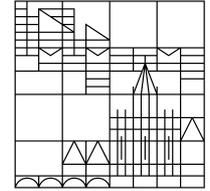


Universität
Konstanz



Prof. Dr. Jochen Glöckner, LL.M. (USA)
Lehrstuhl für deutsches und Europäisches
Privat- und Wirtschaftsrecht
Universität Konstanz
Richter am Oberlandesgericht Karlsruhe
<jochen.gloeckner@uni-konstanz.de>

Auf dem Weg zum Wirtschaftsverwaltungsrecht? Das UWG im Wandel der Zeit

Forum Wettbewerbsrecht,
Wien, 18. November 2025

Agenda

- A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht
- B. Jüngere Entwicklungen
- C. Vor- und Nachteile
- D. Bewertung

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

1. dUWG 1896

- Arrondierung des (zu engen!) Kennzeichenschutzes, RGZ 3, 67 – *Apollinarisbrunnen* (1880)
 - Klagen der Stickereiindustrie wegen Vorlagenausbeutung
 - „Überborden“ des Wettbewerbs: Behinderungsmaßnahmen, irreführende Werbung
-
- Im Kern mitbewerberschützend; Diskussion um Persönlichkeits- oder Unternehmensschutz
 - Aber bereits Verbandsklage vorgesehen

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

1. dUWG 1896
 2. dUWG 1909
 - Ergänzung um Generalklausel, da Einzeltatbestände leicht zu umgehen
-
- Im Kern mitbewerberschützend; Diskussion um Persönlichkeits- oder Unternehmensschutz
 - Aber bereits Verbandsklage vorgesehen

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

1. dUWG 1896
2. dUWG 1909
 - Ergänzung um Generalklausel, da Einzeltatbestände leicht zu umgehen
 - Reichsgericht „entdeckt“ allgemeinschützende Wirkung als Folge der Verbandsklage (RGZ 120, 47, 49 – Großhändlerverband, 1928)
 - *Eugen Ulmer* entwickelt Schutzzwecktrias (Wandlungen und Aufgaben im Wettbewerbsrecht, GRUR 1937, 769, 770)
 - Im Kern mitbewerberschützend; Diskussion um Persönlichkeits- oder Unternehmensschutz
 - Aber bereits Verbandsklage vorgesehen
 - Erstreckung auf Schutz der Marktgegenseite und des Wettbewerbs

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

1. dUWG 1896
2. dUWG 1909
 - Ergänzung um Generalklausel, da Einzeltatbestände leicht zu umgehen
 - Reichsgericht „entdeckt“ allgemeinschützende Wirkung als Folge der Verbandsklage (1928)
 - *Eugen Ulmer* entwickelt Schutzzwecktrias (1937)
 - Mit Verbraucherverbandsklage erhält Konsumentenschutz neue Bedeutung (1965)
 - Im Kern mitbewerberschützend; Diskussion um Persönlichkeits- oder Unternehmensschutz
 - Aber bereits Verbandsklage vorgesehen
 - Erstreckung auf Schutz der Marktgegenseite und des Wettbewerbs
 - Entwicklung der verbraucherrechtlichen Dimension (1986)

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

II. Lauterkeitsrecht in AT

1. UWG 1923

- Weitgehend an dUWG 1909 angelehnt; Nebengesetze
- Ebenfalls Verbandsklagebefugnis, § 14 UWG 1923
- Unmittelbare Geltung des dUWG 1909 1938 – 1945
- Wiederinkraftsetzung des UWG 1923

- Im Kern mitbewerberschützend; Diskussion um Persönlichkeits- oder Unternehmensschutz
- Aber bereits Verbandsklage vorgesehen

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

II. Lauterkeitsrecht in AT

1. UWG 1923

2. UWG 1984

- Immer noch an dUWG 1909 angelehnt

- Im Kern mitbewerberschützend; Diskussion um Persönlichkeits- oder Unternehmensschutz
- Aber bereits Verbandsklage vorgesehen
- Schutzzweckmehrheit anerkannt

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

II. Lauterkeitsrecht in AT

III. Verbindende Elemente

1. Schutzzweckmehrheit unter Einschluss wirtschaftlicher Individualinteressen der Marktgegenseite und von Allgemeininteressen (unverfälschter Wettbewerb)
2. Deliktsrechtliche Konzeption
3. „rechtsfolgenkupiert“: geschützte Marktteilnehmer (Marktgegenseite) ohne eigene Ansprüche! – Ausn. § 9 Abs. 2 dUWG, § 16 Abs. 1 UWG seit Umsetzung der RL 2019/2161
4. Verdrängende Regelung im Hinblick auf subsidiären polizeirechtlichen Schutz: private Ansprüche gelten als vorrangig
5. Praktisch durchweg ausschließlich Durchsetzung durch private Kläger (+ Kammern) vor den Zivilgerichten

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

II. Lauterkeitsrecht in AT

III. Verbindende Elemente

„Und nachdem die Regelungen zum unlauteren Wettbewerb in Europa insgesamt sehr unterschiedlich sind, kann man zweifellos behaupten, dass sich Österreich und Deutschland trotz einiger feiner Unterschiede innerhalb der Europäischen Union noch immer am Nächsten stehen.“ (*Seidelberger*, FS-Wettbewerbszentrale, 2012, S. 183, 194)

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

II. Lauterkeitsrecht in AT

III. Verbindende Elemente

IV. „Wirtschaftsverwaltungsrecht“

1. Konservativ: Verwaltungsrecht, das sich auf Verwaltung der Wirtschaft bezieht (*Stober*, 1976, Rn. 1, 6)
 - Enges Begriffsverständnis, insb. Gewerberecht; Gewerbenebenrecht (GewO, Handwerks-, Gaststättenrecht)
 - Gewerbezulassungsregeln
 - Kontingentierungen
 - Subventionen
 - Marktordnungen
 - Preisüberwachung
 - Ähnlich wohl Art. 74 Nr. 11 dGG: das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, Versicherungswesen)

A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

I. Lauterkeitsrecht in D

II. Lauterkeitsrecht in AT

III. Verbindende Elemente

IV. „Wirtschaftsverwaltungsrecht“

1. Konservativ: Verwaltungsrecht, das sich auf Verwaltung der Wirtschaft bezieht (*Stober*, 1976, Rn. 1, 6)
2. Offener: Erweiterungen des Verständnisses um
 - Teilnahme des Staates am Wirtschaftsleben
 - Recht der öffentlichen Unternehmen
 - Vergaberecht
 - Selbstverwaltung der Wirtschaft: Kammern
 - Regulierungsrecht (Telekommunikation, Energie etc.)
 - Wirtschaftsaufsicht; besser: Wirtschaftsüberwachung
 - Banken-, Versicherungs-, Kapitalmarktaufsicht

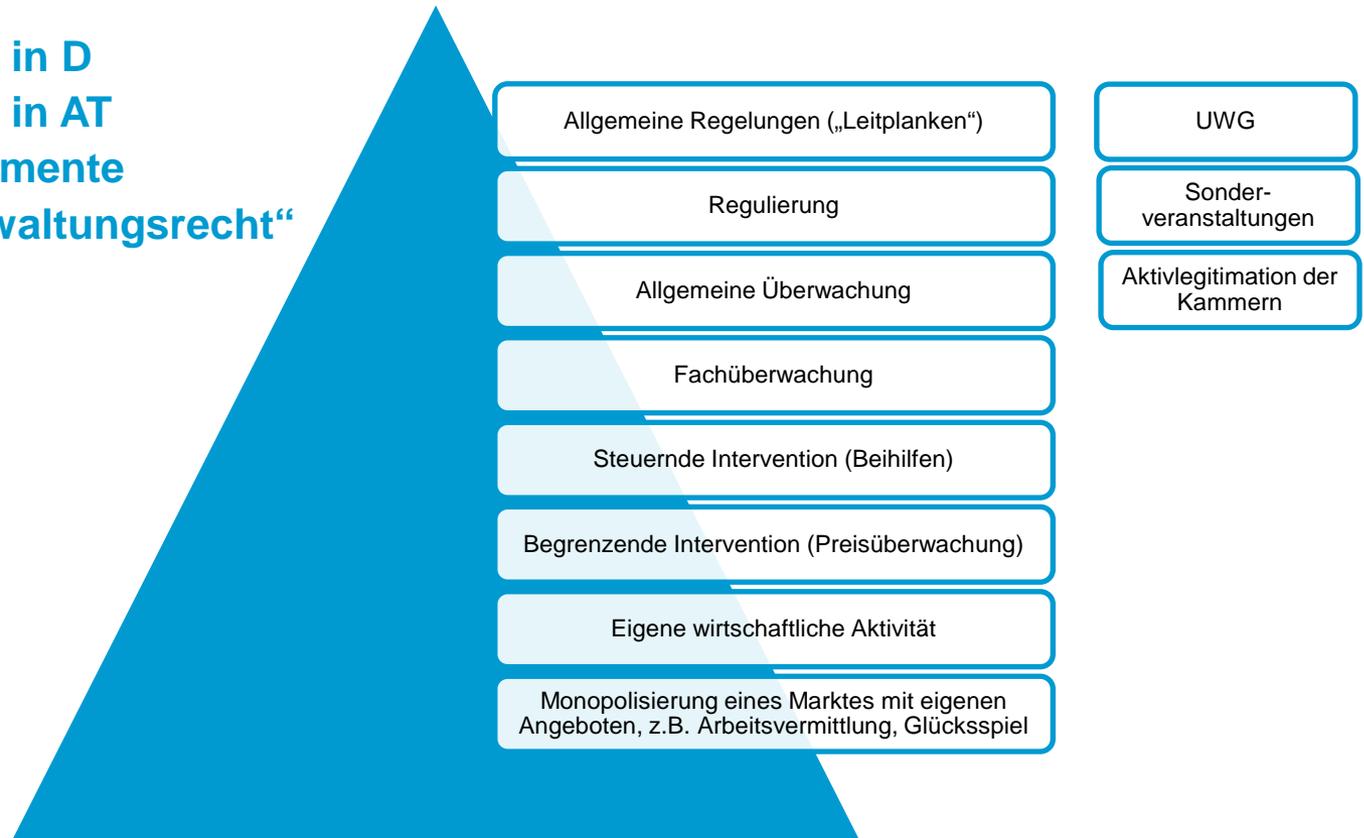
A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

- I. Lauterkeitsrecht in D
- II. Lauterkeitsrecht in AT
- III. Verbindende Elemente
- IV. „Wirtschaftsverwaltungsrecht“



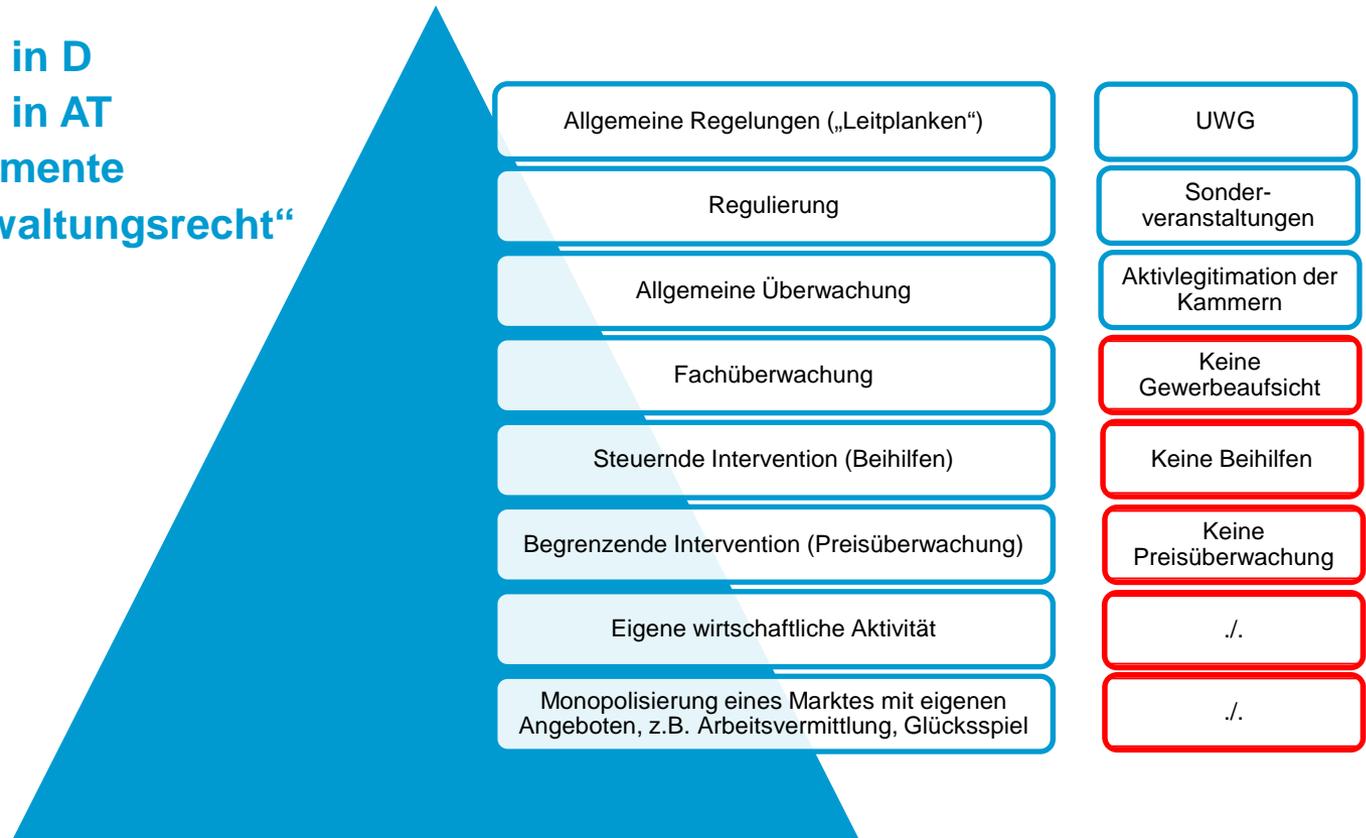
A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

- I. Lauterkeitsrecht in D
- II. Lauterkeitsrecht in AT
- III. Verbindende Elemente
- IV. „Wirtschaftsverwaltungsrecht“



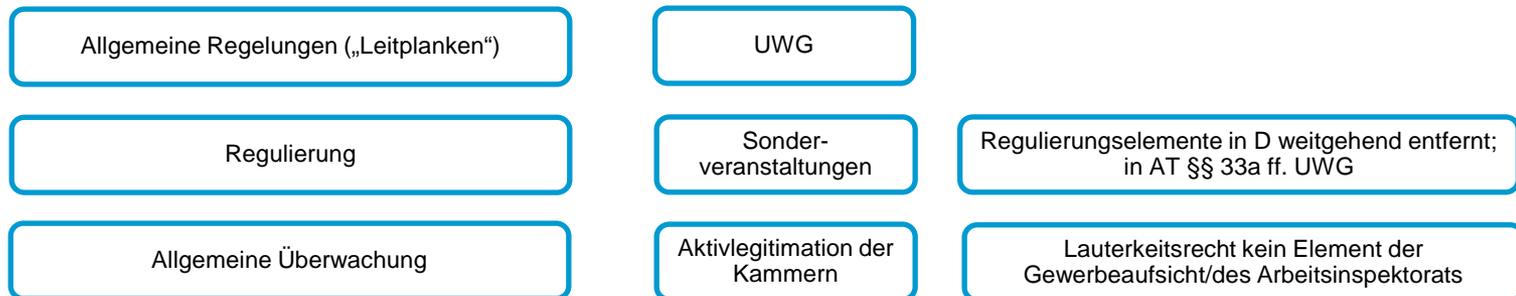
A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

- I. Lauterkeitsrecht in D
- II. Lauterkeitsrecht in AT
- III. Verbindende Elemente
- IV. „Wirtschaftsverwaltungsrecht“



A. Hintergrund: Historische Entwicklung des Lauterkeitsrechts in D und AT und Wirtschaftsverwaltungsrecht

- I. Lauterkeitsrecht in D
- II. Lauterkeitsrecht in AT
- III. Verbindende Elemente
- IV. „Wirtschaftsverwaltungsrecht“



B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

1. Bereits 2004 war in Reaktion auf Durchsetzungsprobleme bei grenzüberschreitenden Verletzungen die Verordnung über die Zusammenarbeit beim Verbraucherschutz („*co-operation in consumer protection*“; CPC) VO (EG) Nr. 2006/2004 erlassen worden
2. Verschärfung 2017 sorgt für Koordinierung der Ermittlungs- und der Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen bei „weitverbreiteten Verstößen und weitverbreiteten Verstößen mit Unions-Dimension“, Art. 21 Abs. 1 VO (EU) 2017/2395

B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

II. New Deal for Consumers

- „Refit“-Untersuchung des Verbraucher- und Werberechts ergibt nur geringe Lücken; Intransparenz beim Plattformbetrieb
- Diesel-Schwindel zeigt, dass Verbraucher innerhalb der EU „schlechter wegkommen“ als in den USA
- „A New Deal for Consumers“, COM [2018] 183 final:
„Die jüngsten groß angelegten missbräuchlichen Praktiken, die die Verbraucher in der ganzen EU betrafen, haben deren Vertrauen in den Binnenmarkt untergraben. Diese weitreichenden Ereignisse betreffen das „Dieselgate“ [...]. Diese Ereignisse haben auch eine Debatte darüber ausgelöst, ob die EU über ausreichend wirksame Instrumente verfügt, um solche Vorfälle in den Griff zu bekommen, also die Verbraucherschutzvorschriften tatsächlich durchzusetzen und geschädigten Verbrauchern zu einer Entschädigung zu verhelfen.“

B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

II. New Deal for Consumers

- „Refit“-Untersuchung des Verbraucher- und Werberechts ergibt nur geringe Lücken; im Wesentlichen Intransparenz beim Plattformbetrieb
- Diesel-Schwindel zeigt, dass Verbraucher innerhalb der EU „schlechter wegkommen“ als in den USA
- „A New Deal for Consumers“, COM [2018] 183 final
- Art. 3 Nr. 6 RL (EU) 2019/2161 ändert Art. 13 UGP-RL
 - Pflicht zu Sanktionen, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind (Abs. 1)
 - Bei weitverbreiteten Verstößen und weitverbreiteten Verstößen mit Unions-Dimension Geldbußen, deren Höchstbetrag mindestens 4 % des Jahresumsatzes des Gewerbetreibenden in dem betreffenden Mitgliedstaat beträgt (Abs. 3)

B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

II. New Deal for Consumers

- „Refit“-Untersuchung des Verbraucher- und Werberechts ergibt nur geringe Lücken; im Wesentlichen Intransparenz beim Plattformbetrieb
- Diesel-Schwindel zeigt, dass Verbraucher innerhalb der EU „schlechter wegkommen“ als in den USA
- „A New Deal for Consumers“, COM [2018] 183 final
- Art. 3 Nr. 6 RL (EU) 2019/2161 ändert Art. 13 UGP-RL
- Enge Umsetzung in Gesetz zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Wettbewerbs- und Gewerberecht v. 10.08.2021 durch neue §§ 5c, 19 dUWG

B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

II. New Deal for Consumers

- „Refit“-Untersuchung des Verbraucher- und Werberechts ergibt nur geringe Lücken; im Wesentlichen Intransparenz beim Plattformbetrieb
- Diesel-Schwindel zeigt, dass Verbraucher innerhalb der EU „schlechter wegkommen“ als in den USA
- „A New Deal for Consumers“, COM [2018] 183 final
- Art. 3 Nr. 6 RL (EU) 2019/2161 ändert Art. 13 UGP-RL
- Enge Umsetzung in §§ 5c, 19 dUWG
 - Einführung von Verwaltungsbehörden (über § 20 Abs. 3 dUWG aF hinaus)
 - Bundesamt für Justiz
 - Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin)
 - Nach Landesrecht zuständige Behörde

B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

II. New Deal for Consumers

- „Refit“-Untersuchung des Verbraucher- und Werberechts ergibt nur geringe Lücken; im Wesentlichen Intransparenz beim Plattformbetrieb
- Diesel-Schwindel zeigt, dass Verbraucher innerhalb der EU „schlechter wegkommen“ als in den USA
- „A New Deal for Consumers“, COM [2018] 183 final
- Art. 3 Nr. 6 RL (EU) 2019/2161 ändert Art. 13 UGP-RL
- Enge Umsetzung in §§ 5c, 19 dUWG
 - Einführung von Verwaltungsbehörden (über § 20 Abs. 3 dUWG aF hinaus)
 - Geldbußen in massiver Höhe bei Geltung des Opportunitätsprinzips im Ordnungswidrigkeitenrecht

B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

II. New Deal for Consumers

- „Refit“-Untersuchung des Verbraucher- und Werberechts ergibt nur geringe Lücken; im Wesentlichen Intransparenz beim Plattformbetrieb
- Diesel-Schwindel zeigt, dass Verbraucher innerhalb der EU „schlechter wegkommen“ als in den USA
- „A New Deal for Consumers“, COM [2018] 183 final
- Art. 3 Nr. 6 RL (EU) 2019/2161 ändert Art. 13 UGP-RL
- Enge Umsetzung in §§ 5c, 19 dUWG
- Praktisch zeitgleich Gesetz zur Stärkung des fairen Wettbewerbs v. 26.11.2020
 - Einengung der Aktivlegitimation
 - Erschwerung der privaten Durchsetzung

B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

II. New Deal for Consumers

III. Vorschlag für eine Richtlinie über Umweltaussagen

- Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“, COM [2019] 640 final, will ökologischen Wandel durch Veränderung des Verbraucherverhaltens bewirken
- Unterversorgung des Marktes mit nachhaltigen Produkten wegen fehlender Zuverlässigkeit bei der Kennzeichnung („*Greenwashing*“)
- Richtlinie (EU) 2024/825 hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und durch bessere Informationen; („*empowerment of consumers*“; „EmpCo-RL“)
 - Greift vor allem allgemeine Umweltaussagen mit lauterkeitsrechtlichen Mitteln an

B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

II. New Deal for Consumers

III. Vorschlag für eine Richtlinie über Umweltaussagen

- Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“, COM [2019] 640 final, will ökologischen Wandel durch Veränderung des Verbraucherverhaltens bewirken
- Unterversorgung des Marktes mit nachhaltigen Produkten wegen fehlender Zuverlässigkeit bei der Kennzeichnung („*Greenwashing*“)
- Richtlinie (EU) 2024/825 hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher
- Vorschlag für eine Richtlinie über Umweltaussagen, COM [2023] 166 final
 - ausdrückliche Umweltaussagen: Umweltaussage, die in Textform oder auf einem Umweltzeichen enthalten ist
 - Pflicht zur ex-ante-Überprüfung der ausdrücklichen Umweltaussage, Art. 10

B. Jüngere Entwicklungen

I. CPC-Verordnung neu

II. New Deal for Consumers

III. Vorschlag für eine Richtlinie über Umweltaussagen

- Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“, COM [2019] 640 final, will ökologischen Wandel durch Veränderung des Verbraucherverhaltens bewirken
- Unterversorgung des Marktes mit nachhaltigen Produkten wegen fehlender Zuverlässigkeit bei der Kennzeichnung („*Greenwashing*“)
- Richtlinie (EU) 2024/825 hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher
- Vorschlag für eine Richtlinie über Umweltaussagen, COM [2023] 166 final
 - P1! Machen Unternehmen noch Gebrauch von ausdrücklichen Umweltaussagen?
 - P2! Kosten des Verfahrens

B. Jüngere Entwicklungen

CPC-VO neu +
Art. 13 UGP-RL

Public enforcement

Aleatorisches Element

Vorschlag Green
Claims-RL

Regulierung

Eigentliche
Wirtschaftsverwaltung

B. Jüngere Entwicklungen

CPC-VO neu +
Art. 13 UGP-RL

Public enforcement

Geforderte Amtshilfe
geht nur mit staatlicher
Kontrolle

Aleatorisches Element

Vorschlag Green
Claims-RL

Regulierung

Eigentliche
Wirtschaftsverwaltung

B. Jüngere Entwicklungen

CPC-VO neu +
Art. 13 UGP-RL

Public enforcement

Geforderte Amtshilfe
geht nur mit staatlicher
Kontrolle

Aleatorisches Element

„*Big stick*“ bei
begrenzten
Ressourcen

Vorschlag Green
Claims-RL

Regulierung

Eigentliche
Wirtschaftsverwaltung

B. Jüngere Entwicklungen

CPC-VO neu +
Art. 13 UGP-RL

Public enforcement

Geforderte Amtshilfe
geht nur mit staatlicher
Kontrolle

Aleatorisches Element

„*Big stick*“ bei
begrenzten
Ressourcen

Vorschlag Green
Claims-RL

Regulierung

Detailregelung von
Wirtschaftswerbung

Eigentliche
Wirtschaftsverwaltung

B. Jüngere Entwicklungen

CPC-VO neu +
Art. 13 UGP-RL

Public enforcement

Geforderte Amtshilfe
geht nur mit staatlicher
Kontrolle

Aleatorisches Element

„*Big stick*“ bei
begrenzten
Ressourcen

Vorschlag Green
Claims-RL

Regulierung

Detailregelung von
Wirtschaftswerbung

Eigentliche
Wirtschaftsverwaltung

Vorabkontrolle von
Werbeaussagen

C. Vor- und Nachteile

I. Vorteile

- *Public enforcement* kann
 - Schutzlücken schließen, insb. wo Rechtsverletzungen nicht offensichtlich sind, ein „Kartell der Unlauteren“ besteht, oder die Durchsetzung als Folge der Rechtsunsicherheit zu riskant erscheint
 - ineffizienten Ressourceneinsatzes durch Verfahren vor Zivilgerichten verhindern
 - Sanktionsdruck durch abschreckende Geldbußen erhöhen
 - Märkte durch Regulierungselemente weitergehend steuern
 - „Aufräumwirkung“ zeitigen

C. Vor- und Nachteile

I. Vorteile

II. Nachteile

- *Public enforcement* erscheint wegen begrenzter öffentlicher Ressourcen nicht geeignet, für eine flächendeckende Durchsetzung zu sorgen
- Verfahren vor Zivilgerichten offensichtlich nicht ineffizient: Gerichtsgebühren genügen in D und sind Parteien die Klagen wert
- Sanktionsdruck von Geldbußen hängt von Wahrnehmung durch Marktteilnehmer ab
- Bei zu „dünn“ oder dem Anschein nach willkürlicher Durchsetzung Gefahr der Preisgabe von geschützten Interessen und Diskreditierung der Rechtsordnung
- Enormer Aufwand für Verwaltungsverfahren beim Einsatz ausdrücklicher Umweltaussagen

D. Bewertung

CPC-VO neu +
Art. 13 UGP-RL

Public enforcement

Kann Akzente setzen
und Lücken schließen,
sollte aber
flächendeckendes
private enforcement
nicht beeinträchtigen

Aleatorisches Element

Klare *enforcement*
policy und *fining*
guidelines erforderlich

Vorschlag Green
Claims-RL

Regulierung

Zwangsjackeneffekt
muss sorgfältig gegen
Entdeckungsfunktion
abgewogen werden

Eigentliche
Wirtschaftsverwaltung

„Regulierungsmonster“

