
STELLUNGNAHME

Regierungsentwurf „Gesetz zur Stärkung des fairen Wettbewerbs“: Änderung des Designgesetzes

Stand: 9.09.2019

Der Gesamtverband Autoteile-Handel e.V. (GVA) begrüßt, dass das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des fairen Wettbewerbs gebilligt hat. Die gesetzgeberischen Maßnahmen enthalten (wie im Koalitionsvertrag¹ vorgesehen) u.a. eine Neuregelung des deutschen Designgesetzes, die den Wettbewerb im Kfz-Ersatzteilmarkt zum Vorteil der Verbraucher stärken soll: Durch die Einführung einer Reparaturklausel² werden sichtbare, formgebundene Kfz-Ersatzteile wie Motorhauben, Kotflügel, Außenspiegel, Scheiben, Scheinwerfer und Rückleuchten zukünftig vom Designschutz ausgenommen (§ 40a DesignG-E). Unabhängige Marktteilnehmer dürfen diese Teile dann auch in Deutschland produzieren und vertreiben, was die Verbraucher kostenmäßig entlasten kann. Allerdings sind die Designs von Ersatzteilen, die vor dem 1.1.2020 registriert werden bzw. wurden von dieser Liberalisierung ausgenommen (§ 73 Absatz 2 DesignG-E). Da eingetragene Designs eine Schutzdauer von bis zu 25 Jahren haben, würde die vollständige Liberalisierung des Ersatzteilmarktes bis weit in die 2040er Jahre dauern und damit die Ziele des Gesetzgebungsvorhabens konterkarieren.

Diese Bestandsschutzregelung hat erhebliche negative Auswirkungen auf die Marktteilnehmer, die wegen der fehlenden Liberalisierung auf lange Sicht nicht in wirksamen Wettbewerb treten können, und bringt in der Folge den meisten Verbrauchern keine Vorteile.

Langfristiger Bestandsschutz konterkariert die Ziele der Liberalisierung

Für die unabhängigen Produzenten und Händler von sichtbaren Kfz-Ersatzteilen würde dieser lange Übergangszeitraum bedeuten, dass sie bei jedem einzelnen Ersatzteil, das sie produzieren und verkaufen wollen, prüfen müssen, ob das Designrecht noch besteht, wann es ausläuft und ob es eventuell verlängert oder gelöscht wurde und zwar bis ins Jahr 2044. Denn solange würde der Bestandsschutz wirken. Ein Designrecht, das am 31.12.2019 angemeldet wurde, hat bis zum 31.12.2044 schützende Wirkung für jedes einzelne sichtbare Ersatzteil.

Die über 50 Mio. allein in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge (Personenkraftwagen und Nutzkraftwagen wie LKW und Omnibusse) repräsentieren eine hohe Modell- und Typenvielfalt, und es bestehen dementsprechend viele Designs für alle möglichen sichtbaren Ersatzteile. Die laufende Überprüfung der Schutzrechte führt zu einer immensen finanziellen und administrativen Belastung, die für einige Unternehmen nicht zu bewerkstelligen ist und bei anderen Unternehmen zu deutlichen Kostensteigerungen führen wird. Pro rechtsanwaltlicher Recherche ist mit Kosten von ca. 500€ zu rechnen. Dies geht am Ende zu Lasten des Verbrauchers. Verbraucher sind auch in anderer Art und Weise benachteiligt: Nur diejenigen Autobesitzer, die nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung ein neues Fahrzeugmodell (mit neuer Form,

¹ „Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD“ – S. 124: „Wir wollen von der Möglichkeit Gebrauch machen, eine Reparaturklausel im Designrecht einzuführen...“

² Das legitime Recht der Fahrzeughersteller auf Schutz der Neufahrzeug-Designs bleibt von der Reparaturklausel unberührt. Die Klausel beschränkt dagegen den Designschutz der jeweiligen Rechteinhaber (i.d.R. der Fahrzeughersteller) auf die Teile, die für das Design des Neufahrzeugs von Bedeutung sind. Die neuen Designschutzregeln werden weiterhin dafür sorgen, dass Fahrzeughersteller nicht das Design eines anderen Fahrzeugherstellers nachahmen dürfen, aber einzelne Komponenten sollen als Ersatzteil von einem anderen Unternehmen als dem jeweiligen Fahrzeughersteller für den Ersatzteilmarkt (Aftermarket) produziert werden dürfen. Einen solchen Wettbewerb bei Ersatzteilen gibt es bei nicht sichtbaren Kfz-Ersatzteilen (Bremsbeläge, Ölfilter etc.) seit vielen Jahrzehnten.

die nach dem neuen Designgesetz geschützt ist) erwerben, hätten die Chance, vom freien Wettbewerb auf dem Kfz-Ersatzteilmarkt zu profitieren. Alle anderen Verbraucher wären weiterhin auf die Ersatzteile des Fahrzeugherstellers angewiesen und dessen Preisen ausgeliefert. Sowohl die finanziellen und administrativen Hürden für betroffene Unternehmen als auch eine mögliche spürbare Verteuerung der Ersatzteile, die dennoch produziert werden, widersprechen dem Sinn und Zweck des Gesetzentwurfes.

Beispiel Pkw: Worum geht es? Welche Fahrzeuge (und damit Ersatzteile) sind vom Bestandsschutz potentiell betroffen?

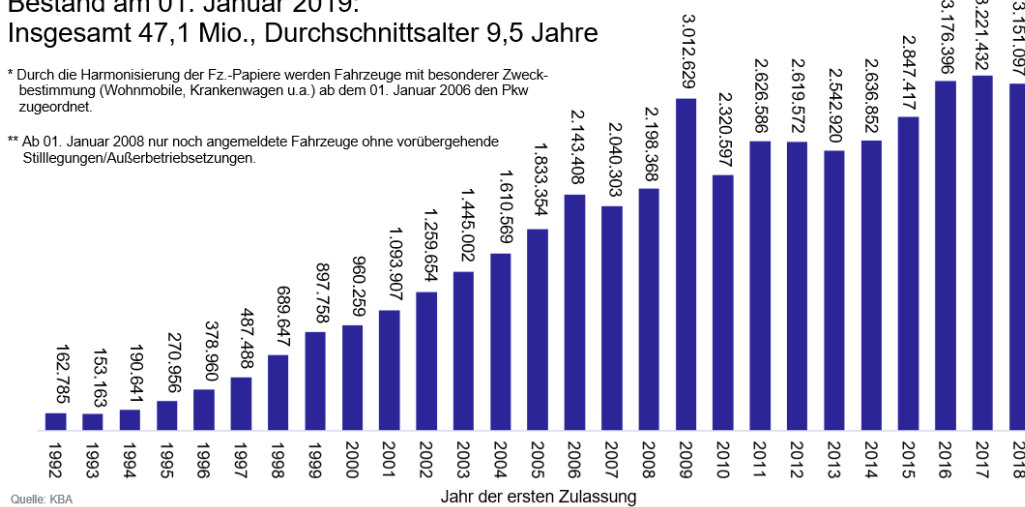
In Deutschland waren am 1.1.2019 rund 47 Mio. Pkw zugelassen. Legt man die Laufzeit der Designrechte (25 Jahre) zu Grunde, zeigt sich, dass quasi die Ersatzteile des gesamten Pkw-Bestandes betroffen sein könnten. Mit der Änderung des (deutschen) Designgesetzes in 2004 wurde die Schwelle für schützbare Designs gesenkt, und in der Folge meldeten Fahrzeughersteller mehr Designs auch speziell für Komponenten (Ersatzteile) zum Schutz an. Auch diese Designs (die ohne Prüfung eingetragen werden) sind gemäß dem Designrecht geschützt und vom Bestandsschutz erfasst. Bemerkenswert ist, dass gemäß § 73 Abs. 1 DesignG für den Schutz des Designs bei der Reparatur komplexer Erzeugnisse (und ein Fahrzeug ist ein komplexes Erzeugnis) nicht das ab 2004 geltende Designrecht greift, sondern das zuvor in Deutschland gültige Designrecht mit den deutlich höheren Anmeldevoraussetzungen. Dies ist jedoch in der Praxis quasi wirkungslos, denn bei einer Designanmeldung wird so oder so nicht geprüft, ob die materiellen Schutzvoraussetzungen erreicht sind. Nach Auffassung des Max-Planck-Instituts für Innovation und Wettbewerb führt dies dazu, „dass Designschutz an Teilen häufig nicht rechtmäßig begründet und durchgesetzt werden kann.“³ Das Problem ist aber, dass, sobald das Design (prüfungslos) eingetragen ist, der Schutz sofort entsteht und dementsprechend eine abschreckende Wirkung entfaltet. Kein freier Teilehändler kann das Risiko massenhafter Abmahnungen und ungewisser Ausgänge von Gerichtsprozessen eingehen. Die Fahrzeughersteller profitieren seit 15 Jahren von der abschreckenden Wirkung potentiell nicht gültiger Designschutzrechte. Von dieser widersprüchlichen Rechtsetzung sind 35 Mio. Fahrzeuge und ihre sichtbaren Komponenten betroffen.

Bestand an Personenkraftwagen* 2019 nach Zulassungsjahren

Bestand am 01. Januar 2019:
 Insgesamt 47,1 Mio., Durchschnittsalter 9,5 Jahre

* Durch die Harmonisierung der Fz.-Papiere werden Fahrzeuge mit besonderer Zweckbestimmung (Wohnmobile, Krankenwagen u.a.) ab dem 01. Januar 2006 den Pkw zugeordnet.

** Ab 01. Januar 2008 nur noch angemeldete Fahrzeuge ohne vorübergehende Stilllegungen/Außerbetriebsetzungen.



³ Stellungnahme des Max-Planck-Instituts für Innovation und Wettbewerb zum Referentenentwurf (RefE) eines Gesetzes zur Stärkung des fairen Wettbewerbs vom 11. September 2018, S. 16.

Damit sind aber noch nicht die sichtbaren Ersatzteile aller Fahrzeuge abgedeckt, die vom Bestandsschutz erfasst sind: Denn selbst wenn die Reparaturklausel für alle neuen Designs ab 1.1.2020 wie derzeit vorgesehen in Kraft tritt, bedeutet das nicht, dass von dem Stichtag an alle neu *zugelassenen* Fahrzeuge hinsichtlich der Ersatzteile „frei“ sind, weil die Modellreihen (die Designs der Fahrzeugmodelle) sich nicht jedes Jahr ändern. Demnach werden Verbraucher in den nächsten Jahren weiterhin noch Fahrzeuge erwerben, deren Ersatzteile dem Designschutz unterliegen, weil die entsprechenden „Designs“ längst registriert sind. Selbst Fahrzeuge, die in den nächsten Jahren mit einem neuen Design auf den Markt kommen, könnten noch nach altem Recht geschützt sein. Das Design dieser Fahrzeuge (bzw. der Prototypen dieser Fahrzeuge) ist in einigen Fällen schon bekannt (siehe z.B. Volkswagen ID-Reihe), und es ist wahrscheinlich, dass diese Designs „rechtzeitig“ geschützt wurden bzw. werden.

In den letzten Jahren wurden in Deutschland pro Jahr rund 3 Mio. Pkw neu zugelassen – die Prognose für das laufende Jahr weicht nicht wesentlich davon ab. Die Fahrzeughersteller werden also auch von den „Monopolprämien“ dieser Ersatzteile noch eine Weile profitieren, und nur für einen Teil der neu zugelassenen Fahrzeuge – nämlich diejenigen, deren Designs erst ab dem 1.1.2020 registriert werden – können die vom Gesetzgeber gewollte „Liberalisierung des Ersatzteilmarktes durch mehr Wettbewerb“ und „Vorteile für die Verbraucher“ greifen.

Begründung der Bundesregierung für den Bestandsschutz ist widersprüchlich

Die Bundesregierung begründet den Bestandsschutz damit, dass auf diese Weise ein Übergangszeitraum geschaffen wird, der es den Fahrzeugherstellern ermöglicht, noch in Entwicklung befindliche Teile zu schützen, sich innerhalb dieser zusätzlichen Frist auf die Neuregelung einzustellen und durch entsprechende Preisbildung eine Amortisierung der Designentwicklungskosten auf dem Primärmarkt zu erreichen (S. 42 RegE). Dieses Argument trägt jedoch nur sehr begrenzt: Es mag aus rechtlicher Sicht geboten sein, dass die Fahrzeughersteller noch in der Entwicklung befindliche Bauteile nach altem Recht schützen lassen können, solange die „Reparaturklausel“ (§ 40a DesignG-E) noch nicht wirkt. Allerdings berücksichtigt die Begründung der Bundesregierung nicht, dass ein 25-jähriger Schutz für solche Altrechte weder aus ökonomischen Gründen noch aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten ist. Die Bundesregierung nennt vielmehr sogar selbst den Grund, warum aus ökonomischer Sicht ein 25-jähriger Schutz für das Ersatzteil bei bestehenden Rechten gerade nicht erforderlich ist, indem sie sagt, dass die Designentwicklungskosten auf dem Primärmarkt gedeckt werden können. Die Fahrzeughersteller sind aus wirtschaftlichen Gründen nicht auf den Designschutz für Ersatzteile angewiesen. Deshalb ist es nicht erforderlich, einen 25-jährigen Schutz für das Ersatzteil in § 73 Abs. 2 DesignG-E zu garantieren. Der Schutz für den Primärmarkt bleibt von der Reparaturklausel unberührt – kein Fahrzeughersteller darf ein Fahrzeug mit demselben Design wie das eines anderen Fahrzeugherstellers auf den Markt bringen.

Langfristiger Bestandsschutz ist kein Gleichlauf zum Unionsrecht, sondern ein schwaches Signal für die Vollendung des europäischen Binnenmarkts

Mit der Einführung der Reparaturklausel ist auch eine Angleichung an das Unionsrecht vorgesehen (vgl. S. 42 Gesetz-E, oben). Ein konsequenter Schritt in diese Richtung ist in einer Übergangszeit, die sich über ein Vierteljahrhundert hinzieht, nicht zu erkennen, und es besteht die Gefahr, dass europäische Mitgliedsstaaten auf lange Sicht unterschiedliche Rechtssituationen haben werden, was sich wiederum auf die Geschäftsmöglichkeiten freier Ersatzteilanbieter und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit und die Verbraucherpreise auswirkt.

Wie können die nachteiligen Wirkungen des Bestandsschutzes für Unternehmen und Verbraucher minimiert werden?

Ein aktuelles verfassungsrechtliches Gutachten⁴ kommt zu dem Ergebnis (siehe Zusammenfassung unten), dass es bei der Einführung der Reparaturklausel nicht geboten ist, die bestehenden Designrechte für Ersatzteile unangetastet zu lassen. Wenn der Ersatzteilmarkt liberalisiert werden soll, ist es ein Widerspruch, wenn bestehende Designrechte bis zu 25 Jahren fortgelten können. Der Gesetzgeber kann die Designrechte im Rahmen einer Übergangsregelung beschränken, wenn die Beeinträchtigung verhältnismäßig ist. Der Gesetzgeber verfügt im Rahmen einer Übergangsregelung über Gestaltungsspielraum. Eine mögliche Regelung könnte wie folgt aussehen:

Regierungsentwurf - § 73 Absatz 2 DesignG-E	Änderungsvorschlag - § 73 Absatz 2 DesignG-E
„(2) § 40a gilt nicht für Rechte aus einem eingetragenen Design, das vor dem 01. Januar 2020 angemeldet wurde.“	„(2) § 40a gilt <u>ab dem 01. Januar 2028 auch</u> für Rechte aus einem eingetragenen Design, das vor dem 01. Januar 2020 angemeldet wurde.“

Das Ziel des Gesetzes kann wesentlich schneller erreicht werden als im Regierungsentwurf vorgesehen, wenn der Übergangszeitraum, in dem bestehende Designrechte weiterhin gelten, jedenfalls deutlich verkürzt wird. Die jahrzehntelange Diskussion auf nationaler und auch auf internationaler Ebene über die Einführung der Reparaturklausel, die angestrebte europäische Harmonisierung, die wirtschaftlichen und wettbewerblichen Nachteile freier Ersatzteilanbieter und nicht zuletzt die hohen Ersatzteilpreise für Verbraucher sind gewichtige Argumente dafür.

Freie Ersatzteilanbieter, die auf die Zusicherung der Automobilhersteller von 2003 (siehe BT-Drucksache 15/1075 S. 1) vertraut haben, sie nicht wegen Designschutzverletzungen anzugreifen, sind immer wieder enttäuscht worden – zahlreiche Fahrzeughersteller haben seit 2003 regelmäßig ihre Designschutzrechte in wettbewerbsbeeinträchtigender Art und Weise geltend gemacht. Das „Damoklesschwert“ – greifen die Fahrzeughersteller an oder nicht – hat zu erheblicher Unsicherheit geführt. Es besteht die große und berechtigte Sorge, dass die Fahrzeughersteller die „Übergangszeit“ nutzen, um konkurrierende Unternehmen massiv mit Prozessen wegen Designschutzverletzungen zu überziehen. Deshalb sollten die Fahrzeughersteller sich unabhängig von jeder Übergangsfrist an die seinerzeitige Verpflichtung halten bzw. diese Verpflichtung erneuern.

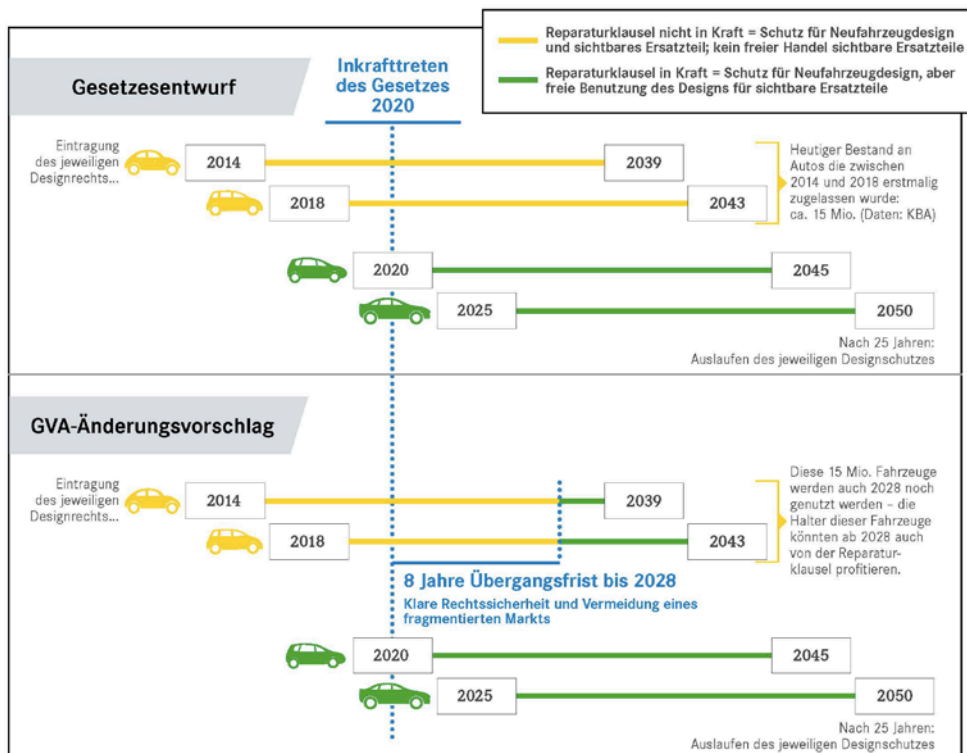
Vorteile dieser Lösung:

- Mit dieser Lösung wird auf verfassungskonforme Art und Weise das Ziel des Gesetzes wesentlich schneller erreicht als im Regierungsentwurf vorgesehen – nämlich vollständig spätestens im Jahr 2028 anstatt über 25 Jahre gestreckt bis zum Jahr 2045. Eine Übergangsfrist von acht Jahren wäre nach Ansicht des Verfassungsrechtlers Prof. Shirvani „verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen“. Zu diesem Ergebnis kommt er in seinem Gutachten, das die Möglichkeiten zur Änderung des Bestandsschutzes prüft (siehe unten).
- Sichtbare Ersatzteile für Fahrzeuge, deren Schutzrechte ohnehin bis zum Ende der Übergangsfrist (spätestens 2028) auslaufen (also bei Fahrzeugmodellen, deren Designs spätestens bis 2003 registriert wurden), können - ohne dass es einer Reparaturklausel bedarf - frei gehandelt werden. Dies betrifft die aufrechterhaltenen Eintragungen aus den Jahren 1995 bis 2003 – diese Schutzrechte laufen zwischen 2020 und 2028 aus. Fahrzeuge dieser Altersgruppe (in 2028 sind sie 25 – 33 Jahre alt) haben dann nur noch einen kleinen Anteil am aktuellen Fahrzeugbestand und werden in der Regel auch nicht häufig aufwändig repariert.

⁴ Prof. Dr. Foroud Shirvani, 2019: „Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Beschränkung bestehender Designrechte bei der Einführung der Reparaturklausel“ erstellt von im Auftrag des GVA.

- Die Ersatzteile aller Fahrzeuge, deren Designrechte nach „altem Recht“ noch (unterschiedlich lange) bestehen blieben, wären zu einem einheitlichen Stichtag „frei“ und könnten von konkurrierenden Anbietern hergestellt und verkauft werden, ohne dass der Designschutz für die entsprechenden Neufahrzeuge eingeschränkt würde. Dies erhöht die Rechtssicherheit für alle Marktbeteiligten.
- Die finanzielle Belastung der unabhängigen Marktakteure (unabhängigen Produzenten und Händler) wird reduziert – ohne einen einheitlichen Stichtag wären alle Unternehmen des freien Marktes gezwungen, für alle in Deutschland gültigen Schutzrechte für sichtbare Kfz-Ersatzteile zu prüfen, wann diese auslaufen bzw. ob sie aktuell (noch) gültig sind.
- Verbraucher haben früher die Möglichkeit, auch bei diesen Ersatzteilen von wettbewerbskontrollierten Preisen zu profitieren.
- Die Bestrebungen, das europäische Designrecht zu harmonisieren, würden unterstützt. Aktuell beschäftigt sich die EU-Kommission wieder mit diesem Thema.
- Eine maximal achtjährige Übergangsregelung sichert den Fahrzeugherstellern weiterhin einen (auf die Dauer des Bestandsschutzes befristeten) Wettbewerbsvorteil bei Ersatzteilen für alle Fahrzeuge, die aktuell auf dem Markt sind bzw. deren Designs vorerst nicht verändert werden oder bis zum 31.12.2019 registriert werden.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Wirkung am Beispiel einer achtjährigen Übergangsfrist:



Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Studie von Herrn Prof. Shirvani:

- Bei der Einführung der Reparaturklausel ist es verfassungsrechtlich nicht geboten, die bestehenden Designrechte für Ersatzteile unangetastet zu lassen. Der Gesetzgeber kann die Designrechte im Rahmen einer Übergangsregelung beschränken, wenn die Beeinträchtigung verhältnismäßig, insbesondere durch Gründe des öffentlichen Interesses legitimiert ist. Zudem muss der Vertrauensschutzgrundsatz beachtet werden. Etwaige unzumutbare Beeinträchtigungen müssen durch eine angemessene Regelung abgewendet werden.
- Die Liberalisierung des Ersatzteilmarktes und die Herstellung der Rechtseinheit sind öffentliche Interessen, die eigentumsinhalts- und schrankenbestimmende Regelungen rechtfertigen. Soll der Ersatzteilmarkt liberalisiert werden, ist es dysfunktional, wenn bestehende Designrechte bis zu 25 Jahren fortgelten können.
- Die Beschränkung des Verbotungsrechts der Rechtsinhaber bei der Verwendung von Ersatzteilen zu Reparaturzwecken ist verhältnismäßig. Der *Gesetzgeber verfügt im Rahmen einer Übergangsregelung über Gestaltungsspielraum*. Er kann das Verbotungsrecht der Designrechtsinhaber bei der Einführung der Reparaturklausel beschränken, wenn er gleichzeitig dafür sorgt, dass eine angemessene Nutzung und Verwertung ihres Rechts ermöglicht wird.
- Bei der Bemessung der im Rahmen der Übergangsregelung festzulegenden Übergangsfrist ist zu berücksichtigen, dass die Designrechte für Ersatzteile unterschiedliche „Restlaufzeiten“ haben. Eine kurze Übergangsfrist würde dazu führen, dass die Inhaber jüngerer Designrechte gegenüber den Inhabern älterer Designrechte benachteiligt würden. Dies wäre mit Blick auf den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) bedenklich.
- Der Gesetzgeber kann das Verbotungsrecht der Inhaber bestehender Designrechte bei der Verwendung von Ersatzteilen zu Reparaturzwecken auf zehn Jahre beginnend mit dem Inkrafttreten des Gesetzes beschränken. Soweit bestehende Designrechte zuvor die Höchstschutzdauer von 25 Jahren erreichen oder nicht aufrechterhalten werden, hat es dabei sein Bewenden. Nach der zehnjährigen Frist würde die Reparaturklausel greifen. Eine um ein bis zwei Jahre kürzere Übergangsfrist ist verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Eine mögliche Fristenlösung könnte demnach eine Änderung des § 73 Abs. 2 DesignG-E dahingehend vorsehen, dass nach einer Übergangsfrist von zehn Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes die Reparaturklausel die alten Designrechte erfasst.

Über den GVA

Der Gesamtverband Autoteile-Handel e.V. (GVA) ist der Branchenverband und die politische Interessenvertretung des freien Kfz-Teile-Großhandels in Deutschland. Darüber hinaus spricht er auch für die etwa 2.000 Einzelhändler von Kfz-Ersatzteilen. Im GVA sind derzeit über 130 Handelsunternehmen mit mehr als 1.000 Betriebsstellen sowie rund 125 Kfz-Teilehersteller und Anbieter technischer Informationen organisiert. Der Gesamtmarkt für Pkw- und Nutzfahrzeugteile hat in Deutschland ein Volumen von rund 26 Mrd. Euro. Weitere Informationen sind abrufbar unter: www.gva.de

Kontakt:

GVA – Gesamtverband Autoteile-Handel
Marita Kloster, Geschäftsführerin
Gothaer Straße 17, 40880 Ratingen
Tel. + 49 (2102) 770 770, m.kloster@gva.de

Hauptstadtbüro:
GVA – Gesamtverband Autoteile-Handel
Claudius Dücker, Senior Policy Officer
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin
Tel. + 49 (30) 59 00 99 439; E-Mail: c.duecker@gva.de

Regierungsentwurf „Gesetz zur Stärkung des fairen Wettbewerbs“
GVA-Stellungnahme
Stand: 9.9.2019



Gesamtverband Autoteile-Handel