

# WISO direkt

Analysen und Konzepte zur  
Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Überschützt oder rechtlos? – Die Rechte der Verbraucher<sup>1</sup>

Markus Caspers<sup>2</sup>

### Auf einen Blick

Der Verbraucherpolitik fällt es schwer, mit den Entwicklungen im Wirtschaftsleben, insbesondere mit der Expansion des digitalen Handels mit Produkten und Dienstleistungen, Schritt zu halten. Viele Verbraucher werden durch unseriöse Praktiken der Anbieter, durch unzulässige Vertragsklauseln oder unlautere Werbeaktionen geschädigt.

Für den Verbraucher wird die Rechtslage aber auch wegen des zunehmenden grenzüberschreitenden Konsums – insbesondere wiederum über das Internet – immer schwieriger. Verbraucherschützer fordern daher, den Rechtsschutz für Verbraucher und vor allem die Rechtsdurchsetzung zu verbessern. Besondere Hoffnung setzen sie auf eine spürbare Ausweitung des kollektiven Rechtsschutzes in Form von Sammel- oder Gruppenklagen, bei denen viele Geschädigte ihre Rechte in einem einzigen Verfahren geltend machen können.

### Der Rechtsschutz für die Verbraucher

Der Alltag der Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>3</sup> ist in den vergangenen Jahren sehr viel komplexer und komplizierter geworden. So hat beispielsweise der Privatisierungsprozess im Telekommunikationssektor einerseits zu mehr Wettbewerb geführt und den Verbrauchern Preisvorteile gebracht. Andererseits sehen sich die Verbraucher einem Tarifiedschun- gel gegenüber. Jeder muss das für sich günstigste Preismodell herausfinden. Diese Situation setzt sich bei der Energieversorgung fort und zukünftig wird es auch mehr Zusatztarife im Gesundheitswesen geben. Fragen der privaten Vermögens- und Rentenvorsorge tun ihr Übriges: Die Verbraucher haben mehr Wahlfreiheit, sie sind aber auch einer Fülle von (Preis-)Informationen, Vertragsbedingungen, Vertragslaufzeiten und Allgemeinen Geschäftsbedingungen ausgesetzt. Wer nicht aufmerksam oder nicht gut genug informiert ist, muss damit rechnen, überteuert einzukaufen, gerät mit einem falschen Klick in eine Abonnementfalle oder erwirbt eine schlechte Ware oder Dienstleistung.

Der Staat und seine Institutionen stehen in der Verpflichtung, die Verbraucherinteressen in Gesetzen, Verordnungen oder Richtlinien zu regeln. Insbesondere das Bundesverbraucherministerium (BMELV) hat die Aufgabe, daran mitzuwirken, einen rechtlichen Rahmen zu gestalten, der Verbraucherinteressen schützt und ihnen wirksame Ansprüche zur Seite stellt. Häufig geht es aber auch um Aspekte der Markttransparenz und des Informationszugangs. Nicht zuletzt ist eine effektive Rechtsdurchsetzung unabdingbar, zumal manche wirtschaftliche Aktivität stetig gegen geltendes Recht verstößt. Ein jüngstes Beispiel sind die belästigenden Werbeanrufe, die bereits nach geltendem Recht im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) untersagt sind. Trotz dieses gesetzlichen Verbotes wird millionenfach dagegen verstoßen. Der Gesetzgeber ist in der Pflicht, das gesetzliche Verbot mit einer Sanktion zu belegen, damit es befolgt wird. Mitunter scheint ein Wettbewerb darin zu bestehen, gesetzliche Lücken so lange massiv auszunutzen, bis sie geschlossen sind.

Die Anforderungen an die Gestaltung der Rechtsordnung sind somit auch abhängig von den Entwicklungen im Wirtschaftsleben und neuen Geschäftsmodellen. Die nachhaltigste Veränderung hat dabei die Digitalisierung der Gesellschaft mit ihrer enorm gesteigerten Nutzung des Internets mit sich gebracht. Das Internet ist nicht nur Informations- oder Kommunikationsmedium, sondern hier werden auch millionenfach Fernabsatzverträge jeglicher Art – quasi virtuell – geschlossen. Hierauf muss reagiert werden, wobei es häufig für den Gesetzgeber schwer ist, allgemeingültige Regelungen zu finden. Der europäische Binnenmarkt und nicht zuletzt die Globalisierung stellen für das Rechtssystem eine weitere große Herausforderung dar.

### Nationale Gesetzgebung

Das Verbraucherrecht ist in Deutschland in zahlreichen Gesetzen und Rechtsnormen geregelt, ein einheitliches „Verbrauchergesetzbuch“, das alle Fragen des Verbraucherrechts klärt, gibt es nicht. Dies erschwert vielen Verbrauchern die Kenntnis über ihre Rechte.

Kernstück der derzeitigen gesetzlichen Regelungen ist das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) mit seinen speziellen Normen zum Vertragswesen, insbesondere zum Fernabsatzvertrags- oder Reisevertragsrecht sowie zu den Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Daneben seien das bereits erwähnte UWG, das Telekommunikationsgesetz (TKG), das Versicherungsvertragsgesetz (VVG), aber auch die Vorschriften aus dem Lebensmittelrecht (LFGB) genannt.

Oft überschneidet sich die Zielsetzung des Verbraucherschutzes mit anderen Zielsetzungen. Dies liegt daran, dass Konsumenten nur in bestimmten sozialen Zusammenhängen als „Verbraucher“ betrachtet werden. Insoweit ist es nicht verwunderlich, dass Verbraucher gesetzlich auch Mieter, Arbeitnehmer, Versicherungsnehmer, Darlehensnehmer, Käufer oder Reisende sind.

Es gibt aber Tendenzen, die Bedeutung des Verbraucherschutzes/der Verbraucherpolitik durch konkrete Benennung in Gesetzen hervorzuheben. Verbraucher werden als Subjekte oder der Verbraucherschutz als Ziel in Gesetzen genannt.<sup>4</sup> Dies hat neben einer gewissen Symbolik auch rechtlich relevante Gründe. Wenn Verbraucherverbände klagen wollen, so richtet sich ihre Klagebefugnis nach dem Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKlaG). Danach muss aber ein Verstoß gegen ein so genanntes Verbraucherschutzgesetz vorliegen, die im Gesetz aufgezählt sind. Fehlt dies – wie im Falle des Bundesdatenschutzgesetzes – ist die Klage eines Verbraucherverbandes wegen entsprechender Verstöße nicht möglich.

### Europa und die Harmonisierung

Anforderungen an die Rechtspolitik ergeben sich insbesondere aus der Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes. Hierbei befindet sich Europa bereits in einer Phase der Evaluierung und nicht am Beginn der Harmonisierung. Das europäische Recht setzt den Rahmen – einen Mindestrahmen –, über den die Nationalstaaten hinausgehen dürfen.

Im Februar 2007 hat die Europäische Kommission das Grünbuch zum Verbraucherschutz<sup>5</sup> vorgelegt. Insgesamt acht europäische Richtlinien zum Verbraucherschutz sollen überprüft werden. Diese entsprechen nicht der Gesamtheit der Verbraucherrechtsbestimmungen der EU, betreffen aber die Kernbereiche des Vertragsrechts, wie missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen oder Fernabsatzregeln. Die Kommission befürwortet dabei die Schaffung eines so genannten horizontalen (einheitlichen) Regelwerkes mit dem Ziel einer umfassenden Vollharmonisierung. Dieser Ansatz wird von der Bundesregierung und von Verbraucherschützern jedoch abgelehnt. Sie äußern die Sorge, dass Deutschland mit seinen im europaweiten Vergleich relativ hohen Verbraucherschutzstandards bei einer europaweiten Harmonisierung Gefahr laufen könnte, hinter seinen bisherigen Stand zurückzufallen.

### Kollektiver Rechtsschutz

Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene werden derzeit intensiv Fragen des kollektiven Rechtsschutzes erörtert. Immer häufiger werden Verbraucher Opfer von Kartellabsprachen oder unlauteren, insbesondere irreführenden Marketingpraktiken. Der individuelle Schaden ist häufig gering, so dass sich der Klageweg nicht lohnt bzw. unverhältnismäßige (finanzielle) Risiken mit sich bringt. Andererseits entsteht jedoch in der Masse ein beachtlicher Schaden und ungerechtfertigter Wettbewerbsvorteil, der dem Anbieter einen großen Gewinn beschert. Vor diesem Hintergrund wird über Verbesserungen der Verbandsklagemöglichkeiten und die Schaffung von Sammel- oder Gruppenklagen diskutiert. Damit verbunden ist auch die Frage, wem im Falle einer erfolgreichen Klage die zu Unrecht erworbenen Gewinne zukommen sollen.

Derzeit haben Verbände wie z.B. der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) die Möglichkeit, auf dem Wege der Verbandsklage Verbraucherinteressen wahrzunehmen.<sup>6</sup> Das Rechtsinstrument der Verbandsklage stößt aber immer auch an Grenzen. Um einen Anspruch auf Gewinnabschöpfung geltend machen zu können, muss einem Unternehmen der Vorsatz bei unlau-

terem Wettbewerb nachgewiesen werden, was im Einzelfall schwierig ist. Daher besteht die politische Forderung, diese Hürde herabzusetzen. Der Anspruch solle bereits greifen, wenn ein Unternehmen grob fahrlässig gehandelt habe. Ein Problem stellen auch die Prozesskosten für die Verbände dar, die nicht über den Etat verfügen, Prozesse im Stile „David gegen Goliath“ durchführen zu können. Prozessfinanzierer können hier hilfreich sein, effektiver wäre jedoch wahrscheinlich eine Streitprivilegierung für Verbände. Eine andere Idee ist, mögliche abgeschöpfte Unrechtsgewinne, die derzeit in die Staatskassen fließen, einer zu schaffenden „Stiftung Verbraucherschutz“ zukommen zu lassen. Kosten für Verfahren könnten durch eine derartige Stiftung getragen werden und der finanziell potenteren Anbieterseite würde eine stärkere Nachfrageseite gegenüberstehen.

Die Lösung durch Gruppen- oder Sammelklagen verfolgt ähnliche Ziele. Mit der Verknüpfung vieler einzelner Verfahren ließen sich Streuschäden verfolgen. Ähnlich wie bei der Streitgenossenschaft nach dem deutschen Zivilprozessrecht sollen durch eine aktive, auf Zustimmung begründete Beteiligung Einzelner in einem Gruppenverfahren viele kleine Einzelbelange verfolgt werden können. Präferiert wird damit eine OPT-IN-Lösung (aktive Zustimmung zum Verfahren) im Gegensatz zu einem OPT-OUT, bei der die Geschädigten unbekannt sind und einer Beteiligung im Sammelverfahren aktiv widersprechen müssten.

Mit dem Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten hat der deutsche Gesetzgeber in diesem Bereich bereits Neuland betreten. Seit Ende 2005 besteht eine Musterverfahrensmöglichkeit für geschädigte Kapitalanleger wegen falscher, irreführender oder unterlassener öffentlicher Kapitalmarktinformationen – etwa in Jahresabschlüssen oder Börsenprospekten. Sie dient einer zügigeren Erledigung von Rechtsstreiten im Kapitalmarktbereich. Das Gesetz ist zunächst auf 5 Jahre befristet und wird vom Bundesjustizministerium evaluiert. Hat sich das Gesetz bewährt, so ist daran gedacht, auch allgemeine Regeln für Massenverfahren in die Zivilprozessordnung aufzunehmen.

Große Teile der Wirtschaft äußern allerdings Skepsis gegenüber jeder Ausweitung des kollektiven Rechtsschutzes. Argumentiert wird mit der Sorge vor den Exzessen des US-Rechtssystems, das Sammelklagen in Form der sogenannten „Class-Action“ vorsieht. Nach dieser Verfahrensform kann ein Kläger im eigenen Namen und zugleich als Repräsentant einer größeren Gruppe klagen. Die „Class-Action“ eröffnet einer Partei so die Möglichkeit, vor Gericht das Interesse vieler gleichartig Betroffener geltend zu machen, ohne dass diese jedoch formal beteiligt wären. Die Wirkung des Urteils erstreckt sich auf alle Betroffenen, die man unter dem Begriff „class“ zusammenfasst. Die Gruppe muss weder vor Gericht erscheinen noch namentlich bekannt sein. Diese Form einer repräsentativ erhobenen Klage hat in den USA indes zu einer regelrechten Klageindustrie mit z. T. kaum absehbaren Folgen für einzelne Unternehmen geführt.<sup>7</sup> Vorbild für Gruppen- oder Sammelklagen in Deutschland und in der EU soll aber gerade nicht das amerikanische Modell sein, so dass die von Seiten der Wirtschaft geäußerte Sorge von daher unbegründet ist.

### Kenntnis und Hilfen bei der Rechtsdurchsetzung

Die Kenntnis der Verbraucher über ihre Rechte ist trotz vieler Informationsportale und Ratgeber-sendungen im Fernsehen sehr unterschiedlich. Viele Verbraucher sind mittlerweile von der Komplexität der Angebote und den Zusatzinformationen schlichtweg überfordert. Zum Teil ist zu konstatieren, dass manche Tarifstruktur offenbar das Ziel verfolgt, Endpreise bewusst zu verschleiern und eine Vergleichbarkeit zu behindern. In-

soweit muss die Verbraucherpolitik besonders die Verständlichkeit von Informationen, die Eindeutigkeit eines Vertragsschlusses und nicht zuletzt die Vergleichbarkeit im Blick haben.

Auch die Rechtsdurchsetzung braucht Helfer, weil viele Verbraucher sich im Dickicht der Normen und Ansprüche oder dem viel gescholtenen Paragraphenschungel verloren fühlen.

Der neueste Verbraucherschutzindex des vzbv zeigt, dass die Verbraucherpolitik der Bundesregierung und deren Umsetzung auf Landesebene von großen Teilen der Verbraucher als nicht zufriedenstellend gewertet wird.<sup>8</sup> Obgleich die Politik den Rahmen vorgibt, sind es eher die organisierten Verbraucherschutzinstitutionen wie die Stiftung Warentest oder die Verbraucherzentralen, die in punkto Hilfe und Beistand positiv wahrgenommen werden. Neben der herkömmlichen anwaltlichen Beratung oder Prozessvertretung stehen daher den Verbrauchern Organisationen wie die Mietervereine, aber insbesondere die Verbraucherzentralen zur Seite. Allein in Nordrhein-Westfalen werden in 54 Beratungsstellen jährlich viele tausend Rechtsberatungen durchgeführt. Die Verbraucherzentralen beraten aber nicht nur, sondern sind häufig an vorderster Front, wenn es z.B. aktuell um Tarife der großen Strom- und Gaskonzerne geht oder darum, gegen bestimmte Vertragsklauseln oder AGB zu klagen.

Insoweit muss eine verantwortliche Verbraucher- und Rechtspolitik neben den rein faktischen Regeln auch die Aufklärung der Verbraucher und die Rechtsdurchsetzung sowie die Absicherung der Verbraucherorganisationen beachten.

- 1 Diese Dokumentation geht zurück auf die gleichlautende Veranstaltung des Gesprächskreises „Verbraucherpolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung sowie der Verbraucherzentralen von Nordrhein-Westfalen und Berlin am 9. September 2008 in Köln.
- 2 Der Autor ist Rechtsanwalt und Büroleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Stellvertretenden Vorsitzenden des Bundestag-Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, MdB Manfred Zöllmer.
- 3 In Folge des Textes wird statt von „Verbraucherinnen und Verbrauchern“ der Einfachheit halber von „Verbrauchern“ gesprochen.
- 4 So im Telekommunikationsgesetz – § 2 TKG.
- 5 Grünbuch „Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz“, KOM (2006) 744 final.
- 6 So bei Verwendung unzulässiger Allgemeiner Geschäftsbedingungen (§ 1 UKlaG), Verstoß gegen ein Verbraucherschutzgesetz (§ 2 UKlaG) oder bei Verstoß gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (§ 8 UWG).
- 7 Im Jahr 1996 erhob Dianne Castano, Witwe ihres an den Folgen langjährigen Rauchens gestorbenen Ehemannes, Klage gegen die sieben größten amerikanischen Zigarettenhersteller. Die Klage von Dianne Castano war nicht nur im eigenen Namen, sondern als Gruppenklage für alle nikotinabhängigen Amerikaner gewertet worden, die in den letzten fünfzig Jahren geraucht hatten. Eine derartige Klage von möglicherweise Millionen von Menschen und entsprechenden Schadensersatzforderungen entspricht nicht dem deutschen oder kontinentaleuropäischen Rechtsverständnis.
- 8 Vgl. u. a. Pressemitteilung des vzbv vom 25.06.2008 m. w. N. und [www.vzbv.de](http://www.vzbv.de)