

## Vorstellung dreier Modelle zur Durchsetzung von Verbraucherrechten auf Behördenebene

### I. Einleitung

Sehr geehrter Herr Minister Hauck, sehr geehrte Frau Kommissarin Kuneva, meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich bin gebeten worden, aus deutscher Sicht die gemeinschaftsrechtlichen aber auch nationalen Rahmenbedingungen darzustellen, die für die Durchsetzung der Verbraucherrechte im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr gelten.

Für Deutschland ist, insbesondere mit Blick auf die notwendige Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes, der grenzüberschreitende Verbraucherschutz von besonderer Bedeutung.

Ich möchte mich deshalb ausdrücklich für die Gelegenheit bedanken, hier aus deutscher Sicht einen Beitrag zu diesem wichtigen Thema leisten zu können.

Mein Dank gilt auch dem Europäischen Verbraucherzentrum in Kehl, für die Organisation dieser Veranstaltung.

## II. Organisation des Verbraucherschutzes in Deutschland

### 1. Allgemein

Bei der Frage nach der Organisation des Verbraucherschutzes in Deutschland ist zwischen dem vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutz und dem wirtschaftlichen Verbraucherschutz zu unterscheiden.

Im Folgenden soll es nur um den wirtschaftlichen Verbraucherschutz, d.h. den Schutz der wirtschaftlichen und finanziellen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher gehen.

Der Schutz der Verbraucherinteressen wird in diesem Bereich überwiegend durch zivilrechtliche Regelungen über

- die Anbahnung,
- den Abschluss und
- die Erfüllung von Verbraucherverträgen sowie die Durchsetzung von Ansprüchen sichergestellt.

### 2. Staatliche oder private Organisation

Der Verbraucherschutz in Deutschland ist ganz überwiegend privatrechtlich organisiert. Behördliche Struk-

turen sind im wirtschaftlichen Verbraucherschutz bislang kaum vorhanden.

Wichtigste Akteure im Verbraucherinteresse sind auf nationaler Ebene die Verbraucherzentralen der 16 Bundesländer und deren Spitzenverband auf Bundesebene, der Verbraucherzentrale Bundesverband.

Auch die Wettbewerbszentrale, als Einrichtung der gewerblichen Wirtschaft, leistet mit ihren Aktivitäten zur Sicherstellung eines lautereren Wettbewerbs einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Verbraucherinteressen.

Seit der Reform des deutschen Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb ist ausdrücklich klargestellt, dass der Schutz vor unlauterem Wettbewerb nicht nur im Interesse der Mitbewerber, sondern auch der Verbraucherinnen und Verbraucher ist.

Damit wird deutlich, Verbraucherpolitik ist kein isoliertes Politikfeld, sondern Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite her.

Für die Wahrnehmung der Interessen der europäischen Verbraucher, insbesondere im Hinblick auf grenzüberschreitende Probleme, gibt es darüber hinaus das Netz der Europäischen Verbraucherzentren.

### 3. Finanzierung

Auch wenn der Verbraucherschutz damit im wesentlichen privatrechtlich organisiert ist, wird die Arbeit der Verbraucherzentralen in erheblichem Umfang durch öffentliche Mittel finanziert. Dies ist vielleicht ein nicht unwesentlicher Unterschied zur Situation in anderen Ländern.

Auf Bundesebene wird der Verbraucherzentrale Bundesverband zum Beispiel im Jahr 2007 mit 8,7 Mio. € gefördert. Darüber hinaus fließen Projektmittel sowohl an die Verbraucherzentralen der Länder als auch den Verbraucherzentrale Bundesverband.

## III. Individueller und kollektiver Verbraucherschutz

### 1. Begrifflichkeiten

Von Interesse ist auch die Unterscheidung zwischen individuellem und kollektivem Verbraucherschutz.

Der individuelle Verbraucherschutz meint den Schutz der Interessen des Einzelnen in einem konkreten Fall.

Der kollektive Verbraucherschutz dagegen dient dem darüber hinausgehenden Schutz spezieller Gruppeninter-

ressen, hier den Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher.

## 2. Situation in Deutschland

Die Rechtsdurchsetzung ist in Deutschland ganz überwiegend individualrechtlich geprägt. Das bedeutet, dass sich in aller Regel der Einzelne um die Geltendmachung und Durchsetzung seiner Rechte kümmern muss.

Selbstverständlich können sich die Verbraucher rechtskundiger Hilfe bedienen.

Auch die Verbraucherzentralen unterstützen Verbraucher bei der außergerichtlichen Besorgung ihrer Rechtsangelegenheiten. Darüber hinaus können sie unter bestimmten Voraussetzungen auch vor Gericht Forderungen von Verbrauchern durchsetzen.

Deutschland kennt im Bereich des Verbraucherschutzes aber auch eine Reihe kollektiver Rechtsschutzelemente:

- 1965 Einführung der Unterlassungsklage als Verbandsklage im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
- 1977 Einführung der Unterlassungsklage im Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen

- 2000 Umsetzung der RL 98/27 über Unterlassungsklagen mit Einführungen der allgemeinen Verbraucherverbandsklage
- 2001 Schaffung eines eigenständigen Unterlassungsklagengesetzes
- 2004 Einführung eines Anspruches auf Gewinnabschöpfung im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
- 2005 Verabschiedung des Kapitalanlegermusterverfahrensgesetz
- 2006 Ausweitung des Unterlassungsklagengesetzes für grenzüberschreitende Fälle

### III. Systemwechsel im Verbraucherschutz mit der EG-Verordnung 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz

#### 1. Wechsel der Politik auf EU-Ebene

Die EG-Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ist derzeit der wohl sichtbarste Ausdruck einer veränderten EU-Politik zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher.

Kennzeichnend für diesen Wandel sind neben Fragen zum Beispiel der weiteren Harmonisierung des Verbraucherschutzrechts auch Überlegungen zu strukturellen Fragen des Verbraucherschutzes. Ziel ist es dabei, die Rechtsdurchsetzung weiter zu verbessern.

Was die Rechtsdurchsetzung und damit verbundene strukturelle Fragen betrifft, ist auf Gemeinschaftsebene eine Präferenz für behördliche Strukturen festzustellen. Während Fragen der Rechtsdurchsetzung bislang vorrangig nationalstaatlichen Regelungen vorbehalten geblieben sind, sollen nun - jedenfalls zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen - gemeinschaftliche Regelungen unverzichtbar sein.

Mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz hat die Kommission im Jahr 2003 dann konsequent den Weg hin zu einer strukturellen Neuausrichtung des Verbraucherschutzes eingeschlagen. Behördlichen Durchsetzungssystemen wird - jedenfalls bei grenzüberschreitenden Fällen - der Vorrang eingeräumt.

## 2. Auswirkungen auf Deutschland

In Deutschland werden aber - wie bereits erwähnt - Verstöße gegen Verbraucherschutzvorschriften ganz überwiegend durch privatrechtlich organisierte Einrichtungen, wie die Verbraucherzentralen oder die Wettbewerbszentrale, mit zivilrechtlichen Mitteln verfolgt.

Das System von Abmahnungen und Unterlassungsklagen, verknüpft mit der Möglichkeit auch durch einstweilige Verfügungen rasch bei Verstößen zu handeln, kennzeichnet das deutsche System.

Das Ziel der Kommission, den Wandel der Verbraucherpolitik auch auf organisatorischer Ebene zu vollziehen, wird dadurch deutlich, dass ihr ursprünglicher Vorschlag keine Möglichkeit vorsah, privatrechtlich organisierte Einrichtungen in die Durchsetzung der Verbraucherrechte einzubinden.

Für Deutschland war und ist die Einbindung privatrechtlicher Organisationen ein wichtiger Punkt.

Die notwendige Verbesserung des grenzüberschreitenden Verbraucherschutzes ist für Deutschland immer ein wichtiges Anliegen gewesen. Zur notwendigen Koordination auf Gemeinschaftsebene sah man auch die Notwendigkeit, eine neue zentrale Verbindungsstelle einzurichten.

Deutschland wollte aber nicht darauf verzichten, die über Jahrzehnte im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes bewährten Strukturen zu Gunsten einer reinen Behördenlösung aufzugeben.

Die deutschen Bedenken gegen ausschließlich behördliche Strukturen wurden auch vom Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments geteilt. Der mehrheitlich vom Ausschuss befürwortete Entwurf für eine Entschließung des Europäischen Parlaments sah unter anderem vor, dass auch „Organe und Institutionen, die ein legitimes Interesse an der Unterbindung von innerge-

meinschaftlichen Verstößen haben“, eingebunden werden können.

Aus deutscher Sicht ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass es nach intensiven Beratungen gelungen ist, die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz auch für andere Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung zu öffnen.

Die Verordnung sieht in Artikel 4 Absatz 2 vor, dass neben den zuständigen Behörden auch solche Stellen tätig werden können, die ein legitimes Interesse daran haben, gegen grenzüberschreitende Verbraucherrechtsverstöße vorzugehen. In Deutschland sind das insbesondere die Verbraucherzentralen, aber auch die Wettbewerbszentrale.

#### **IV. Anwendung der EG-Verordnung 2006/2004 in Deutschland**

##### **1. Behördliche Ebene**

Mit dem am 29.12.2006 in Kraft getretenen EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz sind in Deutschland die Voraussetzungen geschaffen worden, um die EG-Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz anzuwenden.

Die zentrale Rolle bei der Anwendung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz spielt das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesverbraucherschutzministeriums.

Das BVL ist zunächst einmal die nach der Verordnung vorgesehene zentrale Verbindungsstelle, die den Informationsaustausch und die Koordinierung im Rahmen des neu geschaffenen europäischen Netzwerkes für Deutschland sicherstellt.

Daneben ist das BVL auch in der Mehrzahl der von der Verordnung erfassten Rechtsbereiche zuständige Behörde. Als solche hat sie die Aufgabe, die erforderlichen Maßnahmen vorzunehmen, um einen grenzüberschreitenden Verstoß gegen verbraucherschützende Vorschriften abzustellen.

Für den Bereich der Finanzdienstleistungen und den Luftverkehr sind, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bzw. das Luftfahrt-Bundesamt zuständige Behörden.

Landesbehörden sind dann zuständig, wenn es um Verstöße gegen die Fernsehrichtlinie, das Preisangabenrecht oder die Richtlinie für Humanarzneimittel geht.

Den zuständigen Behörden werden in enger Anlehnung an die EG-Verordnung die notwendigen Kompetenzen gegeben, um gegen Verbraucherrechtsverstöße wirksam vorgehen zu können. So können die zuständigen Behörden zum Beispiel

- von den betreffenden Unternehmen alle erforderlichen Auskünfte verlangen,
- Unterlagen einsehen
- Ausdrücke elektronischer Daten verlangen und
- Geschäfts- und Betriebsräume betreten.

Stellt die Behörde einen Verstoß fest, so wird das betreffende Unternehmen verpflichtet, den Verstoß zu beseitigen oder auch bei Wiederholungsgefahr künftige Verstöße zu unterlassen. Bei Verstößen hiergegen gegen eine behördliche Anordnung kann ein Zwangsgeld von bis zu 250.000 € verhängt werden.

Wichtig ist, dass die zuständigen Behörden nur bei grenzüberschreitenden Verstößen und auch nur im Interesse des kollektiven Verbraucherschutzes tätig werden können. Dies bedeutet, dass die Behörde dann nicht einschreiten kann, wenn es darum geht, den Ansprüchen eines einzelnen Verbrauchers zur Durchsetzung zu verhelfen. Dies gilt etwa für Erfüllungsansprüche aus Verträgen oder Schadensersatzansprüche.

Die Behörde wird mit dem Ziel tätig, das verbraucherschwache Verhalten abzustellen und für die Zukunft zu verhindern.

##### **2. Einbindung privater Einrichtungen**

Um das zivilrechtliche Durchsetzungssystem, das sich schon in der Vergangenheit bewährt hat, möglichst weitgehend zu erhalten, hat Deutschland von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die ihm die EG-Verordnung bietet.

Unser Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz sieht ausdrücklich vor, dass die zuständige Behörde, bevor sie selbst aktiv wird, einen geeigneten Dritten mit der Durchsetzung der Verbraucherrechte beauftragen soll.

Als Dritte kommen die Einrichtungen und Verbände in Betracht, die zum Beispiel schon nach dem Unterlassungsklagengesetz oder dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb berechtigt sind, bei Verstößen gegen verbraucherschützende Vorschriften tätig zu werden. Dies sind insbesondere die Verbraucherzentralen und die Wettbewerbszentrale.

Eine Beauftragung Dritter kommt allerdings nur dann in Frage, wenn der Dritte die Gewähr dafür bietet, dass er die Aufgabe ordnungsgemäß erfüllt.

Ist eine Beauftragung erfolgt, so können etwa die Verbraucherzentralen mit den ihnen schon bislang zustehenden Rechtsinstrumenten gegen Rechtsverstöße vorgehen. Insbesondere die Möglichkeit, mit einstweiligen Verfügungen gegen verbraucherrechtswidrige Praktiken vorzugehen, garantiert ein rasches und effektives Einschreiten.

Die Möglichkeiten nach dem Unterlassungsklagengesetz wurden mit dem Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz noch erweitert. So ist heute sicher gestellt, dass die Verbraucherzentralen zum Beispiel auch gegen ein Unternehmen in Deutschland vorgehen können, welches im Fernabsatz Verbraucher in den Niederlanden schädigt.

Letztlich liegt die Verantwortung für die Bekämpfung grenzüberschreitender Verbraucherrechtsverstöße aber immer bei der zuständigen Behörde. Sie muss innerhalb des Netzwerkes europäischer Behörden sicherstellen, dass die berechtigten Amtshilfeersuchen aus den anderen Mitgliedstaaten durchgesetzt werden. Dies wird insbesondere dann wichtig, wenn im konkreten Fall Zwangsmaßnahmen, notwendig sind. Über derartige Kompetenzen verfügen die privaten Dritten nicht, so dass hier ein Tätigwerden der zuständigen Behörde unverzichtbar ist.

Wichtiger Punkt in der Zusammenarbeit zwischen zuständiger Behörde und beauftragtem Dritten ist die Ein-

haltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften. Hierauf werden die privaten Einrichtungen besonders verpflichtet werden.

Das nationale Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz ermächtigt das BVL für die Zusammenarbeit mit privaten Einrichtungen einen Rahmenvertrag abzuschließen.

Ein entsprechender Vertrag, der mit dem Verbraucherzentrale Bundesverband und der Wettbewerbszentrale abgeschlossen werden soll, befindet sich derzeit in der Schlussabstimmung. Kernelemente dieses Vertrages werden u. a. sein:

- datenschutzrechtliche Bestimmungen,
- Regelung des Verteilung eingehender Amtshilfeersuchen zwischen den Partnern und
- Informationspflichten gegenüber der zuständigen Behörde.

### 3. Einbindung der anderen Mitgliedstaaten

Wichtig ist, das nach Artikel 8 der EG-Verordnung die Einbindung Dritter das Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat voraussetzt, der das Amtshilfeersuchen ausgesprochen hat.

Mein Appell geht an dieser Stelle an alle Mitgliedstaaten, die Möglichkeiten, die das EG-Recht zur Einbin-

dung dritter Stellen im grenzüberschreitenden Verbraucherschutz eröffnet, nicht ohne Grund einzuschränken.

Ich bin zuversichtlich, dass ein Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten dazu beitragen wird, nationale Rechtsdurchsetzungssysteme in ihrer Unterschiedlichkeit besser zu verstehen und auch nationale Besonderheiten zu akzeptieren. Hierzu kann auch gerade diese Konferenz beitragen.

Vielen Dank!