

Präventiver Verbraucherschutz: Vorbeugen ist besser als Heilen

I. Die Ausgangslage

Der „Verbraucherschutz“ (genauer: der Schutz des privaten Endverbrauchers vor defekten oder gefährlichen Produkten, unlauteren Vertriebsmethoden, unlauteren Geschäftsbedingungen, überhöhten Preisen und Überschuldung) gehört seit Jahren zu den international aktuellsten rechtspolitischen Themen unserer Zeit¹. Die Gründe hierfür sind nicht schwer zu entdecken: Der Konsum gewinnt in der modernen Gesellschaft immer größere Bedeutung – man spricht geradezu von „Konsumgesellschaft“ –, denn mit steigendem Wohlstand wächst die Nachfrage breiter Schichten nach Waren und Dienstleistungen. Zugleich hat sich die Stellung der Verbraucher eher verschlechtert als verbessert: Während die Verbraucher in der marktwirtschaftlichen Ordnung als Nachfrager gleich stark sein sollten wie die Anbieter, sind sie den Anbietern heute in Wirklichkeit meistens weit unterlegen.

Die schwache Position der Verbraucher hat mehrere Ursachen: Zum einen wächst die Marktmacht der Anbieter durch die zunehmende Unternehmenskonzentration und durch wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen oder Verhaltensweisen. Zum anderen ist die Orientierung der Verbraucher immer schwieriger geworden: Das – zunehmend internationale – Angebot an Waren und Dienstleistungen lässt sich häufig nicht mehr überschauen; die Verbraucher sind heute meistens nicht in der Lage, die zahlreichen Angebote bezüglich Qualität, Preis und sonstiger Konditionen zu vergleichen; wegen der wachsenden Verbreitung neuer Werkstoffe und Fertigungsmethoden reichen ihre Kenntnisse oft nicht einmal aus, um auch nur die Zusammensetzung und Herstellungsart eines bestimmten Einzelprodukts sowie etwaige damit verbundene Gefahren für ihre Sicherheit oder Gesundheit zu beurteilen; die Beratung des Kunden durch den Handel ist infolge

neuer Vertriebsformen (Selbstbedienungsläden, Einkaufszentralen, Versandhäuser) zurückgegangen; eine intensive Werbung ist mehr auf suggestive Beeinflussung der Verbraucher bedacht als auf sachliche Aufklärung; und es haben sich neue, oft höchst fragwürdige Verkaufs- und Werbemethoden entwickelt. Schließlich sind die Verbraucher den Anbietern nicht zuletzt auch deshalb unterlegen, weil sie weniger versiert und weniger gut organisiert sind.

Die Unterlegenheit der Verbraucher wird dadurch bestätigt, dass der einzelne Konsument es oft schwer hat, ihm zustehende Ansprüche im konkreten Fall durchzusetzen, zumal die Anbieter die üblichen Allgemeinen Geschäftsbedingungen regelmäßig einseitig zu ihren Gunsten ausgestalten. Es überrascht deshalb nicht, dass empirische Untersuchungen bei vielen Verbrauchern ein beträchtliches Maß an Unzufriedenheit registriert haben.

Die aus dieser Lage resultierende Forderung nach einem besseren Verbraucherschutz hat international zunehmend Verständnis und Anerkennung gefunden². So haben inzwischen viele Staaten – darunter auch Deutschland – den Verbraucherschutz in zahlreichen Punkten verbessert. Zudem wird der Gedanke des Verbraucherschutzes zunehmend auch auf übernationaler Ebene beachtet, so im Rahmen der Europäischen Union, des Europarats, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der UNO. Die Europäische Union hat inzwischen zahlreiche Regelungen zum Schutze der Verbraucher getroffen, die für alle Mitgliedstaaten maßgebend sind³.

II. Der BSE-Skandal

Trotz aller inzwischen erreichten Fortschritte gibt es beim Verbraucherschutz nach wie vor erhebli-

1 Vgl. Eike von Hippel, Verbraucherschutz, Tübingen 1986³; Norbert Reich/Hans-W. Micklitz, Verbraucherschutzrecht in den EG-Staaten, Baden-Baden 1981; Norbert Reich, Europäisches Verbraucherrecht, Baden-Baden 1996; Josef Drexl, Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers, Tübingen 1998.

2 Vgl. hierzu sowie zu weiteren hier dargestellten Aspekten E. von Hippel (Anm. 1), S. 5 ff.

3 Vgl. N. Reich (Anm. 1); J. Drexl (Anm. 1), S. 44 ff.; Klaus Tonner, Die Rolle des Verbraucherrechts bei der Entwicklung eines europäischen Zivilrechts, in: Juristenzeitung, 51 (1996) 11, S. 533 ff.; Reiner Schulze/Hans Schulte-Nölke (Hrsg.), Die Schuldrechtsreform vor dem Hintergrund des Gemeinschaftsrechts, Tübingen 2001.

che Defizite, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil der Präventionsgedanke bisher zu kurz kommt. Nach zahlreichen früheren Skandalen (u. a. der Contergan-Katastrophe) hat dies nun besonders der BSE-Skandal deutlich gemacht, der zugleich ein typisches Beispiel dafür ist, dass nötige Maßnahmen von der jeweiligen Lobby häufig verhindert oder doch verzögert werden⁴.

Der BSE-Skandal ist in mehrfacher Hinsicht aufschlussreich. Die Rinderseuche BSE ist 1984 in Großbritannien ausgebrochen und hat sich von dort auf andere Länder ausgebreitet. Nötige Gegenmaßnahmen wurden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene immer wieder vereitelt oder verzögert. Erst im Jahre 1994 verbot die Europäische Union die Verfütterung von „Tiermehl“ (das als Hauptursache der Seuche gilt) an Rinder. Erst 1996 verhängte sie ein totales Ausfuhrverbot für britische Rindfleischprodukte; erst im November 2000 entschloss sie sich (ab dem 1. 1. 2001) zu einem allgemeinen Tiermehlverbot – freilich nur für die Dauer eines halben Jahres –, und zwar insbesondere auf Drängen der deutschen Bundesregierung, die (nachdem zuvor immer wieder behauptet worden war, Deutschland sei BSE-frei und deutsches Rindfleisch sei sicher) nun angesichts des Verbraucherstreiks und des zusammenbrechenden Rindfleischmarkts hektisch zu retten suchte, was noch zu retten war. Bis dahin waren Verdachtsfälle in Deutschland unter den Teppich gekehrt worden.

Nachdem in Großbritannien inzwischen über 80 Menschen an einer Variante der Creutzfeld-Jacob-Krankheit gestorben sind, die auf den BSE-Erreger zurückgeführt wird (wobei wegen der langen Inkubationszeit noch weit höhere Zahlen zu erwarten sind), rechnen Experten auch in Deutschland mit solchen Fällen. Angeblich befürchtet EU-Verbraucherschutzkommissar David Byrne, dass in Deutschland eine ähnliche Entwicklung droht wie in Großbritannien. Dort waren innerhalb von 16 Jahren 180 000 BSE-Fälle aufgetreten. Mehr als vier Millionen Rinder wurden notgeschlachtet. Insgesamt hat die Rinderseuche auf der Insel Kosten von 20 Milliarden Mark verursacht. Zwar wird die Gefahr neuer Infektionen nun dadurch reduziert, dass Schlachtrinder inzwischen EU-weit ab einem Alter von 30 Monaten und in Deutschland (seit Ende Januar) ab einem Alter von 24 Monaten auf BSE getestet werden müssen. Aber die bisher verfügbaren Tests garantieren keine volle Sicherheit, und das Ausmaß der bereits bestehenden Infektionen ist unbekannt.

4 Vgl. Eike von Hippel, Zur Notwendigkeit einer präventiven Jurisprudenz: Vorbeugen ist besser als Heilen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 34 (2001) 4, S. 145 ff.

Im Hinblick auf jahrzehntelange weltweite Exporte von Tiermehl aus der EU (die erst seit dem 1. 1. 2001 verboten sind) hat die UN-Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation (FAO) Ende Januar vor einer weltweiten Ausbreitung von BSE gewarnt und Vorkehrungen aller Staaten gegen die Rinderseuche gefordert. Inzwischen haben viele Länder den Import von EU-Rindfleisch ganz oder teilweise untersagt. Die BSE-Krise betrifft also nicht nur die nationale und die europäische, sondern auch die internationale Ebene.

III. Der Präventionsgedanke

1. Produktschäden

Der Präventionsgedanke muss künftig überall stärker beachtet werden⁵. Besonders wichtig ist er für den gesamten Bereich der Produktschäden⁶. Obwohl die Verschärfung der Produkthaftung (d. h. die Haftung für Schäden, die durch fehlerhafte Produkte oder infolge mangelhafter Information über Produktgefahren entstehen) viele Hersteller wegen der steigenden Kosten zu verstärkten Bemühungen um eine Schadensprophylaxe veranlasst, garantiert sie keinen ausreichenden Schutz der Verbraucher vor defekten und gefährlichen Produkten. Deshalb hat der Gesetzgeber in Deutschland und anderen Staaten zusätzlich administrative Kontrollsysteme (für Lebensmittel und Arzneimittel, zunehmend aber auch für weitere Produkte) geschaffen, deren Ausstattung und Kontrolltätigkeit freilich häufig unzureichend ist.

Ein besonderer Sorgenpunkt sind die unzähligen Chemikalien, deren Risiken bisher oft nicht (hinreichend) geklärt sind⁷. Zu Recht hat deshalb die EU-Kommission vorgeschlagen, nachträglich 6 350 Substanzen zu überprüfen und 1 350 davon (die als besonders gefährlich gelten) einem strengen Zulassungsverfahren zu unterwerfen. Man kann nur hoffen, dass sich dieser Vorschlag trotz des heftigen Widerstandes der Lobby durchsetzen wird.

Zu beanstanden ist im Übrigen, dass der Staat trotz der gigantischen Tabak- und Alkoholschäden (man rechnet in Deutschland jährlich mit 100 000 Tabaktoten und 40 000 Alkoholtoten) bisher kaum etwas unternommen hat, um die Bürger

5 Vgl. E. von Hippel (Anm. 1), S. 263 ff.

6 Vgl. u. a. N. Reich (Anm. 1), S. 401 ff., 445 ff.; J. Drexel (Anm. 1), S. 364 ff.; Werner Müller, Produkthaftung in Deutschland, in: Horst-Dieter Hensen u. a., Allgemeine Geschäftsbedingungen und Verbraucherschutz, Frankfurt/M. 1998, S. 101 ff.

7 Vgl. N. Reich, ebd., S. 468 ff.

vor den Gefahren des Tabakkonsums und des Alkoholmissbrauchs zu schützen⁸. Dies widerspricht der staatlichen Schutzpflicht, die jedenfalls gegenüber den ungeborenen Kindern und Passivrauchern besteht, aber auch gegenüber Rauchern und Trinkern, soweit diese süchtig (und deshalb nicht willensfrei) oder minderjährig sind.

Wie die internationale Entwicklung zeigt, wächst nun das Bewusstsein dafür, dass neben den illegalen Drogen auch die legalen Drogen Tabak und Alkohol sehr viel entschiedener als bisher bekämpft werden müssen. Besonders wichtig ist es, dafür zu sorgen, dass die Kosten der Tabak- und Alkoholschäden (entsprechend dem Verursacherprinzip) von der Tabakindustrie bzw. der Alkoholindustrie getragen werden. Dies entspricht nicht nur der Gerechtigkeit, sondern kommt auch der Prävention zugute. Aufgrund internationaler Erfahrungen steht nämlich fest, dass Preiserhöhungen den Konsum von Tabak und Alkohol verringern. Deshalb ist zu hoffen, dass das amerikanische Beispiel Schule macht: In den USA hat sich die Tabakindustrie im November 1998 verpflichtet, im Laufe von 25 Jahren 206 Mrd. Dollar zu zahlen. Mit diesem Geld sollen Kosten gedeckt werden, die dem Gesundheitssystem durch das Rauchen entstehen. Um das Geld aufzubringen, haben die Tabakkonzerne den Preis für ein Päckchen Zigaretten inzwischen um 50 Cent auf 3,25 Dollar erhöht.

2. Unlautere Vertriebsmethoden

Auch bezüglich unlauterer Vertriebsmethoden sollte der Präventionsgedanke stärker als bisher betont werden⁹. So liegt es nahe, bestimmte Arten von Werbung oder Vertriebsmethoden grundsätzlich zu verbieten (z.B. Tabakwerbung, Verbot unerbetener Vertreter-Hausbesuche) oder einer Vorkontrolle zu unterwerfen (z.B. öffentliche Arzneimittelwerbung). Des Weiteren sollte man unlauterer Werbung durch eine bessere Information der Verbraucher entgegenwirken: durch Informationspflichten der Anbieter, durch Gegeninformationen und durch den Aufbau objektiver Informationssysteme. Schließlich müssen die Sanktionen gegen unlautere Werbung und die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung so entwickelt werden, dass Normverstöße nicht mehr lohnen.

Besonderes Interesse verdient insoweit das seit 1971 bestehende schwedische Modell eines staat-

⁸ Vgl. Eike von Hippel, Willkür oder Gerechtigkeit, Berlin 1998, § 10 (Zur Bekämpfung der Tabak-Epidemie); ders., Zur Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 32 (1999) 4, S. 132 ff.

⁹ Vgl. u. a. Inge Scherer, Privatrechtliche Grenzen der Verbraucherwerbung, Berlin 1996.

lichen Verbraucher-Ombudsmanns, das inzwischen von anderen Staaten übernommen worden ist. Der Verbraucher-Ombudsmann soll für die Durchsetzung eines Gesetzes gegen unlautere Vertriebsmethoden und eines Gesetzes gegen unlautere Geschäftsbedingungen sorgen. Verstößt ein Anbieter gegen diese Gesetze, so kann der Ombudsmann auf Unterlassung klagen oder (in Fällen von geringerer Bedeutung) einen Verbotsbescheid erlassen. Wichtiger ist freilich, dass der Ombudsmann sich nicht auf die repressive Bekämpfung von Einzelfällen beschränkt, sondern dass er in Zusammenarbeit mit den betroffenen Branchenorganisationen, wissenschaftlichen Experten und Fachbehörden empfehlende Richtlinien ausarbeitet, die präventiv wirken.

Ebenso sorgt in den USA eine unabhängige Bundesbehörde, die *Federal Trade Commission*, für einen präventiven Schutz der Verbraucher, indem sie Richtlinien und Verordnungen erlässt und sich zudem für die Entschädigung von Verbrauchern einsetzt, die unlauteren Geschäftsmethoden zum Opfer gefallen sind.

3. Unlautere Geschäftsbedingungen

Sehr wichtig ist der Präventionsgedanke auch für die Kontrolle unlauterer Geschäftsbedingungen¹⁰. Obwohl die deutsche Rechtsprechung seit langem eine beachtliche Kontrolle solcher Geschäftsbedingungen entwickelt und der Gesetzgeber diese Kontrolle durch das Gesetz über Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) vom 9. 12. 1976 noch verstärkt hat, ist der Schutz des Verbrauchers vor unlauteren Geschäftsbedingungen bis heute unvollkommen geblieben. Die richterliche Kontrolle hat nämlich die Schwäche, dass sie jeweils nur bezüglich einzelner Klauseln und nur mit Wirkung für den Einzelfall erfolgt, ferner mit erheblichen Unsicherheiten belastet ist und zudem nur eingreift, wenn ein betroffener Kunde einen Prozess mit dem Unternehmer riskiert. Da die weitaus meisten Kunden wegen fehlender Rechtskenntnis oder aus Scheu vor dem erforderlichen Aufwand und dem Prozessrisiko nicht vor Gericht gehen, gelingt es dem Unternehmer regelmäßig, unbillige Geschäftsbedingungen in der Praxis durchzusetzen. Zudem fehlt es an einer strafrechtlichen Sanktion, die skrupellose Unternehmer abschrecken könnte. Ein Unternehmer, der rechtswidrige Geschäftsbedingungen verwendet, riskiert bisher lediglich, dass ein Gericht im (seltenen) Prozessfall die betreffenden Klauseln für unwirksam erklärt.

¹⁰ Vgl. N. Reich (Anm. 1), S. 34 ff.; J. Drexel (Anm. 1), S. 328 ff.; Horst-Dieter Hensen, Das AGB-Gesetz, in: ders., (Anm. 6), S. 1 ff.

Auch die Zulassung der Verbandsklage durch das AGB-Gesetz hat an dem Vollzugsdefizit bisher nicht viel geändert, denn die Aktivität der Verbraucherverbände ist aus personellen und finanziellen Gründen beschränkt.

Im Übrigen kann auch die beste richterliche Kontrolle nicht verhindern, dass die Anbieter unbillige Geschäftsbedingungen zunächst einmal in den Verkehr bringen und davon bis zum Abschluss eines eventuellen Gerichtsverfahrens profitieren können. Eine durchgreifende Abhilfe setzt eine Präventivkontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen voraus, die in einigen Bereichen bereits erfolgreich getestet worden ist. Lehnt man eine solche Präventivkontrolle (Genehmigungspflicht oder doch Registrierungspflicht Allgemeiner Geschäftsbedingungen mit „Grobkontrolle“) als zu weitgehend ab, so ist wenigstens eine behördliche Klagebefugnis zu befürworten. Wie das schwedische Beispiel zeigt, gibt ein Klagerecht der Verbraucherschutzbehörde nämlich ein Druckmittel in die Hand, mit dessen Hilfe sie im Verhandlungswege branchenweit auf eine angemessene Ausgestaltung Allgemeiner Geschäftsbedingungen hinwirken kann.

4. Überhöhte Preise

Auch für den Schutz vor überhöhten Preisen ist der Präventionsgedanke von größter Bedeutung¹¹. Da der Wettbewerb des Verbrauchers bester Freund ist (weil er die Anbieter ständig dazu anhält, ihre Angebote zu verbessern), gilt es zu verhindern, dass die marktwirtschaftliche Preisbildung durch wettbewerbswidriges Verhalten der Wirtschaft (Absprachen oder Missbrauch marktbeherrschender Stellungen) verfälscht wird. Ebenso fatal sind künstlich erhöhte, staatlich garantierte Preise, denn sie bewirken nicht nur eine Zusatzbelastung der Verbraucher, sondern führen auch – wie der Agrarsektor zeigt – zur Produktion teurer Überschüsse, deren „Bewirtschaftung“ (Lagerung, subventionierter Export oder sogar Vernichtung) zusätzliche Mittel verschlingt¹². Zu Recht vertreten Experten deshalb seit langem die Ansicht, statt weiter die Produktion zu subventionieren, sollten lieber die Einkommen der Landwirte direkt (unter Berücksichtigung sozialer Aspekte und der Umweltbelange) gestützt werden. Dann würde die künstliche Preiserhöhung für Agrarprodukte und der Anreiz zur Überproduktion entfallen.

11 Vgl. E. von Hippel, Willkür oder Gerechtigkeit (Anm. 8), § 4 (Preisgerechtigkeit?).

12 Vgl. Eike von Hippel, Rechtspolitik, Berlin 1992, § 16 (Agrarpolitik: Reform oder Elend ohne Ende?).

In anderen wichtigen Bereichen (Telekommunikation, Strom) sind durch „Deregulierung“ (Liberalisierung) inzwischen beachtliche Preissenkungen erreicht worden¹³.

Zu befürworten ist ferner eine *Aktivierung des Wucherverbots*, das von der Rechtsprechung zunehmend genutzt wird, um krasse Preisungerechtigkeiten zu verhindern. So hat die Judikatur den Schutz des Darlehensnehmers vor überhöhten Zinsen bei Verbraucherkrediten wesentlich verbessert: § 138 BGB (der sittenwidrige Rechtsgeschäfte für nichtig erklärt) wird nun angewandt, wenn der vereinbarte Zins den Marktzins um mehr als das Doppelte überschreitet¹⁴. Mit Hilfe dieser Wuchergrenze (doppelter Marktpreis) kann man grobe Preisungerechtigkeiten jetzt auch in anderen Bereichen besser als zuvor bekämpfen.

Wichtig ist schließlich, die Verbraucher *durch Information* vor überhöhten Preisen zu schützen. So besteht in vielen Ländern die Pflicht zur Preisauszeichnung und speziell im Kreditgewerbe die Pflicht zur Angabe des effektiven Jahreszinses. Darüber hinaus fördern zahlreiche Staaten die Verbreitung von Informationen (Preisvergleichen, vergleichenden Warentests) durch die Verbraucherverbände. Einige Länder (darunter auch Deutschland) haben sogar staatlich finanzierte Warentestinstitute geschaffen.

5. Schutz vor Überschuldung

Wachsende Bedeutung hat der Schutz des Verbrauchers vor Überschuldung gewonnen, denn es nehmen immer mehr Verbraucher Kredite auf, ohne mögliche Risiken (wie langwierige Erkrankungen, Arbeitslosigkeit, Scheidung) hinreichend zu bedenken¹⁵. So gibt es in Deutschland heute 2,8 Millionen Haushalte, die überschuldet sind.

Mit Hilfe eines „Verbraucherkonkurses“ (den die neue Insolvenzordnung ab 1999 eingeführt hat) können sich überschuldete Verbraucher von ihren Schulden befreien, wenn sie während einer sieben-

13 Vgl. Machatschke, Freiheit in Raten, in: Die Welt vom 31. 12. 1997, S. 14: „Die Telekommunikation, noch bis Ende der 80er Jahre als unbedingtes Staatsmonopol verteidigt, kommt vollständig in den freien Wettbewerb. Und gleich vom Start an profitiert der Souverän der Marktwirtschaft, der Kunde, durch stark sinkende Preise... Die Telekommunikation ist jedoch nur eines von vielen Beispielen für eine langsame, zu langsame Deregulierungspolitik. Grundlegende Reformen geraten fast stets in die Mühlen von Lobbyisten und Bürokraten. Die Freiheit des Leistungswettbewerbs – übrigens nicht eine Frage politischer Gnade, sondern der Gerechtigkeit – kommt allenfalls in Raten...“

14 Siehe die Leitentscheidung des Bundesgerichtshofs vom 12. 3. 1981, BGHZ 80, 153 (161) = NJW 1981, 1206 (1207).

15 Vgl. Eike von Hippel, Herausforderungen der Rechtswissenschaft, in: Juristenzeitung, 53 (1998), S. 529 ff.; Reinhard Bindemann, Verbraucherkonkurs, Berlin 1999².

jährigen Wohlverhaltensphase regelmäßig den pfändbaren Teil ihres Einkommens zur Schuldentilgung abführen. Da diese Regelung nicht nur dem Schuldner nützt, sondern auch dem Gläubiger, der jetzt wenigstens mit Teilzahlungen rechnen kann, während er sonst ganz leer ausgehen würde, ist diese Regelung zu begrüßen, obwohl sie nicht mehr als eine Notlösung sein kann, die sich zudem nur schwer mit dem Gedanken der Privatautonomie (Selbstbestimmung und Selbstverantwortung) vereinbaren lässt.

Besser wäre es jedenfalls, Überschuldungen möglichst weitgehend zu vermeiden. Deshalb sollten die Verbraucher (durch Schulen, Medien, Verbraucherverbände und Schuldnerberatungsstellen) immer wieder darüber belehrt werden, wie kostspielig und gefährlich eine zu unbedenkliche Verschuldung ist. Zudem gilt es, übersteuerten Krediten entgegenzuwirken: So sollte die von der Rechtsprechung für Konsumentenkredite entwickelte Wuchergrenze (doppelter Marktzins) gesenkt werden, zumal Mietwucher bereits bei Überschreitung der ortsüblichen Miete um 50 Prozent bejaht wird. Die Vermittlung von Konsumentenkrediten durch Kreditvermittler (die den Kredit unnötig verteuern) sollte verboten werden. In Fällen, in denen schon beim Abschluss eines Kreditvertrages mit einer ausweglosen Überschuldung des Kreditnehmers gerechnet werden musste, sollte der Darlehensvertrag wegen Verstoßes gegen § 138 BGB als nichtig betrachtet werden.

Nicht minder bedeutsam ist der Präventionsgedanke bei der Ausgestaltung des Schutzes in *einzelnen typischen Konsumfällen*, so beim Schutz des Käufers, Kreditnehmers, Versicherungsnehmers, Unterrichtsnehmers und Touristen. Als wichtig für die Prävention hat sich insoweit z. B. das Widerstandsrecht erwiesen, das der Gesetzgeber dem Verbraucher in manchen Fällen eingeräumt hat, so bei Kreditgeschäften und bei Haustürgeschäften¹⁶.

IV. Sanktions- und Vollzugsdefizite

Der Präventionsgedanke fordert nicht zuletzt, Sanktionsdefizite und Vollzugsdefizite (speziell bezüglich der Abschöpfung illegaler Gewinne) zu vermeiden, weil die verbraucherschützenden Regelungen sonst nicht ernst genommen werden. Deshalb sollten geschädigte Verbraucher nach amerikanischem Vorbild außer dem normalen Schadensersatz zusätzlich Strafschadensersatz

¹⁶ Vgl. N. Reich (Anm. 1), S. 356 ff.

(„punitive damages“) erhalten, wenn ein Anbieter sich besonders anstößig verhält (z. B. die Produktsicherheit missachtet oder seine Leistung arglistig verweigert). Verstöße gegen das AGB-Gesetz sollten zumindest in krassen Fällen mit einem Bußgeld geahndet werden¹⁷, und Bußgelder sollten hier wie in anderen Fällen (z. B. bei Verstößen gegen das Lebensmittelrecht oder das Kartellrecht) so bemessen werden, dass sie (zum Mindesten) illegale Gewinne des Anbieters in voller Höhe abschöpfen.

Noch wichtiger ist eine möglichst weitgehende Behebung der Vollzugsdefizite, wie sie nun auch beim BSE-Skandal und beim Schweinemastskandal zutage getreten sind. Es darf nicht länger hingenommen werden, dass verbraucherschützende Regelungen mangels einer effektiven Kontrolle durch Behörden, Verbände oder Verbraucher oft weithin nur auf dem Papier stehen.

Besonders gravierend ist in diesem Zusammenhang, dass die meisten Verbraucher individuelle Ansprüche – namentlich bei geringem Streitwert – nicht oder doch nur in begrenztem Umfang durchsetzen¹⁸. Diesem Missstand gilt es dadurch entgegenzuwirken, dass Selbstkontrollenrichtungen der Wirtschaft (wie der Bankenombudsmann und der vorgesehene Versicherungsombudsmann) geschaffen werden¹⁹, dass die Verbraucherberatungsstellen ausgebaut werden und dass paritätisch besetzte Schlichtungsstellen geschaffen werden, wie sie in manchen Branchen schon bestehen.

In Fällen von Massenschädigungen und in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung sollte man darüber hinaus Verbraucherschutzbehörden und – zumindest subsidiär – Verbraucherverbände ermächtigen, die Ansprüche aller betroffenen Verbraucher gebündelt geltend zu machen. Dadurch würde nicht nur der Rechtsschutz der betroffenen Verbraucher verbessert, sondern zugleich auch drohenden Gesetzesverstößen stärker als bisher entgegengewirkt, weil die Normverletzer nicht mehr ohne weiteres damit rechnen könnten, dass ihnen ihr – oft sehr hoher – illegaler Gewinn erhalten bleibt. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die Einführung einer Gruppenklage („class action“) nach amerikanischem Vorbild zu prüfen.

¹⁷ Während das AGB-Gesetz keine strafrechtlichen Sanktionen enthält, sind in Großbritannien Freizeichnungsklauseln, die Gewährleistungsrechte ausschließen, seit 1978 unter Strafe gestellt, vgl. N. Reich/H.-W. Micklitz (Anm. 1), S. 208.

¹⁸ Vgl. E. von Hippel (Anm. 1) § 6 (Die Durchsetzung individueller Verbraucheransprüche); Harald Koch, Verbraucherprozessrecht. Verfahrensrechtliche Gewährleistung des Verbraucherschutzes, Heidelberg 1990.

¹⁹ Vgl. Thomas von Hippel, Der Ombudsmann im Bank- und Versicherungswesen, Tübingen 2000.

V. Organisationsdefizite

Der Prävention im weitesten Sinne würde endlich eine bessere Organisation der Verbraucher und die Errichtung einer zentralen Verbraucherschutzbehörde dienen.

Eine *bessere Organisation der Verbraucher* würde es den Konsumenten ermöglichen, ihre Interessen durch die Bildung von Gegenmacht stärker zur Geltung zu bringen²⁰. Dazu reicht allerdings nicht aus, dass die Verbraucherverbände (die in Deutschland bisher ganz überwiegend nicht von individuellen Mitgliedern, sondern von anderen Verbänden getragen und weithin durch öffentliche Mittel finanziert werden) im November 2000 einen neuen Bundesverband („Verbraucherzentrale Bundesverband“) gegründet haben. Vielmehr sollten Verbrauchervereine auf Mitgliederbasis entwickelt werden. Dass dies möglich wäre, wird nicht nur durch ausländische Beispiele (wie den holländischen *Consumentenbond* mit etwa einer halben Million Mitglieder) demonstriert, sondern auch durch den seit 1982 bestehenden *Bund der Versicherten*, der inzwischen 40 000 Mitglieder hat, keiner staatlichen Mittel bedarf und im Versicherungssektor viel für die Verbraucher leistet. Im Übrigen könnte einer zu geringen Finanzkraft der Verbraucherverbände durch Abgaben der Unternehmer (z. B. auf Werbung) abgeholfen werden, so wie die Versicherer schon heute für die Kosten der Versicherungsaufsicht aufkommen müssen.

Eine *zentrale Verbraucherschutzbehörde* könnte alle bisherigen Verbraucherschutzaktivitäten koordinieren, für die Durchsetzung des bestehenden Verbraucherschutzrechts sorgen, auf die Verbesserung dieses Rechts hinarbeiten und sich um eine Aufklärung und Erziehung der Verbraucher bemühen²¹. Eine zentrale Behörde ist jedenfalls eher als eine Vielzahl heterogener Verbraucherverbände in der Lage, Gesamtkonzepte für den Verbraucherschutz zu entwickeln und durchzusetzen. Der Behörde können hoheitliche Befugnisse verliehen werden, die bei Verbänden nicht denkbar sind, so etwa das Recht, Verfügungen und Richtlinien oder gar Verordnungen zu erlassen, Auskünfte (z. B. Substantiierung von Werbebehauptungen) zu verlangen, Unterlagen einzusehen und Durchsuchungen vorzunehmen.

²⁰ Als Soziologe hatte Helmuth Schelsky dazu aufgerufen, die „politische Macht der Verbraucher“ zu organisieren; vgl. ders., *Der selbständige und der betreute Mensch*, Stuttgart 1976, S. 57 ff., 78 ff.

²¹ Siehe E. von Hippel (Anm. 1), S. 41 ff., 111, 265 f.

Wie die amerikanischen und schwedischen Erfahrungen zeigen, kann eine Behörde dank solcher Befugnisse branchenweit auf die Beseitigung von Missständen hinwirken. Auf diese Weise wird die punktuell-repressive Kontrolle unlauterer Geschäftsmethoden weithin durch eine (wesentlich rationellere und effektivere) global-präventive Kontrolle ersetzt. Zudem wird die Aktivität einer Verbraucherschutzbehörde weniger durch Kosten- und Haftungsrisiken beeinträchtigt, als dies bei Verbraucherverbänden der Fall ist. Schließlich wäre auch die einer solchen Behörde übertragbare Befugnis, die Entschädigung von Verbrauchern zu verlangen, die unlauteren Geschäftsmethoden zum Opfer gefallen sind, erfolversprechender als die viel diskutierte, aber bis heute nicht realisierte Schadensersatzklage der Verbraucherverbände.

Nach dem Vorbild anderer Staaten (USA, Großbritannien, Schweden) sollte deshalb auch in Deutschland eine zentrale Verbraucherschutzbehörde geschaffen werden. Dass unter dem Druck der BSE-Krise das Bundeslandwirtschaftsministerium im Januar dieses Jahres nach dem Rücktritt von Landwirtschaftsminister Funke in ein „Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft“ unter Leitung der bisherigen Grünen-Parteichefin Renate Künast umbenannt worden ist, ist zwar zu begrüßen, weil damit die traditionelle Liaison des Landwirtschaftsministers mit der Agrarlobby ein Ende gefunden hat, kann aber eine eigenständige, politisch unabhängige Verbraucherschutzbehörde nicht ersetzen.

Es wäre wohl die einfachste und beste Lösung, das Bundeskartellamt zu einer solchen Behörde auszubauen, wie es von mehreren früheren Bundeskartellamtspräsidenten schon vor Jahren befürwortet worden ist. Dafür spricht nicht nur die enge Verzahnung von Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik, sondern auch die Tatsache, dass das Bundeskartellamt bereits heute im Rahmen seiner Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen (§ 22 GWB) zur Kontrolle der Werbung, Allgemeiner Geschäftsbedingungen, der Produktqualität sowie der Preise berechtigt ist und dass darüber hinaus Konditionenkartelle und Konditionenempfehlungen seiner Kontrolle unterliegen.

Zudem liegt es nahe, auch auf europäischer Ebene eine Verbraucherschutzbehörde (zur Durchsetzung europarechtlicher Verbraucherschutznormen) zu schaffen. Nach dem BSE-Skandal hat die EU-Kommission inzwischen wenigstens eine europäische Lebensmittelbehörde befürwortet.

VI. Bilanz und Ausblick

Es sind also zahlreiche Verbesserungen des präventiven Verbraucherschutzes möglich und geboten. Da leider als Regel gilt, dass erst Kinder in den Brunnen fallen müssen, bevor für Prävention gesorgt wird, bedeuten die sich häufenden Katastrophen, Skandale und Krisen unserer Zeit nicht nur ein Übel, sondern auch die Chance, dass überfällige Reformen (gegen alle Widerstände der Lobby) endlich durchgesetzt werden. Das gilt auch für den BSE-Skandal, der inzwischen schon manche Änderungen bewirkt hat und der als „GAU der Landwirtschaft“ vielleicht sogar genügend Druck erzeugen wird, um endlich eine Totalreform der seit langem korrekturbedürftigen und für die Verbraucher nachteiligen Agrarpolitik zu erzwingen²².

Nicht zuletzt ist für den präventiven Verbraucherschutz von großer Bedeutung, dass sich möglichst viele Bürger marktgerecht verhalten und dass Schulen, Medien, Verbraucherverbände und die Stiftung Warentest darauf hinzuwirken suchen. Wie wichtig dies ist, zeigen die immensen Verluste, welche die Verbraucher bisher wegen fehlender oder unzureichender Kenntnisse erleiden. So geben Bürger in Deutschland (nach Einschätzung der Verbraucherverbände) jährlich allein 20 bis 30 Mrd. Mark für überflüssige Versicherungen oder überhöhte Prämien aus.

Zwar darf man vom Verbraucher nicht erwarten oder gar fordern, er solle sich stets alle die Informationen verschaffen, die im Einzelfall eine optimale Entscheidung ermöglichen, denn der dafür erforderliche Aufwand an Zeit und Geld würde für den einzelnen Konsumenten in vielen Fällen außer Verhältnis zum erreichbaren Nutzen stehen. Aber es gibt eine Reihe einfach und billig zugänglicher Informationsquellen, die der Verbraucher regelmäßig nutzen sollte, so insbesondere die Zeitschrift „test“, die monatlich von der Stiftung Warentest (Berlin) herausgegeben wird. Diese Zeitschrift enthält nicht nur Informationen über vergleichende Warentests und Dienstleistungen, sondern auch über zahlreiche sonstige Themen, die für den Verbraucher von Interesse sind. Jedenfalls dann, wenn Entscheidungen anstehen, die eine bestimmte Wertgrenze überschreiten, also insbesondere beim Kauf höherwertiger Gebrauchsgüter (Kraftfahrzeug, Fernsehgerät,

Waschmaschine) oder beim Abschluss langfristiger Verträge (z. B. Lebensversicherung), sollte der Konsument sich informieren, *bevor* er seine Entscheidung trifft.

Wenn jedoch Probleme mit einem Anbieter auftreten, sollte der Verbraucher nicht resignieren, sondern etwaige Ansprüche mit Hilfe der Verbraucherberatungsstellen, verfügbarer Selbstkontrollenrichtungen der Wirtschaft (wie Bankenombudsmann und vorgesehener Versicherungsombudsmann) und bestehender Schlichtungsstellen, notfalls aber auch mit Hilfe der Gerichte durchzusetzen suchen. Er dient damit nicht nur den eigenen Interessen, sondern auch den Bemühungen um eine Verbesserung des Verbraucherschutzes, die aber ohne ausreichendes Engagement der Bürger nicht möglich ist.

VII. Anlegerschutz

Die fatalen Auswirkungen unzureichender Prävention zeigen sich auch beim Anlegerschutz²³. Seit Jahren erlebt eine aufgebrachte Öffentlichkeit, dass Betrüger Anleger am „Grauen Kapitalmarkt“ um Unsummen prellen (mit Hilfe von Warentermingeschäften, Beteiligungssparplänen, Bankgarantiegeschäften, zins- und tilgungsfreien Darlehen, Schneeballsystemen), ohne dass der Staat einschreitet. Das ist um so unverständlicher, als die Verhinderung von Straftaten zu den wichtigsten staatlichen Aufgaben gehört und der Anlagebetrug Teil der organisierten Kriminalität ist, welcher der Staat zu Recht den Kampf angesagt hat.

Zwar hat die 6. KWG-Novelle vom 22. 10. 1997 (BGBl. I 1997, 2518) inzwischen wenigstens Wertpapier-, Warentermin- und Devisentermingeschäfte einer besonderen staatlichen Kontrolle unterworfen, aber da nur etwa zehn Prozent aller Betrugsfälle auf solche Geschäfte entfallen, ist damit nicht viel gewonnen. Da sich auch die Information der Bürger, das Strafrecht und das Haftungsrecht als unzulängliche Schutzinstrumente erwiesen haben, ist deshalb die Einführung einer staatlichen Kontrolle des gesamten „Grauen Kapitalmarktes“ zu befürworten, wie sie in anderen Staaten bereits besteht und von Experten und Verbraucherverbänden in Deutschland seit langem gefordert wird.

²² Vgl. u. a. Volker Angres/Claus-Peter Hutter/Lutz Ribbe, Bananen für Brüssel, München 1999.

²³ Vgl. E. von Hippel, Willkür oder Gerechtigkeit (Anm. 8), § 8 (Kein Schutz vor Anlagebetrug?) und § 9 (Kein Schutz vor Spendenbetrug?).