

Jaschick, Johannes M. et al.

**Article — Digitized Version**

## Verbraucherschutz en vogue

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Jaschick, Johannes M. et al. (1975) : Verbraucherschutz en vogue, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 9, pp. 437-448

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134857>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Verbraucherschutz en vogue

In seltener Eintracht haben sich die Europäische Gemeinschaft, die Bundesregierung, Bundesländer, Parteien, Medien und Verbände dem Thema Verbraucherschutz verschrieben. Was ist auf diesem Gebiet bislang getan worden, was bleibt zu tun?

---

Johannes M. Jaschick, Hans Rudolf Sangenstedt

### Wie steht es um den Verbraucherschutz?

Die Thematik impliziert die Schutzwürdigkeit des Verbrauchers als des tendenziell sozial schwächeren Teils unseres wirtschaftlichen Systems. Der Ausgleich faktischer, hier wirtschaftlicher Ungleichheit ist, wie dies in der Geschichte des Arbeitsrechts exemplarisch deutlich wird, auf zwei Wegen möglich: dem der Selbsthilfe und dem der staatlichen Hilfe. Beide Hilfsmöglichkeiten können dabei sinnvoll kombiniert werden, was auch, wenn auch erst in einem bescheidenen Rahmen, geschieht.

Regierung und Opposition entwickeln politische und legislative Vorstellungen zur Stärkung der Stellung des Verbrauchers, die teilweise von der Konzeption bis ins Detail hinein identisch sind. Die Bedeutung des Konsumenten als politisch-wirtschaftliche Kraft ist damit anerkannt und steht außer Frage. Man könnte den Schutz des Verbrauchers geradezu als die Entdeckung unseres Jahrzehnts bezeichnen. Inwie-

weit diese Entdeckung bereits Wirkungen im sozialen Raum nach sich gezogen hat, bleibt jedoch zu prüfen.

Die Möglichkeit der reinen Selbsthilfe der Verbraucher in Analogie zu der der Arbeitnehmer besteht nur sehr eingeschränkt. Während die Arbeitnehmer in Betrieben zusammengefaßt sind und ihnen auf dieser organisatorischen Grundlage im vorigen Jahrhundert eine kollektive Interessendurchsetzung möglich war, besteht für den Verbraucher kein vergleichbarer sozialer Tatbestand. Hinzu kommt, daß die Rolle, Verbraucher zu sein, jedermann zukommt und diese Rolle mit anderen Rollen in Widerstreit liegt. So liegt sicherlich ein in jeder Person wiederzufindender Widerspruch darin, als Arbeitnehmer möglichst hohen Lohn zu fordern, der natürlich auf die Produktionskosten durchschlägt, und als Verbraucher einen möglichst niedrigen Preis für eine Ware zu wünschen,

was bei einem hohen Lohnkostenanteil am Produkt kaum möglich ist.

Da aber jeder Verbraucher ist, ohne daß er zum gegenwärtigen Zeitpunkt in dieser Eigenschaft organisatorisch voll erfaßbar wäre, kann die Selbsthilfe der Verbraucher vorerst nur vor allem dadurch erfolgen, daß die bereits bestehenden Verbraucherorganisationen dem einzelnen Verbraucher diejenigen Hilfen anbieten, die es ihm ermöglichen, die Vorteile unseres marktwirtschaftlichen Systems für sich zu nutzen. Dieser Aufgabe versuchen die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AGV) und ihre Mitgliederorganisationen durch die Intensivierung der Verbraucheraufklärung gerecht zu werden.

Direkt betreiben die AGV und ihre Organisationen Verbraucheraufklärung durch ein Netz von Beratungsstellen, das technisch wie personell besser ausgerüstet werden müßte. Um die direkte

Beratung einheitlich und kostengünstig durchführen zu können, erprobt die AGV zur Zeit ein zentrales Informationssystem, das jeder Beratungsstelle ein zentral erarbeitetes Informationsbündel über Produkte und Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Die Arbeit der Beratungsstellen „vor Ort“ wird unterstützt durch örtliche Preisvergleichsuntersuchungen, die die AGV über das Institut für angewandte Verbrauchersforschung durchführen läßt und der örtlichen Beratungsstelle zur Verfügung stellt. Die Zahl dieser Aktionen konnte 1975 gegenüber 1974 durch die finanzielle Unterstützung des Bundesministers für Wirtschaft erhöht werden. Für Orte, in denen keine Beratungsstelle eingerichtet ist, sowie für ländliche Bereiche werden zeitweise Informationsbusse der AGV als mobile Beratungsstelle eingesetzt.

#### Countervailing Power?

Alle diese Selbsthilfemaßnahmen können natürlich nur im Rahmen der Mittel verbessert und ausgebaut werden, die Bund und Länder bereitstellen. Für 1975 sah der Bundesetat 28 Mill. DM an Verbrauchermitteln vor, wovon 2 Mill. inzwischen stillgelegt wurden oder dem Rotstift zum Opfer fielen. Ganze 1,2 Mill. DM macht der Kernetat der AGV als größte verbraucherpolitische Organisation von diesen 28 Mill. DM aus. Um nur eine Vergleichszahl zu nennen: 1972 sind allein für die Wirtschaftswerbung für Konsumgüter rund 20 Mrd. DM ausgegeben worden, eine Zahl, die bis heute eher gestiegen, denn gefallen sein dürfte. Allein aus diesem Zahlenvergleich läßt sich ablesen, daß es die Verbraucher als organisierte gesellschaftliche Kraft, als „countervailing power“, erst im Ansatz gibt.

Neben dem Aus- und Aufbau der bereits bestehenden Beratungsstellen und Institutionen

#### Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Johannes M. Jaschick, 46, Dipl.-Kaufmann, ist Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AGV) e.V. in Bonn. Hans Rudolf Sangenstedt, 30, Assessor, ist juristischer Mitarbeiter der AGV.*

*Prof. Dr. Erwin Dichtl, 40, ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Marketing am Betriebswirtschaftlichen Institut der Universität Erlangen-Nürnberg. Er befaßt sich vor allem mit statistischen Verfahren im Marketing sowie mit Fragen des Verbraucherschutzes und der Bedürfnismessung.*

*Dr. jur. Horst Schneider, 48, ist seit 1958 beim Zentralausschuß der Werbewirtschaft (ZAW) e.V. in Bonn tätig. Er ist heute Hauptgeschäftsführer des ZAW.*

*Dr. phil. et jur. Helmut Sihler, 45, seit 1957 bei der Firma Henkel & Cie GmbH in Düsseldorf tätig, ist persönlich haftender geschäftsführender Gesellschafter dieser Firma. Er zeichnet vor allem für Marketingfragen auf dem Gebiet der Markenartikel verantwortlich.*

*Prof. Dr. Walter Löwe, 40, ist Ministerialrat im Bayerischen Justizministerium in München und Honorarprofessor für Bürgerliches Recht, Wirtschaftsrecht und Zivilprozeßrecht an der dortigen Universität.*

kann eine wirksame Information für den Konsumenten unserer Ansicht nach nur durch den Einsatz von Massenmedien, besonders Fernsehen und Hörfunk, geschehen. Dabei ist zu erwägen, ob nicht über die bloße sachliche Information hinaus, wie sie in geringem Maße bereits durch Verbrauchersendungen des Fernsehens erfolgt, eine Art Gegenwerbung betrieben werden sollte, mit den Mitteln und dem Vokabular der Werbetechnik, um so den Verbraucher kritisch gegenüber bestimmten Werbemethoden einzustellen.

Ein Kernprojekt der AGV, das in die gleiche Richtung zielt, nämlich mit Breitenwirkung aufklären, ist die Errichtung eines Verbraucherinstituts zur Ausbildung und Schulung der Mitarbeiter der Beratungsstellen und weiterer Multiplikatoren, die ihrerseits Schulungen in Verbraucherkunde durchführen werden. Dieses Projekt, das die Unterstützung des Bundesministers für Wirtschaft erfährt, kann zur Zeit aus finanziellen Gründen nicht in Angriff genommen werden, wird jedoch eines Tages zur Wirksamkeit der Beratungsstellen wie der allgemeinen Verbraucheraufklärung entscheidend beitragen.

#### Verbesserung der Rechtsstellung

Die Möglichkeit des Staates, die Stellung des Verbrauchers durch direkte Maßnahmen zu stärken, liegt – dies folgt schon aus dem Aufgabenbereich des Staates, innerhalb einer auf Wettbewerb basierenden Ordnung die Einhaltung des Wettbewerbs und der Chancengleichheit im Wettbewerb zu überwachen – darin, den Konsumenten in seiner Rechtsstellung so gegenüber den Produzenten und Anbietern hervorzuheben, daß seine bestehende wirtschaftliche und soziale Benachteiligung ausgeglichen wird.

Auf dem Gebiet des Vertragsrechts war ein wichtiger Schritt in diese Richtung die Änderung des Abzahlungsgesetzes, das dem Käufer bei Haustürkäufen ein Widerspruchsrecht einräumt. Dieses Widerrufsrecht, das zur Zeit nur bei Ratenzahlungsgeschäften gilt, sollte auf alle Haustürgeschäfte ausgedehnt werden, da sich gezeigt hat, daß Teile des Handels schon wieder Tricks gefunden haben, um das Abzahlungsgesetz zu umgehen. Das nächste große Gesetzesprojekt, das im Referentenentwurf vorliegt und an dem die AGV im vorgesetzten Verfahren mitgearbeitet hat, ist das Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Von diesem Gesetz kann sich der Verbraucher einen wirksamen Schutz vor dem wildwuchernden Zwischenrecht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen erhoffen, das als Folge der Massenproduktion und des Massenkonsums entstanden ist.

Beides erfordert, was auch unsererseits anerkannt wird, eine juristische Typisierung von Vertragsverhältnissen. Die Standardisierung von Verträgen ist aber bereits soweit fortgeschritten, daß das tragende Prinzip unserer Rechtsordnung, die Vertragsfreiheit, faktisch in allen zentralen Lebensverhältnissen zu Lasten des Bürgers nicht mehr existiert. Verträge über höherwertige Verbrauchsgüter, Mietverträge, Bankverträge, Versicherungsverträge, Verträge über die Versorgung mit Strom, Wasser, Gas und Fernwärme werden nach Formularen und allgemeinen Geschäftsbedingungen abgeschlossen, denen sich der Verbraucher unterwerfen muß, um überhaupt diese Leistungen erhalten zu können. Der AGB-Gesetzesentwurf stellt einen Verbotskatalog von unzulässigen Vertragsbedingungen und Klauseln auf, in dem die bereits durch die Rechtsprechung als unwirksam erklärten Vertragsbedingungen

systematisiert und darüber hinaus auch Klauseln für unzulässig erklärt werden, die die Rechtsprechung heute noch durchgehen läßt.

#### Präventive Inhaltskontrolle

Neben diesem Gesetzesentwurf, der die materielle Rechtsposition des einzelnen verbessern wird, liegt in einem zweiten Teilbericht der Kommission zur Reform der AGB ein Vorschlag vor, der eine Registrierungs- und Prüfungspflicht Allgemeiner Geschäftsbedingungen durch eine Behörde oder Gericht vorsieht. Eine solche präventive Inhaltskontrolle von AGB ist der bloß reaktiven Möglichkeit der Einzelüberprüfung im Prozeß, verbunden mit dem Prozeßrisiko, vorzuziehen.

Das bereits seit dem 1. 1. 75 in Kraft getretene neue Lebensmittelgesetz stellt einen wichtigen Schritt in Richtung Verbraucherschutz dar. Das Gesetz schützt den Verbraucher nicht nur vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln, Gebrauchsgegenständen und deren Zusätzen, sondern untersagt gleichzeitig zum Schutze des Verbrauchers gesundheitsbezogene irreführende Werbung für Lebensmittel, Tabakerzeugnisse und Kosmetika.

Im neuzuregelnden Arzneimittelgesetz setzt sich die AGV besonders dafür ein, daß der Schutz der Patienten vor klinischen Versuchen mit neuen Arzneimitteln gewährleistet wird. Große Bedeutung kommt der Einrichtung eines Arzneimittelentschädigungsfonds zu, der Entschädigungen bei Tod oder gesundheitlichen Schäden an den Verletzten bzw. dessen Erben zu gewähren hat. Damit unterliegen die Produzenten von Arzneimitteln über den Fonds, den sie durch Beitragszahlungen füllen, einer kollektiven Verursacherhaftung für die Unbedenklichkeit

ihrer Produkte. Die Art der Haftung stellt nicht mehr auf ein Verschulden des Herstellers bei der Produktion von Arzneimitteln ab. Dies hatte es bisher für Geschädigte geradezu aussichtslos gemacht, Ersatzansprüche gegen die Pharmaproduzenten durchzusetzen.

#### Gerichtliche Regelung der Werbung

Ein weites Feld, auch für den Gesetzgeber, stellt der gesamte Bereich der Werbung dar, soweit er nicht bereits angesprochen ist. Um nur ein Hauptproblem, das einer gerichtlichen Regelung bedürfte, kurz anzureißen: Dem Konsumenten wäre in seinem Individualrechtsschutz schlagartig geholfen, wenn bestimmte Werbeaussagen nicht lediglich als unverbindliche Anpreisungen gelten würden, sondern als zugesicherte Eigenschaften des Produkts im Sinne des Gesetzes. Dann könnte der Kunde, sofern diese Eigenschaft tatsächlich nicht vorhanden ist, vom Vertrags zurücktreten und der Hersteller würde sich zudem noch schadensersatzpflichtig machen. Dabei müßte, wie dies in den USA bereits geschieht, den Hersteller und nicht den Kunden die Beweispflicht für die Richtigkeit einer Werbeaussage treffen. Auf diesem Wege wären Hersteller und Werbetreibende gezwungen, mehr Wahrheit in ihre Werbeaussagen zu bringen.

Im verfahrensrechtlichen Bereich müßten Überlegungen angestellt werden, ob nicht eine schnelle und einfache gerichtliche oder außergerichtliche Verfahrensform gefunden werden kann, die die Masse der kleineren und mittleren Beanstandungen und Mängelrügen und andere Streitigkeiten des Verbrauchers in Rechtsgeschäften des täglichen Lebens regelt und nicht zu Lasten des Verbrauchers im rechtsfreien Raum beläßt.

Erwin Dichtl

## Die Beweisnot der Verbraucherschützer

**D**er Verbraucherschutz ist en vogue! Wie anders sollte man den Umstand deuten, daß sich die Europäische Gemeinschaft, die Bundesregierung, Bundesländer, Parteien, Medien und Wissenschaft in seltener Eintracht diesem Thema verschrieben haben? Nur die Wirtschaft, so scheint es, steht abseits. Wer es riskiert, für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes einzutreten, läuft deshalb Gefahr, gerade von dieser Seite als heimlicher Systemveränderer abgestempelt oder zumindest als undankbarer Geselle gebrandmarkt zu werden, der die Segnungen der Marktwirtschaft nicht gebührend zu würdigen weiß. Denn, so wird ihm regelmäßig vorgehalten, der von unserer Rechtsordnung gewährte Schutz reiche völlig aus und kleinere Pannen seien nun einmal nicht zu vermeiden.

Die Schwierigkeiten liegen darin, daß sich diejenigen, die Änderungen des Status quo verlangen, in einer unvergleichlich ungünstigeren Position befinden als jene, die sie zu verhindern trachten. Es obliegt ihnen nicht nur die Beweislast, sondern sie verfügen auch nicht über ein gediegenes Polster an Goodwill, das über manches fehlende Argument hinweghilft. Ein gefühlsmäßiges Unbehagen allein genügt noch nicht, um die Gegenseite von notwendigen Verbesserungen zu überzeugen und Reformen in Gang zu setzen.

Wer soll mit welchen Mitteln wogegen besser geschützt werden? Was erfordert bzw. rechtfertigt eine Revision des augen-

blicklichen Zustandes? Dies ist die Streitfrage. Ihr ist jedoch die Verfahrensfrage, die hier alleine interessiert, vorgelagert, wie etwaige, die Konsumenten unmittelbar betreffende Störungen des marktwirtschaftlichen Systems zweifelsfrei diagnostiziert werden können. Wann ist eine erwiesene Beeinträchtigung legitimer Verbraucherinteressen gewissermaßen eine sich selbst regulierende Panne, wann Anlaß für mehr oder minder schwerwiegende ordnungspolitische Eingriffe?

### Der Spiegel der Justiz

Ein erster Indikator für die Zuspitzung einer Fehlentwicklung ist im allgemeinen die Häufung von Verstößen gegen bestimmte Rechtsnormen, wie sie etwa bei einer spürbaren Zunahme von Wucher, Diskriminierung oder arglistiger Täuschung von Geschäftspartnern gegeben ist. Hier bestehen prinzipiell keine Schwierigkeiten, einem Geschädigten zu seinem Recht zu verhelfen. Insofern, könnte man meinen, führt sich die Forderung nach verbessertem Verbraucherschutz selbst ad absurdum. Voraussetzung für eine wirksame Bekämpfung von Delikten dieser Art ist allerdings, daß die Betroffenen die Sachlage erkennen, zu einer rechtlichen Beurteilung des Tatbestands fähig sind, Erfahrung im Umgang mit Anwälten und Gerichten besitzen und die finanziellen Risiken, zeitlichen Opfer, beruflichen Nachteile und gesellschaftlichen Sanktionen nicht scheuen, die mit der Einleitung rechtlicher Schritte oftmals verbunden sind.

Davon kann nach aller Erfahrung bei einem Großteil der Verstöße gegen geltendes Recht keine Rede sein. Daß hier ein erhebliches rechtssoziologisches Problem gegeben ist, bestätigen die Ergebnisse einer im Jahre 1970 durchgeführten Untersuchung, wonach 45% der Bundesbürger nicht klagen würden, um einen für begründet gehaltenen Anspruch von DM 250,— gegen eine Versicherungsgesellschaft durchzusetzen. Um wieviel weniger wahrscheinlich ist es, daß sich jemand wegen einer weit aus geringeren Summe mit dem Hersteller bzw. Verkäufer eines Konsumgutes anlegt?

Insofern erscheint es kurzfristig, wenn nicht demagogisch, mit dem oft vorgetragenen Argument, wir hätten die besten Wettbewerbsgesetze der Welt, die Fortentwicklung des geltenden Rechts zu behindern, Institutionen wie dem Bundeskartellamt Befugnisse streitig zu machen oder die Einsetzung eines „Ombudsman“, der in den skandinavischen Ländern nicht mehr wegzudenken ist, kategorisch abzulehnen.

### Die Tücken der Sozialforschung

Der Idealfall wäre zweifellos dann gegeben, wenn Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen vorlägen bzw. immer wieder bereitgestellt würden, mit denen sich die Forderungen nach mehr Verbraucherschutz untermauern bzw. entkräften ließen. Wer indessen mit den Schwierigkeiten empirischer Forschung in den Sozialwissenschaften vertraut ist, weiß auch, wie leicht es ist, bei entsprechender Interessenlage

die Stichhaltigkeit einer Studie von Grund auf zu erschüttern. Dabei brauchen die Einwände keineswegs so offen auf der Hand zu liegen wie im Falle des bekannten AGV-Papiers über „Formen und Umfang irreführender Werbung in der BRD und Großbritannien“, das die Gemüter unlängst so sehr in Wallung zu bringen vermochte. Die Fragwürdigkeit solcher Materialien ergibt sich meistens schon aus der Tatsache, daß sie von Interessengruppen erarbeitet oder finanziert werden, somit also mit allen Mängeln der Parteilichkeit behaftet sind.

Was hier zur Widerlegbarkeit von Ergebnissen „kritischer“ Untersuchungen ins Feld geführt wurde, gilt gleichermaßen für die Resultate „systemstabilisierender“ Studien. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Ka-

tegorien besteht lediglich darin, daß es von der einen ganz wenige, von der anderen dagegen sehr viele gibt, was genau dem Zahlenverhältnis und den finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen „natürlichen“ Anhängerschaft entspricht.

#### Die Klippen der Kasuistik

Einen dritten Ansatzpunkt eröffnet schließlich der Rekurs auf schlagkräftige Beispiele, die entweder der Presse oder dem persönlichen Erfahrungsbereich eines in Sachen Verbraucherschutz Engagierten entnommen sein können. In der Tat ist solches Anschauungsmaterial einer Überprüfung durch andere schwer zugänglich und mit dem Stigma des Eklektizismus belastet, ganz abgesehen davon, daß es in keinem Verhältnis zu den positiven Erfahrungen steht, die

jeder von uns tagtäglich mit unserem Wirtschaftssystem macht.

Solche Beispiele lassen sich freilich auch nicht leicht widerlegen. Die Tragweite dieser Umkehrung des Denkansatzes kommt in einem jüngst ergangenen Urteil des Bundesgerichtshofes zur sogenannten Produzentenhaftung zum Ausdruck: Bislang mußten die Hersteller für Körper- und Vermögensschäden bei Verwendern bzw. Verbrauchern, die auf Konstruktions-, Fertigungs-, Instruktions- und u. U. auf sogenannte Entwicklungsfehler zurückzuführen waren, nur dann einstehen, wenn ihnen eine unerlaubte Handlung im Sinne des § 823 BGB nachgewiesen werden konnte. Das höchste Gericht hat in seinem Grundsatzurteil den seit langem erkennbaren Mißmut der nachgelagerten Instanzen mit dem gelten-

## Wir finanzieren weltweit Investitionen für Fortschritt und eine bessere Umwelt.

Dazu bieten wir die notwendigen Voraussetzungen: Leistungsfähigkeit, Erfahrung, internationale Verbindungen.

Die Zukunftssicherung für Millionen Menschen in aller Welt ist das aktuelle Problem.

Die Deutsche Bank geht den Weg der aktiven Mitarbeit an den großen Projekten unserer Zeit, ob durch Investitionen in der Rohstoff- und Energieversorgung oder durch Mithilfe bei der Industrialisierung der Entwicklungsländer.

Entscheidend für den Erfolg solcher Objekte ist nicht nur die Finanzkraft der Deutschen Bank – sie gehört zu den zehn führenden Banken in der Welt –, sondern auch ihre Erfahrung, ihr Beurteilungsvermögen und ihre aktive Mitwirkung an der finanziellen Abwicklung bis zur Fertigstellung des Projekts.

Ob federführend in einem internationalen Konsortium oder als alleiniger Finanzierungspartner – die Objektfinanzierung durch die Deutsche Bank hat eine feste, sichere Basis: das Geschäftsvolumen (über 82,5 Mrd. DM am 30. 6. 1975), ein dichtes Geschäftsstellennetz im Inland (mehr als 1200 Niederlassungen) und eine starke Präsenz im Ausland (66 Stützpunkte in 45 Ländern).

Die Deutsche Bank, international seit 1870, hat das Know-how für weltweite Finanzierung. Wenn Sie den mitdenkenden und verantwortungsvollen Partner für Ihre Objekte im In- und Ausland suchen, sprechen Sie mit uns.



## Deutsche Bank

Berliner Disconto Bank · Deutsche Ueberseeische Bank · Saarländische Kreditbank

...die führende deutsche Außenhandelsbank

den Recht sanktioniert, indem es die Beweislast genau umkehrte. Ein Produzent kann sich nunmehr nicht länger darauf beschränken, Anschuldigungen abzuwehren, er muß sich vielmehr entlasten!

Offen ist damit nach wie vor, wie vieler mehr oder minder spektakulärer Fälle es bedarf, um entsprechende Gegenmaßnahmen auszulösen. Genauso, wie im Bereich der Technik mit ungleich höheren Sicherheitskoeffizienten gearbeitet wird, wenn die körperliche Unversehrtheit von Menschen auf dem Spiele steht, wird man auch im wirtschaftlichen Sektor scharf unterscheiden müssen zwischen vergleichsweise harmlosen Vorfällen, wie etwa schlechten Erfahrungen, die ein Verbraucher mit einem Hersteller macht, und gravierenden Ereignissen, wie z. B. dem Verlust der persönlichen Ersparnisse, der An-

sprüche auf Altersversorgung oder gar von Leib und Leben, die häufig Anlaß für eine nachhaltige Verschärfung gesetzlicher Bestimmungen oder für die Einrichtung einschlägiger Aufsichtsämter gewesen sind. Noch in frischer Erinnerung sind in diesem Zusammenhang die unliebsamen Vorkommnisse beim Zusammenbruch des IOS-Konzerns, der Herstatt-Bank und des Altenheims „Moorbad Wetterstein“, ganz zu schweigen von den verheerenden Ausmaßen der Contergan-Katastrophe. Hier muß jeweils unverzüglich gehandelt werden, da jede solche Panne eine Panne zuviel ist. Daran zeigt sich sehr deutlich, daß Gesetzgeber und Verwaltung häufig gar nicht umhin kommen, einen einzelnen Fall – und nicht nur ein massiertes Auftreten unerwünschter Vorkommnisse – zum Anlaß weitreichender Gegenmaßnahmen zu nehmen. In weniger gravierenden Situationen

wird man sich demgegenüber Zeit lassen, bis ein Tatbestand schärfere Konturen annimmt bzw. reif für fundierte Untersuchungen ist.

### Argumente statt Emotionen

Die Kontrahenten der Verbraucherschützer wären jedenfalls gut beraten, sich nicht länger einzuigeln und alle Angriffe im Bewußtsein, beachtliche Leistungen für unser Land erbracht zu haben, je nach Temperament gelassen, selbstzufrieden oder empört von sich abprallen zu lassen. Nicht jede Kritik an der Marktwirtschaft signalisiert Sehnsucht nach Systemüberwindung, nicht jeder Verbesserungsvorschlag Anmaßung, Besserwisseri oder Profilierungssucht dessen, der ihn artikuliert. Es wäre bereits viel gewonnen, wenn die Betroffenen einsähen, daß die Spielregeln der Diskussion nicht von einer Seite autoritär festgelegt werden dürfen.

---

Horst Schneider

## Werbung im Verbraucherschutz

---

**D**ie Verbraucherschutz-Welle ist in der Bundesrepublik im Abklingen begriffen. Dafür ist eine Reihe von Ursachen verantwortlich zu machen:

Die Reform - Euphorie, die Ende der sechziger Jahre grassierte, ist verschwunden,

Einzelne Lücken in der Gesetzgebung sind geschlossen worden, übrigens innerhalb eines Netzwerkes von verhaltenssteuernden Regelungen für die Wirtschaft, das in der Welt seinesgleichen sucht.

Die Wirtschaft hat in eigener Initiative eine Reihe von Lösungsmöglichkeiten entwickelt, deren Progressivität für sich

selbst spricht: angefangen von der Einbeziehung der Verbraucher in die Werbeselbstkontrolle bis hin zur Neuregelung des Normen-, Gebrauchstauglichkeits- und Deklarations-Systems.

Vor allem bei den Medien und den politischen Parteien hat sich die Einsicht durchgesetzt, daß manche „Reform“-Wünsche auf unzulängliche Kenntnis der Verhältnisse zurückzuführen sind (Beispiel: Forderungen nach „Zulassung“ vergleichender Werbung oder „Umkehr der Beweislast“), oder daß sie sogar („die Belastbarkeit der Wirtschaft testen“) systemverändernde Zwecke verfolgen: So würde etwa das von

bestimmten politischen Randgruppen gewünschte absolute Verbot der Werbung in Rundfunk und Fernsehen nicht nur die Rundfunkanstalten ganz in die Hände des subventionierenden Staates spielen, sondern auch – wegen der Relation zwischen Abonnementspreis und Rundfunkgebühren – das Ende der freien Tagespresse bedeuten.

### Versagen im öffentlichen Bereich

Dabei ist der Verbraucherschutz in der Bundesrepublik noch stark entwicklungsbedürftig, allerdings weniger im Bereich des Konsumgüterabsatzes, als vielmehr dort, wo der Ver-

braucher in einer besonders ungünstigen Position ist, weil ihm nicht eine Vielzahl miteinander konkurrierender Wettbewerber gegenübersteht, sondern ein Monopol: die öffentlich-rechtliche Verwaltung oder die administrierte Leistungszuteilung. Insofern ist ein Hinweis auf die Institution des skandinavischen „Ombudsman“, so unterschiedlich diese Einrichtung auch in den einzelnen Ländern geregelt ist, ganz hilfreich: Der Ombudsman hat die Aufgabe, die öffentliche Verwaltung, insbesondere die Beamtenschaft, zu kontrollieren. Nun erklärt sich diese Tatsache zunächst nur dadurch, daß es in diesen Ländern kein Verwaltungsgerichtsverfahren für alle Rechtsverletzungen wie in unserem Lande gab und gibt. Aber dennoch: öffentliche Verschwendung findet beim Ombudsman ihren Kontrolleur; Unzulänglichkeiten öffentlicher Einrichtungen – von der Bahn bis hin zu den Baubehörden, die in Deutschland bekanntlich besonders eigenartig arbeiten – werden geregelt.

Aber auch der Ombudsman schützt – weder in Skandinavien noch anderswo – den Letztverbraucher nicht vor besonders gravierenden Ereignissen, z. B. vor

- dem Verlust der persönlichen Ersparnisse in der Inflation,
- dem Verlust bestimmter Teile der Altersversorgung infolge der inflationären Entwicklung,
- der Tatsache, daß der Staat zwar Zwangsbeiträge vom Letztverbraucher für seine Alterssicherung erhebt, aber nicht imstande ist, ihm mitzuteilen, was von jedem Lebensversicherungsunternehmen erwartet wird: zu welchem Zeitpunkt seines Lebens er Anspruch auf welche Beträge hat.

Das Versagen der öffentlichen Kontrolle bei Zusammenbrüchen – etwa einer bestimmten Bank – ist ein weiteres Zeichen.

Vor allem krankt der Verbraucherschutz in der Bundesrepublik an einem erheblichen Problem: Die Rechtsdurchsetzung wird stark verlangsamt. Die „Austrocknung der Gerichte“ – d. h. die personelle Unterbesetzung der dritten Gewalt – führt zur Verlangsamung und zur Verteuerung des Verfahrens. Der Privatmann verzichtet auf Rechtsdurchsetzung, weil der Staat seine Verbraucherschutzpflicht verletzt. Nun könnte dieser Zustand durch einen Federstrich des Gesetzgebers beendet werden: stattdessen aber tauchen Vorschläge auf, das vom Staat unzulänglich ausgestattete Gerichtsverfahren durch eine Verwaltungsbürokratie zu ersetzen, also die Rechtserzwingung nicht mehr den Gerichten, sondern Verwaltungsbeauftragten (z. B. im Bereich des Marketing fälschlich „Ombudsman“ genannt) zu übertragen, etwa so, wie dies auch in Deutschland bis zu den Zeiten des absolutistischen Staates verwirklicht war, als Administration und Rechtsprechung in einer Hand lagen.

#### Organisatorische Schwierigkeiten

Eine weitere Schwierigkeit des Verbraucherschutzes in der Bundesrepublik liegt in gewissen organisatorischen Problemen. Für den Verbraucher in der Bundesrepublik herrschen, was das Netzwerk gesetzlicher Regelungen anlangt, geradezu paradiesische Verhältnisse, verglichen mit einigen anderen Staaten hohen Entwicklungsstandes. Das hat dazu geführt, daß es keine eigentliche Verbraucherbewegung gegeben hat, insbesondere keinerlei Verbraucherorganisationen, in denen sich Einzelverbraucher zur Durchsetzung ihrer Interessen zusammengeschlossen haben. Dafür bestand offenbar kein Bedürfnis. Stattdessen ist ein – wenngleich oft miteinander verflochtenes – System unterschiedlicher Verbraucherorganisationen entstanden, die

aus unterschiedlichen Quellen staatssubventioniert werden. Sofern diese Organisationen beratende, aufklärende und helfende Funktionen ausüben, führen sie oft ein Schattendasein in der öffentlichen Meinung, weil ihre verdienstvolle Alltagsarbeit kaum je genügend gewürdigt wird. Soweit diese oder andere Organisationen aber am öffentlichen Meinungsbildungsprozeß teilnehmen und „Verbraucherforderungen“ erheben, leiden sie an der Schwierigkeit, neue Forderungen plausibel zu machen und ihre Notwendigkeit zu beweisen – da schon fast überall bis ins letzte Detail hinein alles geregelt ist, besteht immer wieder die Gefahr, daß sie sich zu extremistischen Forderungen hinreißen lassen oder gar, solide Arbeitsgrundsätze außer Acht lassend, „Untersuchungen“ vorlegen, deren Stichhaltigkeit leicht erschüttert werden kann.

Das führt dazu, daß sich die Marktpartner des Verbrauchers oft mit dem Hinweis auf die bereits ausreichende Gesetzgebung wehren können. Man kann es weder als demagogisch noch als Behinderung der Fortentwicklung geltenden Rechts bezeichnen, wie es Dichtl tut, wenn z. B. die Werbewirtschaft sogenannten „Reform“-Vorschlägen aus dem Kreise einer Verbraucherorganisation lächelnd entgegensetzt: „Ick bün all dor!“

#### Geregelte Beweisführungspflicht

So haben Reformer gefragt: Wie steht die Werbewirtschaft zur vergleichenden Werbung? Die Antwort der Werbewirtschaft hieß: Wir haben – wie die Rechtswissenschaft – seit zwei Jahren gemerkt, daß die kritisierend-vergleichende Werbung, soweit sie ein vernünftiges Informationsbedürfnis der Verbraucher befriedigt, in vollem Umfang zugelassen ist. Verbraucherschützer haben gefragt, wie die Wirtschaft zur Beweislastumkehr stehe. Die Antwort war:



Zur Umkehr der Beweisführungspflicht und der Beweislast hat der BGH seit Jahren die modernsten Grundsätze der Welt („jeder in seiner Sphäre“) aufgestellt, so daß das Problem längst geregelt ist.

Man kann allerdings den Verdacht nicht loswerden, daß Verbraucherschützer in der „Umkehr der Beweislast“ eine Regelung sahen, die da heißen könnte: Nicht der Anspruchsteller, sondern der vermutet zahlungskräftigere beschuldigte Beklagte muß seine Unschuld nachweisen. Beweisregeln bedeuten keineswegs, daß man — wie offenbar auch Dichtl meint — unerlaubte Handlungen im Sinne des § 823 BGB nicht mehr „nachweisen“ müßte, und daß ein Produzent sich im Rechtsstreit nicht mehr länger darauf beschränken müsse, Anschuldigungen abzuwehren — Grundregel eines jeden Rechtsstaates —, sondern sich vielmehr „entlasten“ müsse. Davon kann keine Rede sein: Sich entlasten muß natürlich nur derjenige, dem man — in seiner Sphäre — schon eine Last nachweisen konnte.

Solider Verbraucherschutz tut also Not. Ein Beispiel hierfür ist die Selbstkontrolle in der Werbewirtschaft. 1972 hatte der ZAW dem AGV-Vorstand eine zweigliedrige Selbstkontrolle unter Beteiligung der Verbraucherschaft vorgeschlagen, nämlich im Rahmen des sogenannten Koordinierungsausschusses AGV/ZAW. Der Koordinierungsausschuß sollte Fälle entgegennehmen und beraten und Richtlinien-Entwürfe vordiskutieren, der Werberat sollte entscheiden. Der AGV-Vorstand hatte versprochen, binnen weniger Wochen dem Koordinierungsausschuß zuzuarbeiten: z. B. mit Fällen und Vorschlägen für die Werbung vor Alten und mit der Angst — alle Erinnerungen, wo denn dieses Material bleibe, hat er unbeantwortet gelassen. Das hindert die AGV heute nicht,

Forderungen nach „verbesselter Selbstkontrolle“ zu stellen.

### Systemsprenge Forderungen

Eine besonders ungünstige Situation im Verbraucherschutz liegt in einer anderen Organisationsschwäche. Für die Werbewirtschaft hat der Verbraucherbeirat beim Bundeswirtschaftsministerium neuerdings Empfehlungen ausgesprochen. Die Bundesrepublik Deutschland ist das einzige Land im demokratischen Europa, in dem ein Regierungs-Verbraucherbeirat besteht, in dem die beteiligten Partner der Industrie, des Handels und der Werbewirtschaft nicht vertreten sind. Noch schlimmer: die Betroffenen sind im Rahmen der Beratungen zu dem sie betreffenden Sachgebiet nicht einmal angehört worden.

Das hat zu Forderungen geführt, die teilweise systemsprengend sind: Da wird vorgeschlagen, eine private staatssubventionierte Verbraucherorganisation solle berechtigt werden, vom Werbungtreibenden „Aufklärung“ über die Grundlagen seiner Werbebehauptungen zu fordern. Da will die private Verbraucherschutzorganisation bußgeldähnliche Aufwandsentschädigungen von Werbungtreibenden sich bezahlen lassen, wenn sie ihn zur Unterlassung einer Werbebehauptung gezwungen hat — er soll dann nicht nur die Kosten der Rechtsverfolgung, sondern auch noch einen Teil der Kosten des allgemeinen Verbandsetats bezahlen. Da wird gefordert, das Haftungsrisiko von Verbraucherverbänden bei Klagen herabzusetzen — also jemandem das Recht zu gewähren, einem anderen Vorwürfe zu machen, ihn aber im Falle der Unzulänglichkeit des Vorwurfs hierfür nicht einmal haften zu lassen. Das hieße jedoch, auf elementare Grundsätze des Rechtsstaats zu verzichten. Die Forderung nach Einführung einer Klassen-Klage mit dem Recht, den geforder-

ten Verbraucher-Schadensersatz nicht dem Verbraucher auszukehren, sondern dem Verband zu stiften, ist sicher eine geschickte Finanzierungslösung; mit dem Schutz des einzelnen Verbrauchers hat sie nichts mehr zu tun.

Deshalb darf, wer für Argumente statt für Emotionen plädiert, auf uneingeschränkte Zustimmung der Werbewirtschaft hoffen. Kritik an der Marktwirtschaft signalisiert sehr oft Systemveränderungen; Kritik an einzelnen Mißbräuchen signalisiert den Wunsch nach Verbesserungen. Eine Realisierung dieses Wunsches ist partnerschaftlich möglich. Das zeigen die partnerschaftlich zusammengesetzten Verbraucherbeiräte in allen anderen westeuropäischen Ländern; das zeigt die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik.

### Mangelnde Tatsachenforschung

Zum Thema Verbraucherschutz kann jeder, der Forderungen erhebt, mit einer breiten Zustimmung in der Öffentlichkeit rechnen; dies gilt erst recht, wenn es sich um Werbung handelt, von der bekanntlich jeder etwas versteht. Die Tendenz, der Staat möge im wesentlichen die Selbstschutzkräfte der Verbraucher stärken, kann nur voll unterstrichen und unterstützt werden. Eine zu stark von Staats wegen geförderte Verbraucherbewegung kann sich aber auch zum Nutzen der dort beschäftigten Funktionäre und nicht zum langfristigen Nutzen des Verbrauchers auswirken. Daß die Wissenschaft sich mit Vorliebe der Themen annimmt, die gerade aktuell sind, ist verständlich; wenn aber die Wissenschaft zu der „Erkenntnis“ gelangt, die Wirtschaft stehe abseits beim Verbraucherschutz, so müßte sie noch etwas Tatsachenforschung betreiben.

Der Rekurs auf vermeintlich schlagkräftige Beispiele reicht nicht. So wird von Verbraucher-

seite neuerdings immer wieder die – das System des deutschen bürgerlichen Rechts sprengende – Behauptung aufgestellt, der Verbraucher käme bei sittenwidriger oder irreführender Werbung „in der Regel“ nicht mehr vom Vertrag los, müsse also ein Vertragsauflösungsrecht erhalten. Der Händler, mit dem der Vertrag ja geschlossen ist, soll also für die Schuld des inserierenden Industrieunternehmens einstehen. Jedoch: bislang ist noch kein Fall konstruiert oder gar belegt worden, wo ein durch irreführende Werbung Geschädigter nicht schon durch die bestehenden Rechtsvorschriften – des Kauf-, Dienstvertrags- oder Werkvertragsrechts und des Schadensersatzrechts – alles Nötige „erhalten“ hätte (Anfechtung, Wandlung, Minderung, Schadensersatz bei Garantie und zugesicherten Eigenschaften). Hier sind die „Verbraucherschützer“ wirklich in Beweisnot. Man möchte fast ironisch wer-

den: Warum sollte man nicht zu diesem Vorschlag „ja“ sagen – er hat ohnehin keine Wirkung (außer der Verstärkung querulatorischer Prozeßhanserei bei Zahlungsunwilligen).

#### **Eigenartige Vorteile der Verbraucherorganisationen**

Es wäre – ganz im Sinne von Dichtl – bereits viel gewonnen, wenn die Betroffenen einsähen, daß die Spielregeln der Diskussion nicht von einer Seite autoritär festgelegt werden dürfen. Das gilt für die einseitigen Bekundungen bei sogenannten „Verbrauchergutachten“ ebenso wie bei den Beratungen des Verbraucherbeirats; das gilt erst recht im Hinblick auf die Tatsache, daß alle Verbraucherorganisationen in Deutschland eigenartige rechtliche Vorteile genießen. Im Zusammenhang mit der Schaffung eines neuen Marketingrechts in Dänemark hat der Gesetzgeber diese Schwierigkeit erkannt: Zum Ver-

braucherschutz gehört es auch, daß Verbraucherverbände für Irreführungen des Verbrauchers und für ihre ruf- und firmenschädigenden Äußerungen mehr als bisher haften, nämlich immer dann, wenn sie – wie in dem seinerzeitigen AGV-Gutachten oder einzelnen vpk-Publikationen – „unrichtige, irreführende oder übermäßig mangelhafte Angaben verwenden“, die geeignet sind, „Angebot und Nachfrage von Waren, Immobilien und anderen Vermögensgütern samt Arbeits- und Dienstleistungen zu beeinflussen“.

Für den Verbraucherschutz gibt es noch viel zu tun; im Bereich des Konsumgüterabsatzes kann es sich dabei nur noch um Anpassung an moderne Entwicklungen handeln; im Bereich der staatlichen und administrativen Verbraucherbeziehungen und im Bereich einer gesunden Struktur von Verbraucherschutzorganisationen hat die Reform noch gar nicht begonnen.

Helmut Sihler

## Gegen Reglementierungen

Zwei Aspekte des Verbraucherschutzes sind in der Diskussion zu trennen:

Welche Chance hat der einzelne, eventuell geschädigte oder übervorteilte Verbraucher, zu seinem Recht zu kommen?

Muß diese Chance durch kollektiven, „präventiven“ Verbraucherschutz verbessert werden?

Vom Prinzip des „caveat emptor“ bis zum jetzigen Stand der Gesetzgebung ist es ein weiter Weg. Die meisten legislativen Maßnahmen, die die Stellung des

einzelnen privaten Käufers gegenüber dem Verkäufer gestärkt haben, sind zu begrüßen. Dabei kommt es gar nicht so sehr auf die Verbesserung der Rechtsstellung des Käufers an – obwohl es auch hier da oder dort noch Übelstände gibt – als auf Erleichterungen und Hilfen bei der Durchsetzung der vorhandenen Rechte.

Kontrovers wird dieses Thema, wenn anhand von negativen Beispielen der Beweis geführt werden soll, daß eine tatsächliche Verbesserung der Stellung des

Verbrauchers nicht durch Ausbau seiner Rechte, sondern durch eine weitgehende, gesetzlich verfügte Veränderung erzielt werden müsse. Vorschriften über Produktzulassung, Produktgestaltung bzw. -zusammensetzung, Verbot von bestimmten Werbeaussagen oder Verkaufsmethoden, Offenlegung von Betriebsgeheimnissen – die Liste der geforderten Maßnahmen könnte beliebig erweitert werden. Es werden zunehmend auch Produktgebiete einbezogen, bei denen eine Schädigung des Verbrauchers nicht aufgetreten ist,

sondern lediglich die Vielfalt die Markttransparenz erschwert. Reglementierung zur Steigerung der Markttransparenz und damit zur Herstellung eines optimalen Verbraucherschutzes: hier wird der Punkt erreicht, wo Verbraucherschutz systemverändernd wirkt, wobei die kurzfristigen Folgen manchen verführerisch scheinen, die schwerwiegenden, langfristigen Folgen hinter dem Diskussionshorizont liegen.

Wer Verbraucherschutz als Komponente der sozialen Marktwirtschaft bejaht (Zwischenfrage: Welche Chance hätte der einzelne gegen den allmächtigen Staatsbetrieb?), muß sich von jeder Einseitigkeit in der Beurteilung von Tatbeständen freihalten. Werden Gesetzesinitiativen zum Zweck des Verbraucherschutzes diskutiert, sind drei Fragen zu stellen:

Ist die Praxis in der großen

Mehrzahl der Fälle so mißlich, daß neue Gesetzestatbestände und entsprechende Verordnungen notwendig sind?

Werden durch die Maßnahmen die individuellen Rechte und Wahlmöglichkeiten des Verbrauchers gestärkt, oder wird durch die Reglementierung ein Niveauverlust verursacht?

Werden andere Aspekte des Problems, z. B. Wirtschaftlichkeit und wissenschaftlicher Fortschritt, ausreichend berücksichtigt?

Wendet man diese Gesichtspunkte auf aktuelle Fragen an, kommt man sicherlich zu anderen Schlüssen als durch eine nur auf den präventiven Verbraucherschutz verengte, zum Teil ideologisch eingefärbte Betrachtungsweise. Allerdings ist Pragmatismus lästiger und mühsamer durchzuhalten als prinzipielle Standpunkte und Ideologie.

Die Publizistik kann zur Diskussion einen wesentlichen Beitrag leisten, wenn sie sich konsequent um objektive Information bemüht. Leider gibt es gerade auf diesem Gebiet zuviel Standortjournalismus. Hinzu kommt, daß die Ausnahme (Beispiel: „Wucher der Woche“ im Stern) mehr News-value hat als der Alltag. So ist das subjektive Schutzbedürfnis des Verbrauchers oft nicht die Konsequenz einer erfahrenen Schädigung, sondern einer von außen kommenden Verunsicherung.

Fazit: Der Verbraucherschutz in der Bundesrepublik ist hinsichtlich des Ausbaus bestimmter Individualrechte verbesserungsfähig. Vereinheitlichende Reglementierungen zum Zweck des kollektiven und präventiven Verbraucherschutzes wirken langfristig konsumeinschränkend und lebensstandardsenkend.

Walter Löwe

## Rechtspolitische Aspekte des Verbraucherschutzes

Die Funktionsfähigkeit der freien und sozialen Marktwirtschaft erfordert, daß der Bürger als Verbraucher in der Lage ist, seine Rolle als Nachfrager auf dem Markt selbständig und kritisch wahrzunehmen. Dazu gehört insbesondere die Beseitigung störender Einflüsse, die diese Funktion nicht selten in Frage stellen. Derzeit muß man die Lage des Bürgers als Verbraucher wegen seiner wirtschaftlichen Schwäche, seinem unzulänglichen Informationsstand und der nach wie vor feh-

lenden Anleitung zu einem kritischen Verhalten gegenüber den Marktpartnern als weithin unterlegen bezeichnen. Ursachen dafür sind u. a. auch nach wie vor vorhandene Mängel in der Rechtsstellung des Verbrauchers und das leider vorhandene Defizit an Organisationsbereitschaft der Verbraucherschaft.

### Rechtspolitische Aufgaben

Aufgabe der Rechtspolitik im Hinblick auf den Verbraucherschutz muß es daher u. a. sein,

unter Wahrung des marktwirtschaftlichen Systems und unter Beibehaltung des Grundsatzes der Vertragsfreiheit und der Werbefreiheit das geltende Recht daraufhin zu überprüfen, wo es Auswüchse zuläßt. Diese gilt es zu beschneiden, nicht, um vorhandene Freiheiten einzunengen, sondern um diese Freiheiten auch dem Bürger als Verbraucher zu gewährleisten. Denn eine einseitig verstandene Freiheit birgt auch die Gefahr in sich, daß Systemveränderer mit ideologischen Argumenten dar-

auf dringen, die Vertragsfreiheit und die Werbefreiheit der Wirtschaft im Grundsatz in Frage zu stellen. So betrachtet scheint sich auch die seriöse Wirtschaft immer mehr mit den im Gang befindlichen und anstehenden Reformen im Bereich des Zivilrechts und des Wirtschaftsrechts zu befreunden aus der richtigen Erkenntnis heraus, daß solche gesetzgeberischen Maßnahmen der Wahrung des marktwirtschaftlichen Systems mehr dienen als die einseitige Inanspruchnahme von Freiheiten unter Berufung auf formale Rechtsstandpunkte.

### Wichtige Reformen

Seitdem auch die Politiker und der Gesetzgeber die Notwendigkeit des Verbraucherschutzes erkannt haben, ist es bereits zu zahlreichen Verbesserungen der Rechtsstellung des Verbrauchers gekommen. Erwähnt seien hier beispielsweise aus dem zivilrechtlichen Bereich die Änderung des Abzahlungsgesetzes, durch die ein Widerrufsrecht eingeführt wurde, sowie die Einführung eines grundsätzlichen Verbots von Gerichtsstandsvereinbarungen mit dem Letztverbraucher.

Die Einführung eines Widerrufsrechts bei *allen* Abzahlungsgeschäften, also ohne Rücksicht darauf, wo sie abgeschlossen worden sind, kann dabei nicht als glückliche Lösung angesehen werden. Kein vernünftiger Mensch vermag einzusehen, weshalb ein Kunde, der nach längeren Überlegungen von sich aus ein Einzelhandelsgeschäft betreten hat, den dort abgeschlossenen Vertrag nur deshalb soll widerrufen dürfen, weil er mit dem Verkäufer Ratenzahlung vereinbart hat.

Der Gesetzgeber hat mit dieser „großen“ Lösung den ursprünglichen Ausgangspunkt der Bundesratsinitiative verlassen, die ein Widerrufsrecht bei so-

nannten Haustürgeschäften auf Abzahlung vorgesehen hatte. Seit dem Inkrafttreten der Abzahlungsgesetznovelle am 1. Oktober 1974 hat sich nicht nur gezeigt, daß in der Grauzone wirkende Geschäftsleute und Vertreter bereits wieder Maschen entdeckt haben, um dem Widerrufsrecht zu entgehen; vielmehr hat sich bereits in den wenigen Monaten erwiesen, daß ein Lösungsrecht des Kunden bei jedweden Haustürgeschäften und ähnlichen Geschäften (Vertragsabschlüsse auf der Straße, am Arbeitsplatz, auf Kaffeefahrten usw.) erforderlich ist, auch wenn nicht auf Abzahlung gekauft wurde. Der Freistaat Bayern hat zu diesem Zweck beim Bundesrat die Initiative ergriffen, der erfreulicherweise im Juli 1975 beschlossen hat, diesen Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag einzubringen. Mit diesem Gesetz wird gewiß ein wirksames Mittel gegen die rechtsgeschäftliche Überforderung des an der Haustüre oder unter ähnlichen Umständen überfahrenen und überforderten Bürgers geschaffen werden!

### Reform des Rechts der AGB

Ein auch verbraucherpolitisch eminent wichtiges Reformvorhaben befindet sich nach nahezu 40jähriger Diskussion endlich im Gesetzgebungsverfahren: nämlich die Reform des Rechts des „Kleingedruckten“ (Allgemeine Geschäftsbedingungen/ Formularverträge). Hier liegen zwei Gesetzentwürfe auf dem Tisch, und zwar eine Fraktionsinitiative der CDU/CSU vom Januar 1975 sowie ein Gesetzentwurf der Bundesregierung vom Sommer 1975. Beide Gesetzentwürfe sehen umfassende Eingriffe in das bürgerliche Vertragsrecht vor. Zum einen wird die auch verbraucherpolitisch höchst beachtliche Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und der Obergerichte festgeschrieben, indem der Grundsatz

gesetzlich verankert werden soll, daß der Aufsteller oder Verwender von Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder Formularverträgen nicht einseitig seine Interessen berücksichtigen darf. Über die Rechtsprechung hinausgehend sollen eine Reihe von Vertragsklauseln, die als mißbräuchlich und evident einseitig angesehen werden, für den Bereich des Kleingedruckten generell verboten werden.

Bei dem breiten politischen Konsens und der allenthalben vorzüglichen fachlichen Vorbereitung der Gesetzentwürfe kann man hoffen, daß es dem Deutschen Bundestag noch in dieser Legislaturperiode gelingt, wenigstens die Reform des materiellen Rechts zu verabschieden. Der AGB-verwendenden Wirtschaft kann daher nur anempfohlen werden, bei der Neufassung von AGB diese schon jetzt den Grundsätzen der Gesetzentwürfe anzupassen.

Offen und in der Diskussion befindet sich noch die Frage, mit welchen neuen Kontrollverfahren die Überprüfung von AGB verbessert und über den entschiedenen Einzelfall hinaus mit Rechtswirkungen versehen werden kann. Der CDU/CSU-Fraktionsentwurf und die von der CDU/CSU regierten Länder zeigen auch insoweit schon klare Vorstellungen. Diese laufen darauf hinaus, daß in Anlehnung an § 13 Abs. 1 a des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb u. a. Verbraucherverbände die Befugnis erhalten sollen, gegen Allgemeine Geschäftsbedingungen als solche Unterlassungsklage zu erheben. Demgegenüber hat sich die Bundesregierung noch keine abschließende Meinung gebildet, weil sie die Vorschläge einer hierfür eingesetzten Sachverständigenkommission zunächst überprüfen möchte. Weitgehende Einigkeit besteht jedoch darüber, daß die bisherige gerichtliche Kontrolle, die sich jeweils auf den Einzelfall beschränkt hat,

unzureichend ist und dringend einer Verbesserung bedarf, wenn die Neuordnung des materiellen Rechts wirklich den Verbrauchern zugute kommen soll.

### Reform des Rechts der Werbung

Fragen im Zusammenhang mit der Reform des Rechts der Werbung werden mit Sicherheit die rechtspolitische Diskussion unter verbraucherpolitischen Gesichtspunkten in den nächsten Jahren intensiv beschäftigen. Erfreulicherweise kann festgestellt werden, daß sich die Reformdiskussion langsam entkrampft und entideologisiert. Inzwischen liegen bereits konkrete Reformvorschläge auf dem Tisch: Zum einen hat die beim Bundesminister der Justiz gebildete Kommission zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität im April 1975 umfassende Vorschläge vorgelegt. Zum anderen hat auch der Verbraucherbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft im Sommer 1975 detaillierte Reformempfehlungen abgegeben. Auch die politischen Parteien und die zuständigen Verbände befassen sich nunmehr mit konkreten Reformfragen.

Langsam scheint sich die Erkenntnis durchzusetzen, daß es unter den Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes nicht mehr genügt, immer wieder nur stereotyp darauf hinzuweisen, daß das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb das beste in den europäischen und außereuropäischen Industrienationen sei, weil es durch die Generalklauseln in den §§ 1 und 3 für die Rechtsprechung genügend Spielraum für eine vernünftige Fortentwicklung lasse. Zum einen besteht nunmehr weitgehend Einigkeit darüber, daß das Werberecht nicht nur ein Gebiet ist, in dem es um den Schutz der Wettbewerber geht, sondern daß es auch gleichwertig Verbraucherschutzaufgaben zu erfüllen hat. Zum anderen setzt sich zunehmend

die Auffassung durch, daß die geltende gesetzliche Regelung verschiedene gravierende Mängel zum Nachteil der Verbraucher aufweist: So hilft unsere Zivilrechtsordnung einem Verbraucher, der einer sittenwidrigen oder irreführenden Werbung zum Opfer gefallen ist, nicht ausreichend, wenn es darum geht, daß sich dieser Bürger wieder von dem unter diesen Umständen abgeschlossenen Vertrag lösen möchte. Zum anderen hat der Bundesgerichtshof in einer viel kritisierten Entscheidung vom Jahre 1974 den Schutzgesetzcharakter des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb zugunsten des Letztabnehmers abgelehnt. Dies bedeutet, daß dieser im Regelfall keine Schadensersatzansprüche hat. Diese Mängel müssen in absehbarer Zeit unbedingt bereinigt werden.

Vorgeschlagen wird weiterhin, das Vollzugsdefizit im Schadensersatzbereich bei irreführender oder sittenwidriger Werbung dadurch zu beseitigen, daß Verbraucherverbände ermächtigt werden, diese Schadensersatzansprüche gebündelt gewissermaßen in Stellvertretung der geschädigten Verbraucher geltend zu machen.

Diese Vorschläge knüpfen an die Institution der „class action“ aus dem angelsächsischen Rechtsbereich an, ohne hinreichend zu beachten, daß dort die Verhältnisse in vieler Hinsicht ganz anders liegen. Solche Vorschläge bedürfen daher noch einer eingehenden Überprüfung, zumal sie geeignet sind, vom grundsätzlich beizubehaltenden Gedanken des Individualrechtsschutzes wegzuführen. Es ist erfreulich, daß man feststellen darf, daß sich die Reformdiskussion im Werberecht endlich von dirigistischen, emotionalen und polemischen Forderungen wie nach einer staatlichen Kontrolle der Werbung,

nach der Einführung einer besonderen Steuerbelastung oder gar nach dem Verbot von Werbung überhaupt entfernt hat.

### Ausblick

Als Fernziel muß – und zwar nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung des Verbraucherschutzes – unser gesamtes Vertragsrecht daraufhin überprüft werden, inwieweit es veraltet, lückenhaft und reformbedürftig ist. Die massenweise abgeschlossenen Rechtsgeschäfte des täglichen Lebens, die zum Teil im BGB überhaupt keine Erwähnung erfahren haben, bedürfen dringend einer moderneren Regelung. Dazu gehört beispielsweise auch die gesetzliche Einführung eines Nachbesserungsanspruchs des Käufers, der heute nur vertraglich vereinbart wird. Hierbei muß allerdings, wie dies auch im Zusammenhang mit der AGB-Reform gefordert wird, ein Nachbesserungsrecht des Kunden zum „Nulltarif“ gesetzlich verankert werden. Denn jedes andere Nachbesserungsrecht stellt auch bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise keinen gerechten Gewährleistungsanspruch dar.

Die Wirtschaft als der Marktpartner des Bürgers als Verbraucher und ihre Organisationen sollten bei den in Gang befindlichen und anstehenden Reformen nicht beiseitestehen, sondern aktiv dabei mitwirken, daß es zu ausgewogenen und systemgerechten Neuregelungen kommt. Dazu gehört auch eine vernünftige Selbstbeschränkung und eine interne Auseinandersetzung mit denjenigen Kräften, die in der Wirtschaft, wenn auch als kleine Minderheit, in der Grauzone oder gar im Bereich der Wirtschaftskriminalität agieren und es teilweise schon dazu gebracht haben, daß unter den Machenschaften dieser Minderheit das Image ganzer Branchen gelitten hat!