

Müller, Edda

**Article**

## Verbraucherschutz und Wettbewerb

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Müller, Edda (2003) : Verbraucherschutz und Wettbewerb, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 04, pp. 3-6

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163878>

**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.*

## Modernisierung des Wettbewerbsrechts – Chancen und Risiken für die Verbraucher

### EU-Harmonisierung des Wettbewerbsrechts

Während die Europäische Kommission die EU-Harmonisierung des Wettbewerbsrechts plant, läuft parallel in Deutschland die Diskussion zur Modernisierung des deutschen UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb). Einigkeit besteht über den Handlungsbedarf und darüber, dass Verbraucherinteressen auch im Wettbewerbsrecht eine größere Rolle spielen müssen. Doch wie das genau aussehen soll, ist noch immer unklar.

Das Bundesjustizministerium hat am 27. Januar 2003 einen Referentenentwurf zum neuen UWG veröffentlicht, der bislang allerdings den Erwartungen an die Ausgestaltung eines hohen Verbraucherschutzniveaus nicht gerecht wird.

Auf europäischer Ebene hat die Europäische Kommission zwei voneinander unabhängige Initiativen zur Harmonisierung des Wettbewerbs- bzw. Lauterkeitsrechts entwickelt. Einen »Vorschlag für eine Verordnung über Verkaufsförderung im Binnenmarkt« (DG MARKT) sowie das »Grünbuch zum Verbraucherschutz in der Europäischen Union« mit »Folgemaßnahmen zum Grünbuch« (DG SANCO).

Während die Verordnung über Verkaufsförderung nur einen kleinen Ausschnitt des Lauterkeitsrechts betrifft (Liberalisierung des Bereiches der Wertreklame), soll das Grünbuch zum Verbraucherschutz einen allgemeinen Rechtsrahmen schaffen. Hierbei wird ein umfassender Schutz der Verbraucher vor unlauteren Geschäftspraktiken angestrebt.

Ein solcher verlässlicher Rechtsrahmen ist dringend erforderlich, da ohne umfassende Rahmenregelung eine Rechtszersplitterung und die Absenkung des Schutzniveaus droht. Es müssen zunächst Rahmenbedingungen des europäischen Wettbewerbsrechts festge-

schrieben werden, in die die punktuellen Regeln des Verordnungsentwurfs in geänderter Fassung, etwa durch einen Sondertatbestand, einbezogen werden. Dabei darf auch der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, das so genannte Herkunftslandprinzip, eine vollständige Harmonisierung nicht ersetzen. Würden wesentliche Eckpunkte des europäischen Wettbewerbsrechts nicht geregelt, wäre faktisch ein »race to the bottom« zu befürchten, durch den der Verbraucherschutz erheblich verringert werden würde.

Das Grünbuch beschränkt sich bislang auf allgemeine Absichtserklärungen wie der Sicherstellung eines hohen Verbraucherschutzniveaus. Der Gehalt dieser Erklärungen wird sich jedoch an der konkreten Ausgestaltung einer Regelung messen lassen müssen.

### Forderungen an das EU-Wettbewerbsrecht

Die EU-Harmonisierung bietet uns jetzt die Möglichkeit, der Funktion des Verbrauchers im Marktprozess angemessen Rechnung zu tragen.

Nur ein einheitlich hohes Schutzniveau wird das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt herstellen können. Gerade das Vertrauen der Verbraucher in grenzüberschreitende Waren- und Dienstleistungsangebote ist jedoch notwendige Voraussetzung für einen funktionierenden Binnenmarkt.

Ein leistungsfähiges und modernes Wettbewerbsrecht muss deshalb Europa weit:

- den Verbraucherschutz als Ziel des Wettbewerbsrechts festschreiben,
- verbraucherorientierte Markttransparenz sicherstellen,
- den Verbrauchern ein allgemeines Vertragsauflösungsrecht gewähren, wenn der Vertragsschluss auf einer unlauteren Handlung beruht,



Edda Müller\*

\* Prof. Dr. Edda Müller ist Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) e.V.

- den Verbrauchern einen Schadensersatzanspruch bei unlauteren Handlungen einräumen,
- eine Abschöpfung von Unrechtsgewinnen aufgrund unlauterer Werbung einführen,
- Regeln für die Werbung mit gesundheitlichen, ökologischen und ethischen Bezügen aufstellen,
- Kinder- und Jugendschutz besonders hervorheben,
- ein ausdrückliches Verbot diskriminierender Werbung normieren,
- eine Strohmannklausel einbauen.

### Defizite des Wettbewerbsrechts

Wir haben im Rahmen der Überlegungen zur Modernisierung des Wettbewerbsrechts schon deutlich gemacht, dass wir eine Neuausrichtung für notwendig halten. Ein modernes Wettbewerbsrecht des 21. Jahrhunderts muss den Ansprüchen des europäischen Binnenmarktes gerecht werden.

Obwohl der Verbraucherschutzgedanke mittlerweile in weite Teile des Rechts Einzug erhalten hat, weist das heutige Wettbewerbsrecht in wesentlichen Bereichen Defizite für den Verbraucher auf. Ich möchte unsere einzelnen Forderungspunkte noch einmal aufgreifen und anhand von Beispielen aus unserer praktischen Arbeit belegen.

### Verankerung des Verbraucherschutzes

Noch immer ist der Verbraucherschutz nicht im Gesetz festgeschrieben. So stehen sich Anbieter- und Verbraucherinteressen nicht gleichwertig gegenüber, und dieses Ungleichgewicht beeinträchtigt nicht nur den rechtlichen und wirtschaftlichen Schutz des Verbrauchers, sondern behindert auch eine effiziente Ausgestaltung wettbewerblicher Prozesse. Der Verbraucherschutz muss daher unbedingt als Schutzzweck des Gesetzes festgeschrieben werden, sonst gehen Interessensabwägungen meistens zu Lasten des Verbrauchers.

### Markttransparenz

Auch fehlt eine im materiellen Wettbewerbsrecht verankerte umfassende verbraucherorientierte Markttransparenz. Diese erfordert nicht nur einen umfassenden Schutz vor irreführender Werbung, sondern darüber hinaus ein ausreichendes Maß entscheidungsrelevanter Informationen. Das europäische Leitbild stellt richtigerweise auf den »informierten Verbraucher« ab.

Da dem Verbraucher in der Marktwirtschaft quasi die Rolle des Schiedsrichters über die Güte verschiedener Angebote zufällt, muss ihm auch eine sachgerechte Marktentcheidung im freien Leistungswettbewerb ermöglicht wer-

den. Schließlich kann sich nur auf Grundlage einer sachgerechten Entscheidung der Verbraucher das bessere Angebot am Markt durchsetzen.

Dem Informationsbedürfnis der Verbraucher entsprechend müssen Produkte mit Hinweisen auf die ethischen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen, unter denen sie entstanden sind, versehen werden. Diese Informationspflicht sollte sich nicht nur auf die Produkte selbst, sondern auch auf deren Herstellung und Entsorgung beziehen. Verbraucher haben ein berechtigtes Interesse daran zu erfahren, wie der Strom gewonnen wird, mit dem sie beliefert werden. Genauso interessiert es sie, ob das fragliche Produkt unter dem Einsatz von Kinderarbeit hergestellt wurde und ob ihre Gartenmöbel aus nachhaltig angebautem Holz oder aus Tropenhölzern bestehen.

In der Werbung suggerieren Bilder dem Käufer immer wieder einen Herstellungshintergrund, der mit der Realität nichts zu tun hat. In der Lebensmittelwerbung ist dies häufig die Darstellung ländlicher Idylle, die unterstellt, dass zum Beispiel Milch oder Eier von freilaufenden, »glücklichen« Tieren stammen, auch wenn die Milch aus der Stallhaltung und die Eier aus der Legebatterie kommen.

### Allgemeines Vertragsauflösungsrecht

Ein weiteres Defizit des derzeitigen Wettbewerbsrechts ist das Fehlen eines allgemeinen Vertragsauflösungsrechts. Dem Verbraucher fehlt oft das Verständnis, warum er einen Vertrag erfüllen muss, wenn er aufgrund einer wettbewerbswidrigen Handlung zu dem Vertragsabschluss bestimmt wurde.

Viele Firmen verwenden zum Beispiel kostenaufwendige 0190-Nummern in der Werbung, um bei den Verbrauchern in wettbewerbswidriger Weise abzukassieren. Zahlreiche Fälle betreffen die Gewinnspielwerbung. Hier werden den Verbrauchern hohe Gewinne angekündigt, weitere Informationen können sie über eine 0190-Nummer erfragen.

Das Gleiche gilt für unlautere Faxwerbung: Jeden Tag flattern bei Verbrauchern unerwünschte Faxe in die Haushalte. Wem das zu viel wird, wird in Aussicht gestellt, er könne die Faxflut durch die Anwahl einer 0190-Nummer abbestellen. Diese Gebührenpflicht besteht trotz der Unlauterkeit der Werbung, der Verbraucher bleibt auf seinen Kosten sitzen.

### Schadensersatz bei unlauterer Werbung

Häufig erleiden die Verbraucher infolge sittenwidriger und irreführender Werbung auch einen materiellen Schaden. Das heutige Wettbewerbsrecht räumt den Verbrauchern jedoch

weder einen eigenen Schadensersatzanspruch ein, noch gilt das UWG als Schutzgesetz nach § 823 II BGB.

Im Bereich des »Grauen Kapitalmarkts« werden Anleger überredet, sichere Anlageformen wie zum Beispiel Kapitallebensversicherungen vorzeitig zu kündigen und das ausgezahlte Guthaben in hochriskante »atypische stille Beteiligungen« zu investieren. Dem Verbraucher entsteht durch die vorzeitige Kündigung der Lebensversicherung ein Schaden, da er nicht die Summe der eingezahlten Beträge zurück erhält, sondern nur einen Teilbetrag. Selbst wenn er bezüglich des neuen Anlagevertrags den Rücktritt erklärt, wird ihm diese Differenz nicht erstattet.

### Gewinnabschöpfungsanspruch

Den Verbraucherverbänden stehen wettbewerbsrechtliche Unterlassungsansprüche zu. In der Praxis zeigt sich allerdings häufig, dass Unternehmen die außergerichtlichen Unterlassungserklärungen oder erstrittenen gerichtlichen Unterlassungsurteile lediglich zum Anlass nehmen, ihre Werbung geringfügig abzuändern, sie aber im Kern nicht aufgeben.

Ein Unterlassungstitel allein ist auch dann kein taugliches generalpräventives Instrument, wenn abgemahnte Firmen schon an der einmaligen Werbeaktion erheblich profitiert haben. Dies ist zum Beispiel im unlauteren Direktmarketing der Fall, wenn moderne Massenkommunikationsmittel wie Fax, E-Mail oder SMS eingesetzt werden, um Waren oder Dienstleistungen anzubieten.

Es bedarf eines zusätzlichen generalpräventiven Instrumentariums, um unlauteren Wettbewerb, insbesondere auch Erstverstöße, nachhaltig sanktionieren zu können, damit sich unlauterer Wettbewerb für die Wettbewerbsstörer nicht lohnt.

Deshalb muss ein verschuldensunabhängiger Gewinnabschöpfungsanspruch eingeführt werden, den entweder Verbraucherverbände oder staatliche Behörden durchsetzen können. Eine EU-Richtlinie müsste jedenfalls festlegen, dass aufgrund unlauterer Werbung erzielte Unrechtsgewinne nicht bei den Unternehmen belassen werden dürfen.

### Werbung mit gesundheitlichen, ökologischen und ethischen Bezügen

Zu vielen Bereichen fehlen außerdem Sondertatbestände, die die Bedeutung besonders wichtiger Themen unterstreichen.

Gesundheit, Umweltschutz und ethische Belange der Bevölkerung sind zum Beispiel als überragende Ziele anerkannt.

Deshalb liegt in der Verfolgung unlauterer Werbung mit gesundheitlichen, ökologischen und ethischen Bezügen auch einer unserer praktischen Schwerpunkte. Bereits seit den neunziger Jahren führen wir regelmäßige Aktionen zu diesem Thema durch und stoßen dabei auf die unterschiedlichsten Fälle: unspezifische Bezeichnungen wie »Bio« oder »Öko«, irreführende Verwendungen von Gütesiegeln und Emblemen oder auch Süßigkeiten, die mit Vitaminen angereichert werden und dann mit ihrer positiven Gesundheitswirkung locken.

Seit einem Jahr führen wir nun gemeinsam mit dem österreichischen Verein für Konsumenteninformation ein Projekt durch, in dem irreführende Werbung für Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel und Schlankheitsprodukte zentraler Gegenstand der projektbezogenen Verfahren ist. Dabei kommt gerade Werbung mit gesundheitlichen Bezügen häufig vor. Die Wirkung solcher Werbung ist so groß, dass sich für die Unternehmen das Risiko einer Gesetzesüberschreitung scheinbar lohnt. Noch nicht einmal die Bioproduzenten machen vor falschen und ungenauen Versprechungen halt!

### Kinder- und Jugendschutz

Auch kinderspezifische Werbung hat einen besonderen wettbewerbsrechtlichen Stellenwert und Unwertgehalt, da sie oft die Unerfahrenheit, Leichtgläubigkeit und leichte Beeinflussbarkeit dieser Personen zu geschäftlichen Zwecken gezielt ausnutzt. Auch hier ist ein Sondertatbestand dringend erforderlich. Die Werbung zum Beispiel für Süßwaren, Handys oder Computerspiele sollte keine direkten Kaufappelle an Minderjährige richten. Es darf auch nicht sein, dass Kinder unmittelbar aufgefordert werden, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung zu bewegen oder dass Minderjährige mit Gewinnspielen oder mit Zugaben zum Kauf verführt werden.

In vielen Jugendzeitschriften wird zum Beispiel mit Klingeltönen geworben, die sich die Jugendlichen über eine 0190-Nummer, bei der hohe Gebühren anfallen, auf ihr Handy spielen lassen können. Auch wenn die Minutenpreise für diesen Service angegeben sind, können die meisten Jugendlichen dadurch nicht abschätzen, welche Kosten insgesamt auf sie zukommen. Die so gekauften Klingeltöne werden im Übrigen schnell uninteressant, so dass sie von den Jugendlichen meist regelmäßig und in kurzen Abständen durch neue ersetzt werden.

### Verbot diskriminierender Werbung

Als Sondertatbestand fehlt auch ein ausdrückliches Verbot diskriminierender Werbung aufgrund des Geschlechts, einer Behinderung, der Rasse, der Religion oder der Herkunft.

So ist zum Beispiel die überzogene freizügige Darstellung von Frauen in der Werbung zu sanktionieren, wenn sie entwürdigend und kränkend ist.

### **Strohmannklausel**

Daneben fehlt eine Strohmannklausel durch die Profiteure unlauterer Werbung in den Haftungsverbund aufgenommen werden. Denn eine effektive Rechtsverfolgung ist nach dem heutigen Wettbewerbsrecht dann nicht möglich, wenn sich die tatsächlich Verantwortlichen hinter Strohmännern, Scheinfirmen oder Postfachadressen verstecken. Etwa in Fällen unlauterer Gewinnspielwerbung oder Telefaxwerbung erweist sich die Durchsetzung von Unterlassungsansprüchen oft als schwierig, da als Adresse zumeist ein Postfach im In- oder Ausland angegeben wird, die Firma aber in dem Land, in dem das Postfach unterhalten wird, gar nicht ansässig ist. Ausländische Unternehmen, die unlautere Werbung versenden, werden bei nächster Gelegenheit wieder abgemeldet, die verantwortlichen Hintermänner sind alsbald unter einer neu gegründeten Firma aufs Neue aktiv.

### **Zusammenfassung**

Mit der EU-Harmonisierung des Wettbewerbsrechts haben wir jetzt die Chance, die Interessen der Verbraucher angemessen zu berücksichtigen. Wichtig ist daher ein umfassender Regelungsansatz, durch den die Verbraucherschutzstandards auf ein hohes Niveau angeglichen werden. Auf keinen Fall darf durch die Teilregelung der Wertreklame durch eine Verordnung eine Schneise in das Wettbewerbsrecht der Mitgliedstaaten geschnitten und eine einheitliche Regelung torpediert werden.

Durch die Harmonisierung des Wettbewerbsrechts müssen Verbraucherschutz und Markttransparenz festgeschrieben, einschlägige Sanktionen eingeräumt und die Durchsetzung der Verbraucherrechte optimiert werden. Nur so wird ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleistet, das das Vertrauen der Verbraucher in den europäischen Binnenmarkt herstellen kann. Gerade dieses Vertrauen ist aber notwendige Voraussetzung für einen funktionierenden grenzüberschreitenden Markt.