

Verhandlungsmodelle im Verbraucherschutz

1. Vorbemerkung*)

Dieser Bericht bezieht sich allein auf kollektiv geführte Verhandlungen zwischen Vertretern von Verbraucher- und Vertretern von Anbieterorganisationen. Aus der Vielzahl der Verhandlungsmodelle wurden drei Bereiche herausgegriffen, die unterschiedliche Sektoren des Verbraucherrechts und der Verbraucherpolitik berühren. Die Auswahl ist nicht repräsentativ. Sie ist insofern sachlich motiviert, als es darum ging, Verhandlungsmodelle heranzuziehen, die entweder in der Öffentlichkeit bislang kaum Beachtung oder die genau umgekehrt in der Öffentlichkeit erhebliche Beachtung fanden. Zur ersten Kategorie ist das Produkt-Informationssystem zu rechnen, das auf die Entwicklung von Kriterien zur Beurteilung der Qualität und Gebrauchstauglichkeit abzielt, um dem Verbraucher einen Vergleich nicht preislicher Merkmale eines Produkts zu ermöglichen. Das Widerrufsrecht im Direktmarketing fügt sich ein in die EG-weite Diskussion um eine gesetzliche Regelung von Haustürgeschäften. Herausragende Bedeutung haben in der Bundesrepublik Deutschland Konditionenempfehlungen erlangt, die diesem Bericht die Bezeichnung als Quasi-„kartell-approach“ eingebracht haben. Da das System der freiwilligen Kontrolle der Werbung vergleichsweise gut dokumentiert ist¹⁾, haben wir von einer Erörterung abgesehen. Der quantitativen Beschränkung zum Opfer gefallen ist eine Auswertung der Rückrufaktionen des ADAC. An praktischer Relevanz dürfte dieser Komplex kaum hinter den Konditionenempfehlungen zurückstehen. Um die verschiedenen Modelle untereinander vergleichen zu können, erfolgt deren Analyse nach einem identischen Aufbauschema.

2. Das Produkt-Informationssystem

Träger des Produkt-Informationssystems ist die Deutsche Gesellschaft für Produktinformation (DPGI), deren Gründung 1978 auf eine gemeinsame Initiative der Anbieter und Verbraucher unter Beteiligung des Bundesministers für Wirtschaft zurückgeht. Ziel der Arbeit der DPGI sind gemäß der „Richtlinie für Produktinformation in der BRD“ (DPGI 10001): „Die Produktinformation soll dem Verbraucher bei der von ihm zu treffenden Kaufentscheidung eine Hilfe geben. Sie soll in einheitlicher Form über wesentliche, objektiv nachprüfbar und durch Kontrollen gesicherte Warenmerkmale unterrichten und dadurch eine vergleichbare Beurteilung ermöglichen.“ Gesellschafter der DPGI sind das Deutsche Institut für Normung (DIN) und der Ausschuß für Lieferbedingungen und Gütesicherung (RAL). Die Geschäftsstelle der Gesellschaft ist im DIN eingegliedert. Seit Aufnahme der Arbeit am 12. Februar 1977 wurden 20 Musterblätter entwickelt, weitere 12 befinden sich im Entwurfsstadium. Sämtliche bisherige Musterblätter und Entwürfe lassen sich sechs Produktgruppen zuordnen:

1. Wärmepumpen;
2. Solarkollektoren;
3. Foto-, Kino-, Projektionsgeräte;
4. Elektrohaushaltsgeräte – weiße Ware;
5. Unterhaltungselektronik – braune Ware;
6. Gas-, Öl- und Kohlenhaushaltsgeräte.

2.1. Inhalt der Musterblätter und deren Verhältnis zu rechtlichen Regelungen

Die Musterblätter sind nach einem identischen Schema aufgebaut. Das Kernstück bildet eine Mustertabelle nebst Erläuterungen, deren Konzentrat in dem Produktinformations(PI)-Etikett für den Verbraucher festgehalten wird. Aus der Mustertabelle ergeben sich die Abmessungen, die Ausstattung, der elektrische Anschluß bzw. die Energieversorgung sowie ein Hinweis auf die beigefügten Druckschriften (z.B. Bedienungsanleitung). Adressat des Musterblattes ist der Hersteller bzw. der Importeur des Produkts. Das Musteretikett wird bislang vom Händler am Produkt angebracht. Es enthält in Kurzform die Merkmale, die Rückschlüsse auf die Qualität zulassen, die Gebrauchseigenschaften, die verwendeten Prüf- und Meßnormen (DIN, VDE) und den Hinweis auf die ausführliche Produktinformation im Prospekt des Herstellers. Letztere ist notwendig; denn aus sich heraus ist das Produktinformations-Etikett nicht immer verständlich (so etwa für Solarkollektoren). Aus der Sicht des Verbrauchers liegt die entscheidende Verbesserung der Information in den Angaben über die Gebrauchstauglichkeit und den Energieverbrauch. Die Musterblätter, bestehend aus der Mustertabelle nebst Erklärung sowie dem Produktinformations-Etikett, muß der Hersteller, der das System für seine Produkte anwenden will, bei der Gesellschaft käuflich erwerben. Der Betrag liegt je nach Musterblatt zwischen DM 25,- und DM 50,-.

Produktinformationsmerkmale setzen sich aus zwei Komponenten zusammen, die unterschiedlichen Anforderungen genügen müssen. Einmal gilt es herauszufinden, welche Merkmale sich für die Bestimmung der Qua-

*) Der Aufsatz deckt sich mit einem Referat, das der Verfasser auf einem Workshop in Bremen am 14./15. November 1983 zum Thema „Dialogue-consumer-supplier“ gehalten hat. Leicht gekürzt wurde das Referat in englischer Sprache im Journal of Consumer Policy, No. 2 1984 p. 211 ff. veröffentlicht. Für den „Mitteilungsdienst“ der Verbraucher-Zentrale NRW wurde der Vortrag aktualisiert und, soweit erforderlich, mit Quellenangaben versehen. Ohne die Bereitschaft der im Referat angesprochenen Verbände und Institutionen, dem Verfasser Informationsmaterial zur Verfügung zu stellen und Kritik zu üben, hätte der Aufsatz nicht entstehen können. Deshalb sei allen Betroffenen an dieser Stelle gedankt.

1) U. Beier, Schwachstellen der Werbeselbstkontrolle: Aufgezeigt am Beispiel des Deutschen Werberates. Journal of Consumer Policy/Zeitschrift für Verbraucherpolitik 1979, S. 300 ff.

lität und der Gebrauchstauglichkeit überhaupt eignen. Gleichzeitig müssen die ausgewählten Merkmale einem reproduzierbaren Meßverfahren unterworfen werden können, da vom Zweck der Produktinformation her alle Angaben auf den Musterblättern zu jedem beliebigen Zeitpunkt für eine gesonderte Kontrollinstanz überprüfbar sein müssen. Lieferant der technischen Basisdaten der Qualitätsmerkmale wie auch des Prüf- und Meßverfahrens ist, der Konzeption des Produktinformations-Systems nach, die technische Normung. Während jedoch technische Basisdaten auf der Grundlage der technischen Normen regelmäßig abrufbar sind und so die Auswahl der Informationsmerkmale erleichtern, fehlt es häufig an Prüf- und Meßverfahren, die eine objektiv reproduzierbare Messung der Qualitätsmerkmale erlauben. DIN und VDE haben erst in den 70er Jahren begonnen, Meßverfahren systematisch zu entwickeln. Die zahlreichen von der Stiftung Warentest erarbeiteten Prüfverfahren können die Lücke nicht schließen. Denn die Stiftung Warentest zielt in ihrer Arbeit darauf ab, vergleichbare Produkte verschiedener Hersteller zu einem festgelegten Zeitpunkt einheitlichen Anforderungen zu unterwerfen. Diese Prüf- und Meßkriterien müssen aber im Gegensatz zu den Merkmalen des Produktinformations-Systems nicht beliebig in Folgetests reproduzierbar sein. Insofern können die Prüfverfahren der Stiftung Warentest die Arbeit der DPGI beeinflussen, aber nicht ersetzen.

Nationale Rechtsregeln, die darauf ausgerichtet sind, den Inhalt ähnlich strukturierter Kennzeichnungssysteme festzulegen, existieren, von speziellen Bestimmungen abgesehen, nicht. Allgemeine Standards für einen Problemausschnitt finden sich in der EG-Richtlinie vom 14. Mai 1979²⁾ zur Unterrichtung über den Energieverbrauch von Haushaltsgeräten durch Etikettierung. Die allgemeinen Standards müssen in Einzelrichtlinien konkretisiert werden, was für elektrische Backöfen geschehen ist und sich für Waschmaschinen, Geschirrspülmaschinen sowie für Kühl- und Gefriergeräte seit dem 18. Juni 1980³⁾ im Entwurfsstadium befindet. Die Verhandlungen in der EG-Kommission und im Ministerrat sind inzwischen gescheitert. Feststeht, daß die EG-Initiative die nationale Rechtsentwicklung behindert hat. Denn die Anbieter haben immer wieder auf die Rahmenrichtlinie oder auf die geplanten Einzelrichtlinien in laufenden Verhandlungen hingewiesen, was solange sinnvoll erschien, wie mit einer Umsetzung der Rahmenrichtlinie zu rechnen war.

2.2. Motive für die Errichtung des Produktinformations-Systems

Mit Verabschiedung des ersten deutschen Verbraucherprogramms 1971⁴⁾ wird die Warenkennzeichnung als Mittel der Verbraucherinformation offizieller Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Die Anbieterseite hat es verstanden, den Gedanken einer Verbesserung der Verbraucherinformation durch Auf- und Ausbau der Warenkennzeichnung mit der seinerzeit in der Diskussion befindlichen Reorganisation des Normungswesens in Verbindung zu bringen. Damit waren die Weichen gestellt. Denn die Einbindung in die technische Normung als Domäne wirtschaftlicher Selbstverwaltung ließ nur noch eine nicht

staatliche Regelung der Warenkennzeichnung zu. Allerdings war die deutsche Hausgeräteindustrie nicht damit einverstanden, ein produktunabhängiges universelles Kennzeichnungssystem auszuarbeiten. Die Weigerung ist ursächlich für die geschilderte produktbezogene Entwicklung von Musterblättern, die zwar inhaltliche Überschneidungen in den Kriterien aufweisen, sich aber nicht notwendig decken. Es wäre verlockend, auf das Verhältnis des Produktinformations-Systems zu den Testmethoden der Stiftung Warentest einzugehen. Hier muß es ausreichen, auf die Intention der Hausgeräteindustrie hinzuweisen, die mit eigenen Qualitätsmerkmalen im Produktinformations-System ein Gegengewicht gegen die Prüfnormen der Stiftung Warentest setzen wollte.

2.3. Das Verfahren der Ausarbeitung von Musterblättern

Der Ablauf des Verfahrens ist in der Richtlinie für Produktinformation ausführlich geregelt. Wesentliche in das Verfahren involvierte Organe der DPGI sind die derzeit sechs Fachausschüsse für Produktinformation, gegliedert nach den sechs Produktgruppen, und der Gemeinschaftsausschuß. Die eigentliche Arbeit leisten die Fachausschüsse, die zwei- bis viermal im Jahr tagen. Deren Ergebnisse werden dem Gemeinschaftsausschuß zur Kenntnis gebracht, der den Vorschlag des Fachausschusses zurückweisen kann; so geschehen im Fachausschuß Solar-Kollektoren. Hält der Fachausschuß an seinem Vorschlag fest, steht dem Gemeinschaftsausschuß kein erneutes Einspruchsrecht zu. In der Praxis finden informelle Abstimmungsbemühungen zwischen den Ausschüssen statt, um eine Konfrontation zu vermeiden. Beide Ausschüsse sind paritätisch mit je fünf Vertretern der anbietenden Wirtschaft (Industrie und Handel), fünf Vertretern der Verbraucher (Mitarbeiter der AgV bzw. der Stiftung Warentest), einem Vertreter der Bundesanstalt für Materialprüfung und einem Vertreter des DIN besetzt. Zusätzlich fungiert ein Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums als Gast des Gemeinschaftsausschusses, aber auch in der Praxis des Fachausschusses.

Als praktisch bedeutsamste Verfahrensregel hat sich das Konsensprinzip erwiesen. Beschlüsse müssen in beiden Gremien mit einer 4/5-Mehrheit gefaßt werden. Gemeinschaftsausschuß und Fachausschuß können bei Meinungsverschiedenheiten unabhängig voneinander oder gemeinsam zwar einen eigens errichteten Schlichtungsausschuß anrufen, dieser faßt jedoch keine Mehrheitsbeschlüsse. Soweit ersichtlich, ist der Schlichtungsausschuß bislang nicht eingeschaltet worden. Die Zwangseinigung hat in der Vergangenheit zu erheblichen Spannungen zwischen der Verbraucher- und der Anbieterseite geführt. So hat die Anbieterseite im Fachauss-

2) ABl. Nr. L 145/1 vom 13. Juni 1979.

3) ABl. Nr. C 149/6 vom 18. Juni 1980.

4) Abgedruckt bei Eike v. Hippel, Verbraucherschutz 2. Auflage 1979, S. 239 ff. (Anm. des Hrg.: Vergl. auch Bericht der Verbraucher-Zentrale NRW im „Mitteilungsdienst“ 3-4/72, S. 2 ff.).

schuß Unterhaltungselektronik die Zusammenarbeit vorerst aufgekündigt. An den Entwürfen ist zum Teil mehr als ein Jahr nicht gearbeitet worden.

2.4. Monitoring and sanctions for non-compliance (Kontrollbefugnisse und Sanktionsmaßnahmen)

Der Anwendungsbereich der Musterblätter ist je nach Branche unterschiedlich hoch. Relativ weit verbreitet sind die Musterblätter bei den Elektrohausgeräten. Eine Ausnahme macht hier nur das Versandhaus Quelle. Bei Sonnenkollektoren erhoffte sich die Industrie von der Produktinformation einen Marketingeffekt, der angesichts stagnierender Märkte inzwischen verpufft ist. Die japanischen Hersteller von Fotoartikeln zeigten zunächst am Produktinformations-System Interesse, weil erwogen wurde, an den Kameras lediglich ein Etikett ohne Zusatzinformation anzubringen, das den Anschein eines Qualitätssiegels erweckte. Als sich die AgV und der RAL sperrten, verloren die japanischen Hersteller jegliches Interesse an dem Produktinformations-System. Enttäuschend ist die Entwicklung auf dem HiFi- und Fernsehgeräte Markt. Der Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie versagt dem Produktinformationssystem seine Unterstützung. Abweichend von der Verbandsmeinung hat die Firma AEG-Telefunken die Mustertabelle in den Grundzügen übernommen. Der Konzern will die Produktinformation in sein „neues“ Vertriebssystem⁵⁾ (Umstellung auf einheitliche Endpreise) integrieren, um sich von der Konkurrenz abzusetzen. Entgegen den Erwartungen der AgV ziehen die anderen Hersteller nicht nach. Ursächlich für das insgesamt unbefriedigende Resultat dürfte die Abhängigkeit des Produktinformationssystems von den Marketinginteressen der Hersteller sein, die sich der Mustertabelle nur bedienen, wenn sie sich von deren Anwendung einen Vorteil versprechen.

Praktische Erfahrungen mit dem Kontrollverfahren existieren nur auf dem Markt für Wärmepumpen. Hier überprüfen die Anbieter sich gegenseitig. So ist noch relativ unklar, welchen Anforderungen das Kontrollverfahren genügen muß. Die Richtlinie für Produktinformation sieht ein Stichprobenverfahren vor, das von einem neutralen Prüfinstitut durchgeführt werden muß. Die Stiftung Warentest hat ihre Bereitschaft zur Mitarbeit erklärt. Sämtliche Unternehmen, die das Musterblatt anwenden, müssen sich schriftlich verpflichten, eine Kontrolle auf ihre Kosten vornehmen zu lassen. In der Praxis sperren sich die Anbieter in Verhandlungen vor den jeweiligen Fachausschüssen, die Modalitäten des Kontrollverfahrens auszuarbeiten. Als Argument diente den Herstellern von Elektro-Hausgeräten die EG-Etikettierungsrichtlinie zur Energiekennzeichnung, die ein solches Kontrollverfahren nicht enthalte. Anwender des Produktinformationssystems würden durch höhere Prüfkosten gegenüber (ausländischen) Wettbewerbern diskriminiert werden.

Ergeben sich bei den Stichproben Mängel, so veranlaßt der zuständige Fachausschuß eine Abmahnung über die DPGI. Sind die Mängel innerhalb der Frist nicht behoben, kann der Fachausschuß den betreffenden Unternehmen die weitere Verwendung der beanstandeten Produktinformation untersagen. Faktisch wird die DPGI auf Anstoß

des Fachausschusses tätig (Beispiel Wärmepumpen). Bei Meinungsverschiedenheiten muß das Unternehmen laut Vertrag mit der DPGI ein Schiedsgerichtsverfahren einleiten, das den Streit endgültig entscheidet. Praktische Erfahrungen mit der Arbeitsweise des Schiedsgerichts liegen nicht vor.

3. Das Widerrufsrecht im Direktmarketing

In dem 1967 gegründeten Arbeitskreis „Gut beraten – zu Hause gekauft“ sind 14 Unternehmen zusammengeschlossen, die ihre Produkte über Handelsvertreter bzw. nebenberuflich Tätige an der Haustür veräußern. Die Mitgliedsfirmen des Arbeitskreises machten 1982 einen Umsatz von DM 3,5 Milliarden, wobei die Produktpalette nahezu alle Artikelbereiche des täglichen Lebens mit Ausnahme von Lebensmitteln umfaßt. Wichtigste Mitglieder, die ihre Produkte weltweit absetzen, sind Vorwerk, Bertelsmann, Tupperware und Avon. Direktvertriebsunternehmen und deren Repräsentanten wenden sich an alle Bevölkerungsgruppen und haben überall ihre Kunden. 1976 führte der Verband für seine Mitglieder das Widerrufsrecht ein, dessen Kontrolle einer gesondert errichteten Kommission obliegt.

3.1. Inhalt des Widerrufsrechts und dessen Verhältnis zu rechtlichen Regeln

Das Widerrufsrecht ist Bestandteil der Verhaltens-Standards des Direktvertriebs. Der Kodex formuliert in neun Ziffern Verhaltensregeln, die die Mitgliedsfirmen beim Vertrieb ihrer Produkte zu beachten haben. Wir möchten uns in der Analyse auf das Widerrufsrecht beschränken. Ziffer 8 lautet:

„Die Unternehmen werden den Verbrauchern, die zu Hause Bestellungen aufgeben bzw. Verträge abschließen, über die Bestimmungen des Abzahlungsgesetzes hinaus auch bei Barkäufen das Recht einräumen, ihre auf den Vertragsschluß gerichtete Willenserklärung binnen einer Woche zu widerrufen. Sie werden weiterhin über dieses Recht, seinen Umfang, seine Folgen und die Art seiner Ausführung in der von § 1 b AbzG vorgeschriebenen Weise belehren.

Das Recht auf Widerruf bei Barkäufen kann dadurch ersetzt werden, daß die Unternehmen den Verbrauchern ein Recht auf Rückgabe gelieferter Waren innerhalb einer Frist von mindestens einer Woche ab Auslieferung einräumen.

Als Belehrung genügt die Aushändigung eines ausdrücklich schriftlichen Hinweises auf das Rückgaberecht bei der Bestellung.“

Direktvertriebsunternehmen verwenden identische Formulare für Abzahlungsgeschäfte und Barkäufe, in denen die Belehrung über das Widerrufsrecht entweder pauschal für beide Vertragstypen (so AMC) oder gesondert für Abzahlungsgeschäfte und Bargeschäfte erfolgt (so Vorwerk). Die Anforderungen des Abzahlungsgesetzes

5) Zu den Hintergründen Micklitz, Der Reparaturvertrag 1984, S. 28 ff.

in materieller wie formeller Hinsicht werden auf den Formularen beachtet, so daß insofern kein Anlaß zur Kritik besteht. Anders sieht es in der Praxis aus, wobei wir uns auf eine Auswertung der seit dem 1. Januar 1982 einlaufenden Beschwerden in der Verbraucherzentrale Hamburg beziehen. Die geschilderten Fälle tragen beispielhaften Charakter, ein Anspruch auf Repräsentativität wird nicht erhoben. Bei Verträgen mit der Firma AMC ist die Belehrung vom Verbraucher in Bargeschäften nicht unterschrieben. Legt man die Regelungen des Abzahlungsgesetzes zugrunde, würde die Frist nicht zu laufen beginnen, wäre ein Widerruf also noch jederzeit möglich. Erhebliche Auswirkungen hat die Unterscheidung in Widerrufsrecht und Rückgaberecht. Direktvertriebsfirmen, wie AMC, senden Repräsentanten aus, die keine Ware bei sich führen. Das einwöchige Widerrufsrecht wird durch extrem lange Vorlaufzeiten ausgehöhlt. So liegt zwischen dem Datum der Lieferung und dem Vertragschluß regelmäßig mehr als ein halbes Jahr. Amway, Jafra und Avon praktizieren das Rückgaberecht. Der Vertreter beläßt das Gerät beim Verbraucher und kassiert bei Bargeschäften den vollen Betrag noch in der Wohnung. Für den Verbraucher kann eine psychologische Zwangslage entstehen, wenn er das bereits benutzte Gerät zurückgeben soll oder will. Auch ein Annahmeverweigerungsrecht kann die Problematik nicht lösen, da die Neugier des Verbrauchers einmal geweckt ist, wenn der Postbote mit der Sendung an der Haustür steht.

Das freiwillige Widerrufsrecht bzw. Rückgaberecht nimmt eine Entwicklung vorweg, die in der Bundesrepublik 1977 mit dem Entwurf des Bundesrates bzw. in der EG mit dem Richtlinienentwurf zu den Haustürgeschäften von 1975⁶⁾ erst hergestellt werden sollte. Ziel des Arbeitskreises war und ist es, im Wege einer freiwilligen Regelung den Vorstoß des nationalen bzw. europäischen „Gesetzgebers“ zu unterlaufen. Eine rechtliche Regelung der Haustürgeschäfte würde, so argumentiert der Arbeitskreis, den Direktvertrieb ungerechtfertigt diskriminieren.

3.2. Motive zur Einführung des Widerrufsrechts

Im Verhältnis der freiwilligen Regelung zu dem Gesetzesentwurf bzw. dem Entwurf der Richtlinie liegt der Schlüssel für das Verständnis der Politik des Arbeitskreises. Dessen Satzung, ebenso wie die Verhaltensstandards, dokumentieren den Willen, das Negativimage mit Hilfe eines verbraucherfreundlichen Widerrufs- bzw. Rückgaberechts abzubauen. Der Arbeitskreis behauptet, daß ihm dieses Vorhaben gelungen sei. Tatsächlich haben einige Verbraucherzentralen und auch die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher nach wie vor Zweifel an der Seriosität der Direktvertriebsunternehmen, die durch die Praxis der Rechtsberatung genährt werden. Die Reklamationsfälle der Verbraucherzentrale Hamburg gegen die Firma AMC rühren von Aussiedlern her, denen Vertriebs-Repräsentanten Topsets im Werte zwischen DM 645,- und DM 1 995,- „angedreht“ hatten. In Ziffer 7 des Verhaltens-Kodex heißt es dazu: „Die Unternehmen bzw. ihre Vertriebs-Repräsentanten werden bei Kontakten zu sogenannten sozial schwachen oder zu fremdsprachigen Bevölkerungsgruppen die gebotene

Rücksicht auf deren finanzielle Leistungsfähigkeit und deren Einsichts- und sprachliche Verständnissfähigkeit nehmen und insbesondere alles unterlassen, was die Angehörigen solcher Gruppen zu ihren Verhältnissen nicht entsprechenden Bestellungen veranlassen könnte.“

Eine kritikwürdige Vorgehensweise läßt sich ebenfalls in den Reklamationsfällen gegen die Firmen Electrolux und Vorwerk ausmachen. Auf das Ersuchen des Verbrauchers, ihm den Kundendienst zu schicken, weil das alte Gerät (zumeist Staubsauger u.ä.) nicht mehr funktionsfähig ist, erscheint ein Vertriebs-Repräsentant der Firma, der in kürzester Zeit feststellt, daß das Gerät nicht mehr zu reparieren sei, weil der Motor Rost angesetzt habe. Dem Verbraucher wird angeraten, gegen Inzahlungnahme des alten ein neues Gerät zu erwerben. Tatsächlich ist die Diagnose nachweislich falsch. Mögen diese Fälle auch nicht repräsentativ sein, so sind derlei Praktiken jedenfalls nicht geeignet, das Negativimage der Direktvertriebsfirmen zu verändern.

Mit der Einräumung des Widerrufsrechts kann das Reklamationsverhalten der Verbraucher kanalisiert werden. Denn die Vertriebsfirmen schaffen sich die Möglichkeit, unlauteren Vertragspraktiken spätestens auf dem Kulanzwege entgegenzutreten. Die geringe Zahl der Widerrufe – von ca. 35 Millionen Kaufabschlüssen wurden 1982 lediglich 630 000 (ca. 1,8 Prozent) Abschlüsse nach der freiwilligen Regelung des Arbeitskreises rückgängig gemacht – eignet sich als Argument, um die Seriosität des Direktmarketings herauszustreichen.

Umgekehrt wäre es falsch, die genannten Gründe für die Einführung des Widerrufsrechts allein negativ zu bewerten. Dem Verbraucher kann es nämlich egal sein, warum die Anbieterseite seine Rechtsposition verbessert; Hauptsache: Diese Rechtsposition wird in der Praxis nicht unterminiert. Offen werden die Direktvertriebsfirmen eine solche Strategie nicht fahren können, da sie mit dem Widerrufsrecht den stationären Nachteil des Direktmarketings gegenüber Konkurrenten kompensieren müssen.

3.3. Verfahren zur Abwicklung der Reklamationsfälle

Die Grundlagen des Reklamationsverfahrens wurden vom Arbeitskreis „Gut beraten – zu Hause gekauft“ ohne Beteiligung von Verbraucherorganisationen entwickelt. Versuche, die AgV in den Meinungsbildungsprozeß einzubeziehen, scheiterten frühzeitig. Inhaltlich hat der Arbeitskreis 1982 eine Kontroll-Kommission eingerichtet, die Beschwerden einzelner Verbraucher oder Verbraucherorganisationen gegen Mitglieder, aber auch gegen andere Direktvertriebsfirmen, organisatorisch selbständig bearbeiten soll. Die Kommission besteht aus drei Mitgliedern. Vorgesehen ist eine Erweiterung auf fünf. Die Anbieterinteressen vertritt der Geschäftsführer der Firma Avon; den Vorsitz hat das geschäftsführende Mitglied der Zentrale zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs inne: der praktisch wichtigste klagbefugte Verband nach

6) Dazu Reich-Micklitz, Verbraucherschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland 1980, S. 112 ff.

§ 13 UWG. Repräsentant der Verbraucherinteressen ist ein der Verbraucherszene nahestehender Wissenschaftler. Vom Arbeitskreis wird die Zusammensetzung als paritätisch gewertet. Den Ablauf des Verfahrens bestimmt die Kontroll-Kommission selbst. Über eine eigene Geschäftsstelle verfügt sie nicht. Eingehende Beschwerden gelangen zunächst an den Arbeitskreis, der versucht, eine gütliche Lösung ohne Einschaltung der Kommission zu erreichen. Darüber hinaus werden sämtliche Beschwerden der Kontrollkommission vorgelegt, unabhängig davon, ob sie vom in Frage stehenden Unternehmen erledigt wurden oder nicht. Entscheidungsbefugnisse stehen der Kommission nicht zu. Sie schlägt dem Vorstand des Arbeitskreises „Maßnahmen vor, die geeignet sind, unlautere Geschäftspraktiken von Vertriebsfirmen zu unterbinden“. Die einzige Sanktionsmöglichkeit der Kommission liegt darin, ihre Beschlüsse, Stellungnahmen oder Entscheidungen in dem unregelmäßig erscheinenden Verbandsorgan „Bulletin des Direktvertriebs“ möglicherweise auch gegen den Willen des Vorstandes abdrucken zu lassen.

Seit der Aufnahme ihrer Arbeit hat die Kontrollkommission erst einmal getagt. Jedoch werden der Kommission einlaufende Beschwerden regelmäßig zur schriftlichen Stellungnahme vorgelegt. Insgesamt gingen beim Arbeitskreis bzw. bei der Kontrollkommission 32 Beschwerden, 14 Anträge auf eine kulante Behandlung des Widerrufs und 149 Anfragen über Aktivitäten von Verbandsmitgliedern ein. In der bislang einzigen Sitzung wurden Beschwerden gegen Abonnementsfirmen behandelt. Ursächlich für die geringe Inanspruchnahme dürfte sein, daß die Verbraucher ihr Widerrufs- bzw. Rückgaberecht gegenüber den jeweiligen Vertragspartnern geltend machen müssen. Erst wenn sich die Mitgliedsfirmen weigern, den Vertrag zu stornieren, kann der Arbeitskreis angerufen werden. Sofern die Verbraucherzentrale in das Verfahren eingeschaltet wird, annullieren die Direktvertriebsunternehmen unabhängig von der Rechtslage nahezu jeden Vertrag, wenn die Verbraucherzentrale auf ihrem Standpunkt hinreichend insistiert. Allerdings setzen die Verbraucherzentralen weder den Arbeitskreis noch die Kontroll-Kommission von den anfallenden Beschwerden systematisch in Kenntnis.

3.4. Durchsetzung des Widerrufsrechts

Der Arbeitskreis überprüft nicht, ob sich die Verbandsmitglieder oder Nichtmitglieder an den Verhaltensregeln orientieren. Der Arbeitskreis strengt keine eigenen Recherchen über die Anwendung des Widerrufsrechts an. Er geht den Beschwerden gegen Mitgliedsfirmen nach, soweit diese ihm zur Kenntnis gelangen. Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit besteht darin, Praktiken des Direktvertriebs von Nichtmitgliedern auffindig zu machen, die dem Image des Direktvertriebes weiteren Schaden zufügen. So hatte der Arbeitskreis im Sommer 1983 eine Kampagne gegen „Existenzgründungs-Schwindel“ gestartet.

Steht der Arbeitskreis doch einmal vor der Frage, wie er Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln – Eindringen der Firma AMC in die Wohnheime der Aussiedler oder

Verstöße gegen das freiwillige Widerrufsrecht – ahnden soll, ist sein Instrumentarium wenig durchschlagskräftig. Als einzige direkte Sanktion bleibt dem Arbeitskreis nur die Möglichkeit, ein Mitglied, das wiederholt Anlaß zu Beschwerden gegeben hat, aus dem Verband auszuschließen. Bislang ist dieser Fall nicht eingetreten.

4. Die Konditionenempfehlungen⁷⁾

Seit 1973 steht nach dem GWB Wirtschaftsverbänden die Möglichkeit offen, für ihre Mitglieder allgemeine Geschäftsbedingungen, Lieferungs- und Zahlungsbedingungen auszuarbeiten und deren Anwendung zu empfehlen. Derartige Konditionenempfehlungen decken inzwischen weite Bereiche des Wirtschaftslebens ab. Von den 153 Konditionenempfehlungen betreffen ca. 25 den Geschäftsverkehr mit Verbrauchern. Innerhalb der verbraucherrelevanten Konditionenempfehlungen lassen sich drei Schwerpunkte bilden:

1. verbraucherpolitischer Kernbereich: Möbelverkauf, Elektrohandwerk und -handel, Reisen und chemische Reinigung;
2. Kraftfahrzeugbereich: Neuwagen-AGB, Gebrauchtwagen-AGB, Kfz.-Reparaturbedingungen etc.;
3. Hausbau: die Empfehlungen erfassen sämtliche Berufsgruppen, die beim Bau eines Hauses benötigt werden.

Der Inhalt und der Ablauf von Verhandlungsprozessen wird geprägt durch das Nebeneinander administrativer und juristischer Kontrolle. Um die je spezifische Herangehensweise des Bundeskartellamtes bzw. des Verbraucherschutzes transparent zu machen, haben wir Konditionenempfehlungen herangezogen, die der Verbraucherschutzesverein einer systematischen Kontrolle unterworfen hat: Kfz.-Reparaturbedingungen, Reisebedingungen, Möbelverkaufsbedingungen. Das Bundeskartellamt hatte zusätzlich auf die Altenheim- und Pflegeheim-AGB sowie auf die Elektroreparatur- und -verkaufsbedingungen hingewiesen, weil es dort zu umfangreichen Auseinandersetzungen gekommen war. Die nachfolgende Darstellung beruht auf einer Auswertung der Akten des Kartellamtes und des Verbraucherschutzesvereins (VSV).

4.1. Inhalt der Konditionenempfehlungen und deren Verhältnis zum GWB und zum AGB-Gesetz

Verbandsmäßig aufgestellte AGB „verbessern“ die Rechtsposition des Verbrauchers im Vergleich zu von einzelnen Unternehmen individuell entwickelten AGB. Damit soll aber nicht gesagt werden, daß Konditionenempfehlungen generell über die Vorgaben des GWB und des AGB-Gesetzes hinaus die Rechtsposition des Verbrauchers festschreiben.

⁷⁾ Vorab siehe Bohle-Micklitz, Erfahrungen mit dem AGB-Gesetz im nichtkaufmännischen Bereich. Eine Zwischenbilanz nach sechs Jahren, Beilage zum BB Heft 11/1983.

Wirtschaftsverbände legen ihre Vorstellungen über den Inhalt des jeweiligen Vertragstyps und dessen Abwicklung in den Konditionenempfehlungen nieder. Wortreich und bis ins kleinste Detail nutzen sie die Spielräume des Rechts zu ihren Gunsten aus. Administrative und judizielle Kontrolle ist wesentlich Negativkontrolle. Bundeskartellamt und Verbraucherschutzverein können aus Konditionenempfehlungen Klauseln entfernen oder Abänderungen verlangen, soweit GWB und AGB-Gesetz präzise Vorgaben enthalten. Das GWB bietet dem Bundeskartellamt die Befugnis, Klauseln zu überprüfen, die auf die Preisgestaltung der Verbandsmitglieder einwirken. So zwang das Bundeskartellamt den Zentralverband des Elektrohandwerks (ZVEH) im Anmeldeverfahren, die Kostenpflichtigkeit des Kostenvorschlages aus dem eingereichten Entwurf zu entfernen. Das AGB-Gesetz liefert in dem absoluten Klauselverbotskatalog Maßstäbe, die das Bundeskartellamt seiner Prüfung zugrunde legt. Aufgabe des Verbraucherschutzvereins ist es, die Klauselverbotskataloge mit Wertungsspielräumen und die Generalklausel des AGB-Gesetzes zu konkretisieren. Die Negativkontrolle bewirkt so eine Fortbildung des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen, die in allen untersuchten Klauselwerken zu einem kontinuierlichen Ausbau der Rechtsposition des Verbrauchers geführt hat. Jenes Maß konkretisierten Verbraucherschutzes bildet grundsätzlich die Grenze zur Zeit erreichbarer „Rechtsverbesserung“.

Die Negativkontrolle bezieht sich nur auf Klauseln, die die Wirtschaftsverbände von sich aus den Kontrollinstanzen zur Verfügung stellen. Bundeskartellamt und VSV haben keine rechtliche Handhabe, Klauseln in die Konditionenempfehlungen hineinzuschreiben. GWB und AGBG enthalten jeweils eine relevante Ausnahme: Da Konditionenempfehlungen die Mitglieder nicht binden dürfen, wirkt das Bundeskartellamt gegenüber den anmeldenden Verbänden mit Nachdruck auf eine entsprechende Klarstellung hin. Der Bundesverband der privaten Alten- und Pflegeheime hat das Ansinnen des Bundeskartellamtes abgelehnt, was prompt die Einleitung eines Mißbrauchsverfahrens (3b) zur Folge hatte. § 11 Nr. 10b AGB-Gesetz verpflichtet die Verbände, in AGB von Rückgängigmachung des Vertrages (statt Wandlung) und Herabsetzung des Kaufpreises (statt Minderung) zu sprechen. Wirtschaftsverbände können sich deshalb darauf beschränken, in Konditionenempfehlungen für sie günstige Klauseln aufzunehmen. Es gibt keinen Zwang zur vollständigen Wiedergabe gesetzlicher Regelungen. Nichtregelung aber ist ein probates Mittel, um den Verbraucher in AGB über den Umfang seiner Rechte im Unklaren zu lassen. Die Interventionsschwelle für Bundeskartellamt und VSV ist erst erreicht, wenn die Selektion zu Mißverständnissen über den Umfang der Verbraucherrechte führt oder diese gezielt verfälscht. So mußte der Versandhandel in seinen AGB eine klare Trennungslinie zwischen der gesetzlichen Gewährleistung und der freiwilligen Garantie ziehen⁸⁾. Eine systematische Durchbrechung des Negativkonzepts läßt sich erreichen, wenn im Vorfeld der Anmeldung der Konditionenempfehlungen Verhandlungen zwischen dem Wirtschaftsverband und einer Verbraucherorganisation stattfinden. So sind sämtlichen Konditionenempfehlungen aus dem Kfz.-Bereich umfangreiche Verhandlungen zwischen dem ADAC und

den Verbänden der Automobilbranche vorangegangen. Gleichzeitig produzieren Verhandlungen negative Effekte. Mag der aufgeblähte Umfang der Konditionenempfehlungen noch zu verschmerzen sein, so wiegt schwerer, daß der ADAC als Preis für die ausgewogenere Vertragsgestaltung einzelne Klauseln in Kauf nehmen mußte, die hinter dem Gesetz zurückbleiben. Zu erinnern ist an die Mehrwertsteuerklausel, die Tagespreisklausel oder den entgeltpflichtigen Kostenvorschlag. Umgekehrt ist es dem ADAC gelungen, in die Reparaturbedingungen eine Klausel aufzunehmen, die über das mit dem AGB-Gesetz erreichbare Maß hinausgehen dürfte: Preisangaben im Auftragschein können bis zu DM 500,- um 20 Prozent, über DM 500,- um 15 Prozent überschritten werden.

In den Alten- und Pflegeheimverträgen bzw. in den Reisebedingungen hat das Bundeskartellamt die ausgleichende Funktion des ADAC selbst übernommen. Das war möglich, weil der Verband der privaten Alten- und Pflegeheime über eine schwache Stellung im Wirtschaftssystem verfügt bzw. weil das Bundeskartellamt im Anmeldeverfahren des Deutschen Reisebüroverbandes (DRV) vom Bundesjustizministerium extern unterstützt wurde. Seinerzeit liefen nämlich die Vorarbeiten zum Reisevertragsgesetz auf vollen Touren, und das Ministerium wollte erreichen, daß die Reisebedingungen absehbare Rechtsänderungen vorab integrieren. Punktuelle Rechtsverbesserungen über das rechtlich vorgegebene Maß hinaus hat das Bundeskartellamt in den verschiedenen Empfehlungen des Elektrohandwerks durchgedrückt, indem es Übersicherungen nur bis zu einer Grenze von zehn Prozent erlaubt⁹⁾. Die Chancen des VSV, im Verbands-Klageverfahren das Konzept der Negativkontrolle zu erreichen, sind ähnlich zu beurteilen wie die des Bundeskartellamtes. Einfluß auf die Vertragsgestaltung kann der VSV nehmen, wenn der Verband schwach ist – so geschehen im Rahmen der Abmahnung der Konditionenempfehlung des Möbelfachverbandes. Als Beispiel einer Überschreitung der rechtlichen Vorgaben des AGB-Gesetzes sei auf die Preisänderungsklausel in den Reisebedingungen hingewiesen, die über die Tagespreisklausel-Entscheidung des BGH hinaus den Spielraum der Reiseveranstalter einschränkt¹⁰⁾.

4.2. Motive der Aufsteller von Konditionenempfehlungen

Der rapide Anstieg der Konditionenempfehlungen nach Verabschiedung des AGB-Gesetzes läßt erkennen, daß die Wirtschaftsverbände präzise Vorgaben benötigen, um das Instrument der Konditionenempfehlung in der Vertragsgestaltung einsetzen zu können. Auffällig ist die Dominanz mittelständischer Gewerbegebiete. Offen-

8) Bohle-Micklitz (Fn. 6) S. 14 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

9) Diesen Erfolg betonen die Mitarbeiter des Bundeskartellamtes in ihren Berichten aus der Praxis der Überprüfung von Konditionenempfehlungen Hennig/Paetow DB 1978, S. 2349 ff.; Hennig/Jarre DB 1980, S. 1429 ff.

10) Bohle-Micklitz (Fn. 6) S. 12.

sichtlich nutzen die Wirtschaftsverbände die Konditionenempfehlungen, um den Zusammenhalt innerhalb mitelständisch organisierter Branchen zu stärken.

Als Marketinginstrument eignet sich die Konditionenempfehlung kaum. Eine gewisse Ausnahme bilden die Kfz.-Reparaturbedingungen, deren Ausarbeitung 1975 im ursächlichen Zusammenhang mit einer Recherche des „Stem“ steht, die dem Kfz.-Handwerk erheblichen Schaden zugefügt hatte.

Vergleichsweise eindeutig sind die Gründe, die den Deutschen Reisebüroverband (DRV) 1975 veranlaßt haben, erstmalig eine Konditionenempfehlung zu entwickeln. Der DRV hoffte, mit seinem Vorstoß die Kodifizierung des Reisevertragsrechts verhindern zu können. Auf die Abmahnung des Verbraucherschutzes im Jahre 1979 hin hat der DRV im Streit um die Vorleistungsklausel vergeblich versucht, das Ministerium in seine Abwehrstrategie einzubinden. Im Kfz.-Handwerk, im Gebrauchtwagenhandel, im Chemischen Reinigungsgewerbe, ansatzweise im Elektrohandwerk und vorübergehend in der Reisebranche, spielte für die Ausarbeitung oder Umsetzung der Konditionenempfehlungen die Vorstellung eine Rolle, mit der Errichtung einer Schieds- oder Schlichtungsstelle das Reklamationsverhalten des Verbrauchers kanalisieren zu können¹¹⁾. Die Reparaturbedingungen verpflichten den Verbraucher sogar, bei Meinungsverschiedenheiten mit der Werkstatt eine Schiedsstelle anzurufen. So weit gehen die Gebrauchtwagen-AGB und die Chemische-Reinigungs-AGB nicht, wengleich in beiden Branchen ein ausgebautes Netz von Schiedsstellen zur Verfügung steht. Ambivalent ist die Haltung des DRV und des ZVEH. Letzterer verfügt über keine „eigenen“ Schiedsstellen; diese werden von den örtlichen Unterorganisationen der Handwerkskammern betrieben. Der ZVEH verhält sich zurückhaltend, weil er negative Auswirkungen auf das Image der Branche befürchtet. Noch komplexer ist die Situation in der Reisebranche. Der VSV war bereit, auf seine Attacken gegen die Vorleistungsklausel zu verzichten, wenn der DRV es unternimmt, ein Netz von Schiedsstellen aufzubauen, um den Verbrauchern bessere Chancen zur Durchsetzung ihrer Rechte zu eröffnen. Inzwischen hat der DRV aus den gleichen Gründen wie der ZVEH seinen Standpunkt revidiert. Dieser Rückzug mag nicht zuletzt der Ausschlag für die Entscheidung des VSV gewesen sein, die Problematik der Vorleistungsklausel letztlich doch vor Gericht zu bringen.

4.3. Verfahren der Aufstellung und Änderung von Konditionenempfehlungen

Wenn der VSV Konditionenempfehlungen einer systematischen Kontrolle unterzieht, wird der Prozeß des Auseinandernehmens praktisch verdoppelt mit einer entscheidenden Variante: Das Bundeskartellamt prüft die Konditionenempfehlung, bevor sie rechtswirksam wird, während der VSV nur angemeldete Konditionenempfehlungen dem Verbandsklageverfahren unterwerfen kann. Vom Gesetzgeber war die zeitliche Verschiebung nicht gewollt. Nach § 38 Abs. 3 Nr. 3 i.V.m. § 12 GWB müßte das Bundeskartellamt jedem Antrag auf Anmeldung einer Konditionenempfehlung entsprechen, um nach der Anmeldung im Wege des Mißbrauchsverfahrens zu klären, ob einzelne Klauseln aus dem Verkehr zu ziehen sind. Leicht vergrößert ließe sich sagen, daß das Bundeskartellamt in dieser Weise noch bis 1977 verfahren ist. Nach 1977 hat das Bundeskartellamt durch seine Mitarbeiter erklären lassen, daß interessierte Wirtschaftsverbände dem Amt vor der Anmeldung einen Entwurf zuleiten können, der im Rahmen eines informellen Vorverfahrens kontrolliert wird¹²⁾. Aus dem Nebeneinander juristischer und administrativer Kontrolle ist so ein Nacheinander geworden.

tionempfehlung entsprechen, um nach der Anmeldung im Wege des Mißbrauchsverfahrens zu klären, ob einzelne Klauseln aus dem Verkehr zu ziehen sind. Leicht vergrößert ließe sich sagen, daß das Bundeskartellamt in dieser Weise noch bis 1977 verfahren ist. Nach 1977 hat das Bundeskartellamt durch seine Mitarbeiter erklären lassen, daß interessierte Wirtschaftsverbände dem Amt vor der Anmeldung einen Entwurf zuleiten können, der im Rahmen eines informellen Vorverfahrens kontrolliert wird¹²⁾. Aus dem Nebeneinander juristischer und administrativer Kontrolle ist so ein Nacheinander geworden.

a) Das Bundeskartellamt hat seine Prüfpraxis in erheblichem Umfang professionalisiert. Nach dem Eingang des Entwurfs oder der Anmeldung, die das Bundeskartellamt in den Wunsch nach einer Vorprüfung umdeutet – so in den Anträgen des ZVEH – werden die Institutionen ermittelt¹³⁾, deren Stellungnahmen nach § 38 Abs. 3 Nr. 3 einzuholen sind. Das Bundeskartellamt fordert nicht nur die AgV zur Stellungnahme auf, was teilweise die interessierten Wirtschaftsverbände vorab unternommen haben, sondern versucht, allen Verbänden rechtliches Gehör zu verschaffen, deren Interessen von der Konditionenempfehlung tangiert werden könnten.

Die Stellungnahmen der AgV sind mit den Jahren immer qualifizierter geworden, was sicherlich mit dem Zuwachs an Erfahrung des Verbraucherschutzes zusammenhängt, der der AgV die Kritik an den Verbandsentwürfen in die Feder diktiert. Auf der Basis der eingegangenen Stellungnahmen läßt das Bundeskartellamt intern einen Vermerk erstellen, aus dem ersichtlich wird, welcher Verband welche Klausel angegriffen hat und welche Position das Bundeskartellamt zu den einzelnen Kritikpunkten beziehen soll. Das Substrat wird dem potentiellen Anmelder nach einem internen Abstimmungsprozeß zugeleitet. Nicht immer hat das Bundeskartellamt sich soviel Mühe gegeben, einen eigenen Standpunkt zu ermitteln. Als 1977 die Überarbeitung der Kfz.-Reparaturbedingungen anstand, verzichtete das Bundeskartellamt im Hinblick auf die Teilnahme des ADAC auf eine eigene Kontrolle. 1980 hatte sich die Situation grundlegend geändert. Der Zentralverband des Kfz.-Handwerks (ZDK) wollte wie 1977 eine Änderungsanmeldung durchdrücken. Dieses Mal stieg das Bundeskartellamt in die Prüfung ein und holte jene Kontrolle nach, zu der es 1977 nicht gekommen war. Faktisch führte das Engagement des Bundeskartellamtes zu einer Totalrevi-

11) Überblick über die Schieds- und Schlichtungsstellen bieten Demant; Dotterweich/Morasch/Reichelt, Arbeitspapier der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung Bonn (GMD) Nr. 75; zur Funktion Micklitz, Der Reparaturvertrag, 1984 S. 58 ff.

12) Hennig/Pastow (Fn. 9).

13) Hennig, Zur Praxis des Bundeskartellamtes bei Konditionenkartellen und -empfehlungen DB 1984, S. 1598 ff. (S. 1513) stellt klar, daß diese Formulierung die Vorgehensweise des Kartellamtes nicht trifft. Aus der Aktenanalyse läßt sich zumindest ableiten, daß das Kartellamt Hilfestellung leistet, um die einschlägigen Verbände ausfindig zu machen; ähnlich Schirmers Konditionenempfehlungen: Kartellrechtliche Kontrolle und AGB-Gesetz 1983, S. 53.

sion der Kfz.-Reparaturbedingungen, die der ADAC angestrebt hatte, aber gegenüber dem ZDK nicht durchsetzen konnte. Konsequenterweise muß der ADAC für den ZDK als Ansprechpartner an Bedeutung verlieren. Nach der ersten umfangreichen Stellungnahme des Bundeskartellamtes setzt ein Tauziehen zwischen dem Amt und den Wirtschaftsverbänden ein, dessen Schlußpunkt regelmäßig ein Gespräch im Bundeskartellamt bildet. Als rechtlicher Kontrollrahmen hat das AGB-Gesetz, sieht man von Verstößen gegen den absoluten Klauselverbotskatalog ab, in der Prüfpraxis des Bundeskartellamtes nur marginale Bedeutung. Das Amt nimmt eine ökonomische Gesamtprüfung der Klauselwerke vor.

- b) Anders als das Bundeskartellamt trifft der Verbraucherschutzverein selbst eine Entscheidung darüber, welche Konditionenempfehlungen einer systematischen Kontrolle unterzogen werden sollen. Eingeleitet wird das Verbands-Klageverfahren mit einer Abmahnung. Die Stellungnahmen der Verbände im kartellamtlichen Verfahren stehen dem VSV ebensowenig zur Verfügung wie die rechtliche Einschätzung des Bundeskartellamtes, ohne daß der VSV allerdings den Versuch gemacht hätte, die beim Bundeskartellamt dokumentierten Vorgänge in die eigene Argumentation einzubeziehen. So geht der VSV von der im Bundesanzeiger veröffentlichten Fassung der Konditionenempfehlungen aus, an die er die Meßplatte des AGB-Gesetzes anlegt. Vergleicht man die Abmahnung des VSV mit dem ersten Schreiben des Bundeskartellamtes an den Verband nach Eingang der diversen Stellungnahmen, so zeigt sich, daß der VSV sehr viel „juristischer“ argumentiert. Das muß nicht negativ sein, kann aber zu nicht beabsichtigten Dysfunktionalitäten führen, wie sich am Beispiel der Kfz.-Reparaturbedingungen dokumentieren läßt. Auf die Abmahnung des VSV hin strich der ZDK die vom ADAC erkämpfte prozentuale Beschränkung zulässiger Überschreitung der Preisangaben im Auftragsschein. Gleiches gilt für die AGB-mäßige Festlegung der Kostenpflichtigkeit des Kostenvoranschlages. Sicherlich ließen sich gegen beide Klauseln rechtliche Bedenken geltend machen. Ob allerdings der vollständige Wegfall dem Verbraucher nützt, ist zu bezweifeln. Im Anschluß an eine schriftliche Entgegnung bitten die Wirtschaftsverbände den Verbraucherschutzverein um eine Aussprache, die regelmäßig gewährt wird. Diese finden auch auf dem Terrain des Gegners oder auf neutralem Boden statt. Allein das Verfahren gegen den Möbelverband ist abgeschlossen. Dieser hat in 10 von 12 Fällen nachgegeben und eine strafbewehrte Unterlassungserklärung abgegeben.

Die anderen beiden Verfahren laufen noch, wobei weder im Kfz.-Handwerk noch in der Reisebranche ein Ende abzusehen ist. Von 14 Klauseln haben sich im Kfz.-Handwerk fünf auf die Abmahnung hin erledigt, in der Reisebranche sind von ursprünglich fünfzehn Klauseln noch acht streitig. Auffällig ist die lange Dauer der Verfahren sowie die Vielzahl der Gespräche zwischen dem VSV und der Anbieterseite, der es offenbar gelingt, mit einer Hinhaltenaktik das Verfahren in die Länge zu ziehen, was der Gewährung einer Auf-

brauchsfrist gleichkommt. Allerdings läßt die Klageerhebung sowohl gegen den DRV als auch gegen den ZDK auf eine Änderung der Verhandlungsstrategie des VSV schließen.

- c) Auf die Rolle des Bundeskartellamtes bei nachträglicher Änderung einmal angemeldeter Konditionenempfehlungen ist in zwei Fallgestaltungen besonders einzugehen. Hat der VSV auf seine Abmahnung hin eine Einigung mit dem Wirtschaftsverband im Wege der Verhandlung erzielt, so unterzieht das Bundeskartellamt die nachfolgende Änderungsanmeldung keiner Kontrolle. Der Verband legt seinem Antrag ein Schreiben des VSV bei, aus dem sich dessen Einverständnis mit der Neuformulierung ergibt. Von sich aus tritt das Bundeskartellamt im Rahmen des Mißbrauchsverfahrens an die Verbände heran, wenn der BGH ein rechtskräftiges Urteil gefällt hat, das die Notwendigkeit der Neuformulierung einzelner Klauseln zur Folge hat. Hier verfährt das Amt sehr restriktiv. So hat der BGH eine Klausel für rechtswidrig erklärt, die dem Verbraucher jeden Versuch, das gekaufte Elektrogerät selbst oder durch einen Dritten reparieren zu lassen, während der Dauer der Gewährleistungsfrist verbietet. Die identische Klausel in der Konditionenempfehlung des gleichen Verbandes in den Reparaturbedingungen hat das Bundeskartellamt nicht aufgegriffen, sich vielmehr auf eine Kritik an der einschlägigen Klausel in den Verkaufsbedingungen beschränkt. An der Entscheidung läßt sich eine negative Folgewirkung des Verbots der geltungserhaltenden Reduktion aufzeigen. Denn die Ungenauigkeit der BGH-Entscheidung führte zu einem langwierigen Hin und Her zwischen dem Verband, dem Amt und der AgV über den genauen Text der neu zu formulierenden Klausel.

4.4. Monitoring and sanctions for non-compliance (Kontrollbefugnisse und Sanktionsmaßnahmen)

Über den Verbreitungsgrad der Konditionenempfehlungen in den einzelnen Branchen sind keine Zahlen bekannt. In hochorganisierten Gewerbebranchen dürfte der Druck zur Anwendung höher sein als in Branchen, in denen der anmeldende Verband nur eine geringe Zahl der Mitglieder bindet oder in denen Verbände untereinander konkurrieren. Mitglieder werden generell eher geneigt sein, die Empfehlungen des Verbandes zu übernehmen, als Nichtmitglieder. Aufschluß wird die vom Bundesjustizminister in Auftrag gegebene, demnächst vorliegende Studie bringen.

Die Wirtschaftsverbände dürfen auf ihre Mitglieder keinen Druck ausüben, die Konditionenempfehlungen anzuwenden. Eine theoretisch mögliche Rechtsvereinheitlichung stößt sich an den Grenzen des Kartellrechts. Von Rechts wegen müßte das Bundeskartellamt sogar einschreiten, wenn der Verbreitungsgrad einer Konditionenempfehlung so hoch ist, daß sie in ihrer Wirkung einem Konditionenkartell gleicht. Faktisch unterlaufen die Wirtschaftsverbände die kartellrechtliche Regelung. Sie müssen von der selbstgestellten Aufgabe her ein Interesse an einem möglichst hohen Verbreitungsgrad haben. Beschwerden gegen Verbandsmitglieder, die rechtswi-

drige AGB verwenden, lassen sich nutzen, um dem Mitglied die Anwendung der Konditionenempfehlung „nahezulegen“. Insofern überschneiden sich die Interessen von Wirtschaftsverbänden und Verbraucherorganisationen einschließlich des ADAC. Der Verbraucherschutzverein könnte mittelbar Druck zur einheitlichen Anwendung entfalten, wenn er die Konditionenempfehlung zum Maßstab einer systematischen Kontrolle einzelner Unternehmen einsetzte. Praktisch ist der Verbraucherschutzverein vollauf beschäftigt, Grundsatzurteile zu erstreiten. Eine Art Folgenkontrolle ist noch in weiter Ferne.

5. Schlußbemerkung

Das Produktinformationssystem illustriert, daß die identische Zahl von Vertretern der Verbraucherseite und der Herstellerseite in einem gemeinsamen Gremium nicht automatisch identische Machtverhältnisse produziert. Es besteht wenig Hoffnung, sich am Arbeitsrecht anzulehnen, um Verbraucherprobleme zu lösen. Was möglich ist und was tatsächlich unternommen werden sollte, ist, Verhandlungsmacht in relevanten Verbraucherproblemen für einen bestimmten Zeitraum zu entwickeln. Das Projekt „Neue Formen der Verbraucherrechtsberatung“, das an der Verbraucherzentrale Hamburg durchgeführt worden ist, hat die Möglichkeiten, kollektive Aktivitäten in speziellen Problemsektoren des Verbraucherschutzes zu organisieren, untersucht. Als Forschungsgegenstände wurden der Konsumentencredit, die Buchclubs und das Handwerk ausgewählt.

Das Widerrufsrecht des Direktvertriebes macht deutlich, daß die Motive der Anbieterseite für das Aufstellen von Verhaltenskodices für den Verbraucher ohne Bedeutung sind. Der Arbeitskreis „Gut beraten – zu Hause gekauft“ hat noch nicht versucht, die einschlägigen Passagen seines Verhaltenskodex systematisch in Kraft zu setzen. Druck könnte durch die Verbraucherorganisationen ausgeübt werden, wenn sie dazu übergängen, Verbraucherbeschwerden systematisch zu sammeln und zu analysieren, ob sich dahinter eine bestimmte Strategie verbirgt. Insofern ist das freiwillig gewährte Widerrufsrecht als Chance zu verstehen, mit dem Arbeitskreis in Verhandlungen einzutreten, um solche Vertriebspraktiken abzuschaffen, die für die Verbraucherbeschwerden verantwortlich sind.

Der Untersuchungsgegenstand Konditionenempfehlungen unterscheidet sich von dem Produktinformationssystem bzw. von dem Widerrufsrecht im Direktmarketing insofern, als ein rechtliches Zugriffsinstrumentarium für zwei Kontrollinstitutionen zur Verfügung gestellt wird. Als wesentliche Einsicht verbleibt, daß Verhandlungslösungen nicht notwendig die bestmögliche Umsetzung des AGB-Gesetzes garantieren. Diese Einschätzung trifft auf das Bundeskartellamt zu, das sich nicht als Instanz begreift, die das AGB-Gesetz in allen seinen Konsequenzen umzusetzen hat. Erfahrungen aus laufenden Verhandlungen legen den Schluß nahe, daß der Verbraucherschutzverein gegenüber den Möglichkeiten einer AGB-Kontrolle ohne Einschaltung der Gerichte zunehmend skeptischer geworden ist.

Andererseits fehlt dem Verbraucherschutzverein das Hintergrundwissen über die ökonomischen Zusammenhänge zwischen der jeweiligen Branche und den einschlägigen Klauseln. Seine Vorgehensweise orientiert sich zu stark an dezidiert juristischen Argumentationslinien. Die theoretisch beste Lösung wäre, den Verbraucherschutzverein in die Verhandlungen zu integrieren, die vor der Anmeldung zwischen dem Wirtschaftsverband und dem Bundeskartellamt ablaufen. Jedoch haben die „verbraucherrelevanten“ Branchenverbände inzwischen weitgehend Konditionenempfehlungen ausgearbeitet, die beim Bundeskartellamt registriert sind. Dem Verbraucherschutzverein bleibt deshalb nur der Weg über die Gerichte, um Rechtsfortbildung zu betreiben.

Post Scriptum

Im Anschluß an den Workshop erhielt der Verfasser Briefe von einigen Direktmarketingfirmen, die Mitglied des Arbeitskreises „Gut beraten – zu Hause gekauft“ sind (AMC, Vorwerk, Elektrolux). Zwei Passagen derjenigen Fassung, die auf dem Workshop in Bremen präsentiert wurde, gaben den Unternehmen Anlaß zu kritischen Bemerkungen. Die Kritik richtete sich einmal gegen die unzulässige Verallgemeinerung von Verbraucherbeschwerden über Vertriebspraktiken von Elektrolux und Vorwerk sowie gegen die Bezeichnung von AMC als dem schwarzen Schaf des Arbeitskreises. Um dem Leser die Möglichkeit zu verschaffen, sich selbst ein Bild über die Vorgänge zu machen, seien die kritisierten Passagen in ihrer ursprünglichen Fassung vollständig wiedergegeben:

1. „Eine einheitliche Vorgehensweise läßt sich ebenfalls in den Reklamationsfällen gegen die Firmen Elektrolux und Vorwerk ausmachen.“
2. „Im Gegenteil, 1981 hat der Arbeitskreis die Firma AMC als Mitglied aufgenommen, obwohl es sich aus der Perspektive der Verbraucherorganisationen um eines der schwarzen Schafe der Branche handelt.“

Als Wissenschaftler akzeptiert der Autor gerne kritische Kommentare über irreführende Einschätzungen und hat sein Referat entsprechend abgewandelt. Allerdings ist der Autor mit dem Stil der Auseinandersetzung, wie sie von den Firmen praktiziert wurde, nicht einverstanden. Von Vorwerk und AMC wurde ihm gar eine Klage angedroht. Soweit ersichtlich, wäre ein Prozeß um die Schlüsseligkeit eines wissenschaftlichen Aufsatzes ein Novum. Mit Wissenschaftsfreiheit hat ein solches Vorgehen der Anbieterseite nichts mehr zu tun. Wie soll ein Dialog aussehen, der über die Androhung von gerichtlichen Schritten eingeleitet wird? Schließlich wäre zu fragen, ob die betroffenen Firmen die Verbraucherbeschwerden nicht lieber zum Anlaß nehmen sollten, den Verhaltenskodex stärker zu kontrollieren und in der Praxis weitreichende Geltung zu verschaffen. Was für einen Sinn hat ein Verhaltenskodex, über den Dr. Seytler in seinem Papier berichtet, wenn Verbraucherbeschwerden nicht verhandelt, sondern zurückgewiesen werden?

Zeitgemäßes

Dialog zwischen Elbe und Oder:

Sohn: Was gab es eigentlich vor dem Sozialismus?

Vater: Alles!

Marx redivivus

angesichts des real existierenden Sozialismus':

Arbeiter aller Länder ... vergebt mir!

Arbeiterlied, zeitgemäß:

Brüder, zur Wonne, zur Freizeit ...