

# **Verbraucherschutzrecht in den EG-Staaten**

**Eine vergleichende Analyse**

## **Verbraucherschutzrecht in den EG-Staaten**

*Herausgeber: Professor N. Reich*

*Erstellt im Auftrage der EG-Kommission, Dienststelle für  
Umwelt- und Verbraucherschutz*

Die Studie, bestehend aus einer rechtsvergleichenden Analyse und neun Länderberichten, stellt die erste vollständige Würdigung des Verbraucherrechts in den neun Ländern des Gemeinsamen Marktes dar. Der Schwerpunkt liegt in der Darstellung und Bewertung der gesetzgeberischen Aktivitäten und Reformbewegungen, die zu zahlreichen originellen, wenn auch divergierenden Lösungen, geführt haben. In diesem Zusammenhang wurde das 'Richterrecht' soweit berücksichtigt, wie es für den Verbraucherschutz Bedeutung hat; dabei fallen erhebliche Unterschiede in den neun EG-Staaten auf. Die Rechtsverwirklichung durch Verwaltungsbehörden ist ausführlich dokumentiert; das Hauptaugenmerk wurde auf zentralisierte Einrichtungen gelegt. Organisationen der Verbraucher, sei es auf Mitgliederbasis oder auf der Grundlage der Fremdorganisation, spielen eine große Rolle bei der Entstehung und Durchsetzung des Verbraucherrechts und sind deshalb überall erwähnt. Die Studie macht schließlich Vorschläge für eine Verbesserung und Angleichung des Rechts auf EG-Basis.

Der vergleichende Bericht und die Länderberichte folgen im Prinzip demselben Schema. Das erste Kapitel gibt jeweils eine Einführung in die Organisation von Verbraucherinteressen und in die Stellung des Verbraucherrechts. Das nächste Kapitel ist dem Interesse des Verbrauchers an vernünftigen Preisen für Waren und Dienstleistungen gewidmet. Die folgenden Kapitel behandeln Wettbewerbshandlungen unter den Gesichtspunkten der Verbraucherinformation, der Werbung und der Verkaufsförderung. Weitere Kapitel beziehen sich auf rechtliche Lösungen zum Schutz und zur Förderung der Verbraucherinteressen im Bereich Sicherheit und Qualität. Einen umfangreichen Platz nimmt die Darstellung des Konsumentencredits und des Rechts der unlauteren Vertragsklauseln ein. Das letzte Kapitel jedes Buch bewertet die Rechtsdurchsetzung im Interesse des individuellen Konsumenten.

### **Verbraucherschutzrecht in den EG-Staaten: Eine vergleichende Analyse**

**Consumer Legislation in the EG Countries: A Comparative Analysis**

**Le Droit de la Consommation dans les Pays-Membres de la CEE: Une Analyse Comparative**

—Reich & Micklitz

### **Consumer Legislation in Belgium and Luxemburg**

**Le Droit de la Consommation en Belgique et au**

**Luxembourg**

—Fontaine & Bourgoignie

### **Consumer Legislation in Denmark**

—Dahl

### **Consumer Legislation in France**

**Le Droit de la Consommation en France**

—Calais-Auloy et al.

### **Verbraucherschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland**

**Consumer Legislation in Germany**

—Reich & Micklitz

### **Consumer Legislation in Italy**

—Ghidini

### **Consumer Legislation in the Netherlands**

—Hondius

### **Consumer Legislation in the United Kingdom and the Republic of Ireland**

—Whincup

# **Verbraucherschutzrecht in den EG-Staaten**

## **Eine vergleichende Analyse**

Eine Studie im Auftrage der EG Kommission

Norbert Reich  
*Professor für Zivilrecht*  
*Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaft II*

Hans-W. Micklitz  
*Hochschule für Wirtschaft und Politik*  
*Hamburg*

Übersetzung aus den Englischen von  
Doris Schmitt  
*München*



VAN NOSTRAND REINHOLD COMPANY

New York—Cincinnati—Toronto—London—Melbourne

© 1981, Van Nostrand Reinhold Co. Ltd.

Alle Rechte, insbesondere die Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form — durch Photokopie, Mikrofilm oder irgendein anderes Verfahren — reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsmaschinen, verwendbare Sprache übertragen oder übersetzt werden.

**Verlegt von Van Nostrand Reinhold Company Ltd.,  
Molly Millars Lane, Wokingham, Berkshire, England**

**in Verbindung mit**

*Hermann Luchterhand Verlag, 5450 Neuwied 1, Heddesdorfer Strasse 31, Postfach 1780,  
Bundesrepublik Deutschland*

*Samson Uitgeverij bv, Wilhelminalaan 12, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn,  
Niederlande*

*Technique et Documentation, 11 Rue Lavoisier, 75008 Paris, Frankreich*

*Verlegt in 1981 von Van Nostrand Reinhold Company,  
Eine Abteilung der Litton Educational Publishing Inc.,  
135 West 50th Street, New York, NY 10020, USA*

*Van Nostrand Reinhold Limited,  
1410 Brichmount Road, Scarborough, Ontario, M1P 2E7, Canada*

*Van Nostrand Reinhold Australis Pty, Limited,  
17 Queen Street, Mitcham, Victoria 3132, Australia*

**Library of Congress Cataloging in Publication Data**

Reich, Norbert.

Verbraucherschutzrecht in den EG-Staaten.

Includes indexes.

1. Consumer protection—Law and legislation—European Economic Community countries. I. Micklitz, Hans W., joint author. II. Commission of the European Communities. III. Title.

Law 341.7'5'0614 79-26997

ISBN 0-442-30413-7

Printed and bound in Great Britain at  
The Camelot Press Ltd, Southampton

# Vorwort

Die vorliegende Untersuchung, die für die EG-Kommission, Dienststelle Verbraucherschutz, durchgeführt wurde, ist der erste Versuch einer umfassenden Analyse des Verbraucherrechts in den neun EG-Ländern. Dabei stand die Darstellung und Beurteilung der gesetzgeberischen Tätigkeit und der Reformbestrebungen, die zu zahlreichen neuen Lösungen geführt haben, im Vordergrund. Das 'case-law' und die Rechtsprechung wurde nur insoweit in die Untersuchung einbezogen, als es für den Verbraucherschutz relevant ist. Auf die Anwendung der Rechtsvorschriften durch staatliche Behörden geht die Untersuchung nur in den Fällen ein, in denen zentrale Organe damit betraut sind. Dagegen werden die verschiedenen Verbraucherorganisationen — Mitgliedervereinigungen oder Verbände zum Schutz der Verbraucherinteressen — in die Untersuchung einbezogen, die für die Entwicklung und Durchführung des Verbraucherrechts von größter Bedeutung sind.

Entsprechend der Zielsetzung der Untersuchung wurden der Immobilienmarkt, der Kapitalmarkt und die öffentlich-rechtlichen Unternehmungen und Einrichtungen ausgeklammert. Damit wollen wir nicht sagen, daß der Verbraucherschutz in diesen Bereichen keine Probleme aufwirft. Es hat sich jedoch gezeigt, daß die unterschiedlichen Rechtstraditionen und die verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten in den EG-Ländern einen Vergleich praktisch unmöglich machen. Dasselbe gilt für das gemeine Recht (*droit commun*, *common law*), auf dem der moderne gesetzliche Verbraucherschutz aufbaut. Ebenfalls unberücksichtigt blieben die zahlreichen EG-Richtlinien über spezifische Aspekte des Verbraucherschutzes, namentlich im Bereich des Lebensmittelrechts.

Die Untersuchung stützt sich auf die Berichte, die für die einzelnen Länder von folgenden Juristen ausgearbeitet wurden:

- Dänemark: Børge Dahl, Kopenhagen
- Niederlande: Ewoud Hondius, Leiden
- Belgien und Luxemburg: Marcel Fontaine und Thierry Bourgoignie, Louvain-la-Neuve
- Frankreich: Jean Calais-Auloy, Marie-Thérèse Calais-Auloy, Jean Maury, Hélène Bricks, Henri Temple, Frank Steinmetz, Montpellier
- Großbritannien und Irland: Michael Whincup, Keele, Staffordshire
- Italien: Gustavo Ghidini, Mailand
- Bundesrepublik Deutschland: die Unterzeichneten

Die Länderberichte werden gesondert veröffentlicht.

In Bezug auf Rechtsvorschriften, Gerichtsurteile und Bibliographie sei hier generell auf die Quellenangaben der Länderberichte verwiesen. Von einzelnen Fußnotennachweisen wurde abgesehen, da sie den Umfang der Studie über Gebühr vergrößert hätten. Die Berichte geben, ebenso wie die vorliegende Studie, den Stand der Entwicklung am Ende des Jahres 1978/Anfang 1979 wieder.

Teilentwürfe der Studie wurden mehrmals mit Mitgliedern der EG-Kommission und den Verfassern der Länderberichte durchgesprochen und unter Berücksichtigung ihrer kritischen Beurteilung überarbeitet. Die Unterzeichneten übernehmen selbstverständlich die volle Verantwortung für den Inhalt und für alle etwaigen Fehler.

Die Studie wurde von Frau Doris Schmitt aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt. Frau Britta Schlage stellte das Verzeichnis der einschlägigen Rechtsvorschriften zusammen und bearbeitete das Register.

Die Unterzeichneten sprechen all denen, die zum erfolgreichen Abschluß der Studie beigetragen haben, ihren Dank aus.

*Hamburg, Herbst 1979*

*Norbert Reich  
Hans-W. Micklitz*

# Inhalt

	Nr	Seite
<i>Vorwort</i>		v
<b>Einleitung</b> <i>N. Reich</i>		1
I Der Ausgangspunkt des Verbraucherrechts in den EG-Ländern: die Notwendigkeit, die Verbraucher zu schützen	1	1
II Die Organisation der Verbraucherinteressen	2-5	3
1 Allgemeines	2	3
2 Private Verbraucherverbände	3	3
3 Indirekte Organisation der Verbraucherinteressen	4	4
4 Halbstaatliche Verbraucherorganisationen	5	6
III Verbraucherpolitik als staatliche Aufgabe	6-8	7
1 Die Träger der politischen Verantwortung	6	7
2 Beratende Organe	7	8
3 Besondere Aufsichts- und Vollzugsorgane	8	9
IV Die Entwicklung des Verbraucherrechts	9-11	11
1 Grundsätzliches	9	11
2 Methoden des Verbraucherschutzes	10	12
3 Die Bedeutung des Verbraucherbegriffs in der Gesetzgebung	11	12
V Verbrauchervertretung	12	13
<b>1. Kapitel Preise</b> <i>N. Reich</i>		
I Allgemeines	13-14	15
1 Die verschiedenen Methoden	13	15
2 Sonstige Maßnahmen zur Beeinflussung des Preisfaktors im Interesse des Verbrauchers	14	16
II Direkte Intervention	15-17	17
1 Länder mit Preiskontrolle als einem regulären Instrument der Wirtschaftspolitik	15	17
2 Gemischte Systeme	16	19
3 Staatliche Intervention als Ausnahme	17	22
III Mittelbare Kontrolle durch Kartellrecht	18-20	22

	1 Kartellrecht als wichtigstes Mittel der Preisbeeinflussung	18	22
	2 Gemischte Systeme	19	24
	3 Länder mit unbedeutenden oder gar keinen Kartellgesetzen	20	26
IV	Preisinformation	21-22	27
	1 Preisauszeichnung	21	27
	2 Grundpreisangabe	22	29
V	Die Kontrolle von vertraglichen Preiserhöhungsklauseln	23	29
VI	Zusammenfassung	24	31
<b>2. Kapitel</b>	<b>Verbraucherinformation</b>	<i>N. Reich</i>	33
I	Allgemeines	25	33
II	Gesetzliche Kennzeichnungsvorschriften	26-31	34
	1 Rahmengesetzgebung	26	34
	2 Gewichte, Maße, Fertigpackungen	27	36
	3 Vorschriften über die Kennzeichnung von Bestandteilen und Produktzusätzen	28	37
	4 Vorschriften betreffend die Information über Qualität und Sicherheit	29	38
	5 Dienstleistungen	30	38
	6 Das Wahrheitsgebot	31	39
III	Kollektive Informationssysteme	32-35	39
	1 Entstehung kollektiver Informationssysteme unter Beteiligung des Staates und unter Berücksichtigung der Verbraucherinteressen	32	39
	2 Staatlich überwachte Informationssysteme	33	40
	3 Verbrauchervertretung	34	41
	4 Verbandszeichen, Gütezeichen, Qualitäts- und Sicherheitszeichen	35	41
IV	Vergleichende Warentests, Verbraucherkritik	36-38	43
	1 Vergleichende Warentests	36	43
	2 Die Haftung der Testinstitutionen	37	43
	3 Kritik und Boykott von seiten der Verbraucherverbände	38	44
V	Kritische Betrachtung der bestehenden Rechtsvorschriften	39	45
<b>3. Kapitel</b>	<b>Werbung</b>	<i>N. Reich</i>	47
I	Allgemeines	40	47
II	Das Wahrheitsgebot als Ausgangspunkt des Werberechts	41-46	48
	1 Allgemeines	41	48
	2 Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des Wahrheitsgebots	42	48
	3 Was ist Werbung?	43	51
	4 Maßstäbe für den Wahrheitsgehalt der Werbung	44	53

	5 Maßstäbe für die Haftung	45	55
	6 Die Beweislast	46	56
III	Information und Objektivität in der Werbung	47-48	58
	1 Allgemeines	47	58
	2 Besondere Regelungen	48	59
IV	Werbung mit Preisen	49	60
V	Besondere Verbote und Einschränkungen in der Werbung	50-53	62
	1 Vergleichende Werbung	51	62
	2 Gesundheit	52	63
	3 Rundfunk- und Fernsehwerbung	53	64
VI	Kontrollsysteme	54-62	65
	1 Allgemeines	54	65
	2 Kombination von Sanktionen	55-59	65
	(a) Einstweilige Verfügungen und Unterlassungsansprüche	56	65
	(b) Schadenersatzansprüche	57	66
	(c) Strafen	58	67
	(d) Verwaltungsmaßnahmen	59	68
	3 Die Rolle der Verbraucherverbände	60	70
	4 Berichtigungswerbung	61	71
	5 Selbstkontrolle	62	72
VII	Würdigung des Werberechts in den EG-Ländern	63-64	74
	1 Notwendigkeit der Umsetzung des Entwurfs einer EG-Richtlinie über die Werbung	63	74
	2 Notwendigkeit neuer Konzepte	64	75
<b>4. Kapitel Marketing und Verkaufsförderung N. Reich</b>			
	I Allgemeines	65-67	76
	1 Das Verbot des unlauteren Wettbewerbs	66	76
	2 Die Entwicklung der Verbraucherpolitik	67	77
	II Haustürgeschäfte	68-69	78
	1 Allgemeines	68	78
	2 Bestehende Rechtsvorschriften	69	79
	III Besondere Wettbewerbsmethoden, die gesetzlich verboten sind	70-73	81
	1 Schneeballsysteme	70	81
	2 Unbestellte Waren	71	82
	3 Zugaben und Geschenke	72	83
	4 Andere reglementierte Wettbewerbsmethoden	73	85
	IV Kontrollmechanismen	74	85
	V Kritische Würdigung	75-78	86
	1 Generalklausel oder Sonderregelung?	76	86
	2 Einschaltung einer Behörde?	77	87
	3 Zivilrechtliche Sanktionen	78	87
<b>5. Kapitel Die Sicherheit von Waren und Dienstleistungen H.-W. Micklitz</b>			
	I Allgemeines	79-81	88

	1 Vorbeugende Maßnahmen	80	88
	2 Haftung	81	89
II	Die Kontrolle der Sicherheit von Waren	82-100	89
	1 Möglichkeiten der Kontrolle	82	89
	2 Die Kontrolle von Lebensmitteln	83-89	90
	(a) Anwendungsbereich	84	91
	(b) Grundschemata	85	91
	(c) Vorbeugende Maßnahmen	86	92
	(d) Überwachungsmaßnahmen	87	93
	(e) Sanktionen	88	94
	(f) Zivilrechtliche Konsequenzen	89	94
	3 Die Kontrolle von kosmetischen Artikeln	90	95
	4 Die Kontrolle von Arzneimitteln	91-94	96
	(a) Vorbeugende Maßnahmen	92	96
	(b) Grundschemata der Gesetze	93	98
	(c) Sanktionen	94	99
	5 Die Kontrolle von anderen Produkten als Lebensmitteln, Kosmetika und Arzneimitteln	95-99	99
	(a) Bedeutung von Produktstandards	95	99
	(b) Normungseinrichtungen	96	100
	(c) Sonderregelungen	97	102
	(d) Rahmengesetze	98	103
	(e) Anwendung der Lebensmittelgesetze	99	105
	6 Kritische Würdigung	100	105
III	Die Kontrolle der Sicherheit von Dienstleistungen	101	106
IV	Zivilrechtliche Haftung für die Sicherheit eines Produkts	102-119	107
	1 Produktschaden und Produkthaftung — Definitionen	102	107
	2 Das gefährliche Produkt	103	108
	3 Haftung des Herstellers	104-106	109
	(a) Verschuldenshaftung	104	109
	(b) Verschuldensunabhängige Haftung	105	112
	(c) Quasivertragliche Haftung des Herstellers	106	113
	4 Die Haftung des Händlers	107-110	115
	(a) Verschuldenshaftung	108	115
	(b) Vertragliche Haftung des Händlers	109	115
	(c) Haftung für Erfüllungsgehilfen	110	116
	5 Kausalität, Vorhersehbarkeit, Art und Umfang des Schadens, Verjährung	111-114	117
	(a) Kausalität	111	117
	(b) Vorhersehbarkeit	112	118
	(c) Art und Ausmaß des Schadens	113	118
	(d) Verjährung	114	119
	6 Möglichkeiten der Abwehr von Schadenersatz- ansprüchen	115	119
	7 Staatshaftung	116	120

8	Schadensregulierung durch die Versicherung des Herstellers oder des Händlers	117	121
9	Kritische Würdigung	118	122
10	Europäische Vorschläge für eine Angleichung der Vorschriften über Produkthaftung	119	123
V	Die zivilrechtliche Haftung für die Sicherheit von Dienstleistungen	120–121	124
1	Die Sicherheit von Leistungen	120	124
2	Die Produzentenhaftung des Dienstleistenden	121	125
<b>6. Kapitel</b>	<b>Die Qualität von Waren und Dienstleistungen</b>	<i>H.-W. Micklitz</i>	
I	Allgemeines	122	126
II	Die Qualitätskontrolle von Waren	123	127
III	Die Qualitätskontrolle von Dienstleistungen	124–128	128
1	Allgemeine Kontrollmöglichkeiten	124	128
2	Gesetzliche Kontrollmaßnahmen	125–128	129
(a)	Allgemeines	126	129
(b)	Fernunterricht	127	129
(c)	Reiseunternehmen	128	130
IV	Zivilrechtliche Haftung für die Qualität von Waren und Dienstleistungen	129–150	131
1	Gesetzliche Regelung und praktische Verwirklichung des Gewährleistungsrechts	130–131	131
(a)	Kaufverträge	130	131
(b)	Verträge über die Erbringung von Dienstleistungen	131	134
2	Grenzen von Freizeichnungsklauseln in Kaufverträgen	132–136	135
(a)	Formen der Freizeichnung im bürgerlichen Recht	132	135
(b)	Grenzen der Freizeichnung in Rechtsprechung und speziellen Gesetzen	133–136	135
(aa)	Umwandlung von dispositiven zivilrechtlichen Vorschriften in zwingendes Recht	134	136
(bb)	Gesetze über unlautere Vertragsbedingungen	135	136
(cc)	Gesetz über Konsumentenkäufe	136	137
3	Grenzen der Freizeichnung in Dienstleistungsverträgen	137	138
4	Typische Freizeichnungsklauseln in Kaufverträgen	138–142	139
(a)	Kaufverträge über Neuwaren	139–141	139
(aa)	Grenzen des Gewährleistungsausschlusses	140	139
(bb)	Freizeichnungsklauseln, die eine Einschränkung der Schadenersatzpflicht des Verkäufers bezwecken	141	142

	(b) Kaufverträge über Gebrauchsgüter	142	143
5	Freizeichnungsklauseln in Dienstleistungsverträgen	143	145
6	Die Verpflichtung zur Ausführung zusätzlicher Leistungen	144–146	146
	(a) Nebenkosten der Nachbesserung	145	146
	(b) Garantie	146	147
7	Besondere Gesetze über bestimmte Dienstleistungen	147–149	150
	(a) Fernunterricht	148	150
	(b) Reiseverträge	149	151
8	Kritische Würdigung	150	152
<b>7. Kapitel</b>	<b>Verbraucherkredit</b> <i>N. Reich</i>		154
I	Einführung	151	154
II	Grundzüge der Gesetzgebung	152–154	155
	1 Die Methode rechtsformspezifischer Anknüpfung	153	155
	2 Umfassende Neuregelungen	154	156
III	Gesetzlich geregelte Vertragsformen	155–160	158
	1 Abzahlungsgeschäfte	155–158	158
	(a) Geltungsbereich	156	158
	(b) Vertragsform, Vertragsabschluß, Angaben im Vertrag, Widerrufsrecht	157	160
	(c) Der Schutz des Verbrauchers im Verzugsfall	158	162
	2 Der Schutz des Verbrauchers bei finanzierten Abzahlungskäufen	159	163
	3 Die Inanspruchnahme von Dienstleistungen auf Teilzahlungsbasis	160	166
IV	Persönliche Kredite für Verbraucher	161–166	167
	1 Allgemeines	161	167
	2 Kredite und Darlehen	162–164	167
	(a) Umfassende Neuregelungen	163	168
	(b) Einzelvorschriften	164	170
	3 Kreditvermittlung	165	171
	4 Kreditkarten	166	171
V	Vorschriften über die Zinszahlung	167–171	172
	1 Angabe von Kreditkosten	168	172
	2 Wucher	169	173
	3 Regelung der Zinssätze, Anzahlungen, Kreditlaufzeit	170	175
	4 Vorzeitige Tilgung	171	177
VI	Sicherheiten	172	177
VII	Staatliche Aufsicht	172a	179
VIII	Kreditwerbung	173	181
IX	Kritische Würdigung	174–175	182
	1 Der Ausgangspunkt: extreme Unterschiede im Verbraucherrecht der EG-Länder	174	182

	2 Einbeziehung neuer Entwicklungen in das Verbraucherkreditrecht	175	183
<b>8. Kapitel</b>	<b>Unlautere Vertragsbedingungen</b> <i>H.-W. Micklitz</i>		185
I	Allgemeines	176	185
II	Kontrolle im Wege des Vertragsrechts	177–185	185
	1 Generalklauseln	178	185
	2 Klauselverbote	179–181	188
	(a) Verbotene Klauseln	179	188
	(b) Formerfordernisse	180	189
	(c) Vertragsstrafeklauseln	181	189
	3 Anwendungsbereich	182–185	191
	(a) Allgemeine Geschäftsbedingungen oder Individualvereinbarungen	183	191
	(b) Geschützter Personenkreis	184	192
	(c) Ausnahmen	185	194
III	Kontrollmöglichkeiten	186–198	195
	1 Generelle staatliche Kontrolle	187	196
	2 Spezielle staatliche Kontrolle	188–190	197
	(a) Staatliche Aufsicht über das Versicherungswesen	189	197
	(b) Staatliche Aufsicht über das Bankwesen	190	200
	3 Ansätze für eine vorbeugende Kontrolle	191–195	201
	(a) Die Untersuchungsmethode	191	201
	(b) Die Verhandlungsmethode	192	202
	(c) Verbandsklage	193	203
	(d) Die Delegationsmethode	194	204
	(e) Methodenvergleich	195	205
	4 Kollektiv ausgehandelte allgemeine Geschäftsbedingungen oder Musterverträge	196	206
	5 Verbote und Strafen	197	208
	6 Die Kontrolle von AGB im Rahmen von Individualprozessen	198	209
IV	Kritische Würdigung	199	209
<b>9. Kapitel</b>	<b>Rechtsberatung und Rechtsdurchsetzung für Verbraucher</b>		
	<i>N. Reich</i>		211
I	Allgemeines	200	211
II	Rechtsberatung und Rechtshilfe	201–204	212
	1 Die Notwendigkeit der Rechtsberatung und Information für den Verbraucher	201	212
	2 Die rechtlichen Grundlagen: bestehende Einschränkungen	202	213
	3 Die rechtlichen Grundlagen: Vorschriften über Rechtsberatung	203	213
	4 Praktische Erfahrungen in den EG-Ländern	204	215
III	Beschwerden	205–206	216
	1 Gesetzlich vorgesehene besondere Beschwerdeverfahren	205	216

	2 Verfahren ohne gesetzliche Regelung	206	218
IV	Verbrauchervertretung vor Gericht	207-212	220
	1 Die allgemeine Problematik: das Fehlen besonderer Verfahren für Verbraucher	207	220
	2 Verfahrenshilfe	208	221
	3 Das Verbot von Gerichtsstandsklauseln	209	222
	4 Besondere Gerichtsverfahren für geringfügige Ansprüche	210-211	223
	(a) Neue Verfahrensarten	211	223
	(b) Das Fehlen besonderer Verfahrensarten	211	223
	5 Besondere Verfahren für Verbraucherverbände	212	224
V	Kritische Würdigung	213	225
	<b>Schlußwort</b>	214	227
	<i>Verzeichnis der wichtigen Gesetze</i>		228
	<i>Stichverzeichnis</i>		233

# Einleitung

## I DER AUSGANGSPUNKT DES VERBRAUCHERRECHTS IN DEN EG-LÄNDERN: DIE NOTWENDIGKEIT, DIE VERBRAUCHER ZU SCHÜTZEN

1 Die vorliegende Untersuchung befaßt sich mit dem Verbraucherrecht in den EG-Ländern. Wir wollen versuchen, den wesentlichen Inhalt sowie die Gemeinsamkeiten und die wichtigsten Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der neun Mitgliedsstaaten der EG darzustellen. Zu diesem Zweck werden wir die Schwierigkeiten beschreiben, die sich bei der gesetzlichen Regelung des Konsums, beim Schutz des Verbrauchers und bei der Kontrolle der Vorgänge auf dem Markt, die das Verhalten der Verbraucher beeinflussen, ergeben.

Das Verbraucherrecht ist kein künstliches Gebilde, sondern der Versuch einer Anpassung an die Veränderungen, die sich seit dem Zweiten Weltkrieg in allen Marktwirtschaften vollzogen haben. Der überraschende Aufschwung der nationalen Volkswirtschaften, der Einkommenszuwachs der Bevölkerung und die Internationalisierung des Handels, namentlich im Rahmen des Gemeinsamen Marktes, haben die europäischen Verbraucher in die Lage versetzt, Waren zu kaufen und Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, die früher das Privileg der Reichen waren. Autos, Kühlschränke, Ferienreisen und Freizeitbeschäftigungen wurden jetzt für einen großen Teil der Bevölkerung erschwinglich.

Aber auch die Nachteile des zunehmenden Konsums machten sich in allen EG-Ländern bemerkbar: hohe Inflationsraten, wachsender Einfluß großer, vor allem multinationaler Unternehmen auf den Markt, Sicherheitsrisiken als Folge eines immer größer werdenden Angebots an neuen Produkten, Manipulation durch aggressive Verkaufspraktiken, wertlose Waren und Leistungen, hohe Verschuldung und wenig Schutz für den einzelnen. Hier mußten die Staaten eingreifen. Oft erfüllten sich die berechtigten Erwartungen der Verbraucher auch dann nicht besser, wenn öffentliche Einrichtungen an die Stelle privater Unternehmen traten. Für Teile der Bevölkerung brachte der Überflußkonsum Unglück und Elend. Verbraucherprobleme sind damit, vor allem in unterentwickelten Gebieten, auch soziale Probleme, und darunter haben besonders alte Menschen, Außenseiter der Gesellschaft, Gastarbeiter und andere unterprivilegierte Bevölkerungsgruppen zu leiden.

In den meisten EG-Ländern waren die bestehenden Gesetze nicht auf die

Bewältigung der mit dem zunehmenden Konsum verbundenen Probleme zugeschnitten. Unabhängig von seinen unterschiedlichen historischen Ursprüngen stützte sich das Recht aller EG-Länder bis vor etwa zehn Jahren vorwiegend auf die klassischen Prinzipien des Rechtsliberalismus, als da sind: Vertragsfreiheit, freier Wettbewerb, Verschuldenshaftung, Gleichheit von Rechten und Pflichten, möglichst geringe Eingriffe des Staates in den freien Marktmechanismus. Dieses System konnte den einzelnen Verbraucher, vor allem wenn er arm und ungebildet war, in große Bedrängnis bringen und gewährte ihm faktisch keinen Rechtsschutz. Die Lehre von der Vertragsfreiheit entzog dem Verbraucher die Möglichkeit, Vertragsbedingungen selbst auszuhandeln. Diese wurden ihm vielmehr einseitig aufgezwungen, wobei noch erschwerend hinzukam, daß es sich oft um vorformulierte unlautere Bedingungen handelte. Unter dem Mantel des freien Wettbewerbs waren Preisabsprachen, irreführende und suggestive Werbung und unlautere Verkaufspraktiken möglich. Das Prinzip der Verschuldenshaftung bürdete die erhöhten Risiken des modernen Produktionsprozesses oft dem Verbraucher auf, wenn dieser nicht in der Lage war, die Verantwortlichkeit des Unternehmers nachzuweisen. Das Postulat von gleichen Rechten und Pflichten führte zu einer völligen Fehleinschätzung der tatsächlichen Möglichkeiten des Verbrauchers, seine Rechte durchzusetzen. Wen wundert das wachsende Unbehagen angesichts der bestehenden Rechtsvorschriften, das allmählich zu einer Gefahr für das marktwirtschaftliche System wurde?

‘Konsumerismus’ wurde zum Schlagwort, das Gegenkräfte zum Kampf gegen die negativen Auswirkungen ausufernden Konsums und gegen Mängel der bestehenden Rechtsvorschriften mobilisierte. Es gibt zwar keine einheitliche Richtung der Verbraucherbewegung in den EG-Ländern, aber die Verbraucherprobleme sind in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt, was eine Flut von Rechtsvorschriften zum Schutz der Verbraucher ausgelöst hat. Viele Staaten stellten Programme zum Schutz der Verbraucher auf, schufen Einrichtungen, welche die Interessen der Verbraucher vertreten, und trafen konkrete Maßnahmen. Endgültig zum Durchbruch kam diese Entwicklung auf Gemeinschaftsebene durch die Entschließung der Europäischen Gemeinschaft vom 14. April 1975, die den europäischen Verbrauchern die fünf nachstehenden Rechte zuerkannte: das Recht auf Schutz ihrer Gesundheit und Sicherheit, das Recht auf Schutz ihrer wirtschaftlichen Interessen, das Recht auf Wiedergutmachung erlittenen Schadens, das Recht auf Unterrichtung und Bildung, und das Recht auf Vertretung (d. h. das Recht, gehört zu werden).

Es ist leichter, Rechte zu proklamieren, als in praktische Rechtsvorschriften umzusetzen. Zur Verwirklichung solch hoch gesteckter Ziele bedarf es mehrerer Voraussetzungen. Dazu gehört erstens eine Organisation zum Schutz der Verbraucherinteressen, zweitens eine staatliche Politik, die die Interessen der Verbraucher berücksichtigt, und drittens die Entwicklung neuer Rechtsvorschriften durch die Legislative, die Gerichte und andere Gremien. Diese Rechtsvorschriften werden wir im folgenden als *Verbraucherrecht* bezeichnen. Schließlich müssen auch die kollektiven Interessen der Verbraucher in den privaten und öffentlichen Einrichtungen vertreten sein, die für die Durchführung der Verbraucherpolitik und die Anwendung des Verbraucherrechts verantwortlich sind. Auf diese vier Elemente werden wir in diesem einleitenden

Kapitel eingehen, bevor wir mit der Analyse der Situation in den EG-Ländern beginnen. In den anschließenden Kapiteln werden wir dann die Rechtsvorschriften der EG-Länder zum Schutz der Verbraucher unter Bezugnahme auf die allen europäischen Verbrauchern gemeinsamen Probleme erörtern.

## II DIE ORGANISATION DER VERBRAUCHERINTERESSEN

### 2 1 Allgemeines

In einer sogenannten pluralistischen Gesellschaft müssen sich Interessen in Gruppen organisieren, um sich Gehör und politische Unterstützung zu verschaffen, bei der Gesetzgebung berücksichtigt zu werden und einen Wandel der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen herbeiführen zu können. Im Gegensatz zur Arbeiterbewegung ist die Verbraucherbewegung noch nicht ausreichend organisiert. Um das zu erklären, haben Soziologen verschiedene Theorien entwickelt, mit deren Einzelheiten wir uns hier aber nicht befassen wollen.

Unsere Untersuchung hat gezeigt, daß die Interessen der Verbraucher nicht hinreichend organisiert und in Genossenschaften oder Gewerkschaften (noch) nicht ausreichend vertreten sind. Konsum-Genossenschaften spielen im Gemeinsamen Markt eine bedeutende wirtschaftliche Rolle und waren seit ihren Anfängen im frühen 19. Jahrhundert eine Art Selbsthilfeorganisation der Verbraucher. Im Zuge des sich ändernden Wirtschaftsprozesses wurden sie zu Unternehmen wie andere Unternehmen auch, und man kann nicht behaupten, sie seien ausschließlich zum Sprachrohr der Verbraucher bestimmt. Gewerkschaften organisieren die Interessen der Arbeitnehmer und setzen Tarifverhandlungen und Streiks als Mittel zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder ein. Sie sind insofern verbraucherorientiert, als Arbeitnehmer mit höherem Einkommen mehr konsumieren können. Auf politischer Ebene kämpfen sie für ein besseres Verbraucherrecht, z.B. auf dem Gebiet der Werbung und der Produktsicherheit. Wir könnten viele Fälle anführen, in denen entsprechende Gesetze aktiv von den Gewerkschaften mitgetragen wurden und ohne ihre Unterstützung nicht zustande gekommen wären. Andererseits gibt es aber in allen EG-Ländern immer noch Interessenkonflikte zwischen Gewerkschaften und Verbraucherverbänden, z.B. hinsichtlich der Regelung der Ladenschlußzeiten und der Anwendung der Vorschriften über Wettbewerbsbeschränkungen, Werbung oder Sicherheit. Es ist zu hoffen, daß diese Konflikte im Interesse eines besseren Schutzes des *arbeitenden Verbrauchers* beigelegt werden.

### 3 2 Private Verbraucherverbände

(i) Private Verbraucherverbände sind Zusammenschlüsse von einzelnen Personen zur Förderung ihrer gemeinsamen Interessen als Verbraucher. Für den Beitritt zu einer solchen Vereinigung mag es mehrere Gründe geben. In der Regel erwarten die Mitglieder von ihrer Organisation gewisse Dienstleistungen und sind bereit, dafür einen Mitgliedsbeitrag zu zahlen. Als besonders attraktiv haben sich Abonnements für Zeitschriften mit vergleichenden Warentests erwiesen. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten versammeln sich auch in

folgenden Ländern die privaten Verbrauchervereinigungen um irgendeine Testeinrichtung.

— In **Großbritannien** wurde 1957 die Consumer Association gegründet. Der Verein hat in erster Linie das Ziel, die Qualität der an die Verbraucher verkauften Güter und der erbrachten Leistungen zu sichern und zu verbessern. Der Verband zählt heutzutage etwa 600 000 Mitglieder und gibt die Zeitschrift *Which?* sowie ähnliche Zeitschriften mit vergleichenden Warentests heraus.

— In den **Niederlanden** wurde 1953 der Consumentenbond gegründet, dessen Mitgliederzahl im Jahr 1978 auf 480 000 anstieg. Er gibt eine vergleichende Testzeitschrift heraus, *Consumentengids*, berät seine Mitglieder in rechtlichen Fragen und ist in mehreren Beschwerdegremien vertreten (Kapitel 9, Nr 206).

— Die größte Verbrauchervereinigung in **Belgien** ist unter dem Namen Association des Consommateurs bekannt. Sie hat nahezu 300 000 Mitglieder und gibt die Zeitschrift *Test-Achats* heraus.

(ii) In den meisten EG-Ländern gibt es *Hausfrauenverbände*, die man ebenfalls als Verbraucherverbände betrachten könnte. Auf Einzelheiten wollen wir hier nicht eingehen.

(iii) In zunehmendem Maße führen *Verbraucherprobleme* 'vor Ort' zum Zusammenschluß der Verbraucher in örtlichen Verbänden. Diese Entwicklung spielt vor allem in großen Ländern eine bedeutende Rolle, hat sich aber noch nicht generell durchgesetzt.

— In **Großbritannien** hat die Consumer Association die Bildung örtlicher Verbrauchergruppen angeregt. Zur Zeit gibt es etwa 50 solche Gruppen. Sie schlossen sich 1963 zur National Federation of Consumer Groups zusammen. Dieser Verband übt Kritik am Marktverhalten bestimmter Unternehmen, gibt Rat in rechtlichen und wirtschaftlichen Angelegenheiten, setzt sich als Lobby für eine Reform der Rechtsvorschriften ein und bemüht sich um die Vertretung der Verbraucher in verschiedenen Gremien.

— In **Frankreich** sind in den letzten Jahren verschiedene örtliche und regionale Verbrauchergruppen entstanden und in der Union Régionale des Organisations des Consommateurs (UROC) zusammengeschlossen. Ihre Rechtsstellung dürfte durch Art. 46 des sogenannten Royer-Gesetzes (Kapitel 3, Nr 60; Kapitel 9, Nr 212) beträchtlich aufgewertet worden sein.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** steckt die Organisation der Verbraucherinteressen noch in den Kinderschuhen und wird nicht von den etablierten Verbraucherverbänden (Nr 4) getragen. Immerhin gibt es Ansätze auf örtlicher und regionaler Basis. Als rechtsfähige Verbände können diese Zusammenschlüsse gerichtlich gegen irreführende Werbung, unlautere Wettbewerbsmethoden (Kapitel 3, Nr 60) und rechtswidrige allgemeine Geschäftsbedingungen (Kapitel 8, Nr 193) vorgehen.

— Auch in den **übrigen EG-Ländern** spielen örtliche Verbraucherzusammenschlüsse eine immer größere Rolle, z.B. in Dänemark und bis zu einem gewissen Grad auch in Italien. Weitere Einzelheiten wollen wir hier nicht erörtern.

### 3 Indirekte Organisation der Verbraucherinteressen

Neben dem Zusammenschluß einzelner Mitglieder in einer Vereinigung gibt

es in den EG-Ländern noch eine andere Form der organisierten Vertretung von Verbraucherinteressen, nämlich den Zusammenschluß mehrerer Verbraucherverbände in einer Art *Dachorganisation*. Beispiele dafür finden sich in folgenden Ländern:

— In der **Bundesrepublik Deutschland** sind die Verbraucherinteressen indirekt in den regionalen Verbraucherzentralen und auf Bundesebene in der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher organisiert. Beides sind privatrechtliche Vereinigungen. Ihre Mitglieder sind vorwiegend Verbrauchervereine. Einzelmitgliedschaften bestehen nur in seltenen Fällen und werden zumindest nicht gefördert. Die Verbraucherzentralen und die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher bemühen sich um eine Vertretung der Verbraucherinteressen gegenüber den Behörden, kämpfen für neue Verbrauchergesetze und arbeiten bei der Durchführung der Rechtsvorschriften zusammen. Die Verbraucherzentralen können in Fällen irreführender Werbung, unlauterer Wettbewerbsmethoden (Kapitel 3, Nr 60) und rechtswidriger allgemeiner Geschäftsbedingungen (Kapitel 8, Nr 193) als Kläger auftreten. Sie werden fast vollständig von der Regierung finanziert und hinsichtlich ihres Finanzgebarens von ihr kontrolliert. Insofern sind ihre Aktionsmöglichkeiten eingeschränkt.

— In **Frankreich** ist die größte Verbraucherorganisation die Union Fédérale des Consommateurs (UFC). Sie wurde von örtlichen Verbraucherverbänden gegründet, gibt die vergleichende Testzeitschrift *Que Choisir?* heraus, wird mit dem Verkaufserlös dieser Zeitschrift und mit staatlichen Mitteln finanziert und ist gemäß Art. 46 des Royer-Gesetzes klagebefugt.

— In den **Niederlanden** ist die indirekte Interessenvertretung der Verbraucher die Stiftung Konsumenten Kontakt. Sie wurde 1957 von den drei niederländischen Gewerkschaften, den Genossenschaften und dem Konsumentenbond (der 1971 wieder ausgetreten ist) gegründet. Konsumenten Kontakt ist ein gemeinnütziger Verein, dem Einzelpersonen nicht beitreten können. Er veröffentlicht die Testzeitschrift *Koopkracht*.

— In **Italien** ist die bedeutendste Verbraucherschutzorganisation das 1973 gegründete Comitato Difesa Consumatori, das einzige italienische Mitglied des Büros der europäischen Verbraucherverbände (BEUC). Die seit 1955 bestehende Unione Nazionale Consumatori, von deren Mitgliedern ein Teil im Jahre 1975 die Vereinigung Confconsumatori gründete, hat ihre Tätigkeit sehr eingeschränkt und an Einfluß verloren, seitdem gerichtlich festgestellt wurde, daß sie von der Industrie Geld erhalten hatte. Das war auch der eigentliche Grund für ihren Ausschluß aus dem BEUC.

— In **Luxemburg** wurde 1962 die Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC) gegründet. Ihr gehören Gewerkschaften, Hausfrauenverbände und Genossenschaften an, aber sie wirbt auch um Einzelmitglieder, deren Anzahl sich z.Zt. auf 11 000 beläuft. Sie gibt die Testzeitschrift *De konsument* heraus.

— In **Dänemark** gibt es seit 1947 einen Verbraucherrat (Forebrugerradet). Er ist eine Art Dachorganisation aller Vereinigungen, die sich mit Verbraucherangelegenheiten befassen, einschließlich der örtlichen Verbrauchergruppen, und wirbt auch für Einzelmitgliedschaften. Der Rat wird von der Regierung finanziell unterstützt und gilt als *die* dänische Verbraucherorganisation. Bevor die Regierung eine verbraucherpolitische Maßnahme trifft, holt sie dazu stets

die Stellungnahme des Verbraucherrates ein. Der Rat setzt sich aktiv für neue Rechtsvorschriften ein, arbeitet Vorschläge aus und nimmt beratend zu Gesetzesvorlagen der Regierung Stellung. Er ist in allen staatlichen und halbstaatlichen Gremien vertreten, die sich den Schutz und die Information der Verbraucher zum Ziel gesetzt haben, und zwar im Verbraucherausschuß (Nr 7), im Varefacta-Rat (Kapitel 2, Nr 34), im Normungsausschuß (Kapitel 5, Nr 96), bei der Beschwerdestelle für Verbraucher (Kapitel 9, Nr 205), im dänischen Hauswirtschaftsrat (Kapitel 2, Nr 36) und bei der Antitrust-Behörde (Kapitel 1, Nr 19). Er berät einzelne Verbraucher direkt oder verweist sie an andere Gremien. Er kann auch Klage nach dem Monopolaufsichtsgesetz und nach dem Gesetz über Markt-Praktiken erheben, überläßt diese Aufgabe aber meistens den dafür vorgesehenen offiziellen Einrichtungen, wie etwa dem Verbraucher-Ombudsmann. Er veröffentlicht eine eigene Monatsschrift (*Taenk*), die sich mit allen Aspekten der Verbraucherpolitik befaßt.

#### 4 Halbstaatliche Verbraucherorganisation

In Anbetracht der mangelnden Stärke der bestehenden Verbrauchervereinigungen und der Schwierigkeit, die Verbraucherinteressen zu organisieren, hielten die Regierungen mehrerer EG-Länder eine Vertretung der Verbraucherinteressen auf halbstaatlicher Basis für notwendig. In der Regel haben sie dabei auf die bestehenden privatrechtlichen Formen zurückgegriffen und deren Finanzierung übernommen. Die Verwaltungsräte dieser Einrichtungen versuchen, dem Pluralismus einer Gesellschaft, die die wachsende Bedeutung der Verbraucherinteressen anerkannt hat, gerecht zu werden, indem sie die maßgeblichen Gruppen dieser Gesellschaft, nämlich Verbraucherverbände, staatliche Behörden, Gewerkschaften sowie Industrie- und Handelsverbände beteiligen. Sie sind sehr unterschiedlich aufgebaut. Folgende Einrichtungen dieser Art seien erwähnt:

— Der National Consumer Council in **Großbritannien** (dessen Vorgänger 1963 gegründet, 1971 aufgelöst und 1975 erneut gegründet wurde) ist eine unabhängige Einrichtung auf gemeinnütziger Basis. Seine wichtigste Aufgabe besteht darin, eine verbraucherfreundliche Politik und Maßnahmen zum Schutz der Verbraucherinteressen voranzutreiben. Er berät die Regierung, führt Untersuchungen und Forschungsarbeiten durch und macht auch auf dem Gebiet der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik seinen Einfluß zum Nutzen der Verbraucher geltend. Der National Consumer Council versteht sich ganz besonders als Interessenvertreter der minderbemittelten Verbraucher, die sich nicht in Verbänden zusammenschließen können. Die Mitglieder des Council sind Verbrauchervertreter und werden vom Staatssekretär für Handel (früher Staatssekretär für Preise und Verbraucherschutz) ernannt.

— In **Frankreich** werden die Interessen der Verbraucher auf nationaler Ebene vom Institut National de Consommation wahrgenommen. Es wurde 1967 durch eine Verordnung der Regierung gegründet und wird auch von dieser finanziert. Sein Rat besteht aus 12 Verbrauchervertretern, 6 Vertretern der Regierung und 6 Mitgliedern von Handels- und Industrieverbänden. Das Institut führt vergleichende Tests durch und gibt die Monatszeitschrift *50 millions consommateurs* heraus. Es hat einen umfassenden technischen Dienst

ingerichtet, berät und informiert die Verbraucher und führt Forschungsprojekte durch.

— In **Belgien** besteht seit 1975 das sogenannte Centre de Recherche et Information des Organisations des Consommateurs (CRIOC). Es wird vom Staat finanziert und dient als Informationszentrale für die Verbraucherverbände. Es arbeitet technische, wirtschaftliche, soziale und rechtliche Gutachten für die Verbraucherverbände, aber nicht für Einzelpersonen aus.

— Der **dänische** Hauswirtschaftsrat ist eine halbstaatliche Testinstitution, deren Aufgabe die Information der Verbraucher namentlich anhand von vergleichenden Warentests ist. Er beteiligt sich an der Ausarbeitung von Normen und von Entwürfen für die VDN-Facta (Kapitel 2, Nr 34; Kapitel 5, Nr 96). Sein Verwaltungsrat besteht aus Vertretern verschiedener privater Organisationen (hauptsächlich Hausfrauenverbände) und aus einer kleineren Anzahl von Vertretern staatlicher Behörden.

— In **Irland** führt das von der Regierung gegründete Institute of Industrial Research and Standards vergleichende Tests durch.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** gibt es drei halbstaatliche, von der Regierung gegründete und finanzierte, aber weitgehend unabhängige Einrichtungen im Dienst der Verbraucher. Am bekanntesten ist die privatrechtliche Stiftung Warentest, welche die Ergebnisse ihrer vergleichenden Tests in der Zeitschrift *Test* veröffentlicht (Kapitel 2, Nr 36) und sich heute zum großen Teil aus dem Zeitschriftenverkauf finanziert. Der Verbraucherschutzverein wurde gegründet, um mit dem Mittel der Verbandsklage gegen irreführende Werbung, unlautere Wettbewerbsmethoden und unangemessene allgemeine Geschäftsbedingungen (Kapitel 3, Nr 60; Kapitel 4, Nr 74; Kapitel 8, Nr 193) vorzugehen. Das 1978 gegründete Verbraucherinstitut hat als Stiftung privaten Rechts die Aufgabe, Bildungsprogramme auszuarbeiten.

— In den **Niederlanden** soll 1979 ein halbstaatliches Forschungsinstitut für Verbraucherfragen eingerichtet werden.

### **III VERBRAUCHERPOLITIK ALS STAATLICHE AUFGABE**

In den meisten EG-Ländern hat die Verbraucherpolitik an Bedeutung gewonnen und den Staat auf den Plan gerufen. Wir wollen uns hier allerdings nicht mit politischen Maßnahmen zur Erhöhung des wirtschaftlichen Wohlstands der Verbraucher oder mit der Verbraucherbildung, sondern lediglich mit dem Einfluß der Politik auf das Verbraucherrecht befassen.

Die Verbraucherpolitik eines Staates kann von dreierlei Institutionen getragen werden, und zwar von politischen Institutionen, die vorwiegend und unmittelbar für die Gestaltung der Verbraucherpolitik verantwortlich sind, von beratenden Gremien und von besonderen Aufsichts- und Kontrollbehörden.

#### **6 1 Die Träger der politischen Verantwortung**

In den meisten EG-Ländern, die eine Verbraucherpolitik betreiben, gehört diese in den Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministers. Dabei kommt es häufig zu Konfliktsituationen innerhalb des Ministeriums, das ja auch die

Interessen der Hersteller und des Handels zu berücksichtigen hat. Aus diesem Grund haben Verbraucherverbände und -organisationen schon des öfteren die Forderung nach einem besonderen Minister oder Staatssekretär für Verbraucherangelegenheiten erhoben. Eine solche Institution bestand in **Großbritannien**, wo es von 1972 bis 1979 einen Staatssekretär für Preise und Verbraucherschutz mit gewissen gesetzlichen Befugnissen gab. 1979 fand eine Änderung der Zuständigkeiten statt. Es gibt jetzt im Staatssekretariat für Handel eine bloße Abteilung für Verbraucherangelegenheiten. In **Frankreich** gab es von 1976 bis 1978 ebenfalls einen Staatssekretär für Verbraucherangelegenheiten, aber danach wurde das Ressort wieder abgeschafft. In anderen Ländern gab oder gibt es keine speziell für Verbraucherangelegenheiten zuständigen politischen Organe.

Des öfteren sind in den EG-Ländern für die Verbraucherpolitik gleichzeitig mehrere Ministerien zuständig, etwa das Justiz-, das Landwirtschafts- und das Gesundheitsministerium. Die Probleme der Verbraucher reichen in so viele Bereiche des politischen und gesellschaftlichen Lebens hinein, daß sie kaum dem Verantwortungsbereich eines einzigen Ministeriums zugeordnet werden können. In einigen Ländern, z.B. in den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland wurden interministerielle Ausschüsse eingesetzt, um die verschiedenen Bereiche des Verbraucherschutzes zu koordinieren.

## 7 2 Beratende Organe

In den meisten EG-Ländern hat sich die Schaffung beratender Organe als treibende Kraft, die sich bei der Regierung Gehör verschafft, bewährt. Folgende Einrichtungen dieser Art seien genannt:

— In **Frankreich** gibt es seit 1960 einen nationalen Verbraucherausschuß (Comité National de la Consommation). Er unterbreitet der Regierung Änderungsvorschläge zum Verbraucherrecht und besteht zu gleichen Teilen aus Vertretern der Regierungsseite und der Verbraucherverbände.

— In **Großbritannien** wurde das erste beratende Organ nach einer zwischenzeitlichen Unterbrechung durch ein zweites abgelöst. Das erste war der 1960 eingesetzte Ausschuß für Verbraucherschutz, der in seinem bekannten Moloney-Bericht von 1962 auf die Notwendigkeit einer Änderung der britischen Rechtsvorschriften zum Zweck eines besseren Verbraucherschutzes hinwies. Der Ausschuß wurde 1970 aufgelöst. 1973 verabschiedete das Parlament den sogenannten Fair Trading Act, der in Art. 3 die Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für den Verbraucherschutz (Consumer Protection Advisory Committee) vorsah. Der Ausschuß ist jedoch mehr als ein beratendes Organ, da er im Rahmen eines spezifischen Verfahrens bei der Entstehung neuer Rechtsvorschriften mitwirken kann. Das Office of Fair Trading, von dem später noch die Rede sein wird (Kapitel 2, Nr 33), kann zur gesetzlichen Regelung von Handelspraktiken Empfehlungen abgeben. Werden diese Empfehlungen vom Beratenden Ausschuß für den Verbraucherschutz mitgetragen und vom Staatssekretär gebilligt, können sie, falls das Parlament ihnen zustimmt, Gesetzeskraft erlangen. Auf diese Weise wurden bisher vier Regelungen vorgeschlagen und zwei verabschiedet, nämlich die Verordnungen von 1976 über verbotene Erklärungen bei Geschäftsabschlüssen mit Verbrauchern und über Verträge im Versandhandel.

— In den **Niederlanden** besteht seit 1964 im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats ein besonderer Ausschuß für Konsumentenangelegenheiten (Commissie voor Consumentenangelegenheden). Von seinen 20 Mitgliedern werden 4 von den Verbraucherverbänden ernannt, 7 von den Industrie- und Handelsverbänden, 5 vom Wirtschafts- und Sozialrat, 3 von den Gewerkschaften und 1 von den Genossenschaften. Er soll beratende Funktionen ausüben und hat u.a. eine detaillierte Stellungnahme zu vorformulierten Vertragsbedingungen abgegeben (Kapitel 8, Nr 178).

— In **Belgien** gibt es seit 1964 einen Verbraucherbeirat (Conseil de la Consommation). Er nimmt beratend zu allen Fragen des Verbraucherschutzes Stellung und besteht aus Vertretern der Industrie, der Gewerkschaften, der Genossenschaften, der Verbraucher und der Familienverbände.

— In **Dänemark** wurde 1969 ein aus Vertretern der Verbraucherverbände, der Industrie und des Handels bestehender Verbraucherausschuß eingesetzt. Er hat seither vier Berichte herausgegeben und darin eine ganze Reihe von Verbraucherschutzmaßnahmen vorgeschlagen. Bisher ist die offizielle Verbraucherpolitik und die Gesetzgebung in Dänemark diesen Vorschlägen stets gefolgt. Das Gesetz über Markt-Praktiken, die Institution des Verbraucher-Ombudsmanns, das Gesetz zur Einrichtung einer Beschwerde-stelle für Verbraucher, das Preisauszeichnungsgesetz, das Gesetz über Verbraucherkäufe und andere Rechtsvorschriften sind das Ergebnis der Bemühungen des Verbraucherausschusses. 1977 beendete der Ausschuß seine Arbeit, nachdem er seinen letzten Bericht herausgegeben hatte. Zur Zeit arbeitet die Regierung an einer Reihe von Gesetzesvorlagen zur Verwirklichung der bisher noch nicht in die Tat umgesetzten Vorschläge des Verbraucherausschusses.

— In **Luxemburg** wurde 1965 ein Verbraucherbeirat (Conseil de la Consommation) eingesetzt, dem nur Verbrauchervertreter angehören. Er hat umfangreiche Initiativbefugnisse.

— In **Irland** gibt es seit 1972 einen Nationalen Beratenden Verbraucherausschuß mit 15 Mitgliedern. Davon werden zwei von den Gewerkschaften und zwei von den Verbraucherverbänden entsandt.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** besteht ein Verbraucherbeirat, der den Wirtschaftsminister berät. Er wurde durch einen Ministerialerlaß ins Leben gerufen, ist aber keine unmittelbare Vertretung der Verbraucherverbände. Seine Mitglieder werden vom Minister ernannt. Darunter befinden sich auch Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher und der Gewerkschaften. Ferner gehören dem Verbraucherbeirat auch unabhängige Wissenschaftler an. Der Verbraucherbeirat gibt Empfehlungen ab und nimmt zu aktuellen Verbraucherfragen Stellung. In einzelnen Bundesländern, etwa in Hamburg und Berlin, gibt es ebenfalls Verbraucherbeiräte, die den jeweiligen Wirtschaftsministern zugeordnet sind.

## 8 3 Besondere Aufsichts- und Vollzugsorgane

Eines der wesentlichen Ziele der modernen Verbraucherbewegung war die Schaffung von Institutionen, die sich speziell und ausschließlich mit dem Verbraucherschutz befassen. So entstand der bemerkenswerte Vorschlag der

Schaffung des Verbraucher-Ombudsmanns. Die Institution des *Verbraucher-Ombudsmanns* ist allerdings sehr umstritten und hat sich direkt oder indirekt nur in einigen EG-Ländern durchgesetzt.

— In **Dänemark** wurde, wie in den anderen Nordischen Staaten, gleichzeitig mit der Verabschiedung des Gesetzes über Markt-Praktiken (Kapitel 2, Nr 33; Kapitel 3, Nr 59) 1975 das Amt des Verbraucher-Ombudsmanns geschaffen. Der Verbraucher-Ombudsmann muß eine juristische Ausbildung haben. Er hat in erster Linie die Aufgabe, den Markt zu beobachten und sich in Verhandlungen mit Industrie, Handel und Gewerbe für die Interessen der Verbraucher einzusetzen. Zur Durchsetzung der Bestimmungen des Gesetzes über Markt-Praktiken ist er mit gewissen Verwaltungskompetenzen ausgestattet (Kapitel 3, Nr 59). Er fördert die Bereitschaft der Verbraucher, Beschwerden zu erheben und arbeitet sowohl mit der Regierung, als auch mit den Verbraucherverbänden und dem Amt für Verbraucherbeschwerden (Kapitel 9, Nr 205) zusammen.

Darüberhinaus hat der Verbraucherausschuß in seinem 4. Bericht die Einrichtung von örtlichen Beratungsstellen für Verbraucher angeregt. Diese Stellen sollten die Verbraucher persönlich beraten, ihnen bei Beschwerden behilflich sein, allgemeine Verbraucheraufklärung auf lokaler Ebene betreiben, lokale Verbraucherprobleme aufgreifen, prüfen und darüber berichten usw. Das Handelsministerium befaßt sich z.Zt. mit diesem Vorschlag.

— In **Großbritannien** wurden 1973 die Institution des Director General of Fair Trading und das Office of Fair Trading geschaffen. Der britische Gesetzgeber entschied sich nicht direkt für die Einführung eines Ombudsmanns, sondern übertrug dem Office of Fair Trading neben der Zuständigkeit für Verbraucherangelegenheiten auch noch die Aufgabe, gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorzugehen (Kapitel 1, Nr 19). Seiner umfangreichen Kontrollbefugnisse im Bereich der Handelspraktiken (Kapitel 4, Nr 74) bedient sich das Office of Fair Trading vorwiegend im Interesse der Verbraucher. Der Director General of Fair Trading verhandelt mit den Verbänden von Industrie und Handel über die von diesen aufgestellten Verhaltensregeln im Geschäftsverkehr (Codes of Practice) und überwacht deren Einhaltung (Kapitel 3, Nr 59; Kapitel 8, Nr 192). Er vergibt die im Verbraucher-kreditgesetz vorgesehenen Lizenzen (Kapitel 7, Nr 172), ist am Zustandekommen neuer Gesetze beteiligt und verfaßt Berichte über seine Tätigkeit in Verbraucherangelegenheiten.

— In **Irland** gibt es seit dem Gesetz über Verbraucherinformation von 1978 (Kapitel 2, Nr 33) einen Director of Consumer Affairs. Gemäß Art. 9 des Gesetzes hat er weitreichende Aufsichtsbefugnisse, sorgt für den Vollzug der Rechtsvorschriften und treibt die Aufstellung von Verhaltensregeln im Geschäftsverkehr voran, vorwiegend im Bereich der Information und der Werbung.

— In **Frankreich** wurde die aufgrund des Preisgesetzes von 1945 eingerichtete Direction générale de la concurrence et des prix (Kapitel 1, Nr 16) 1978 umbenannt in Direction générale de la concurrence et de la consommation. Man kann darin einen Schritt in Richtung auf eine Einrichtung sehen, die ausschließlich auf den Verbraucherschutz, namentlich im Bereich der Preise (Kapitel 1, Nr 16) und bei Schlichtungsverfahren (Kapitel 9, Nr 206) ausgerichtet ist.

Bereits seit 1905 unterliegt in Frankreich die Ahndung von Wettbewerbsverstößen und die Qualitätskontrolle einem besonderen Service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité. Er hat in erster Linie für die Durchführung des Gesetzes vom 1. August 1905 zu sorgen, das einschlägige Bestimmungen über Werbung, Sicherheit und Qualität enthält (Kapitel 3, Nr 42; Kapitel 5, Nr 88). Da es sich bei den meisten Produkten und Leistungen, die der Kontrolle dieser Behörde unterliegen, um Lebensmittel handelt, ist sie dem Landwirtschaftsministerium angegliedert. Da ihr Aufgabenbereich heutzutage vorwiegend der Verbraucherschutz ist, ist diese Zuordnung mittlerweile umstritten.

1973 wurde eine Stelle eingerichtet, die sich mit Beschwerden gegenüber öffentlichen Einrichtungen befaßt, an die sich nur Parlamentarier, nicht aber einzelne Verbraucher oder Verbraucherverbände wenden können.

— In **Italien** gibt es in einigen Regionen (Ligurien, Toskana, Latium) einen Defensore Civico, der sich u.a. um Verbraucherprobleme kümmert. Seine Tätigkeit bezieht sich vorwiegend auf die Verwaltung, beispielsweise auf dem Gebiet der unlauteeren Versorgungsbedingungen (Kapitel 8, Nr 192).

— In **Belgien** soll durch den sogenannten Mark Olivier-Gesetzesvorschlag von 1978 die Institution eines Ombudsmannes geschaffen werden.

— In den **anderen EG-Ländern** gibt es keine ausschließlich auf den Verbraucherschutz spezialisierten Einrichtungen. Für den Vollzug der Rechtsvorschriften gelten die allgemeinen Prinzipien des Verwaltungs- und/oder des Strafrechts. Wir werden darauf in den folgenden Kapiteln noch eingehen.

## IV DIE ENTWICKLUNG DES VERBRAUCHERRECHTS

### 9 1 Grundsätzliches

In den EG-Ländern ist die Frage noch offen, ob es ein spezielles Verbraucherrecht gibt, oder ob ein solches im Entstehen begriffen ist. Keines dieser Länder verfügt über eine so umfassende Regelung des Verbraucherschutzes wie Japan oder Mexiko. Es gibt Rechtsvorschriften unterschiedlicher Zielsetzung, die wir später noch untersuchen werden, die aber meistens von der bestehenden Rechts-situation ausgehen und eine Änderung derselben im Hinblick auf einen besseren Verbraucherschutz bezwecken. Es gibt sehr breit angelegte, aber auch sehr eng angewandte Gesetze. Es gibt Gesetze, die einen gesamten Bereich, der für die Verbraucher von Belang ist, etwa die Werbung, das Marketing, den Verbrauchercredit, die Frage der unlauteeren Vertragsbedingungen oder die Produktsicherheit regeln. Einzelheiten folgen später.

Hinsichtlich der bestehenden Rechtsvorschriften gibt es in den meisten EG-Ländern starke Reformbestrebungen, z.T. hervorgerufen durch EG-Richtlinienentwürfe (betreffend die Produkthaftung, Kapitel 5, Nr 19; die Werbung, Kapitel 3, Nr 63; oder die Haustürgeschäfte, Kapitel 4, Nr 68), z.T. auch unter dem Einfluß maßgeblicher Kräfte in der Verbraucherpolitik. Wir wollen diese Initiativen hier nicht einzeln aufzählen, sondern sie im Zusammenhang mit dem jeweiligen Themenbereich untersuchen.

## 10 2 Methoden des Verbraucherschutzes

In allen EG-Ländern ist das Verbraucherrecht ein Konglomerat aus verschiedenen Elementen des rechtlichen Überbaus. Zivilrechtliche, verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Bestimmungen werden vom Gesetzgeber je nachdem, welche Absicht er verfolgt, in unterschiedlichem Verhältnis vermischt. Man kann sagen, daß das moderne Verbraucherrecht *in der Regel eine Kombination von zivilrechtlichen, strafrechtlichen und administrativen Schutzmaßnahmen ist*, so zum Beispiel das britische Verbraucher kreditgesetz von 1974 (Kapitel 7, Nr 154), das dänische Gesetz von 1974 über Marktpraktiken (Kapitel 3, Nr 42) und das französische Gesetz betreffend den Verbraucherschutz und die Information der Verbraucher über Produkte und Leistungen von 1978 (Kapitel 5, Nr 98). In einigen Bereichen sind die Rechtsvorschriften ausschließlich dem Zivilrecht zuzuordnen, wie z.B. das deutsche Gesetz zur Regelung des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen von 1976 (Kapitel 8, Nr 178). Diese Frage ist jedoch in der Rechtsliteratur und bei den Rechtsreformern sehr umstritten. Wir werden in unserer Studie sowohl zivilrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Maßnahmen erörtern.

Sehr weit auseinander gehen die Meinungen in der Frage, inwieweit sich das Verbraucherrecht *strafrechtlicher Methoden* bedienen sollte. Letztere werden in einigen Ländern offenbar abgelehnt, und zwar in der Bundesrepublik Deutschland, in Belgien, in den Niederlanden und mit Einschränkungen auch in Dänemark. Hier wird das Strafrecht nur zur Ahndung offenkundiger und eindeutiger Verstöße gegen die Gesetze herangezogen. Andere Länder haben eine sehr viel positivere Einstellung zum Strafrecht, so z.B. Frankreich und Großbritannien. Bei den Rechtsvorschriften über Werbung und Marktpraktiken spielt dieser Unterschied, wie wir noch sehen werden, eine bedeutende Rolle (Kapitel 3, Nr 42; Kapitel 4, Nr 74).

Gegenstand unserer Untersuchung ist zwar in erster Linie die Gesetzgebung, aber wir werden auch auf Änderungen im Verbraucherrecht eingehen, die durch andere als zivilrechtliche, verwaltungsrechtliche oder strafrechtliche Bestimmungen herbeigeführt wurden. Gemeint ist die von den Regierungen mitunter zum Nutzen der Verbraucher eingesetzte sogenannte *Verhandlungsmethode*, etwa auf dem Gebiet der Werbung, der unlauteren Vertragsbedingungen oder der Durchsetzung von Ansprüchen der Verbraucher (Kapitel 3, Nr 59; Kapitel 8, Nr 192; Kapitel 9, Nr 206). Auch die *Selbstkontrolle* von Handel und Industrie kann bis zu einem gewissen Grad den Interessen der Verbraucher dienlich sein, vor allem, wenn letztere in den entsprechenden Gremien vertreten sind. In den Kapiteln über Werbung, Sicherheit und unlautere Vertragsbedingungen wird davon noch die Rede sein (Kapitel 3, Nr 62; Kapitel 5, Nr 96; Kapitel 8, Nr 196).

## 11 3 Die Bedeutung des Verbraucherbegriffs in der Gesetzgebung

Von neuen Rechtsvorschriften der EG-Länder zum Schutz der Verbraucher sollte man eigentlich eine klare Definition der zu schützenden Personen erwarten. Untersuchen wir aber die Rechtsvorschriften im einzelnen, so ergibt sich daraus kein eindeutiges Konzept dessen, was ein Verbraucher ist, und wir stoßen sogar innerhalb der Rechtsvorschriften ein und desselben Landes auf

unterschiedliche Definitionen. In fast allen Ländern mit modernen Verbrauchergesetzen lassen sich in diesem Zusammenhang *vier verschiedene Methoden* aufzeigen:

— Die erste Methode besteht in der Definition des geschützten Gegenstands anhand *objektiver Kriterien*. So werden z.B. bestimmte Arten von Konsumentenkrediten, etwa Kredite bis zu einem bestimmten Höchstbetrag, gesetzlich geregelt (Kapitel 7, Nr 156), oder der Gesetzgeber erläßt Bestimmungen über Fernlehrgänge oder Reiseverträge, ohne danach zu fragen, wer davon Gebrauch macht (Kapitel 6, Nr 148).

— Die zweite Methode besteht in einer negativen Definition des Verbrauchers durch *Ausschluß kaufmännischer Tätigkeiten oder von Handelsgeschäften* aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes. Nach diesem Prinzip gehen die Gesetzgeber z.B. bei den Vorschriften gegen unlautere Vertragsbedingungen vor (Kapitel 8, Nr 184), aber auch in anderen Bereichen der Verbraucherpolitik.

— Die dritte Methode definiert den *Verbraucher* als Subjekt bestimmter Schutzmaßnahmen. Hier erhebt sich die Frage, ob der Begriff Verbraucher im engeren oder im weiteren Sinne zu verwenden ist. Im engeren Sinn sind Verbraucher nur Privatpersonen, die Güter und Leistungen für private Zwecke ge- und verbrauchen. Im weiteren Sinne können dazu auch Angehörige freier Berufe oder juristische Personen gerechnet werden. Auf den Verbraucher im engeren Sinn beziehen sich z.B. die Rechtsvorschriften über Haustürgeschäfte (Kapitel 4, Nr 69), während es in der Frage der Produkthaftung noch umstritten ist, welche der beiden Definitionen die geeignetere ist (vgl. Kapitel 5, Nr 104).

— Viertens können die Rechtsvorschriften die Verbraucher als *Gesamtheit* ansprechen. Das ist z.B. der Fall, wenn es um die Verbandsklage gegen irreführende Werbung (Kapitel 3, Nr 60) oder unlautere Vertragsbedingungen (Kapitel 8, Nr 93) geht.

Wir wollen die verschiedenen Verbraucherbegriffe hier nicht in allen Einzelheiten analysieren, werden aber im Zusammenhang mit der Analyse von Gesetzen und deren Anwendungsbereich auf sie zurückkommen.

## V VERBRAUCHERVERTRETUNG

- 12 Von einer ganz neuen Seite zeigt sich der Gedanke des Verbraucherschutzes in Gestalt der allgemeinen Forderung nach Verbrauchervertretung. Offenkundig kommt diese Forderung aus dem Arbeitsrecht, wo sich Tarifverhandlungen und Arbeitnehmervertretung als geeignetes Mittel zum Schutz und zur Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Situation des Arbeitnehmers erwiesen haben. Die wesentlichen Anforderungen an eine sinnvolle Interessenvertretung lassen sich ebenfalls ohne weiteres dem Arbeitsrecht entnehmen: es müssen Organisationen bestehen, welche die Interessen ihrer Mitglieder oder andere gemeinsame Interessen, deren Existenz von der Sozialpolitik und vom Recht nicht gezeugnet werden kann, ausreichend vertreten.

Wie unsere Übersicht über die Verbraucherverbände in der EG gezeigt hat, sind die bestehenden Einrichtungen, die sich für die Verbraucherinteressen einsetzen, noch nicht als repräsentativ anzusehen. Die Idee der Verbraucher-

vertretung steckt noch in den Kinderschuhen. Sie wird sich wahrscheinlich ausbreiten, sobald die einzelnen Punkte des EG-Programms von 1975 betreffend den Verbraucherschutz verwirklicht werden. Dieses Programm räumt dem Verbraucher das Recht auf die Vertretung seiner Interessen und das Recht, gehört zu werden, ein.

In den meisten EG-Ländern sind die Verbraucher in Gremien vertreten, die gegenüber den Regierungen die Interessen der Verbraucher als beratende Organe artikulieren (Nr 7). Die bestehenden Einrichtungen dieser Art auf Regierungsebene haben wir bereits erwähnt. Die Verbraucher sollten unserer Auffassung nach auch in den von Handel und Industrie eingesetzten Gremien sowie in denjenigen, die Verbraucherbeschwerden entgegennehmen und sie durch Schiedsspruch oder Schlichtung beilegen (Kapitel 9, Nr 206), vertreten sein. Zunehmend anerkannt wird die Notwendigkeit der Verbrauchervertretung bei der Überwachung der Werbung und der Wettbewerbsmethoden, bei der Definition und Ausarbeitung von Sicherheitsnormen und Qualitätszeichen, bei der Bekämpfung unlauterer Vertragsbedingungen und sogar bei der Ausarbeitung vorformulierter Vertragsbedingungen, die für Kaufleute und Verbraucher gleichermaßen akzeptabel sind, sowie bei der Preiskontrolle. Die Rechtsgrundlage der Verbrauchervertretung und die Bereiche, in denen die Verbraucher aktiv sind, sowie der tatsächliche Einfluß dieser Aktivität auf den Gesetzgebungsprozeß sind von Land zu Land verschieden und können im einzelnen nur in den einschlägigen Kapiteln dargestellt werden.

Unserer Ansicht nach sollte die Idee der Verbrauchervertretung unterstützt und in mehr Bereichen als heutzutage verwirklicht werden. Selbstverständlich muß die Verbrauchervertretung besser organisiert und ihr repräsentativer Charakter verstärkt werden, vor allem in den Ländern, in denen das Prinzip der persönlichen Mitgliedschaft in Verbraucherverbänden noch unbekannt ist. Wenn das geschieht, wird die Verbrauchervertretung in den meisten Bereichen des Verbraucherschutzes, die wir in unserer Studie analysiert haben, eine bedeutende Rolle spielen und möglicherweise einen Teil der herkömmlichen Funktionen des Rechts übernehmen.

# Preise

## I ALLGEMEINES

Es liegt auf der Hand, daß der Verbraucher in erster Linie den Wunsch hat, die notwendigen Güter und Dienstleistungen in guter Qualität und zu einem vertretbaren Preis zu erhalten. Von den gesetzlichen Regelungen in Bezug auf die Qualität, besonders im Zusammenhang mit Haftungsfreizeichnungen, wird in Kapitel 6 noch die Rede sein. Hier sollen zunächst einmal die Grundzüge der Verbraucherpolitik und des Verbraucherrechts in den neun Mitgliedstaaten der EG hinsichtlich des Preisfaktors behandelt werden. Auf die besondere Problematik des 'Preises' der Verbraucherkredite wird in Kapitel 7 eingegangen.

### 13 1 Die verschiedenen Methoden

Die Beeinflussung des Preisfaktors auf den Konsumgüter- und Dienstleistungsmärkten darf nicht als ein isolierter Aspekt der Verbraucherpolitik gesehen werden, sondern geht an die Wurzeln der Wirtschafts- und Sozialpolitik selbst. Der Preisfaktor ist nur einer von vielen Wirtschaftsfaktoren. Die Beschäftigungslage, das Realeinkommen der Arbeitnehmer, die Gewinne von Industrie und Handel, die Außenhandelsbilanz und ein funktionierender Wettbewerb sind wesentliche Bestandteile des Wirtschaftssystems eines Landes. In vielen Fällen muß der Staat gegenläufige Interessen miteinander verbinden, z.B. Inflation und Vollbeschäftigung, oder den Wunsch der Verbraucher nach niedrigen Preisen und den Wunsch der Arbeitnehmer nach hohen Einkommen.

Alle EG-Länder sind sich darin einig, daß ihre Regierungen versuchen sollten, den Preisfaktor zu beeinflussen. Ausschlaggebend ist dabei nicht so sehr der Gedanke des Verbraucherschutzes, sondern die Notwendigkeit, die Inflation zu bekämpfen. Natürlich sorgt die Regierung, wenn sie die Inflation bremst, auch für den Schutz des Verbrauchers, denn dieser ist umso besser gegen hohe Preise oder Preisanstiege gefeit, je niedriger die Inflationsrate ist. Andererseits gibt selbst eine erfolgreiche Bekämpfung der Inflation dem Verbraucher nicht die Gewähr, daß er ein bestimmtes Produkt oder eine bestimmte Dienstleistung, auf die er Wert legt, zu einem angemessenen Preis erhält. Das bedeutet, daß das Instrumentarium der Verbraucherpolitik erweitert werden muß, um eine Beeinflussung des Preisfaktors im Interesse des Verbrauchers zu ermöglichen.

Was die Bekämpfung der Inflation betrifft, lassen sich in den EG-Ländern drei verschiedene Arten von Maßnahmen unterscheiden:

— Einige Länder, und zwar Italien, Belgien und die Niederlande, geben einer *direkten Intervention* auf den Preisfaktor den Vorzug.

— Andere Länder tendieren mehr zu *indirekten Maßnahmen*, indem sie namentlich den Wettbewerb fördern und von direkten Maßnahmen absehen. So geht z.B. die Bundesrepublik Deutschland vor.

— Die meisten Länder versuchen *direkte und indirekte Interventionen* zu verbinden. Das trifft für Dänemark, Großbritannien, Irland, Frankreich und Luxemburg zu. Direkte Interventionen auf den Preisfaktor und indirekte Maßnahmen auf dem Weg über das Kartellrecht werden in unterschiedlichem Verhältnis kombiniert, wobei sich dieses Verhältnis im Zuge der jeweiligen Wirtschaftspolitik von Zeit zu Zeit ändern kann.

In unserer Untersuchung unterscheiden wir zwischen Maßnahmen zur direkten und zur indirekten Beeinflussung des Preisfaktors und analysieren unter diesem Gesichtspunkt die einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften. Dabei berücksichtigen wir weder die EG-Interventionen (z.B. bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen) noch die Auswirkungen der Wettbewerbs- und Nicht-Diskriminierungsbestimmungen des Vertrags von Rom auf die nationalen Gesetze.

## 14 2 Sonstige Maßnahmen zur Beeinflussung des Preisfaktors im Interesse des Verbrauchers

Wie bereits eingangs erwähnt, haben es die meisten EG-Länder für notwendig befunden, im Rahmen ihrer Verbraucherpolitik zusätzliche, flexiblere Instrumente zur Einwirkung auf den Preisfaktor zu entwickeln. Sie sind dabei nach zwei unterschiedlichen Methoden vorgegangen, die später erläutert werden sollen:

(i) Der Verbraucher sollte in der Lage sein, sich eine *ungefähre Vorstellung* von den *Preisen* zu machen, die für bestimmte Gegenstände oder Dienstleistungen auf dem Markt verlangt werden. In Kenntnis des tatsächlichen Preises und in der Lage, verschiedene Angebote zu vergleichen, sollte er als 'mündiger Verbraucher' optimal von seinem Budget und seinem Einkommen entsprechend seinen Möglichkeiten Gebrauch machen können. Hier wird eine Politik verfolgt, die eng mit den anschließend in Kapitel 2 dargestellten Entwicklungen auf dem Gebiet der Verbraucherinformation verknüpft ist. Es gibt zwei Möglichkeiten der Information des Verbrauchers über die Preise durch staatliche Maßnahmen:

— Gesetze über *Preisauszeichnung* und Preisangaben regeln die Information der Verbraucher über den tatsächlichen Preis (einschließlich Mehrwertsteuer) eines bestimmten Gegenstands in einem Lebensmittelgeschäft, einem Warenhaus usw.

— Bei abgepackten Waren gibt die bloße Angabe des Preises dem Verbraucher keinen Überblick über die Marktsituation. Das gilt vor allem für Packungen mit unterschiedlichem Gewicht. Der Verbraucher möchte wissen, wieviel eine Gewichtseinheit von 100 oder 1000 Gramm dieser spezifischen Ware kostet (*Grundpreisangabe*).

(ii) Wichtig ist ferner der Schutz des Verbrauchers vor spezifischen *vertraglichen Preisklauseln*, namentlich in allgemeinen Geschäftsbedingungen.

Bei einem Bargeschäft wird das nicht notwendig sein, da der Verbraucher den Preis kennt und als Teil des Vertrags akzeptiert. Bei stark überhöhten Preisen ist jedoch ein Eingreifen der Regierung, namentlich zugunsten wirtschaftlich schwacher Verbraucher notwendig. Im Falle langfristiger Verträge muß der Verbraucher vor unangemessenen Preissteigerungs- oder Indexklauseln geschützt werden, die es dem Verkäufer ermöglichen, einen höheren als den bei Vertragsabschluß vereinbarten Preis zu verlangen.

## II DIREKTE INTERVENTION

### 15 1 Länder mit Preiskontrolle als einem regulären Instrument der Wirtschaftspolitik

Wie bereits erwähnt, setzen Belgien, Italien und die Niederlande unmittelbare Preiskontrollen als wichtigste Waffe im Kampf gegen die Inflation und zum Schutz des Verbrauchers vor einem übermäßigen Preisauftrieb ein. In diesem Zusammenhang seien folgende Gesetze erwähnt:

— In **Belgien** stellt die Verordnung vom 22. Januar 1945 den gesetzlichen Rahmen für die staatliche Preispolitik dar. Auf der Grundlage dieser Verordnung kann die belgische Regierung Verfügungen zur Überwachung der Preise sämtlicher Güter und Dienstleistungen mit Ausnahme von Grundeigentum erlassen. Eine neue Verordnung vom 22. Dezember 1971 sorgt für eine wirksamere Kontrolle des Preisanstiegs. Ferner enthalten die Gesetze vom 23. Dezember 1969, 30. Juli 1971 und 30. März 1976 weitere Handhaben für spezifische Maßnahmen zur Beeinflussung des Preisfaktors. Für bestimmte Bereiche wurden besondere Regelungen getroffen, etwa mit Gesetz vom 9. Juli 1975 für Arzneimittel oder mit Gesetz vom 9. Juli 1975 für Versicherungen.

Nach belgischem Recht gibt es fünf Möglichkeiten der Preisbeeinflussung:

(i) Der Händler darf keinen höheren als den normalen Preis verlangen (*normalité des prix*). Der Marktpreis wird als generelle Richtschnur für alle Geschäftsleute festgesetzt. Eine gerichtliche Überprüfung von Preisen, die über dem Normalpreis liegen, erfolgt nur, wenn außerordentlich hohe Gewinnspannen vorliegen. Die Erfahrung in Belgien hat gezeigt, daß diese Regelung keinen ausreichenden Verbraucherschutz bietet.

(ii) Die Regierung kann Höchstpreise festsetzen. Die auf dem Markt geforderten Preise sollen nicht über dem von der Regierung festgesetzten Höchstpreis liegen. Früher gab es solche Höchstpreise nur für bestimmte Warengruppen. Seit 1971 besteht auch die Möglichkeit der Festsetzung von Höchstpreisen für bestimmte Unternehmen. Heute gibt es in Belgien Höchstpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Kosmetika, Rechner, Reifen, verschiedene Nahrungsmittel und Getränke.

(iii) Zur Kontrolle von Preissteigerungen wurde in Belgien ein beachtenswertes Verfahren entwickelt. Es war ursprünglich geregelt in der Verordnung vom 20. Dezember 1950 und wurde durch weitere Verordnungen in den Jahren 1971 und 1975 geändert. Jeder Geschäftsmann, der seine Preise erhöhen will, muß diese Absicht der Preiskontrollkommission mitteilen. Während eines Zeitraums von drei Monaten darf er noch nicht die erhöhten

Preise verlangen. Hält die Kommission die Anhebung für unangemessen, kann der Wirtschaftsminister anordnen, daß sie erst zwei Monate später erfolgt. In Ausnahmefällen kann er die Preiserhöhung überhaupt ablehnen. Neue Produkte und Dienstleistungen sind von diesem Verfahren ausgeschlossen, aber die Kommission muß über die Preise neuer Produkte und Dienstleistungen unterrichtet werden. Die Preise für Arzneimittel, die neu auf den Markt kommen, müssen gemäß dem Gesetz von 1975 von der Regierung genehmigt werden.

Bei den Verbrauchern stößt dieses Verfahren insofern auf Kritik, als es die Geschäftsleute dazu veranlaßt, sich in Anbetracht der Fristen, die sich aus dem oben erwähnten Gesetz ergeben, bereits im voraus künstliche Preissteigerungen genehmigen zu lassen. Der Kontrollmechanismus funktioniert nicht sehr gut, und das Gesetz bietet keine eindeutige Rechtsgrundlage für aufschiebende oder ablehnende Bescheide.

(iv) Ferner versucht die belgische Regierung, die Preise mit Hilfe einer konzertierten Aktion (den sog. Stabilitätsabsprachen) zu kontrollieren. Preise, die im Rahmen der konzertierten Aktion festgesetzt und von der Regierung genehmigt wurden, unterliegen nicht der Kontrolle von Preiserhöhungen. Diese Art der Preiskontrolle, die nur bei bestimmten Waren, wie Brot und elektrischen Haushaltsgeräten angewendet wird, hatte bisher nur geringfügige praktische Auswirkungen.

(v) Schließlich bemüht sich die Regierung um eine Kontrolle der in Verträgen enthaltenen Indexklauseln. Darauf werden wir später noch einmal zurückkommen.

Detaillierte Strafbestimmungen sorgen dafür, daß die belgischen Rechtsvorschriften auch tatsächlich angewendet und befolgt werden. An strafrechtlichen Verfahren können Verbraucherverbände nicht teilnehmen. Zivilrechtliche Sanktionen im Interesse der Verbraucher, z.B. zur Erwirkung einer Preissenkung, sind nicht vorgesehen. Verbraucherverbände können keinen Anspruch auf Unterlassung von Verstößen gegen das Gesetz geltend machen.

— In **Italien** ist die gesetzliche Basis der staatlichen Maßnahmen das Dekret Nr 347 vom 19. Oktober 1944. Auf der Grundlage dieses Dekrets wurde das interministerielle Preiskomitee geschaffen, ein Regierungsgremium mit umfangreichen Befugnissen. (1967 wurde dieser Ausschuß der politischen Kontrolle des interministeriellen Ausschusses für Wirtschaftsplanung unterstellt.) Die Interventionsbefugnisse des Ausschusses wurden durch mehrere in den Jahren 1946/1948 erlassene Gesetze geregelt. Der Ausschuß kann z.B. das Einfrieren von Preisen anordnen, Höchstpreise festsetzen und Ermittlungen über Preise anstellen. Er kontrolliert die Preise sämtlicher Waren auf allen Ebenen des Austausches, einschließlich Einfuhr und Ausfuhr, sowie auch die Dienstleistungspreise. Das Komitee wird unterstützt vom Zentralen Preisausschuß und weiteren Unterausschüssen. Es gibt Provinzausschüsse für die Preiskontrolle auf lokaler Ebene. Nach italienischer Lehrmeinung ist die Zusammensetzung der verschiedenen Ausschüsse zu bürokratisch und die Effektivität ihrer Arbeit zweifelhaft.

— In den **Niederlanden** bietet das Preisgesetz von 1971 (Prijzenwet) eine breite Grundlage für preispolitische Maßnahmen der Regierung. Mit Ausnahme des Grundeigentums und der öffentlichen Versorgungsbetriebe fallen alle

Waren und Dienstleistungen unter dieses Gesetz.

Nach Artikel 2 des Gesetzes kann der Minister für Wirtschaftliche Angelegenheiten, regelmässig in Abstimmung mit anderen zuständigen Ministerien, für bestimmte Gruppen von Waren oder Dienstleistungen Höchstpreise festsetzen. Er hat von dieser Befugnis nur Gebrauch zu machen, wenn das allgemeine sozio-ökonomische Interesse eine solche Maßnahme erfordert. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte von der Preiskontrolle nur als ultima ratio im Falle der Inflation oder anderer wirtschaftlicher Schwierigkeiten Gebrauch gemacht werden. Entgegen dieser Absicht gibt es jedoch seit 1972 eine generelle Preiskontrolle, in deren Gefolge später noch gezielte Maßnahmen für bestimmte Branchen getroffen wurden.

Gestützt auf seine gesetzlichen Befugnisse kann der Minister die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen zu höheren als den von ihm festgesetzten Preisen verbieten. Er kann ferner die Anhebung von Preisen während eines Zeitraums von höchstens einem Monat untersagen, beginnend mit dem Tag, an dem ihm die Absicht, den Preis anzuheben, mitgeteilt wurde. Sämtliche Maßnahmen sind auf höchstens ein Jahr befristet. Verträge, die unter Mißachtung einer preispolitischen Maßnahme abgeschlossen wurden, sind null und nichtig. Es gibt *keine* Möglichkeit, eine Preissenkung im Vertrag zu erwirken.

Nach niederländischer Lehrmeinung hat das Gesetz mehrere schwache Punkte: es findet zu wenig Anwendung; die Eingriffsmöglichkeiten der Regierung sind sehr breit, aber nur vage definiert; die Praxis der generellen Preiskontrolle widerspricht der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers; der Verbraucher kann keine Herabsetzung des Preises erwirken, sondern muß sich mit der Annullierung des gegen das Gesetz verstoßenden Vertrags zufriedengeben.

## 16 2 Gemischte Systeme

Wie bereits erwähnt, bekämpfen die meisten EG-Länder die Inflation sowohl mit direkten als auch mit indirekten Interventionen. Als Beispiel dafür seien folgende Gesetze genannt:

— In **Frankreich** ergibt sich der gesetzliche Rahmen für die Preiskontrolle aus den Verordnungen Nr 1483 und 1484 vom 30. Juni 1945. Artikel 60 der Verordnung 1483 gilt für alle Produkte und Dienstleistungen, auch öffentliche, nicht aber für Geschäfte mit Grundeigentum. Außerdem enthält die französische Gesetzgebung besondere Vorschriften über die Preiskontrolle im Transport- und im Bankwesen sowie für Weinprodukte.

Die im Gesetz vorgesehenen Befugnisse werden vom Minister für Wirtschaft und Finanzen, gelegentlich auch zusammen mit anderen Ministern wahrgenommen. Es gibt ein nationales Preiskomitee, das beratende Funktionen hat. Die eigentliche Preiskontrolle obliegt der Direction générale de la concurrence et de la consommation (Einführung, Nr 8).

Das französische Gesetz hat verschiedene Möglichkeiten der Preisbeeinflussung geschaffen:

(i) Der Minister kann Stillhalteanordnungen treffen und auf diese Weise die Preise für bestimmte Güter einfrieren.

(ii) Der Minister kann Höchstpreise und maximale Gewinnspannen

festsetzen. Eine Unterschreitung dieser Höchstpreise ist zulässig, nicht aber eine Überschreitung.

(iii) Geschäftsleute müssen für beabsichtigte Preissteigerungen eine Genehmigung einholen. Bei Produkten, die neu auf den Markt kommen, greift die Regierung nicht ein.

(iv) Seit 1963 gibt es zwischen der Regierung und bestimmten Unternehmensvereinigungen sogenannte Stabilitätsabsprachen.

In den letzten 12 Monaten hat sich die französische Regierung aktiv für eine Liberalisierung auf dem Preissektor eingesetzt, siehe Verordnung 78/67p vom 31. Mai 1978. Im Sommer 1978 wurde die Preisbindung für Brot aufgehoben, was zu einem erheblichen Preisanstieg führte. Die französische Regierung ist gewillt, diesen Kurs beizubehalten. Die meisten Preise für Industrieprodukte (einschließlich landwirtschaftliche Produkte) sind inzwischen freigegeben. Handelspreise werden von der Verordnung 78/116p vom 20. Dezember 1978 erfaßt. Neu an dieser Verordnung sind die in Art 2 vorgesehenen Abkommen zwischen Unternehmen und der Direction Générale, die der Entwicklung des Wettbewerbes und der Information wie dem Schutz der Verbraucher dienen. Die engagements de modération werden nach Genehmigung durch den Wirtschaftsminister wirksam. Wenn das Abkommen von einem repräsentativen Handelsverband abgeschlossen wurde, bindet es alle Unternehmen eines Geschäftszweiges. In bezug auf Dienstleistungen bleiben die früheren Anordnungen in Kraft, aber die oben erwähnte Verordnung macht es möglich, daß Preise der Genehmigung durch den Wirtschaftsminister unterliegen.

Verstöße gegen Preiskontrollmaßnahmen werden in den meisten Fällen strafrechtlich geahndet. Die Möglichkeiten eines zivilrechtlichen Vorgehens sind in Frankreich differenzierter geregelt als in Belgien, und die Herabsetzung überhöhter Preise kann nach französischem Recht gerichtlich eingeklagt werden. Nach der Loi Royer von 1973 (vgl. Kapitel 3, Nr 42) können einzelne Verbraucher oder Verbraucherverbände strafrechtliche Verfahren wegen Verstößen gegen preispolitische Anordnungen anstrengen. Verstöße gegen Abkommen mit dem Ministerium werden nicht strafrechtlich geahndet. Der Minister kann allerdings ihre Anwendung aussetzen und zu einer strengeren Preisaufsicht zurückkehren.

— In **Großbritannien** wurde von 1973 bis 1979 die Preiskontrolle indirekt von der seit 1973 bestehenden Preiskommission und direkt vom Staatssekretär für Preise und Verbraucherschutz (Nr 6) vorgenommen. Die Preiskommission bestand aus 15 Mitgliedern. Ihr Vorsitzender war im allgemeinen ein Vertreter einer Handelsbank. Die übrigen Mitglieder waren Vertreter der Industrie, der Behörden, der Gewerkschaften, ein Vertreter des National Consumer Council und eine Hausfrau. Die Kommission war ein Prüfungsgremium. Sie mußte über Preiserhöhungen informiert werden. Preiserhöhungen konnten erst 28 Tage, nachdem sie angemeldet wurden, in Kraft treten. Wünschte die Kommission, die Vertretbarkeit einer Preiserhöhung zu überprüfen, dann wurden die Preise für einen Zeitraum von vier Monaten eingefroren. Die Kommission war ferner befugt, Preisniveaus, Gewinnspannen usw. zu überprüfen. Sie konnte dem Staatssekretär die Anordnung eines Preisstopps empfehlen. Außerdem hatte sie gewisse Prüfungsbefugnisse hinsichtlich bestimmter Branchen oder Monopole. Die Kommission wurde jedoch 1979 abgeschafft. Die Pflicht zur Mitteilung von

Preiserhöhungen und die Befugnis zum Einfrieren der Preise wurden beseitigt. Nach neuem Recht hat der Director General of Fair Trading (Nr 8) das Recht, Bereiche mit beschränktem Wettbewerb und überhöhten Preisaufschlägen zu untersuchen. Wenn er sich von der Wettbewerbsbeschränkung überzeugt hat, gibt er den Fall an die Monopolies and Mergers Commission zwecks Durchführung konkreter Maßnahmen ab.

— In **Irland** bildet das Preisgesetz von 1958, geändert 1972, die rechtliche Grundlage für die Preiskontrolle. Eine Verordnung von 1972 über Preise und Gebühren (Mitteilung von Erhöhungen) sieht vor, daß Preise erst nach einer Frist von einem Monat erhöht werden dürfen. Die Nationale Preiskommission, bestehend aus Vertretern der Industrie, des Handels, der Gewerkschaften und des irischen Hausfrauenverbands, kann Empfehlungen hinsichtlich der Preiskontrolle und der Preisniveaus in bestimmten Wirtschaftsbereichen abgeben. Eine gewisse Preiskontrolle stellt auch der zwischen der Regierung, der Industrie und den Gewerkschaften jährlich ausgehandelte Lohnvertrag dar.

— In **Dänemark** wurde 1974 das Gesetz über Preise und Gewinne verabschiedet, das gemäß Artikel 1 den Zweck hat, mittels einer Überwachung der Preise und Gewinne zur wirtschaftlichen Stabilisierung beizutragen. Die Behörde zur Kontrolle der Monopole (Nr 19) kann anordnen, daß ihr sämtliche Preiserhöhungen zu melden sind (Art. 3). Sie kann Vorschriften erlassen, denen zufolge Preiserhöhungen oder Überschreitung bestimmter Preise oder Richtlinien für die Preiskalkulation gesetzwidrig sind (Art. 6). Solche Preisrichtlinien basieren im allgemeinen auf Kostenpreisen (Art. 7). Die Behörde muß allerdings berücksichtigen: (a) die Rentabilität, damit wirtschaftlich geführte Unternehmen in der Lage sind, notwendige direkte Kosten zu decken, und damit ihnen ein angemessener Betrag zur Deckung der indirekten Kosten und Reingewinne bleibt; (b) die Auslastung der Kapazität, damit nicht etwa ein außerordentlich niedriger Auslastungsgrad als Grund für Preissteigerungen geltend gemacht werden kann (Art. 7). Gemäß der ihr nach Art. 6 zustehenden Befugnisse kann die Behörde anordnen, daß unangemessene Preise, d.h. Preise, die gemäß Art. 7 überhöht sind, geändert werden (Art. 8).

— **Luxemburg** setzt zur Preiskontrolle ähnliche Mittel ein wie Belgien, hat aber zusätzlich noch ein Kartellgesetz erlassen (Nr 19). Durch eine Verordnung vom 8. November 1944 wurde das sog. Office des Prix (Preisbehörde) geschaffen. Durch ein neues Rahmengesetz vom 30. Juni 1961 erhielt diese Behörde weitreichende Befugnisse zum Erlaß von Vorschriften für Güter und Leistungen aller Art. Die Frage der Preiserhöhungen wurde in einer speziellen Verordnung vom 1. Januar 1971 geregelt. Nach wichtigen Änderungen, die an dieser Verordnung mit Wirkung vom 21. Januar 1973 vorgenommen wurden, gibt es in Luxemburg heutzutage folgende Möglichkeiten der Preisbeeinflussung:

(i) Die Preisbehörde kann für alle Güter und Leistungen (mit Ausnahme von freiberuflichen Tätigkeiten — Ärzte, Anwälte usw.) die Preise festsetzen. Entsprechende Regelungen existieren für Lebensmittel, Arzneimittel, Haushaltsgeräte, Campingartikel und für die Installation von Heizungsanlagen.

(ii) In Luxemburg gilt ebenso wie in Belgien das Prinzip der normalité des prix.

(iii) Preissteigerungen müssen 60 Tage im voraus der Behörde mitgeteilt werden. Diese Vorschrift gilt auch für den Großhandel. Ausgenommen sind davon neue Güter und Leistungen, nicht aber neu eingeführte Arzneimittel (Gesetz vom 4. August 1973). Die Behörde kann durch unmittelbare Verwaltungsmaßnahmen Preissteigerungen genehmigen oder ablehnen. Erteilt sie binnen zwei Monaten keine ausdrückliche Genehmigung, gilt die Genehmigung nach dem Gesetz als stillschweigend ergangen.

Der Behörde steht ein aus Vertretern der Verbraucherorganisation, der Industrie und des Handels zusammengesetzter beratender Preisausschuß (Commission des prix) zur Seite.

Verstöße gegen Gesetz und Preisvorschriften werden strafrechtlich verfolgt. Die Verfahren können sowohl von der Preisbehörde als auch von örtlichen Behörden angestrengt werden.

## 17 3 Staatliche Intervention als Ausnahme

In der **Bundesrepublik Deutschland** gibt es keine direkten generellen Preisvorschriften von seiten der Regierung. Die Gesetze sehen hier eine staatliche Beeinflussung der Preise lediglich im Verkehrswesen, im Versicherungssektor und bei einigen Energiearten vor.

Ein Gesetz von 1948, das 1952 geändert wurde, bietet zwar eine rechtliche Grundlage für eine staatliche Kontrolle sämtlicher Preise, aber die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes wurde angezweifelt. Daraufhin stellte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1958 fest, daß das Gesetz nach wie vor als Rahmen für staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation und zur Gewährleistung der Preisstabilität geeignet ist, aber die Regierung der Bundesrepublik macht von den ihr lt. diesem Gesetz zustehenden Befugnissen kaum Gebrauch.

Die Richtlinien der staatlichen Wirtschaftspolitik sind in dem Gesetz über Stabilität und Wachstum von 1967 festgelegt. Demzufolge hat die Regierung für stabile Preise, ein hohes Beschäftigungsniveau, wirtschaftliches Wachstum und eine ausgeglichene Außenhandelsbilanz zu sorgen. Das Gesetz verleiht der Regierung keinerlei direkte Interventionsbefugnisse. Mit §3 des Gesetzes wurde die sog. Konzertierte Aktion ins Leben gerufen, ein Gremium von Vertretern der Regierung, der Industrie und der Gewerkschaften (sowie einem Vertreter der Verbraucher), die über freiwillige Lohn- und Preisleitlinien beraten. In den letzten Jahren hat die Konzertierte Aktion wegen Fernbleibens der Arbeitnehmervertreter von den Beratungen nicht mehr funktioniert.

## III MITTELBARE KONTROLLE DURCH KARTELLRECHT

### 18 1 Kartellrecht als wichtigstes Mittel der Preisbeeinflussung

Wie bereits erwähnt, wird die Möglichkeit einer generellen Einwirkung auf den Preisfaktor durch die Regierung in der **Bundesrepublik Deutschland** nicht ausgeübt. Vielmehr gilt dort das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nahezu als einziges, auf jeden Fall aber als wichtigstes Instrument der

Wirtschaftspolitik und des Verbraucherschutzes. Im allgemeinen beeinflussen Gesetze über Wettbewerbsbeschränkungen nur indirekt den Preisfaktor, indem sie einen funktionsfähigen Wettbewerb gewährleisten sollen. Unter deutschen Rechtsgelehrten ist es umstritten, inwieweit ein funktionsfähiger Wettbewerb in einem marktwirtschaftlichen System funktionieren kann, das durch ein hohes Maß an Unternehmenskonzentration gekennzeichnet ist und in dem viele für den Verbraucher relevante Märkte (z.B. Kraftwagen, Waschmittel, Margarine) von Monopolen und Oligopolen beherrscht werden.

Grundlage des deutschen Kartellrechts ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aus dem Jahr 1957, geändert im Jahr 1973. Über eine weitere Änderung wird z.Zt. im Bundestag beraten. Das Gesetz sieht folgende Möglichkeiten der Gewährleistung eines funktionsfähigen Preiswettbewerbs vor:

(i) Das Gesetz enthält ein striktes Verbot von Preisabsprachen und abgestimmten Verhaltensweisen zwischen konkurrierenden Unternehmungen. Nach dem Gesetz sind selbst vernünftig erscheinende oder öffentlichen Interessen entsprechende Wettbewerbsbeschränkungen unzulässig, es sei denn, die entsprechenden Absprachen wurden ausdrücklich vom Wirtschaftsministerium genehmigt, oder von der Kartellbehörde nach vorheriger Anmeldung auf gesetzlicher Grundlage zugelassen. Desgleichen sind nach der Gesetzesänderung von 1973 abgestimmte Verhaltensweisen zur Beschränkung des Wettbewerbes verboten. In seiner Zielsetzung und seinem Regelungsumfang ist das deutsche Gesetz eng mit Artikel 85 des Vertrags von Rom verwandt. Sogenannte Preisinformationssysteme und gemeinsame Verkaufsorganisationen, die darauf ausgerichtet waren, auf dem Markt ein einheitlich hohes Preisniveau aufrechtzuerhalten, wurden von den Gerichten verboten. Das Gesetz hat allerdings einen schwerwiegenden Mangel, denn es verbietet nicht, daß sich konkurrierende Unternehmen parallel verhalten, sofern sie dieses nicht ausdrücklich vereinbart haben. Auf diese Weise kommt es auf vielen für den Verbraucher wichtigen Märkten, z.B. auf dem Kfz-Markt, zu gleichförmigen Preissteigerungen.

(ii) Aufgrund des Gesetzes sind Preisbindungen zweiter Hand seit 1974 verboten. Die einzige Ausnahme sind Bücher, die im Buchhandel zu einheitlichen Preisen verkauft werden. Das gleiche gilt aufgrund der Steuervorschriften auch für Tabakwaren.

(iii) Durch die Novelle von 1973 wurde auch das Recht der Preisempfehlungen neu geregelt. Ein empfohlener Preis muß deutlich als solcher gekennzeichnet sein. Preisempfehlungen sind unzulässig, wenn sie geeignet sind, den Verbraucher über den tatsächlichen Marktpreis zu täuschen. Sie können verboten werden, wenn sie das Preisniveau künstlich hochhalten. Das Für und Wider von Preisempfehlungen ist in der Bundesrepublik Deutschland umstritten. Die Regierung hat in ihrem Vorschlag einer vierten Kartellnovelle von 1978 nicht die Absicht, Preisempfehlungen generell zu verbieten. Sie will lediglich die Mißbrauchsaufsicht verschärfen.

(iv) Mißbrauchen ein oder mehrere Unternehmen seine (ihre) überragende Marktstellung, so kann das Bundeskartellamt eingreifen und diesen Mißbrauch untersagen. In den letzten Jahren ist das Kartellamt z.B. gegen den Anstieg der Benzinpreise und gegen überhöhte Preise für bestimmte Medikamente, insbesondere Beruhigungsmittel (Valium) eingeschritten. Da der Begriff des

Mißbrauchs im Gesetz nicht eindeutig definiert ist, kam es zwischen Juristen und Gerichten zu lebhaften Auseinandersetzungen über die Auslegung dieses Teils des Gesetzes. Der Bundesgerichtshof fällte mehrere Urteile, denen zufolge Preiskontrollen bei Marktbeherrschern zwar zulässig sind, aber nur im äußersten Fall durchgeführt werden sollten. Nach Meinung der Gerichte ist der Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung erst dann gegeben, wenn das betreffende Unternehmen erheblich höhere Preise als seine Wettbewerber auf vergleichbaren Märkten verlangt. Die Preiskontrolle durch direktes Eingreifen des Bundeskartellamtes hat sich als nicht sehr wirkungsvoll erwiesen.

Zu widerhandlungen gegen die deutschen Kartellrechtsvorschriften haben ordnungsrechtliche, administrative und zivilrechtliche Folgen. Preisabsprachen und Preisbindungen zweiter Hand werden streng geahndet. Jede Vereinbarung dieser Art ist unwirksam, wird mit einer hohen Geldbuße belegt und kann durch eine Verwaltungsmaßnahme verboten werden. Der Mißbrauch von Preisempfehlungen oder einer marktbeherrschenden Stellung zieht lediglich Verwaltungsmaßnahmen nach sich. Die Verbraucher können weder einzeln noch durch ihre Verbände Klage erheben; Änderungsvorschläge werden — wenn auch mit wenig Aussicht auf Erfolg — diskutiert.

## 19 2 Gemischte Systeme

Wie schon gesagt, kennen mehrere EG-Länder sowohl eine direkte als auch eine indirekte Preiskontrolle. Die indirekte Kontrolle erfolgt durch Kartellgesetze mit ähnlichem Inhalt, aber nicht so weitreichenden Auswirkungen wie in der Bundesrepublik Deutschland. Dazu die folgenden Beispiele:

— In **Frankreich** ist die gesetzliche Grundlage für Maßnahmen gegen Wettbewerbsbeschränkungen, speziell für preispolitische Maßnahmen in Art. 419 des Strafgesetzbuches von 1810 und in Art. 34–40 sowie 50ff der Verordnung 1483 vom 30. Juli 1945 verankert.

(i) Art. 419 des Strafgesetzbuches untersagt sog. manipulative Preisänderungen (*altérations artificielles des prix*), bezogen auf alle beweglichen Güter und Dienstleistungen. Er unterscheidet zwischen Manipulationen außerhalb des Marktes und solchen, die auf einem bestimmten Markt vorgenommen werden. Preisabsprachen sind nach Art. 419 des Strafgesetzbuches strafbar.

(ii) Die Art. 50ff der Verordnung 1483 verbieten alle den Wettbewerb beschränkenden Vereinbarungen, insbesondere Abmachungen über Mindestpreise für bestimmte Waren. Ausgenommen von diesem Verbot sind nach dem Gesetz Verträge oder Vereinbarungen, die positive Auswirkungen auf den Markt haben, indem sie z.B. den technischen Fortschritt fördern. Das Gesetz verbietet Unternehmen mit überragender Marktstellung, ihre Macht in einer den üblichen Marktablauf störenden Weise zu mißbrauchen.

(iii) Nach Art. 37–40 sind Preisbindungen zweiter Hand verboten. Ausnahmen von diesem Verbot sind nur per Regierungserlaß möglich. Solche Ausnahmeregelungen werden nur bestimmten Unternehmen für bestimmte Produkte eingeräumt. Bisher wurden Preisbindungen zweiter Hand nur erlaubt, wenn es darum ging, neue Produkte auf den Markt zu bringen. Das Gesetz gibt der Regierung die Möglichkeit, gegen Preisempfehlungen einzu-

schreiten. Im allgemeinen sind Preisempfehlungen erlaubt; sie können aber von der Regierung verboten werden. Dies ist z.B. bei Reifen, Sportartikeln und ähnlichen Produkten geschehen.

Nach französischem Gesetz werden Wettbewerbsbeschränkungen lediglich strafrechtlich verfolgt. Die Verbraucherorganisationen können sich Strafprozessen gegen Unternehmen, die wegen Preisabsprachen angeklagt sind, anschließen. Seit 1977 gibt es in Frankreich eine Kommission für Wettbewerb. Sie kann Empfehlungen abgeben, aber nicht unmittelbar gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorgehen.

— In **Großbritannien** hat der Fair Trading Act von 1973 eine gewisse Konsolidierung des britischen Antitrust-Rechts herbeigeführt und dem Director General of Fair Trading die Aufgabe übertragen, gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu ermitteln und einzuschreiten. Der Director General of Fair Trading überwacht die Eintragung von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen, kann Ermittlungen einleiten und mit Genehmigung des Staatssekretärs für Binnenhandel beim Kartell-Gericht (Restrictive Trade Practices Court) Klage erheben. Er hat keine Befugnisse gegenüber Monopolen und Unternehmenszusammenschlüssen, für die vielmehr die besondere Monopolies and Mergers Commission zuständig ist. Er kann aber Monopolverhalten untersuchen.

Die britischen Rechtsvorschriften über wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen sind in folgenden Gesetzen enthalten: Restrictive Trade Practices Act von 1956, geändert 1977; Resale Prices Act von 1964, geändert 1976. Die wichtigsten Leitgedanken dieser Gesetze sind folgende:

(i) Wettbewerbsbeschränkungen sind eintragungspflichtig. Als solche gelten nach dem Gesetz z.B. Preisfestsetzungsvereinbarungen oder Preisinformationsvereinbarungen für Güter und Leistungen. Bewußt parallele oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen fallen nicht unter das Gesetz.

(ii) Das Eintragungsverfahren soll das Kartell-Gericht in die Lage versetzen, darüber zu entscheiden, ob eine Vereinbarung gegen das öffentliche Interesse ist. Es wird davon ausgegangen, daß eine Vereinbarung gegen das öffentliche Interesse ist, wenn sie nicht unter eine der acht vorgesehenen Ausnahmeregelungen fällt. Diese Ausnahmeregelungen waren lange Zeit umstritten. Heute werden nach allgemeiner Auffassung Absprachen über Höchstpreise immer als gegen das öffentliche Interesse gerichtet angesehen, selbst wenn sie zur Sanierung eines bestimmten Industriezweiges beitragen. Absprachen über Preissenkungen gelten dagegen nicht als gegen das öffentliche Interesse gerichtet. Absprachen über Preisbindungen im Verlagswesen entsprechen nach allgemeiner Auffassung dem öffentlichen Interesse. Die Einhaltung einer nicht eingetragenen Vereinbarung ist nicht erzwingbar. Die Nichteintragung einer Vereinbarung ist kein strafrechtlicher Tatbestand. Die Zahl der nicht eingetragenen Vereinbarungen ist dementsprechend hoch.

(iii) Die Einhaltung von Preisbindungen zweiter Hand ist seit dem Gesetz von 1964 gegenüber Dritten nicht erzwingbar. Die wenigen Ausnahmen von diesem Grundsatz werden nach britischem Recht sehr eng ausgelegt.

(iv) Empfohlene Preise sind nach britischem Gesetz zulässig, können aber für ungültig erklärt werden, wenn sie dazu dienen, Preisbindungen zweiter Hand aufrechtzuerhalten oder die Verbraucher zu täuschen. Juristen und Wirtschaftsfachleute in Großbritannien streiten über die Frage, ob Preisempfeh-

lungen weiter eingeschränkt oder vollkommen verboten werden sollten.

(v) Die Vorschriften über Monopole sind in den Art. 6–10 das Fair Trading Act enthalten. Monopole gelten *nicht per se* als schädlich. Nur wenn sie gegen das öffentliche Interesse sind, können der Director General of Fair Trading und der Staatssekretär für Binnenhandel Ermittlungen anstellen und rechtliche Schritte einleiten. In Fällen von Mißbrauch kann der Staatssekretär dem Monopol ein Verhalten untersagen, wenn das Parlament diese Maßnahme zuvor genehmigt hat. Eine Zuwiderhandlung gilt nicht als strafrechtlicher Tatbestand.

— In **Irland** sind die wesentlichen Vorschriften über Wettbewerbsbeschränkungen im Restrictive Practices Act von 1972 enthalten. Es gibt eine Restrictive Practices Commission, der die Überwachung von Vereinbarungen über Wettbewerbsbeschränkungen obliegt. Sie untersucht, ob diese Vereinbarungen dem öffentlichen Interesse entsprechen. Auf Empfehlung der Kommission kann der Wirtschaftsminister ein Verbot bestimmter Praktiken aussprechen. Seine Anordnung muß zuvor vom Parlament genehmigt werden. Die Nichtbefolgung dieser Anordnung gilt als strafrechtlicher Tatbestand.

— In **Dänemark** verfolgt das Gesetz über Monopole und Wettbewerbsbeschränkungen von 1955 den Zweck, mit Hilfe staatlicher Kontrolle unangemessene Preise und Geschäftsbedingungen zu verhindern und die bestmöglichen Voraussetzungen für einen freien Wettbewerb zu schaffen. Das Gesetz regelt die Anmeldung und Eintragung bei der Monopolbehörde, die z.B. bei Wettbewerbsbeschränkungen, die zu unangemessenen Preisen führen, auf dem Verhandlungsweg oder, wenn die Verhandlungen scheitern, durch eine entsprechende Anordnung die Situation bereinigt. Die Einhaltung gebundener, aber nicht von der Monopolbehörde genehmigter Handelspreise ist nicht erzwingbar. Die Verwendung von empfohlenen Handelspreisen ist zulässig. Nach dem Gesetz über Preise und Gewinne von 1974 (Art. 10) sind empfohlene Handelspreise und Änderungen derselben der Monopolbehörde zu melden.

— In **Luxemburg** sind Preisfestsetzung und abgestimmte Verhaltensweisen bei der Preisbildung nach dem Gesetz über Wettbewerbsbeschränkungen (*Loi concernant les pratiques commerciales restrictives* vom 17. Januar 1970) verboten. Ausnahmen sind möglich, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen. Marktstarke Unternehmen sollen ihre Macht nicht mißbrauchen. Preisbindungen zweiter Hand sind nach der Verordnung vom 9. Dezember 1965 verboten, außer bei Büchern (Verordnung vom 9. Dezember 1965) und Tabak (16. September 1975).

### 20 3 Länder mit unbedeutenden oder gar keinen Kartellgesetzen

Je stärker die Regierung die Preise direkt beeinflußt, umso geringer ist die Bedeutung des Kartellrechts. Es kommt sogar vor, daß die Regierung bestimmte Wettbewerbsbeschränkungen fördert, um ihren direkten Preismaßnahmen mehr Wirkung zu verleihen. Eine derartig zurückhaltende Einstellung gegenüber kartellrechtlichen Regelungen findet sich in den Gesetzgebungen folgender Länder:

— **Belgien** hat kein besonderes Kartellgesetz. Über eine entsprechende Vorlage wird z.Zt. im Parlament beraten. Nach dem Gesetz vom 29. Mai 1960

ist der Mißbrauch wirtschaftlicher Macht zum Schaden der Allgemeinheit verboten. Das Gesetz kommt jedoch nur selten zur Anwendung. Preisabsprachen, Preisbindungen zweiter Hand und andere Wettbewerbsbeschränkungen sind in keiner Weise geregelt. Das belgische Recht versucht lediglich, solche Vereinbarungen auf die Vertragsparteien zu beschränken und läßt ihre Geltendmachung gegenüber Dritten nicht zu. Wettbewerber und Einzelhändler, die an einer bestimmten Vereinbarung nicht beteiligt waren, können unterhalb des festgesetzten Preises verkaufen. Ein solches Verhalten gilt nicht als unlauterer Wettbewerb. Andererseits verbietet das Gesetz aber auch nicht Boykotte oder Diskriminierungen gegenüber Dritten.

— In den **Niederlanden** hat sich der Gesetzgeber etwas intensiver mit Wettbewerbsbeschränkungen beschäftigt. Das Gesetz vom 26. Juni 1956 (Wet Economische Mededinging) ist ein Gesetz gegen den Mißbrauch. Wettbewerbsbeschränkungen sind eintragungspflichtig. Die Nichteintragung ist ein strafrechtlicher Tatbestand. Die Eintragung erfolgt in einem nicht-öffentlichen Register. Der Minister für Wirtschaftliche Angelegenheiten kann die Vereinbarung für nicht bindend erklären. Er kann auch bestimmte Klauseln der Vereinbarung, z.B. über eine Preisbindung zweiter Hand, aufheben. Unternehmen, die ihre Marktmacht mißbrauchen, können vom Minister kontrolliert werden. Das niederländische Gesetz bietet dem Verbraucher *keinen* Schutz vor Wettbewerbsbeschränkungen. Deshalb wurde 1977 eine Novelle in das Parlament eingebracht (Lubbers Novelle). Sie soll Preisabsprachen verbieten, enthält aber genügend Raum für zahlreiche Ausnahmeregelungen durch die Regierung.

— In **Italien** gibt es kein speziell gegen Wettbewerbsbeschränkungen gerichtetes Gesetz. Dafür wurden aber durch das Gesetz vom 8. Juli 1975 Mechanismen für das kollektive Aushandeln der Preise von Milchprodukten geschaffen.

## IV PREISINFORMATION

### 21 1 Preisauszeichnung

Das Prinzip, daß Güter, namentlich Lebensmittel, die in Geschäften oder anderen Verkaufsstellen angeboten werden, mit dem Preis zu kennzeichnen sind, ist so gut wie ausnahmslos im Recht aller EG-Länder etabliert. Es steht außer Zweifel, daß die Preise die Mehrwertsteuer ausweisen sollten. Im Dienstleistungssektor gibt es jedoch keine einheitliche Regelung der Preisauszeichnung in den EG-Ländern. Folgende Gesetze sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen:

— In **Frankreich** ist die Preisauszeichnung und das Anbringen von Preisschildern für die meisten Güter und Leistungen in der Verordnung vom 16. September 1971 geregelt. Die Preisangaben müssen deutlich und gut sichtbar sein. Für Kfz- und Gebäudereparaturen gelten besondere Vorschriften (Runderlass vom 14. Januar 1972 bzw. Verordnung vom 6. Dezember 1968). Nach französischem Recht hat jeder Erbringer von Leistungen grundsätzlich einen Kostenvoranschlag zu erstellen, damit der Verbraucher weiß, mit welchen Kosten er zu rechnen hat.

— In **Belgien** gab es bereits seit 1923 verschiedene Preisauszeichnungsgesetze. Sie wurden durch das Gesetz über Handelspraktiken von 1971 (Kapitel 3, Nr 42) ersetzt. In Art. 2 dieses Gesetzes ist für die meisten Konsumgüter und Leistungen eine Preisauszeichnung vorgesehen. Diese muß deutlich sichtbar und gut leserlich sein. Die Mehrwertsteuer muß angegeben sein. Bestimmte Güter, z.B. Luxusartikel, können durch spezielle Anordnungen vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist die Preisauszeichnung bei Gütern und bei fast allen Leistungen seit der Preisangabenverordnung vom 10. Mai 1973 gesetzlich vorgeschrieben. Im Gegensatz zu früheren Vorschriften sind Dienstleistungen in diese Regelung miteinbezogen, aber eine gesetzliche Pflicht zur Erstellung eines Kostenvoranschlags ist darin nicht enthalten.

— In **Großbritannien** gab Art. 16 des Price Commission Act von 1976 dem Staatssekretär für Preise und Verbraucherschutz weitreichende Reglementierungsbefugnisse. Gestützt auf dieses Gesetz wurde 1978 eine (Lebensmittel-) Preisauszeichnungsverordnung erlassen. Für Tankstellen, Hotels usw. gibt es jeweils besondere Verordnungen. Alle Preisangaben müssen deutlich erkennbar und leserlich sein und die Mehrwertsteuer enthalten. Preisauszeichnungsvorschriften können auch in freiwilligen Verhaltensregeln enthalten sein, deren Einhaltung vom Director General of Fair Trading überwacht wird (vgl. Kapitel 3, Nr 59).

— In den **Niederlanden** gibt es lediglich einen Erlaß von 1963 über die Preisauszeichnung in Schaufenstern. Eine Änderung des Preisgesetzes soll die Königin und das Kabinett ermächtigen, Vorschriften für die Preisauszeichnung bei Gütern und Leistungen zu erlassen. Es gibt aber in den Niederlanden bereits eine freiwillige Preisauszeichnungsregelung, die sich bisher hinreichend bewährt hat.

— In **Italien** gibt es kein Gesetz über die Preisauszeichnung im allgemeinen. Durch das Dekret Nr 138 vom 11. Januar 1923 wurde zunächst die Preisauszeichnung für Lebensmittel vorgeschrieben. Ein weiteres Dekret vom 19. Januar 1939, Nr 194, führte die Preisauszeichnungspflicht bei Räumungsverkäufen ein. Schließlich müssen nach dem Gesetz Nr 426 vom 11. Juni 1971 allgemeine Verbrauchsgüter, die in Schaufenstern, am Ladeneingang oder auf Verkaufsregalen ausgestellt sind, mit einem Preisschild versehen sein. Die Regelung erstreckt sich nicht auf Leistungen. Lediglich im Fremdenverkehrsgewerbe müssen die Preise gemäß Dekret Nr 2049 vom 29. Oktober 1955 angegeben werden.

— In **Dänemark** sind alle Vorschriften über die Preisauszeichnung in einem neuen Gesetz von 1977 zusammengefaßt. Nach Art. 1 dieses Gesetzes sind alle zum Verkauf angebotenen Waren mit einer deutlichen Angabe des Preises einschließlich der Mehrwertsteuer zu versehen. Nach Art. 4 unterliegen auch Leistungen den Preisauszeichnungsvorschriften, sofern die Monopolbehörde entsprechende Anordnungen getroffen hat.

— In **Luxemburg** ist die Preisauszeichnung in einer Verordnung vom 6. Januar 1972 geregelt. Bei Waren müssen die Preise schriftlich, gut leserlich und deutlich sichtbar angegeben sein. Die Preise für Leistungen sind jeweils pro Einheit anzugeben, z.B. in der Reinigung oder in der Wäscherei. Für bestimmte

Güter und Leistungen, etwa Fleisch, Schmuck, Hotels, usw. wurden besondere Vorschriften erlassen.

## 22 2 Grundpreisangabe

Während sich das System der Preisauszeichnung, zumindest für Waren, in allen EG-Ländern zumindest in der Praxis so gut wie allgemein durchgesetzt hat, ist das System der Grundpreisauszeichnung erst im Entstehen und noch nicht überall gesetzlich verankert. Wo eine Grundpreisauszeichnung bereits vorgeschrieben ist, erstreckt sich diese Regelung meistens nicht auf genormte Packungen. Die Gesetzgeber scheinen sich darin einig zu sein, daß der Verbraucher auf eine Grundpreisauszeichnung verzichten kann, wenn er Waren in genormten Packungen kauft. Bisher ist jedoch noch nicht erwiesen, daß die Normung der Packungsgrößen den Erfordernissen des Verbraucherschutzes etwa besser gerecht wird als die Grundpreisauszeichnung.

Die Grundpreisauszeichnung wurde in folgenden Ländern eingeführt:

— In **Frankreich** sehen die Verordnungen vom 16. September 1971 und vom 20. September 1973 eine Grundpreisauszeichnung speziell für Fleisch, Fisch, Obst, Gemüse und Reis in abgepackter oder gefrorener Form vor.

— In **Belgien** sieht eine Verordnung vom 10. Juli 1972 den Erlaß von Vorschriften über die Grundpreisauszeichnung von abgepackten Waren vor. Die Verordnung gilt für Waschmittel, Kosmetika und alle Arten von Lebensmitteln. Bisher wurde sie lediglich bei einigen Lebensmitteln, etwa Fleisch und Reis, angewendet.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wurde die Grundpreisauszeichnung durch eine Änderung des Eichgesetzes von 1976 eingeführt. Das Gesetz sieht zahlreiche Ausnahmen vor, namentlich in Bezug auf genormte Packungen. In der Praxis wird es nur bei abgepacktem Fleisch und Geflügel, und auch da nicht generell befolgt.

— In **Dänemark** ermächtigt Artikel 7, Abs. 2 des Preisauszeichnungsgesetzes von 1977 die Monopolbehörde zum Erlaß von Vorschriften über die Grundpreisauszeichnung bei bestimmten Waren des täglichen Bedarfs, die für den Verbraucher möglicherweise insofern von Bedeutung sind, als sie ihm einen gewissen Preismaßstab liefern.

— In **Großbritannien** ist die Grundpreisauszeichnung bei Fleisch, Käse und einigen Geflügelarten in Supermärkten aufgrund der Preisauszeichnungsverordnung (Lebensmittel) von 1978 Vorschrift.

— In den **Niederlanden** wird die Grundpreisauszeichnung demnächst durch eine Änderung des Prijzenwet eingeführt.

— In **Luxemburg** ist die Grundpreisauszeichnung bei Fleisch, Geflügel, Obst und Gemüse durch eine Regierungsverordnung vorgeschrieben.

— Die Gesetze der übrigen EG-Länder enthalten unseres Wissens keine die Grundpreisauszeichnung betreffenden Vorschriften.

## V DIE KONTROLLE VON VERTRAGLICHEN PREISERHÖHUNGSKLAUSELN

23 Nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit wird der Preis eines Gegenstands

oder einer Leistung theoretisch frei zwischen den Vertragsparteien ausgehandelt. In Wirklichkeit ist aber der Preis, auf den sich beide einigen, entweder der Marktpreis oder ein staatlich festgesetzter Preis. Das Vertragsrecht paßt sich der jeweiligen Situation — direkte oder indirekte staatliche Interventionen — an und ist lediglich für die Gültigkeit eines Vertrages relevant. Wir erwähnten dieses Problem bereits in den Abschnitten II und III dieses Kapitels.

Das Vertragsrecht kann jedoch zu einem bedeutenden Mittel der indirekten Preiskontrolle und des Verbraucherschutzes werden, wenn es langfristige Vereinbarungen über die Lieferung von Gütern oder Leistungen zum Gegenstand hat. In solchen Fällen versuchen Dienstleistende und Händler häufig, sich eine einseitige Erhöhung des vereinbarten Preises vorzubehalten, um den Wertverlust des Geldes durch die Inflation oder den durch wirtschaftliche oder politische Umstände bedingten Anstieg ihrer eigenen Kosten zu decken.

Im Vertragsrecht gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die Preise den sich ändernden Gegebenheiten anzupassen. Eine Möglichkeit ist die sog. *Indexklausel*, die besagt, daß der Preis einer bestimmten Ware oder Leistung automatisch um die jeweilige Inflationsrate berichtigt wird. Andere Klauseln sehen ein *einseitiges Preiserhöhungsrecht* ohne Änderung des Vertragsinhalts und ohne Widerspruchsmöglichkeit des Verbrauchers vor.

Indexklauseln sind aus der Sicht der allgemeinen Wirtschaftspolitik problematisch und in mehreren EG-Ländern gesetzlich verboten, z.B. in Belgien durch das Gesetz vom 30. März 1976, in Frankreich durch eine Verordnung vom 30. Dezember 1958 und in der Bundesrepublik Deutschland durch das Währungsgesetz von 1948. Wir wollen auf dieses Problem hier nicht näher eingehen.

Sehr viel verbreiteter und gefährlicher für den Verbraucher sind Klauseln der zweiten Art. Hierzu gibt es sehr unterschiedliche einzelstaatliche Rechtsvorschriften. Als Beispiele seien die folgenden erwähnt:

— Das oben erwähnte **belgische** Gesetz enthält präzise Vorschriften über Preiserhöhungsklauseln. Preissteigerungen sind nur zulässig, wenn sie auf den Anstieg genau spezifizierter und nachgewiesener Kosten zurückzuführen sind. Von einer Preissteigerung dürfen nur 80% des Kaufpreises betroffen sein. Die restlichen 20% dürfen nicht erhöht werden. Gesetzwidrige Klauseln sind unwirksam, ändern aber nichts an der Gültigkeit des Vertrages.

— Das neue Gesetz der **Bundesrepublik Deutschland** über die allgemeinen Geschäftsbedingungen (Kapitel 8, Nr 178) enthält in §11 Nr 1 eine Vorschrift, derzufolge Preiserhöhungen bei Waren oder Leistungen, die innerhalb von vier Monaten nach Vertragsabschluß geliefert oder erbracht werden sollen, unzulässig sind. Diese Vorschrift hat bisher nur eine geringfügige praktische Bedeutung, da sie in all den Fällen, in denen der Preis oder der Zeitpunkt der Lieferung nicht genau festgelegt wurde, keine Anwendung findet. Klauseln, die eine Anpassung des Preises an die geänderten Umstände nach vier Monaten vorsehen, sind nach dem Gesetz zulässig.

— In **Frankreich** gibt das Gesetz Nr 23 vom 10. Januar 1978 (Kapitel 8, Nr 191) der Regierung das Recht, im Falle sog. mißbräuchlicher Preisklauseln einzugreifen.

— In den **Niederlanden** werden solche Klauseln nach dem Gesetzentwurf

über Verbraucherkäufe (Kapitel 6, Nr 136) zulässig sein, aber der Verbraucher erhält gleichzeitig das Recht, von dem Vertrag zurückzutreten. Der Vertrag darf keine anderweitige Vereinbarung enthalten, es sei denn, die Lieferung erfolgt binnen drei Monaten nach Vertragsabschluß.

— In **Dänemark** bieten sich der Art. 36 des Vertragsgesetzes (Kapitel 8, Nr 178) sowie das Markt-Praktikengesetz (Kapitel 2, Nr 42) als Schutz vor solchen Klauseln an. Nach Art. 36 des Vertragsgesetzes sind ungerechtfertigte Preiserhöhungen unzulässig. Klauseln, die ein einseitiges Preiserhöhungsrecht beinhalten, sind so gut wie immer verboten (Markt-Praktiken-Gesetz). Die Tragweite solcher Klauseln ist natürlich am größten bei Verträgen, die den Verbraucher für einen längeren Zeitraum binden, wie das z.B. bei vielen Dienstleistungsverträgen der Fall ist. Eine Möglichkeit, solche Klauseln zu entschärfen, besteht darin, dem Verbraucher das Recht einzuräumen, nach einer bestimmten Frist und nach vorheriger Kündigung von dem Vertrag zurückzutreten. Nach dem dänischen Gesetz von 1978 über bestimmte Verbraucherverträge ist der Verbraucher höchstens für ein Jahr gebunden. Das Gesetz enthält keine Ausnahmen.

## VI ZUSAMMENFASSUNG

24 Unsere Untersuchungen haben gezeigt, daß die EG-Länder auf sehr unterschiedlichen Wegen und mit unterschiedlichen Mitteln versuchen, die Inflation in den Griff zu bekommen und dem Interesse der Verbraucher an stabilen Preisen gerecht zu werden. Jedes Land kann seine Politik nach eigenem Gutdünken und politischen Kräfteverhältnissen bestimmen. Wir können an dieser Stelle nicht darüber entscheiden, welches System den Interessen der Verbraucher am besten dient, aber wir weisen darauf hin, daß gemischte Systeme am ehesten Anklang finden. Im übrigen spielt der Verbraucherschutz in den bestehenden Gesetzen nur eine untergeordnete Rolle.

Vor allem hinsichtlich der Verbraucherinformation und der Kontrolle von gesetzlichen Preiserhöhungsklauseln sollten die Rechtsvorschriften angeglichen und verbessert werden.

— In die *Preisauszeichnungsgesetze* sollten auch die *Leistungen* einbezogen werden, soweit dies nicht bereits auf nationaler Ebene geschehen ist.

— In Anbetracht der unkörperlichen Beschaffenheit der Dienstleistungen sollte man die Preisauszeichnung in diesem Bereich revidieren. Der Verbraucher sollte auf jeden Fall Anspruch auf einen *Kostenvoranschlag* haben, damit er weiß, wieviel eine bestimmte Leistung, z.B. eine Kfz-Reparatur, kosten wird.

— Es ist sehr fraglich, ob das in einigen EG-Ländern bei bestimmten Waren praktizierte System der *Grundpreisauszeichnung* als Orientierungshilfe für den Verbraucher geeignet ist. Da viele abgepackte Waren von dieser Regelung ausgenommen sind, ist deren praktischer Nutzen sehr gering. Es wäre besser, die Preisauszeichnung auf einheitliche Gewichte und nicht nur auf den jeweiligen Verkaufsartikel auszudehnen. Viele Geschäftsleute und Händler haben bereits zu dieser Lösung gegriffen, die durchaus gesetzlich oder in freiwilligen Verhaltensregeln verankert werden könnte.

— Ein System für die *Grundpreisauszeichnung von Leistungen* gibt es bisher

noch nicht. Ein solches zu entwickeln, läge sehr im Interesse der Verbraucher, denen es nichts nützt, wenn sie lediglich den Preis für eine Arbeitsstunde kennen. Sie müssen vielmehr in der Lage sein, typische Leistungen zu vergleichen. Wenn es gelänge, die Leistungen zu normen, wäre dies möglicherweise der Beginn für ein Grundpreisauszeichnungssystem auf diesem Gebiet (Kapitel 6, Nr 124).

— Besondere Aufmerksamkeit von seiten der Gesetzgeber erfordert das Problem der *vertraglichen Preiserhöhungsklauseln*. Ein Verbot solcher Klauseln ist unrealistisch, aber der Verbraucher muß sich über seine künftigen Pflichten im klaren sein. Er muß über die Kriterien aufgeklärt werden, nach denen sich der Preis einer bestimmten Ware oder Leistung erhöhen kann. Er darf nicht den einseitigen Maßnahmen der Dienstleistenden oder Händler ausgeliefert sein. Er muß das Recht haben, von einem Vertrag zurückzutreten, wenn er die Preiserhöhung für unangemessen hält.

# Verbraucherinformation

## I ALLGEMEINES

25 Eine bessere Information der Verbraucher über alle Aspekte der Konsumtion ist eines der grundlegenden und unangefochtenen Ziele der Verbraucherpolitik in der ganzen Welt (USA, Kanada, Schweden, Japan), insbesondere in den EG-Ländern. Die EG-Kommission hat schon bei mehreren Gelegenheiten mit Nachdruck auf die Notwendigkeit einer Verbesserung der Verbraucherinformation hingewiesen, namentlich in Art. 34 des ersten Programmes für Verbraucherpolitik von 1975, sowie in anderen Dokumenten. Die Förderung der Verbraucherinformation wird von den Regierungen aller EG-Länder, die auf irgendeine Weise Verbraucherpolitik betreiben, als vorrangig angesehen. Bisweilen ist dieses Postulat sogar in die Erziehungspolitik eingegangen, wie z.B. in Dänemark (Folkeskole-Gesetz 1975/1977, Art. 32–35).

Der vorliegende Vergleich soll lediglich zeigen, welche Rolle das Recht, namentlich die *modernen Verbraucherschutzgesetze* im Bereich der Verbraucherinformation spielen. Ein großer Teil dieser Information wird z.B. in Kindergärten und Schulen oder im privaten Bereich vermittelt, also außerhalb der Reichweite des Rechts (außer in Dänemark). Andere Formen der Information, etwa die Werbung, sind indirekt geregelt und bedürfen in dieser Untersuchung einer getrennten Behandlung (Kapitel 3). Dann gibt es die Information, mit der sich die Verbraucherverbände befassen — darin besteht z.T. ihre eigentliche Tätigkeit — und die mit dem Gesetz nur dann in Berührung kommt, wenn gegen sie im Rechtswege vorgegangen wird, weil sie das Interesse eines Geschäftsmannes schädigt. Darauf werden wir in Abschnitt IV dieses Kapitels eingehen. Staatliche Einrichtungen können auf verschiedene Weise Informationen ausgeben, indem sie z.B. in den Medien über ihre Aktivitäten berichten, Broschüren verteilen oder ein bestimmtes Marktverhalten empfehlen. Es ist eine Frage der Satzung solcher Einrichtungen, inwieweit sie zu solchen Aktivitäten berechtigt sind. Das sei jedoch nur nebenbei erwähnt.

Für unsere Untersuchung waren die Rechtsvorschriften über zwei Arten von Verbraucherinformationen relevant, und zwar einmal die gesetzlichen Bestimmungen und staatlichen Maßnahmen auf dem Gebiet der Warenkennzeichnung (Abschnitt II) und zum anderen die Förderung kollektiver Informationssysteme, die von Unternehmen, Verbrauchervertretern und staatlichen Einrichtungen geschaffen wurden (Abschnitt III).

Wir werden im folgenden zunächst die Rechtsvorschriften über die Waren-

kennzeichnung (mit Ausnahme der Preisangabe, siehe Kapitel 1, Nr 21) untersuchen, uns anschließend den kollektiven Informationssystemen zuwenden und abschließend kurz auf die rechtlichen Grundlagen und die Grenzen der Information durch Verbraucherverbände, wie etwa vergleichende Tests, eingehen.

## II GESETZLICHE KENNZEICHNUNGSVORSCHRIFTEN

### 26 1 Rahmengesetzgebung

Einzelstaatliche Gesetze über die Kennzeichnung von Waren und Leistungen gibt es bereits in beträchtlichem Umfang und wird es auch weiterhin geben. Unter Kennzeichnung verstehen wir ein gesetzliches System zu dem Zweck, eine objektive Information über ein Produkt oder eine Dienstleistung, entweder auf dem Produkt selbst oder in Form eines die Leistung erläuternden Prospekts zu vermitteln. Im allgemeinen obliegt es dem Hersteller, dem Händler oder dem Anbieter einer Leistung (Versicherungsgesellschaft, Reiseveranstalter usw.), die Ware zu kennzeichnen, bzw. für die angebotene Leistung einen Begleitprospekt zu verfassen.

In den EG-Ländern steht man generell auf dem Standpunkt, daß der Gesetzgeber angesichts der Vielfalt von Produkten und Leistungen, der technischen Konstruktion oder chemischen Zusammensetzung der Produkte, ihrer unterschiedlichen Leistung und des unablässigen Hinzukommens neuer Waren lediglich *Rahmengesetze* erlassen kann, die dann im einzelnen durch Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften ausgefüllt werden müssen. Es gibt *zwei verschiedene Arten von Rahmengesetzen*:

(i) In manchen Ländern ist die Ermächtigung, zum Zweck der Verbraucherinformation Einzelverordnungen zu erlassen, in Wettbewerbsgesetzen verankert. Dafür gibt es folgende Beispiele:

— Das **belgische** Gesetz über Handelspraktiken (*Loi sur les pratiques de commerce*) vom 14. Juli 1971 erteilt dem König in Art. 12 die Befugnis, zur Gewährleistung lauterer Handelspraktiken (*loyauté*) Verordnungen zu erlassen. Diese Verordnungen können die Zusammensetzung, die Herkunfts- und Qualitätsbezeichnung, die Kennzeichnung, die Verwendung von Waren- und sonstigen Zeichen und ganz allgemein die Information regeln. Der Wortlaut des Gesetzes läßt allerdings erkennen, daß es weniger auf die Verbraucherinformation, als auf die Gewährleistung lauterer Verhaltensweisen im Wettbewerb ausgerichtet ist. Ein belgischer Gesetzesentwurf von 1977, der das Gesetz von 1971 zugunsten der Verbraucher ändern soll, sieht eine Erweiterung der königlichen Verordnungsbefugnis vor, und zwar speziell zum Zweck einer besseren Information der Verbraucher.

— Eine ähnliche Befugnis genießt in **Dänemark** der Handelsminister aufgrund von Art. 10 des Gesetzes über Markt-Praktiken (*Lov om markedsföring*) vom 14. Juni 1974. Bevor er von dieser Befugnis Gebrauch macht, muß er die betroffenen Handels- und Verbraucherverbände anhören. Solche Regelungen über die Kennzeichnung beziehen sich in erster Linie auf Mengenangaben und Herkunftsbezeichnungen und in zweiter Linie — gemäß

Art. 10, Abs. 2, Unterabsatz 2 — auf Inhalt und Zusammensetzung der Produkte, ihre Haltbarkeit, Hinweise für ihren Gebrauch und andere Eigenschaften. Zu erwähnen ist auch Art. 3 des Gesetzes über Markt-Praktiken, denn er enthält eine Generalklausel, derzufolge Unternehmen verpflichtet sind, den Verbrauchern alle benötigten Informationen zukommen zu lassen. Der Verbraucher-Ombudsmann überwacht die Erfüllung dieser Verpflichtung.

— In **Großbritannien** ist das Staatssekretariat für Binnenhandel nach dem Trade Descriptions Act von 1968, geändert 1972, befugt, die Kennzeichnung bzw. die Ausstattung bestimmter Arten von Gütern mit Informationen oder Instruktionen für den Verbraucher anzuordnen. Ferner enthält Art. 124 des Fair Trading Act von 1973 eine mehr informell wirkende Kompetenz des Director General of Fair Trading, die Handelsvereinigungen dazu anzuhalten, daß sie zum Schutz der Interessen der Verbraucher in Großbritannien freiwillige Verhaltensrichtlinien (Codes of Practice) erarbeiten und ihren Mitgliedern empfehlen. Der Director General of Fair Trading will diese Richtlinien so verstanden wissen, daß sie, wenn auch nur auf freiwilliger Basis, Verbraucherinformationen beinhalten.

— Das **irische** Gesetz über Verbraucherinformation von 1978 enthält ähnliche Bestimmungen wie das britische Gesetz. Der Minister für Industrie, Handel und Energie ist nach Art. 10 dieses Gesetzes befugt, dem Handel im Wege von Kennzeichnungsverordnungen vorzuschreiben, welche Informationen oder Anweisungen auf den Produkten angegeben oder den Produkten beigefügt werden müssen. Zusätzlich hat der Direktor für Verbraucherangelegenheiten (Director of Consumer Affairs) die Aufgabe, die Aufstellung freiwilliger Richtlinien, auch für die Verbraucherinformation, zu fördern.

— Das **französische** Gesetz gegen Täuschungen und Fälschungen (Loi sur la répression des fraudes et falsifications vom 1. August 1905) ermächtigt den zuständigen Minister zur Regelung der Kennzeichnung und 'Etikettierung' der in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Produkte und Leistungen. In dem Gesetz Nr 78/23 vom 10. Januar 1978, der sog. Loi Scrivener, wurden diese Befugnisse auf die Regelung der Verbraucherinformation, speziell über Produktsicherheit (Kapitel 5, Nr 98) und auf die Einführung von Qualitätszertifikaten (Nr 33) ausgedehnt.

Spezielle Verordnungsbefugnisse hinsichtlich der Kennzeichnung sind in allen diesen Ländern außerdem in den besonderen Lebensmittel- und Arzneimittelgesetzen enthalten (vgl. Kapitel 5, Nr 83ff).

(ii) In anderen EG-Ländern, wie in der Bundesrepublik Deutschland, in den Niederlanden, in Luxemburg und in Italien, haben die Verwaltungsbehörden keine so weitreichenden Befugnisse. Die gesetzlichen Vorschriften beziehen sich jeweils nur auf ganz bestimmte Produkte.

— Das **deutsche** Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz vom 15. August 1974 (vgl. Kapitel 5, Nr 83ff) verleiht der Regierung umfangreiche Verordnungsbefugnisse in Bezug auf Lebensmittel, Tabak, Kosmetika und andere Bedarfsgegenstände wie Waschmittel usw. Es erlaubt jedoch nicht den Erlass von Vorschriften zur Regelung der Verbraucherinformation über andere als die im Gesetz spezifizierten Waren. Es gibt hierfür andere Gesetze, so z.B. das Arzneimittelgesetz vom 24. August 1976. Zur Regelung der Verbraucherinformation über Spielzeug und Haushaltsgeräte liegt keine Verordnungs-

befugnis vor. Hier kommen lediglich die Prinzipien der Produkthaftung zur Anwendung (Kapitel 5, Nr 102ff).

— In den **Niederlanden** ist das grundlegende Gesetz in diesem Zusammenhang das Warengesetz (Warenwet vom 28. Dezember 1935). Art. 14 gibt dem König bzw. der Königin und dem Kabinett die Befugnis, die Kennzeichnung von Waren auf dem Verordnungsweg zu regeln. Art. 14a bezieht sich auf die Form der Kennzeichnung. Das Gesetz gilt nicht nur für Lebensmittel und Getränke, sondern auch für andere Produkte, die für die Lebensmittelzubereitung verwendet werden. Auf Anordnung der Königin und des Kabinetts kann der Geltungsbereich des Gesetzes auf weitere Verbrauchsgüter ausgedehnt werden. Dies ist in Bezug auf Kosmetika, Spielzeug usw. bereits geschehen. Ein Änderungsentwurf von 1977 sieht die Einfügung eines neuen Artikels 14d in das Gesetz vor. Damit sollen weitere Möglichkeiten der Verbraucherinformation, z.B. über Beschaffenheit, Zusammensetzung, Gestaltung, Qualität, Eigenschaften, Haltbarkeit und Verwendung der Produkte geschaffen werden.

— In **Italien** wurden die nach dem Lebensmittelgesetz von 1962 und anderen Rechtsgrundlagen geschaffenen Verwaltungsbehörden durch besondere Vorschriften mit den notwendigen Verordnungsbefugnissen ausgestattet.

— In **Luxemburg** kommt die Verordnung vom 19. November 1974 über Lebensmittel zur Anwendung.

Letztendlich unterscheiden sich die verschiedenen Arten von Rahmengesetzen nicht wesentlich. Es ist mehr eine technische Frage, inwieweit die Gestaltung der Rahmengesetze die Einführung einer systematischen Verbraucherinformation ermöglicht, wobei namentlich die EG-Richtlinien über bestimmte Kennzeichnungspflichten im Lebensmittel-, Textil-, Kosmetik-, Arzneimittel- und anderen Sektoren des Konsumgütermarktes zu berücksichtigen sind.

Abschließend sei noch erwähnt, daß *nur zwei europäische Länder* ähnliche Rahmenvorschriften für Dienstleistungen haben, und zwar Dänemark und Frankreich. Wie wir später noch sehen werden, folgt die Kennzeichnung von Leistungen, etwa mit Hilfe von Prospekten usw, im allgemeinen einer konkreten Anordnung des Gesetzgebers oder den Grundsätzen des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen.

## 27 2 Gewichte, Maße, Fertigpackungen

Im Zuge der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes, namentlich des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln, wurden in allen EG-Ländern neue Gesetze über Gewichte, Maße und Inhalts- sowie Herkunftsbezeichnungen von abgepackten Waren verabschiedet. Alle diese Gesetze oder Verordnungen haben den Zweck, die Gewichts-, Qualitäts- und Inhalts- bzw. Herkunftsangaben zu vereinheitlichen, Normen für Dosen, Flaschen und sonstige Verpackungen von abgepackten Waren festzulegen und die Richtigkeit der Inhaltsangaben zu gewährleisten. Die Gesetze beziehen sich in erster Linie auf Lebensmittel, aber auch auf Kosmetika, Waschmittel und andere Produkte, die nach Gewicht oder Menge in abgepackter Form verkauft werden. Mitunter versucht der Gesetzgeber auf diese Weise auch zu verhindern, daß sogenannte Mogelpackungen auf den Markt kommen.

Wir können diese Rechtsvorschriften hier nicht im einzelnen analysieren, wollen aber wenigstens die wichtigsten Gesetze und Verordnungen aufführen.

— **Frankreich:** Verordnung vom 12. Oktober 1972 über abgepackte Lebensmittel.

— **Belgien:** Die Grundlagen der gesetzlichen Regelung sind die Art. 5–11 des Gesetzes von 1971. Sie führten zum Erlaß einiger spezifischer Rechtsverordnungen.

— **Dänemark:** Hier seien die Artikel 7 und 8 des Preisauszeichnungsgesetzes von 1977 erwähnt.

— **Großbritannien:** Die einschlägigen Gesetze stammen aus den Jahren 1963 und 1976, wobei letzteres die schrittweise Einführung der metrischen Einheiten vorsah, die damit an die Stelle der alten englischen Einheiten traten. Das Gesetz über Handelsbezeichnungen (Trade Descriptions Act) von 1968/72 (vgl. Kapitel 3, Nr 42) gilt ebenfalls für abgepackte Waren.

— **Irland:** Hier gilt noch das Gesetz von 1878/1936 über Gewichte und Maße. Das Gesetz über Handelsmarken von 1970 ermächtigt den Minister für Industrie und Handel, Verordnungen über Menge, Bezeichnung und Verpackung von Waren zu erlassen. In den Verordnungen über Handelsmarken (abgepackte Waren) von 1973 wurden bereits einige wichtige Grundsätze aufgestellt.

— **Italien:** Das Lebensmittel- und Getränkegesetz vom 30. April 1962 enthält u.a. auch Vorschriften über Gewichte, Abmessungen und Kennzeichnung von abgepackten Lebensmitteln.

— **Niederlande:** Maße und Gewichte sind im Eichgesetz von 1937/1939 geregelt. Für abgepackte Waren gibt es Sondervorschriften, die auf dem Warengesetz beruhen.

— **Bundesrepublik Deutschland:** Mit dem Eichgesetz vom 20. Januar 1976 wurde das ursprüngliche Gesetz von 1969 geändert. Es enthält die Grundregeln der Information für Verbraucher über Gewichte, Maße usw., und verbietet Mogelpackungen. Neben diesem allgemeinen Gesetz gibt es die Fertigpackungsverordnung vom 20. Dezember 1976 und die Lebensmittelkennzeichnungsverordnung vom 25. Januar 1972.

— **Luxemburg:** Eine Verordnung vom 12. November 1975 schreibt gewisse Angaben auf abgepackten Waren vor.

Es steht außer Zweifel, daß die Angleichung der Rechtsvorschriften in den EG-Ländern dank der Tätigkeit der Europäischen Kommission große Fortschritte gemacht hat und auch den Interessen der Verbraucher Rechnung trägt. Was bleibt, ist das durch die verschiedenen Sprachen innerhalb der EG bedingte spezifische Problem der Bezeichnung von abgepackten Waren. Die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften aller EG-Länder verlangen, daß der Verbraucher diese Information in der Landessprache erhält. Desgleichen müssen ausgeführte oder eingeführte Waren in der Sprache des Landes gekennzeichnet sein, in dem sie verkauft werden. Bisher war es noch nicht möglich, die auf diese Weise u.U. entstehenden künstlichen Handelshemmnisse durch die Einführung allgemeiner Symbole, die in allen EG-Ländern verwendet werden könnten, zu beseitigen.

## 28 3 Vorschriften über die Kennzeichnung von Bestandteilen und Produktzusätzen

Es gibt bereits zahlreiche Verordnungen, die Angaben über Inhalt, Bestand-

teile und Zusätze — soweit erlaubt — bei bestimmten Waren, vor allem Nahrungsmitteln, vorschreiben (Kapitel 5, Nr 83ff). Den meisten Vorschriften dieser Art gingen EG-Richtlinien voraus, die nach dem in den oben erwähnten Rahmengesetzen vorgesehenen Schema in das jeweilige nationale Recht übernommen wurden. Die Schwerpunkte dieser Regelungen waren bisher bestimmte Lebensmittel, Textilien und Kosmetika, während alle jene Produkte, die in den einschlägigen Verordnungen nicht genannt sind, wie Brot, Wurst, Waschmittel usw., vorläufig ausgelassen wurden. Auf eine detaillierte Darstellung dieser Regelungen und ihrer Lücken wird hier verzichtet.

## **29 4 Vorschriften betreffend die Information über Qualität und Sicherheit**

Wesentlich wichtiger sind aus der Sicht des Verbrauchers die Vorschriften betreffend die Verbraucherinformation über Sicherheit, Qualität, Tauglichkeit, Haltbarkeit usw. eines bestimmten Produkts. Selbstverständlich sind diese Vorschriften in Zusammenhang mit den Produkt- und Qualitätsnormen zu sehen, von denen später noch die Rede sein wird (Kapitel 5, Nr 98; Kapitel 6, Nr 123).

Bisher sind die Gesetzgeber offensichtlich noch sehr zurückhaltend, wenn es darum geht, den Herstellern oder Händlern gewisse Pflichten hinsichtlich Sicherheits- und Qualitätsangaben usw. aufzuerlegen. Auf Gemeinschaftsebene gibt es nur einige, allerdings sehr detaillierte Vorschriften über die Klassifizierung von Eiern, Obst und Gemüse, die Angabe der Haltbarkeit von Milchprodukten usw. Es gibt aber zahlreiche Ansätze für freiwillige oder auch staatlich überwachte Systeme der Sicherheits- und Qualitätskennzeichnung sowie der Information über technische Daten. In Abschnitt III diese Kapitels wird darauf noch näher eingegangen.

## **30 5 Dienstleistungen**

Bis auf wenige Ausnahmen wurde bisher lediglich die Kennzeichnung von Waren, speziell von Arzneimitteln, Lebensmitteln, Kosmetika und Textilien durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt. Die Errichtung eines Informationssystems für Leistungen scheint den Gesetzgeber vor wesentlich größere Schwierigkeiten zu stellen (wenn man einmal von den in Kapitel 3 untersuchten Vorschriften für die Werbung absieht). Eine Leistung, etwa ein Versicherungsvertrag, die Reparatur eines Kraftwagens oder eines Haushaltsgerätes, die Teilnahme an einem Fernunterrichtskurs usw. ist nichts Materielles und läßt sich somit auch nicht unmittelbar kennzeichnen. Der Gesetzgeber kann jedoch vorschreiben, daß die angebotene Leistung in einem Prospekt beschrieben wird, oder daß die Vertragsbedingungen so offengelegt werden, daß der Verbraucher sich darüber ausreichend informieren kann. Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber aber nur in einigen ganz spezifischen Bereichen Gebrauch gemacht. Am weitesten in diese Richtung gehen die Gesetze von Dänemark und Frankreich. Wir wollen hier nicht auf diesbezügliche Verpflichtungen in Bauverträgen oder beim Kauf von Investmentanteilen eingehen. Die gesetzlichen Maßnahmen konzentrieren sich auf folgende Bereiche:

(i) Es gibt Rechtsvorschriften betreffend die Verbraucherinformation in

Versicherungsverträgen, namentlich in Bezug auf die Versicherungspolice (Beginn und Ablauf der Versicherung, zu entrichtende Prämien, Deckung, Auswirkungen von Verstößen gegen die Versicherungsbedingungen).

(ii) Es gibt Rechtsvorschriften speziell für Fernunterricht und Verbraucherkredite. Sie werden in den Kapiteln 6 und 7, Nr 148, 157 und 163 unserer Untersuchung dargestellt.

(iii) Über die Verbraucherinformation in Zusammenhang mit vielen anderen ebenfalls wichtigen Verträgen, wie sie etwa mit Reiseveranstaltern oder anlässlich eines Umzugs, einer Kfz-Reparatur oder der Montage von Haushaltsgeräten abgeschlossen werden, gibt es gar keine oder nur sehr wenige Rechtsvorschriften. In manchen Fällen kann sich der Verbraucher allerdings dank eines freiwilligen Informationssystems oder gestützt auf das Recht der allgemeinen Geschäftsbedingungen einige grundlegende Informationen verschaffen.

## **31 6 Das Wahrheitsgebot**

Am Ende dieses Abschnitts sei noch erwähnt, daß Kennzeichnungen und Prospekte stets dem im Werberecht (Kapitel 3, Nr 41) entwickelten Wahrheitsprinzip entsprechen müssen. Nach diesem Grundsatz ist der Hersteller, Händler oder Anbieter von Leistungen zwar nicht verpflichtet, dem Verbraucher spezifische Informationen zu vermitteln, aber es gibt Fälle, in denen er sich eines Verstoßes schuldig macht, wenn er bei der Kennzeichnung gewisse für den Verbraucher wesentliche Informationen zurückhält. Besonders ausführlich sind in dieser Hinsicht die Rechtsvorschriften über Herkunftsbezeichnungen, deren Zweck allerdings weniger der Verbraucherschutz, als vielmehr der Schutz derjenigen ist, die zur Verwendung von Herkunftsbezeichnungen berechtigt sind. Wir wollen dieses Thema, das zum Gebiet des unlauteren Wettbewerbs oder der Handelsbezeichnungen gehört, hier nicht näher erläutern.

## **III KOLLEKTIVE INFORMATIONSSYSTEME**

### **32 1 Entstehung kollektiver Informationssysteme unter Beteiligung des Staates und unter Berücksichtigung der Verbraucherinteressen**

Wie wir gesehen haben, ergibt sich aus dem Recht aller EG-Länder ganz allgemein der Grundsatz, daß ein Unternehmen unter Beachtung des Wahrheitsgebotes dem Verbraucher die seiner Ansicht nach erforderlichen und absatzfördernden Informationen vermitteln kann. Es kann, soweit dies mit den Vorschriften über Wettbewerbsbeschränkungen vereinbar ist, einem kollektiven Informationssystem beitreten, um in seinem eigenen Interesse die Information der Verbraucher, z.B. über Leistung und Qualität seiner Produkte, die Zuverlässigkeit einer von ihm angebotenen Leistung, die Herkunft seiner Produkte usw. verbessern zu können. Die Produkte, auf die sich diese Informationen beziehen, können auch durch besondere Schrift- oder Bildzeichen gekennzeichnet werden.

Im Zuge der modernen Verbraucherpolitik versuchen in den meisten EGLändern staatliche Behörden, diese Systeme in Mechanismen umzugestalten,

die dem Verbraucher zuverlässige, objektive und brauchbare Informationen über verschiedene Aspekte vermitteln. Dieser Prozeß informeller Verhandlungen hat den großen Vorteil, daß er von den Unternehmen unterstützt wird, soweit sie sich freiwillig an diesen Systemen beteiligen, um auf diese Weise nach Möglichkeit ihre eigenen Absatzchancen zu vergrößern. Diese Informationssysteme passen sich sehr viel flexibler den jeweiligen Änderungen der Marktlage und der Entwicklung der Produkte an. Außerdem können sie dem Interesse der Verbraucher sehr viel besser dienen, als die oben erwähnten gesetzlichen Kennzeichnungsvorschriften, denn sie können einheitliche, einfache Symbole einführen, mit denen sich der Verbraucher rasch über die wichtigsten Daten informieren kann.

Wenn den Organen, die diese kollektiven Informationssysteme kontrollieren, auch Vertreter von Verbraucherorganisationen angehören, so gewährleistet dies eine noch bessere Qualität der jeweiligen Systeme und eine stärkere Berücksichtigung der Verbraucherinteressen. Die Verbrauchervertreter können dazu beitragen, das Absatzinteresse der Unternehmen mit dem Informationsbedürfnis der Verbraucher in Einklang zu bringen (siehe Nr 12).

### 33 2 Staatlich überwachte Informationssysteme

Wenn wir richtig informiert sind, gibt es nur in den nachstehenden Ländern eine gesetzliche Grundlage für eine staatliche Beteiligung an der Entwicklung kollektiver Informationssysteme.

— In **Großbritannien** ist der Director General of Fair Trading (siehe Nr 8) nach Art. 124 befugt, die Annahme von sog. Codes of Conduct and Practice als freiwillige Verhaltensrichtlinien durch die Handels- und Herstellerverbände zu fördern. Dabei handelt es sich mehr um eine indirekte Befugnis, da der Director General Unternehmen nicht zur Annahme solcher Richtlinien zwingen kann. Bisher gibt es 12 solche Codes of Practice für verschiedene Branchen. Es sei jedoch angemerkt, daß der eigentliche Zweck dieser Richtlinien nicht so sehr auf die Information der Verbraucher, sondern auf die Verbesserung ihrer rechtlichen Position gegenüber Unternehmen, z.B. hinsichtlich Garantien, Kundendienst und Rechtsdurchsetzung ausgerichtet ist. Insofern könnte man sagen, daß die Richtlinien Teil der vertraglichen Rechte des Verbrauchers sind. Auf diesen Punkt werden wir später noch eingehen (Kapitel 6, Nr 146).

— Der **dänische** Verbraucher-Ombudsmann, den es seit dem Gesetz über Marktpraktiken von 1974 (siehe Nr 8) gibt, ist mit umfangreichen Befugnissen im Bereich der Marktpraktiken ausgestattet. Er hat nicht in erster Linie die Aufgabe, die gesetzlichen Vorschriften durchzusetzen, sondern soll in informellen Verhandlungen die Aufstellung von Richtlinien fördern, die eine bessere Information des Verbrauchers gewährleisten.

— In **Irland** kann der Director of Consumer Affairs (siehe Nr 8) nach Artikel 9 des Consumer Information Act die Aufstellung und Annahme von Verhaltens- und Informationsrichtlinien fördern.

— In **Frankreich** gibt es seit der Gründung des Institut National de Consommation (siehe Nr 5) staatlich kontrollierte Informationssysteme. Die Gesetzesreform von 1978 hat die Entstehung solcher Systeme in folgenden Bereichen gefördert: Gütezeichen (Nr 35), Produktnormen (Kapitel 5, Nr 98),

Verbraucher Kredite (Kapitel 7, Nr 163), unlautere Vertragsbedingungen (Kapitel 8, Nr 191). Anders als in Großbritannien, in Dänemark und in Irland gibt es in Frankreich jedoch keine unter staatlicher Beteiligung ausgehandelten Verhaltensrichtlinien.

Im Recht der übrigen Länder sind weder ausdrücklich noch stillschweigend Befugnisse dieser Art vorgesehen, was jedoch entsprechende Bemühungen von Seiten der für die Verbraucherpolitik insgesamt zuständigen Regierungsstellen nicht ausschließt. So wurde z.B. in der **Bundesrepublik Deutschland**, in den **Niederlanden** und in **Belgien** den Unternehmen die freiwillige Annahme von Informationsrichtlinien nahegelegt.

### 34 3 Verbrauchervertretung

In keinem EG-Land sieht das Recht eine Verbrauchervertretung bei der Schaffung kollektiver Informationssysteme vor. Es gibt jedoch freiwillige Informationseinrichtungen, die in ihren Satzungen eine Verbrauchervertretung gewährleisten, namentlich in Frankreich und in Dänemark, und in gewisser Hinsicht auch in der Bundesrepublik Deutschland.

— In **Frankreich** ist die AFEI (Association Française pour l'Étiquetage d'Information) zu erwähnen. Sie ist aus einer konzertierten Aktion zwischen Unternehmen und Verbrauchervertretern (Institut National de la Consommation) hervorgegangen. Die AFEI kann Herstellern, die sich an ihre Satzung und Richtlinien halten, die Verwendung von Gütezeichen mit Hinweisen auf die Leistung ihrer Produkte erlauben.

— In **Dänemark** gibt es das sog. VDN-Varefacta-System, das von Industrie und Verbrauchervertretern gemeinsam erarbeitet wurde. Es vermittelt Informationen über Produktleistung, Qualität usw. und existiert bereits für bestimmte Lebensmittel, Spielwaren, Möbel, Haushalts- und Sportgeräte.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** werden Sicherheits- und Gütezeichen von verschiedenen Geschäfts- und Handelsverbänden (DIN, RAL, usw.) vergeben. Die Verbrauchervertretung steckt noch in den Anfängen. Bei der Vergabe des RAL-Gütezeichens ist sie noch nicht vorgesehen, im deutschen Normenausschuß zeigen sich jedoch erste Ansätze in dieser Richtung (Kapitel 5, Nr 96).

### 35 4 Verbandszeichen, Gütezeichen, Qualitäts- und Sicherheitszeichen

Eine interessante Neuerung auf dem Gebiet der Verbraucherinformation und des Marketing sind die sogenannten Verbandszeichen und die in Großbritannien und Irland üblichen Gütezeichen (certification marks). Sie unterliegen z.T. dem *Warenzeichenrecht*, das im allgemeinen nicht dem Schutz der Verbraucherinteressen dient und deshalb nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist. Zum Teil wurden diese Zeichen aber auch durch spezifische Regierungsmaßnahmen eingeführt, und sie sind entsprechend dem Warenzeichenrecht vor Verwechslungen geschützt. Daher erlangt das Warenzeichenrecht für die Verbraucherinformation insofern eine gewisse Bedeutung, als es ein System von Sicherheits- oder Qualitätszeichen in Form von Verbandszeichen oder Gütezeichen vorsieht bzw. schützt.

In Bezug auf Güte- und Verbandszeichen stellt sich die Rechtssituation in den EG-Ländern wie folgt dar:

— In **Großbritannien** werden die meisten Normen für Produkte von der British Standards Institution aufgestellt. Einige dienen rechtlichen Zwecken, insbesondere in Regelungen über die Produktsicherheit (Kapitel 5, Nr 98). Die damit verbundenen Gütezeichen kann jedes Unternehmen benutzen, das die Bedingungen der Norm erfüllt. Durch regelmäßige Qualitätskontrollen wird sichergestellt, daß ein Verwender, der den Anforderungen nicht mehr genügt, das Benutzungsrecht verliert. Allgemein bekannt sind die Zeichen 'Woolmark' und 'Kitemark' des britischen Normeninstituts (Kapitel 5, Nr 96).

— In **Irland** wurde durch den Trade Marks Act von 1963 ebenfalls ein solches Zeichen eingeführt.

— In **Frankreich** gibt es seit der gesetzlichen Regelung des Warenzeichenrechts im Jahr 1964 ein System von Verbandszeichen. Die Verwendung der von den Normeninstituten entwickelten Zeichen, wie etwa AFNOR (Kapitel 5, Nr 96) ist in besonderen Verordnungen geregelt. Durch das Gesetz vom 10. Januar 1978 wurden sogenannte Qualitätszertifikate (certificats de qualification) eingeführt, die eher den britischen Gütezeichen als den Verbandszeichen der übrigen kontinental-europäischen Länder entsprechen. Dieses Zeichen darf nur für Produkte verwendet werden, die den Anforderungen des Laboratoire national d'essais genügen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** sind nach dem Warenzeichengesetz von 1968 Verbandszeichen zugelassen, auch als Gütezeichen. Verbandszeichen können zur Kennzeichnung von Sicherheits- und Qualitätsmerkmalen verwendet werden, wie etwa das vom Deutschen Normenausschuß vergebene DIN-Zeichen (Kapitel 5, Nr 96). Weitere Gütezeichen in Form von Verbandszeichen sind z.B. das RAL-Zeichen und das Weinsiegel. Die Benutzung des Zeichens unterliegt dem Privatrecht und ist in der Satzung der Gemeinschaft, der das Zeichen gehört, geregelt. Kein Unternehmen hat einen rechtlichen Anspruch auf die Benutzung eines Gütezeichens, mit Ausnahme des DIN-Zeichens, auch wenn es den damit verbundenen Anforderungen genügt. Im Jahre 1979 wurde das Gerätesicherheitsgesetz (Kapitel 5, Nr 97) geändert, um das Sicherheitszeichen 'GS-Geprüfte Sicherheit' einzuführen. Das Zeichen wird von staatlichen Stellen nach vorheriger Prüfung erteilt. Der Hersteller oder Importeur kann frei darüber entscheiden, ob er seine Produkte der Prüfung unterzieht. Ein Mißbrauch des Zeichens wird bestraft.

— In den **Benelux-Ländern** (Belgien, Niederlande, Luxemburg) fand anlässlich der Einführung des Benelux-Warenzeichens im Jahr 1962 eine Vereinheitlichung des Warenzeichenrechts statt. Seither gibt es dort Verbandszeichen, die von den einzelstaatlichen Normeninstituten (Kapitel 5, Nr 96) als Gütezeichen genutzt werden können, z.B. das BENOR-Zeichen in Belgien. Der niederländische Hausfrauenverband hat beim Warenzeichenamt der Benelux-Staaten in Den Haag ein sog. Verbraucherzeichen angemeldet.

— In **Italien** wurden durch den königlichen Erlaß vom 21. Juni 1942 Verbandszeichen eingeführt.

— In **Dänemark** sind Verbandszeichen nach dem Warenzeichengesetz von 1959 zulässig.

## IV VERGLEICHENDE WARENTESTS, VERBRAUCHERKRITIK

### 16 1 Vergleichende Warentests

Die meisten EG-Länder verfügen bereits über ein System von vergleichenden Tests für Waren und Dienstleistungen. Hier ist zu unterscheiden zwischen Testeinrichtungen, die von Verbraucherverbänden eingerichtet sind, und solchen, die von staatlichen Stellen betrieben werden, in denen die Verbraucher vertreten sind.

— In **Großbritannien** (*Which?*, herausgegeben seit 1957 von der Consumers Association), **Belgien** (*Test-Achats*, herausgegeben von der Association des Consommateurs), **Luxemburg** (*De Konsument*, herausgegeben von der Union Luxembourgoise de Consommateurs), und in den **Niederlanden** (*Konsumtengids*, herausgegeben vom Consumentenbond, *Koopkracht*, herausgegeben vom *Konsumenten Kontakt*) werden vergleichende Tests ausschließlich von den Verbraucherverbänden durchgeführt.

— In **Frankreich** gibt es neben einem privaten Testinstitut (*Que Choisir?*, herausgegeben von der Union Fédérale des Consommateurs) das vom Staat getragene Institut National de la Consommation, das die Zeitschrift *50 millions de consommateurs* herausgibt.

— Die Testinstitutionen in der **Bundesrepublik Deutschland** (Stiftung Warentest, Zeitschrift *Test*) und in **Dänemark** (Dänischer Hauswirtschaftsrat, halbstaatlich) werden von der Regierung teilfinanziert, sind aber teilweise unabhängig von staatlicher Beeinflussung und Finanzierung.

### 37 2 Die Haftung der Testinstitutionen

Nach einem in allen EG-Ländern rechtlich anerkannten Prinzip steht es Testanstalten, die unabhängig von geschäftlichen Interessen auf objektiver und wissenschaftlicher Basis arbeiten, frei, ihre Ergebnisse in vergleichender Form zu veröffentlichen. Sie genießen die in allen EG-Ländern als Grundrecht anerkannte *Presse- und Informationsfreiheit*, und sie unterliegen nicht den für Unternehmen geltenden, z.T. strengen Vorschriften über die vergleichende Werbung (Kapitel 3, Nr 51). Gleichwohl stellt sich die Frage nach der Schadenersatzpflicht einer Testanstalt, wenn infolge negativer Testergebnisse ein Produzent kritisiert oder gar den Verbrauchern vom Kauf eines bestimmten Produkts abgeraten wird. So gesehen kann auf der Tätigkeit der Testinstitute ein hohes Risiko lasten.

Besondere Rechtsvorschriften zur Regelung der Schadenersatzpflicht von Testinstitutionen gibt es nicht. Eine bemerkenswerte Ausnahme stellt Artikel 2, Abs. 4 des **dänischen** Gesetzes von 1974 dar, der nicht nur Herstellern und Händlern, sondern auch Verbraucherverbänden und ihren Testeinrichtungen verbietet, irreführende Informationen zu verbreiten. Deshalb müssen nach dänischem Gesetz die Testergebnisse richtig sein, damit keine Schadenersatzansprüche daraus entstehen. Andernfalls liegt nach Art. 19 ein strafrechtlicher Tatbestand vor. Die Schadenersatzpflicht ist im allgemeinen Zivilrecht geregelt. Bisher hat es noch keine Streitfälle gegeben.

— In den Ländern mit *kodifiziertem Recht* unterliegen auch die Testein-

richtungen der Generalklausel von der Schadenersatzpflicht (Art. 1382 des französischen, belgischen und luxemburgischen Code civil, Art. 1401 des niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuches, §823 des deutschen BGB und Art. 2043 des italienischen Codice civile). Die daraus entwickelte Rechtsprechung hinsichtlich der Schadenersatzpflicht von Testinstitutionen scheint in all diesen Ländern verhältnismäßig ähnlich zu sein. Die **französischen** Gerichte gehen davon aus, daß ein Verschulden (faute) von seiten des Testinstituts vorliegen muß, was in einem Fall zu einer Schadenersatzleistung von 310 000 Francs an den kritisierten Hersteller geführt hat. Die Gerichte sind jedoch mit der Annahme eines Verschuldens von seiten der Testanstalt sehr zurückhaltend, wenn den Erfordernissen von Sorgfalt und Objektivität Genüge getan ist. In **Belgien** hat es ähnliche Gerichtsurteile gegeben (Affaire Mazobel), in denen das Gericht darauf hingewiesen hat, daß die Testinstitution wegen ihrer Objektivität nicht Schadenersatz leisten müßte. Wenn ein Test aber ohne die erforderliche Sorgfalt durchgeführt wird, d.h., wenn z.B. von einem verhältnismäßig billigen Produkt nur zwei Büchsen gekauft werden, kann das Testinstitut wegen Fahrlässigkeit auf Ersatz haften. In den **Niederlanden** besteht die Rechtsprechung auf der Unabhängigkeit der Testinstitute gegenüber den Herstellern und Händlern. Die Testergebnisse müssen begründbar sein. In der **Bundesrepublik Deutschland** hat der Bundesgerichtshof in seinem berühmten Urteil vom 9. Dezember 1975 ausdrücklich befunden, daß Testinstitutionen, wie der Stiftung Warentest, ein großer Ermessensspielraum zusteht, solange sie neutrale, objektive und sachkundige Werturteile abgeben.

— Nach **britischem** und **irischem** Recht werden solche Fälle unter dem Gesichtspunkt der Verleumdung (defamation) beurteilt. Einer Schadenersatzklage wird nach britischem Recht niemals stattgegeben werden, solange ein Test die oben genannten Kriterien erfüllt.

Zusammenfassend kann man sagen, daß das Recht der EG-Länder vergleichende Warentests nicht von vornherein durch übermäßige Anforderungen in Bezug auf Sorgfalts- und Schadenersatzpflichten unmöglich macht. Die Testanstalten sind bei ihrer Tätigkeit weitgehend uneingeschränkt und wissen diese Freiheit zu nutzen.

Ungeklärt ist in der Rechtsprechung der EG-Staaten noch die Frage, ob ein Geschäftsmann, dessen Produkte im Rahmen eines vergleichenden Warentests kritisiert wurden, ein *Gegendarstellungsrecht* hat. In Frankreich, Belgien und Dänemark wird diese Frage unter gewissen, hier nicht näher zu erläuternden Umständen offenbar bejaht, während man in der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen anderer Ansicht ist, weil die Testergebnisse nicht als Fakten, sondern als Werturteil angesehen werden. In anderen EG-Ländern hat sich dieses Problem bisher offenbar noch nicht gestellt.

### 38 3 Kritik und Boykott von seiten der Verbraucherverbände

Mitunter weisen die Verbraucher und ihre Verbände die Öffentlichkeit auf unlautere Wettbewerbs-Praktiken eines Unternehmens, auf die mangelnde Qualität seiner Produkte oder die Unzuverlässigkeit seiner Leistungen hin. Manchmal gehen sie sogar soweit, andere Verbraucher aufzufordern, ein bestimmtes Produkt nicht zu kaufen oder eine bestimmte Leistung nicht in

Anspruch zu nehmen. Eine solche Aktion nennt man einen Boykott.

Während in allen EG-Ländern recht häufig Kritik von seiten der Verbraucher laut wird, sind Verbraucher-Boykotts noch sehr selten. Eine gesetzliche Grundlage für diese Kritik gibt es nicht, aber die Verbraucherverbände nutzen hier die Presse- und Meinungsfreiheit, von der aus sich ein Recht auf 'Negativinformation über Unternehmen' ableitet. Dabei gehen sie dasselbe Haftungsrisiko ein wie die Testinstitute. In der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich zeichnet sich eine Tendenz ab, der Kritik und dem Boykott von seiten der Verbraucher einen Riegel vorzuschieben, wenn sie gegen bestimmte Unternehmen gerichtet sind.

## V KRITISCHE BETRACHTUNG DER BESTEHENDEN RECHTSVORSCHRIFTEN

39 Unsere vergleichende Analyse hat die Bereiche des Verbraucherrechts aufgezeigt, in denen eine Verbesserung der Information eine Notwendigkeit ist, die aber noch nicht überall anerkannt wurde. In folgenden Punkten wird den Erfordernissen der Informationspflicht unserer Ansicht nach noch nicht genügend Rechnung getragen:

(i) Noch kaum ein Gesetzgeber innerhalb der EG hat bisher die grundlegende Frage beantwortet, die sich bei jedem Informationssystem stellt: *ist es nützlich? ist es brauchbar? wird es benutzt?* Ein großer Teil der Information, deren Verbreitung auf dem Markt das Recht heutzutage vorschreibt, mag zwar nützlich sein, ist aber in vielen Fällen nicht brauchbar, und noch häufiger wird auch tatsächlich kein Gebrauch davon gemacht. Das gilt in besonderem Maße für die minutiösen Informationen über die Zusammensetzung von Produkten, namentlich Lebensmitteln, Kosmetika, Waschmitteln usw., sowie für die komplizierten technischen Daten von Haushaltsgeräten, die chemischen Formeln von Arzneimitteln usw. Von einer Information, die nicht brauchbar ist, wird in der Praxis auch kein Gebrauch gemacht. Das Ausnutzen von Informationen wird auch dadurch unmöglich gemacht, daß die Informationen nicht die spezifischen Bedürfnisse oder Probleme bestimmter Verbrauchergruppen, etwa der wirtschaftlich schwachen Verbraucher oder der ausländischen Verbraucher berücksichtigen.

Politiker und Gesetzgeber sollten sich in Zukunft bemühen, neue Formen der Information und Kennzeichnung zu entwickeln, die den grundlegenden Kriterien von Nützlichkeit, Brauchbarkeit und Verwendbarkeit entsprechen. An die Stelle der verbalen Information, die uns heute zur Verfügung steht, sollten *prägnante Güte-, Schrift- und Bildzeichen* als Ausdruck der Verbraucherinformation von morgen treten.

(ii) Es scheint unmöglich zu sein, eine gesetzliche Lösung für das Problem zu finden, vor dem der Verbraucher steht, wenn er die wenigen Informationen, die ihm heutzutage zugestanden werden, vergleichen und bewerten will. Bei der Verwendung der Informationen, deren er auf dem Markt habhaft werden kann, läßt ihn das Gesetz im Stich. Daraus folgt die Notwendigkeit, *vergleichende Tests* noch mehr zu fördern und neue Systeme der *Klassifizierung* von Produkten und Leistungen zu entwickeln.

(iii) *Kollektive Informationssysteme* erfreuen sich z.Zt. großer Beliebtheit. Sie sollten nicht nur unter dem Aspekt der Absatzförderung, sondern auch unter dem Aspekt der Förderung der Verbraucherinteressen gesehen werden. Das wiederum bedeutet, daß staatlich überwachte Informationssysteme vorrangig gefördert werden sollten. Gleichzeitig sollten die Gesetzgeber dafür sorgen, daß die Verbraucher in den Gremien vertreten sind, die solche kollektiven Informationssysteme schaffen und beispielsweise Gütezeichen entwickeln.

(iv) Trotz der beachtlichen Leistung, welche die EG-Kommission auf dem Gebiet der Förderung und Harmonisierung der Verbraucherinformation bereits geleistet hat, weichen die Rechtsvorschriften der einzelnen EG-Länder noch stark voneinander ab. Es hat den Anschein, als ob der Verbraucher innerhalb der EG nur in den Bereichen, die bereits durch EG-Richtlinien geregelt wurden (bestimmte Lebensmittel, Kosmetika, Textilien usw), in allen EG-Ländern gleiche Informationen erhält. In anderen Bereichen steht der Verbraucher immer noch vor vollkommen verschiedenen Informationssystemen, was die Errichtung des Gemeinsamen Marktes nicht gerade erleichtert.

(v) Im *Dienstleistungsbereich* steckt das Informationswesen, wie schon erwähnt, noch in den Kinderschuhen und muß weiterentwickelt werden, besonders in Bezug auf diejenigen Leistungen, die der Verbraucher in allen EG-Ländern für sich selbst in Anspruch nehmen möchte, z.B. Reisebuchungen, Kfz-Reparaturen usw.

# Werbung

## I ALLGEMEINES

40 Im vorangehenden Kapitel haben wir dargestellt, wie sich Gesetzgeber, Verwaltung und Verbraucherverbände bemühen, dem Verbraucher die für eine rationale Kaufentscheidung notwendige Information zukommen zu lassen. Die wichtigste Information bezieht der Verbraucher, wie wir alle wissen, vom Hersteller, Händler oder Unternehmer. Diese Art von Information, die wir im folgenden als Werbung bezeichnen, dient allerdings weniger dem Informationsbedürfnis des Verbrauchers, als vielmehr den Interessen der Unternehmen an einer Steigerung ihres Absatzes. Daraus ergibt sich zwangsläufig ein Interessenkonflikt zwischen Werbung und Verbraucherinformation. Werbung kann, aber muß nicht informativ sein.

Abgesehen von den Interessen der Verbraucher kann die Werbung auch noch mit anderen Interessen kollidieren. Die Situation dürfte in allen EG-Ländern weitgehend gleich sein. Da sind zunächst die Interessen der Allgemeinheit, der Gesundheit, Sicherheit, Umwelt usw., denen mitunter bestimmte Formen der Werbung entgegenstehen. Die Werbung großer Unternehmen verstärkt deren Marktposition und gefährdet somit das System der Marktwirtschaft selbst. Übermäßige, betrügerische oder unlautere Werbung kann Wettbewerbern Schaden zufügen und erfordert Maßnahmen, die einen funktionsfähigen Wettbewerb gewährleisten.

Im Laufe unserer vergleichenden Untersuchung haben wir festgestellt, daß es im Recht aller EG-Länder Vorschriften zur Regelung der Werbung gibt, die man auf einen gemeinsamen Nenner bringen kann — das sog. Wahrheitsgebot (siehe Abschnitt II). Dagegen unterscheidet sich das Recht der EG-Länder hinsichtlich der Berücksichtigung des Informationsbedürfnisses der Verbraucher und der Erfordernisse von Gesellschaftspolitik so sehr (siehe Abschnitt III und IV), daß es hier schwierig sein wird, gemeinsame Nenner zu finden. Ein zusätzliches Problem sind die unterschiedlichen Sanktionssysteme, die im Recht der EG-Länder vorgesehen sind (vgl. Abschnitt V).

Bei der nun folgenden Darstellung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Werbung müssen wir uns damit begnügen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzuzeigen. Eine eingehende Analyse der Funktionsweise des gesamten Systems ist unmöglich, da sehr viel von der Beurteilung jedes einzelnen Falles, von den wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Tradi-

tionen und von der spezifischen Mentalität der Unternehmen und der Verbraucher abhängt.

## **II DAS WAHRHEITSGEBOT ALS AUSGANGSPUNKT DES WERBERECHTS**

### **41 1 Allgemeines**

In den heutigen Rechtsvorschriften der EG-Länder über die Werbung hat sich der Wahrheitsgrundsatz offenbar generell durchgesetzt. In den kontinental-europäischen Ländern, die Gesetze gegen den unlauteren Wettbewerb erlassen haben oder auf die Generalklauseln des Schadenersatzrechtes verweisen, ist dieses Prinzip eine direkte Folgerung aus dem Gedanken der concurrence déloyale. Ursprünglich besagte dieses Prinzip, daß Wettbewerber gegen ungerechtfertigte oder irreführende Äußerungen und Behauptungen eines Konkurrenten — des Werbungstreibenden — der sich damit auf Kosten der anderen Marktanteile zu sichern versuchte, geschützt werden müßten. Erst später, und nicht überall, fand der Gedanke, die Interessen der Allgemeinheit und der Verbraucher zu schützen, Eingang in die Rechtsvorschriften gegen den unlauteren Wettbewerb oder wurde sogar — noch ein Schritt weiter — ausdrücklich in allgemeinen Regeln über das Marktverhalten verankert, wie z.B. in dem dänischen Gesetz von 1974. Gelehrte und Praktiker streiten nach wie vor darüber, ob das aus dem Gedanken der concurrence déloyale entwickelte Wahrheitsprinzip unbedingt und immer dem Verbraucher nutzt. Die Interessen der Verbraucher können durchaus mit denen der Unternehmen in Konflikt geraten. Das zeigt sich speziell an den rechtlichen Folgen der vergleichenden Werbung (Nr 51). Wahre Vergleiche in der Werbung sind für den Verbraucher nützliche Informationsquellen, schaden aber den Konkurrenten, die es gar nicht schätzen, wenn ihre Produkte von den Rivalen kritisiert werden.

Das Wahrheitsprinzip geht nicht nur auf den Gedanken der concurrence déloyale zurück, sondern ist auch strafrechtlich fundiert, da unwahre, irreführende und betrügerische Behauptungen, die leichtfertig oder fahrlässig von Unternehmen aufgestellt werden, im Widerspruch zum öffentlichen Interesse und zur öffentlichen Moral stehen. Daraus folgt, daß der Staat gegen unwahre Behauptungen von Unternehmen strafrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Öffentlichkeit und indirekt der Verbraucher treffen kann. Von diesem Gedanken geht etwa die Gesetzgebung in Großbritannien, in Irland und auch in Frankreich aus.

### **42 2 Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des Wahrheitsgebotes**

Das Prinzip der Wahrheit in der Werbung ist zwar Bestandteil aller einschlägigen Rechtsvorschriften in den EG-Ländern, aber es hat auf sehr unterschiedliche Weise Eingang in die verschiedenen Rechtssysteme gefunden, was auf die oben erwähnten unterschiedlichen Ausgangspunkte zurückzuführen ist. Im Rahmen einer vergleichenden Analyse ist es so gut wie unmöglich, das materielle Recht von der Art und Weise, wie es durchgesetzt

wird, zu trennen. In Bezug auf die Verwirklichung des Wahrheitsprinzips in den Gesetzen der EG-Länder sind drei Grundtendenzen zu unterscheiden:

(i) In Frankreich und in Großbritannien gilt das *Strafrecht*.

— In **Frankreich** beruht das Werbestrafrecht seit jeher auf Art. 405 des Code Penal und wurde in Art. 1 des Gesetzes vom 1. August 1905 über betrügerische Praktiken (Loi sur la répression des fraudes) übernommen. 1963 wurde das Gesetz geändert. Durch die sog. Loi Royer vom 27. Dezember 1973 (Loi d'orientation de commerce et d'artisanat) wurde es um den Verbraucherschutz erweitert. Die maßgeblichen Bestimmungen im Kampf gegen falsche und irreführende Werbung sind heutzutage der Art. 405 des Code Penal, der Art. 1 des Gesetzes von 1905 und der Art. 44 des Gesetzes von 1973.

— In **Großbritannien** sind alle die Werbung betreffenden Rechtsvorschriften im Trade Descriptions Act von 1968, geändert 1972, enthalten.

(ii) In der Bundesrepublik Deutschland, in Belgien, in Luxemburg und mit gewissen Einschränkungen auch in den Niederlanden und in Italien gilt das *Zivilrecht*, gestützt auf den Gedanken des unlauteren Wettbewerbs.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** gilt als Rechtsgrundlage das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb von 1909, das 1965 und 1969 geändert wurde. Über ein weiteres Änderungsgesetz wird z.Zt. beraten, aber die ursprünglichen Rechtsgrundsätze bleiben unverändert. Sie wurden von den Gerichten in einer umfangreichen Rechtsprechung konkretisiert und aktualisiert.

— In **Belgien** gilt das oben (Kapitel 2, Nr 26) bereits erwähnte Gesetz über Handelspraktiken vom 14. Juli 1971, dessen sehr weit gefaßter Anwendungsbereich praktisch alle Wettbewerbshandlungen einschließt.

— In **Luxemburg** kommt Art. 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 1974 (Règlement Grandducal concernant la concurrence déloyale) zur Anwendung.

— In den **Niederlanden** gibt es kein spezielles Gesetz über Werbung oder Marktverhalten, aber ein Gesetzesentwurf steht z.Zt. zur Beratung an (regelen omtrent de privatrechterlijke bescherming tegen misleidende reclame). Das holländische Werberecht stützt sich auf Art. 1401 des niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuches (Burgerlijk Wetboek).

— In **Italien** gibt es keine spezifischen Rechtsvorschriften für die Werbung. Die Gerichte berufen sich auf das Verbot des unlauteren Wettbewerbs gemäß Art. 2598, Abs. 3 des italienischen Bürgerlichen Gesetzbuches (Codice Civile) von 1942.

Wie schon erwähnt, gehen alle zivilrechtlichen Regelungen wie auch das Fallrecht von dem Gedanken der concurrence déloyale aus und haben den Interessen der Verbraucher erst nach und nach Rechnung getragen. Unsere Untersuchung hat gezeigt, daß diese Interessen heutzutage in den Rechtsvorschriften stärker berücksichtigt werden als bisher, aber immer noch nicht vorrangig sind.

(iii) Ein vorwiegend auf *Verwaltungsrecht* beruhendes System wurde in **Dänemark** mit dem Gesetz von 1974 und der Schaffung der Institution eines Verbraucher-Ombudsmannes und in **Irland** mit dem Gesetz über Verbraucherinformation von 1978 (Kapitel 2, Nr 26) geschaffen.

— Eine der wichtigsten Aufgaben des **dänischen** Verbraucher-Ombudsmannes (Nr 59) besteht darin, jeden Fall von irreführender Werbung sofort zu beenden und zwar entweder durch formlose Verhandlungen, oder, falls dies

nicht möglich ist, was nur sehr selten geschieht, indem er eine gerichtliche Verfügung beantragt oder in dringenden Fällen selbst eine Verfügung erläßt.

— In **Irland** ist der Direktor für Verbraucherangelegenheiten gemäß Art. 8, Abs. 3 des Gesetzes von 1978 befugt, das Obergericht um eine Verfügung zu bitten, welche die Veröffentlichung einer irreführenden Werbung untersagt. Inwieweit außergerichtliche Verfahren Anwendung finden, ist bisher noch nicht bekannt.

(iv) Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß sich kein Land eindeutig und ausschließlich auf eines der oben erwähnten Systeme zur Kontrolle unwahr oder irreführender Werbung festgelegt hat. Das Wahrheitsprinzip taucht bisweilen auch in speziellen Rechtsakten im Rahmen des Verwaltungs-, des Zivil- und des Strafrechts auf.

— In **Frankreich** wendet die Rechtsprechung den Gedanken der concurrence déloyale gem. Art. 1382 nach wie vor auf die publicité fautive an. Konkurrenten können gegen irreführende Werbung, die ihnen Schaden zufügt, Klage erheben. Indirekt dient eine solche Klage, wenn ihr stattgegeben wird, dem Schutz der Verbraucher. Nach der Lehre der concurrence déloyale haben die Verbraucherverbände jedoch keine Klagebefugnis und können daher von ihren Rechten nach dem Loi Royer (Nr 60) keinen Gebrauch machen.

— In **Großbritannien** unterliegt die Werbung in bestimmten Fällen dem Zivilrecht, sofern sie Menschen aufgrund ihres Geschlechts (Gesetz von 1975) oder ihrer Rasse (Gesetz von 1976) diskriminiert. Der Fair Trading Act von 1973 enthält einige verwaltungsrechtliche Vorschriften, auf die wir später noch eingehen. Ein in sich geschlossenes 'Recht des unlauteren Wettbewerbs' gibt es nicht.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** werden Wettbewerber, die in der Absicht, den Anschein eines besonders günstigen Angebots zu erwecken, wissentlich unwahre und zur Irreführung geeignete Angaben machen, strafrechtlich verfolgt. Ein Änderungsvorschlag von 1978 strebt eine Herabsetzung des Verschuldensstandards an, um die strafrechtliche Verfolgung zu erleichtern. Bisher hat es jedoch kaum strafrechtliche Verfahren wegen irreführender oder unwahrer Werbung gegeben. Besondere Rechtsvorschriften für Lebensmittel, Kosmetika und Arzneimittel sehen ordnungsrechtliche Maßnahmen (Geldbußen) im Falle irreführender Behauptungen vor. Verstöße gegen diese Gesetze können auch zivilrechtlich geahndet werden. In der Praxis tritt das Strafrecht so gut wie nie in Aktion.

— Das **belgische** Gesetz über Handelspraktiken von 1971 strebt zwar eine Einschränkung des gesetzlichen Strafkatalogs an, sieht aber dennoch für bestimmte Arten von irreführender Werbung strafrechtliche Sanktionen vor. Davon betroffen sind vor allem bewußt falsche Angaben (mauvaise foi) über Preise, Qualität, Bezeichnung und Zusammensetzung von Produkten. Manche Arten von Werbung fallen nach wie vor unter das Strafgesetzbuch. Hinzukommen einige, allerdings relativ unbedeutende verwaltungsrechtliche Vorschriften.

— In **Dänmark** ist irreführende Werbung nach Art. 2 des Gesetzes über Marktpraktiken verboten. Die Betreibung solcher Werbung durch ein Unternehmen ist ein strafrechtlicher Tatbestand (vgl. Art. 19 des Gesetzes). Außerdem gibt es zivilrechtliche Maßnahmen gegen irreführende Werbung. Der

Wettbewerber, der dadurch Kunden verliert, kann einen Schadenersatzanspruch geltend machen und der Verbraucher, der im Vertrauen auf die Werbeaussage etwas erwirbt, kann sich auf das Kaufgesetz berufen, denn eine Ware, die nicht den Versprechungen in der Werbung entspricht, gilt als fehlerhaft.

— In **Italien** sind strafrechtliche Sanktionen gegen irreführende Werbung sowohl in den besonderen Rechtsvorschriften über Lebensmittel und landwirtschaftliche Produkte (Art. 13 des Gesetzes vom 30. April 1962 Nr 283 über Lebensmittel und Getränke), als auch in den Artikeln 515 und 517 des italienischen Strafgesetzbuches vorgesehen. Eine strafrechtliche Regelung des gesamten Komplexes der Werbung, also nicht nur der irreführenden Werbung, ist auch in der Verordnung vom 30. Mai 1953, Nr 572 über Kinder- und Diät-nahrung vorgesehen.

— In **Irland** sind bestimmte Arten von irreführender Werbung gemäß Art. 8, Abs. 1 des Gesetzes über die Verbraucherinformation von 1978 unter Androhung von Geldstrafen und/oder Gefängnisstrafen gemäß Art. 17 verboten.

### 43 3 Was ist Werbung?

Wenn das Gesetz unwahre, falsche oder irreführende Werbung verbietet, muß es zunächst definieren, was Werbung überhaupt ist. Wir zeigen im folgenden einige Gemeinsamkeiten auf. Wenn eine Person im geschäftlichen Verkehr eine Behauptung aufstellt, gilt dies nach den Gesetzen aller EG-Länder als Werbung. Das trifft normalerweise auch auf Angaben öffentlicher Unternehmen oder Einrichtungen zu, aber ganz einig sind sich die Gesetzgeber in diesem Punkt nicht. Die von Verbraucherverbänden herausgegebenen Informationen werden nicht als Werbung angesehen. Das gilt auch für das dänische Gesetz über Marktpraktiken, das zwar in Artikel 2, Abs. 4 irreführende Angaben von Verbraucherverbänden untersagt, sie aber nicht als Werbung betrachtet. Das Werberecht betrifft nicht politische, religiöse und soziale Propaganda.

Übereinstimmend gehen die Rechtsvorschriften aller EG-Länder davon aus, daß nur eine Werbeaussage mit einem gewissen tatsächlichen Inhalt ein straf- oder zivilrechtlicher Tatbestand sein kann. Anpreisungen ohne jeden tatsächlichen Gehalt, etwa eine reißerische oder übertriebene Reklame, eine Suggestivwerbung ohne jeden informativen Wert, fallen normalerweise nicht unter das Wahrheitsprinzip. Sie können vielmehr einen Verstoß gegen die guten Sitten darstellen (contra bonos mores) und gehören in den Bereich des unlauteren Wettbewerbs (Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Luxemburg, Dänemark), wobei hier allerdings noch eine erhebliche Rechtsunsicherheit besteht (vgl. Nr 47).

In den einschlägigen Gesetzen der EG-Länder wird die Werbung unterschiedlich beschrieben und somit auch — rechtlich gesehen — unterschiedlich eingeordnet.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** sind irreführende Angaben gemäß §3 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb verboten, gleich ob sie öffentlich oder privat (Änderungsgesetz von 1965), in Schrift, Bild oder Wort

angemerkt, daß dieses Problem im Recht der EG-Länder nicht immer zufriedenstellend gelöst wurde.

Aus Gründen der vergleichenden Analyse unterscheiden wir zwischen *subjektiven* und *objektiven* Maßstäben bei der Ermittlung des Wahrheitsgehaltes in der Werbung.

(i) Die Gerichte in der **Bundesrepublik Deutschland** neigen mehr zur subjektiven Methode. Eine Behauptung oder eine Mitteilung gilt als irreführend, wenn ein bestimmter Teil des Publikums (rd. 10% der Empfänger der Mitteilung, nach freiem Ermessen von den Gerichten ermittelt) dadurch getäuscht wird. Dieser Maßstab ist offenbar sehr streng, denn ihm fallen auch zweideutige Behauptungen und versteckte Anspielungen zum Opfer. Andererseits geht ein Hersteller oder Kaufmann u.U. sanktionsfrei aus, wenn er falsche, unwahre oder unvollständige Behauptungen aufstellt, die aber nach Ansicht der Gerichte nicht irreführend sind. Auf diese Weise werden Übertreibungen und versteckte Hinweise auf die Leistung eines Produkts, den Wert einer Leistung usw. nicht nach dem Wahrheitsprinzip beurteilt. Zu erwähnen ist allerdings, daß im Rahmen des Lebensmittelrechts strengere Maßstäbe entwickelt werden. Nach §17 des neuen Lebensmittelgesetzes von 1974 wird der Wahrheitsgrundsatz sehr viel strikter angewendet, als dies im Recht des unlauteren Wettbewerbs bisher der Fall war. Da das Gesetz aber noch recht neu ist, läßt sich noch nicht feststellen, wie es sich in der Praxis bewährt.

— Ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland wird das Problem in **Belgien** gelöst (Art. 20, Abs. 1 des Gesetzes von 1971). Werbung mit irreführenden Angaben über Art, Wesen, Zusammensetzung, Herkunft, Menge oder Eigenschaften eines Produkts ist verboten. Art. 20, Abs. 3 untersagt außerdem ausdrücklich jede Werbung, die zu Verwechslungen mit den Produkten eines anderen Wettbewerbers führen könnte. Wie bereits erwähnt, bezieht sich dieser Artikel lediglich auf die Werbung für Produkte und nicht auf die Werbung für Leistungen. Falsche Angaben über Leistungen fallen unter die Gute-Sitten-Klausel des Art. 54, unterliegen aber keiner so strengen Kontrolle wie die Angaben über Produkte.

(ii) In den Rechtsvorschriften der meisten übrigen EG-Länder finden sich sowohl *subjektive als auch objektive Kriterien*.

— Ausdrücklich vorgesehen ist diese Kombination in **Frankreich**: Art. 44 der Loi Royer verbietet falsche oder irreführende Behauptungen oder Angaben. Französische Rechtsgelehrte haben darüber gestritten, ob die Frage nach dem irreführenden Charakter der Werbung aus der Sicht des sog. ordentlichen Hausvaters (*bon père de famille*) oder aus der Sicht des Durchschnittsverbrauchers zu beantworten ist. Die neue Rechtsprechung in Frankreich zeigt, daß man sich für den Durchschnittsverbraucher entschieden hat. Dieser Maßstab wird den Gegebenheiten der modernen Werbung und des Verbraucherverhaltens eher gerecht. Mit diesem Maßstab hat die französische Rechtsprechung eine geeignete Handhabe gegen jede Art von irreführender Werbung, speziell wenn damit alte Leute, Ausländer usw. angesprochen werden sollen.

— Das **dänische** Gesetz von 1974 verbietet, ähnlich wie das französische Gesetz, sowohl falsche als auch irreführende Angaben. Um genauer definieren zu können, welche Angaben als falsch oder irreführend angesehen werden,

greift der dänische Verbraucher-Ombudsmann einzelne Fälle auf, um den Wahrheitsgrundsatz zu konkretisieren. Auch Behauptungen und Angaben, die unbegründet unvollständig sind, fallen unter das Verbot.

— In **Großbritannien** gilt eine Handelsbezeichnung nach Art. 3 des oben erwähnten Trade Descriptions Act als falsch, wenn sie 'in materieller Hinsicht falsch' ist. Kleinere Ungenauigkeiten sind nicht verboten. Es ist eine Frage des Maßstabs, welche Produktbezeichnungen als falsch angesehen werden. Irreführende, nicht notwendig falsche Werbung fällt ebenfalls unter Art. 3.

— In **Irland** erfaßt das Gesetz von 1978 irreführende Werbung. Als irreführend wird eine Angabe angesehen, wenn sie mit Wahrscheinlichkeit zu Täuschungen führt. Die Täuschung muß nicht bewiesen werden. Die allgemeine Bestimmung wird durch detaillierte Vorschriften des Gesetzes ergänzt.

(iii) Die niedrigsten Normen hinsichtlich der Werbung gelten unseres Wissens in Italien, Luxemburg und den Niederlanden.

— Nach **italienischem** Recht ist irreführende Werbung ein Verstoß gegen das Verbot unlauterer Wettbewerbspraktiken gemäß Art. 2598, Abs. 3 des italienischen Bürgerlichen Gesetzbuches. Der Tatbestand der Irreführung wird aus der Sicht des vernünftigen Verbrauchers und nicht aus der des ungebildeten, finanziell schwachen Verbrauchers beurteilt. Italienische Rechtsgelehrte erheben daher die Forderung nach strengeren Maßstäben bei der Anwendung des Wahrheitsprinzips.

— Nach **luxemburgischem** Recht sind die Kriterien 'falsch' und 'irreführend' gekoppelt.

— In den **Niederlanden** kommt lediglich die Lehre von der concurrence déloyale zur Anwendung, die keinen echten Schutz der Verbraucher vor irreführender Werbung gewährleistet.

## 45 5 Maßstäbe für die Haftung

Es ist eine Streitfrage, ob irreführende oder falsche Angaben in der Werbung nur dann verboten werden können, wenn der Werber oder eine dritte Person fahrlässig gehandelt hat. Das hängt zunächst einmal davon ab, ob die Rechtsfolgen zivil- oder strafrechtlicher Art sind. In zivilrechtlich orientierten Ländern, wie in der Bundesrepublik Deutschland, Belgien oder in Luxemburg, kann einer Unterlassungsklage auch dann stattgegeben werden, wenn keine Fahrlässigkeit vorliegt. Nur bei Schadenersatzansprüchen muß die Fahrlässigkeit nachgewiesen werden.

In strafrechtlich orientierten Ländern setzt ein Verbot im allgemeinen ein gewisses Maß an Fahrlässigkeit oder *mens rea* voraus. Hier gibt es keine einheitlichen Maßstäbe, aber unter dem Eindruck der Verbraucherbewegung werden die Grenzen in der neueren Gesetzgebung immer enger gezogen.

— In **Frankreich** löste die Loi Royer einen Gelehrtenstreit über die Frage der Fahrlässigkeit aus. Die meisten Juristen und Gerichte scheinen sich darin einig zu sein, daß ein Verstoß gegen Art. 44 des genannten Gesetzes eine gewisse Art von Fahrlässigkeit voraussetzt. 1977 traf der Kassationshof zwei Entscheidungen, denen zufolge der Werbetreibende verpflichtet ist, seine Angaben zu überprüfen. Er ist auch dann haftbar, wenn er nicht in böser Absicht gehandelt hat. Der Werbetreibende muß sich genau überlegen, was er behauptet und kann

sich der Verantwortung nicht entziehen, indem er die Augen vor dem verschließt, was in seinem Namen gesagt wird. In Frankreich spricht man heute nicht mehr von 'publicité mensongère', sondern von 'publicité trompeuse'. Stammen die Angaben nicht vom Werbetreibenden selbst, sondern von einer von ihm beauftragten Werbeagentur, so kann er sich nach Art. 44, Abs. 2 trotzdem nicht hinter dieser Agentur verstecken. Er selbst gilt als der Urheber der Werbung und ist somit auch strafrechtlich haftbar. Die 'Strafe' trifft allerdings nicht das Unternehmen, sondern seine leitenden Angestellten.

— In **Dänemark** ist Fahrlässigkeit keine Voraussetzung für einen Unterlassungsanspruch, wohl aber für eine Strafsanktion. Nach Art. 19, Abs. 6 sind auch juristische Personen strafbar.

— In **Großbritannien** sind wiederum die rechtlichen Unterschiede hinsichtlich der Angaben über Waren und über Leistungen zu berücksichtigen. Bei Waren ist *mens rea* keine Voraussetzung. Der Werber kann sich der Verantwortung mit richtigstellenden Angaben entziehen, die ebenso klar, eindeutig und überzeugend sind, wie seine ursprüngliche Behauptung. Andererseits werden falsche Angaben über Leistungen nur geahndet, wenn sie wissentlich oder leichtfertig gemacht wurden. Die Haftung Dritter ist in Art. 24 des Trade Descriptions Act geregelt. Der Werbetreibende haftet nicht, wenn er nachweist, daß die Schuld an einer falschen Bezeichnung einen Dritten trifft. Maßgeblich ist hier die Entscheidung des House of Lords, daß eine große Firma straffrei ausgeht, wenn sie nachweisen kann, daß sie alle Vorsichtsmaßnahmen getroffen hat und daß ein bestimmter Angestellter schuldhaft handelte. In jedem Fall muß der Werbetreibende selbst Nachforschungen anstellen. Hat er das versäumt, ist er selbst haftbar.

In anderen Ländern, die in diesem Fall ebenfalls nach strafrechtlichen Gesichtspunkten verfahren, ist fahrlässiges Handeln von seiten der für die Werbung verantwortlichen Personen das ausschlaggebende Kriterium und juristische Personen sind nicht strafbar (**Niederlande, Italien**).

## 46 6 Die Beweislast

Einer der umstrittensten Aspekte des Wahrheitsprinzips ist die Frage der Beweislast. Die Rechtsvorschriften innerhalb der EG gehen hier weit auseinander.

(i) In zivilrechtlich orientierten Ländern muß derjenige, der einen Unterlassungsanspruch gegen eine Werbung erhebt, nachweisen, daß die Werbung irreführend oder falsch ist. Von diesem Grundsatz geht das **deutsche Recht** aus, aber er wird nicht immer streng befolgt. In manchen Fällen verlangen die Gerichte vom Werbetreibenden die Offenlegung des wahrheitsgemäßen Charakters der Werbung, und zwar dann, wenn der Werber auf seine Überlegenheit in bezug auf seine Leistung oder sein Geschäft verweist (sog. Alleinstellungswerbung), wenn er mit besonders günstigen Preisen wirbt (Abschnitt IV), wenn die Werbung gesundheitsbezogene Aussagen enthält. Über die Frage, ob diese Ausnahmeregelung zu einem allgemeinen Rechtsprinzip erhoben werden sollte, womit dann auch das Problem der Beweislast entschärft wäre, wird in der Bundesrepublik Deutschland z.Zt. noch diskutiert. Ein Entwurf der CDU/CSU von 1978 sieht eine solche Offenlegungspflicht

generell für alle Werbetreibenden vor. Der Bundestag ist in dieser Angelegenheit noch zu keinem Ergebnis gekommen.

— Das **belgische** Recht entspricht weitgehend dem deutschen. Ein Gesetzentwurf, der dem Parlament aber noch nicht vorliegt, sieht vor, daß die Beweislast für den wahrheitsgemäßen Charakter der Werbung den Wettbewerber trifft, wenn der Fall von dem für das Verbot irreführender Werbung zuständigen Wirtschaftsminister aufgegriffen wird. Im zivilrechtlichen Verfahren sollen keine Änderungen vorgenommen werden.

— In **Großbritannien** scheint die Beweislast in der Regel nicht beim Werbetreibenden, sondern bei den Inspektoren zu liegen, welche die Handelsbezeichnungen überwachen. Letztlich entschieden ist diese Frage jedoch noch nicht. In bezug auf Preisangaben (Abschnitt IV) hat das House of Lords eindeutig entschieden, daß die den Fall untersuchende Behörde und ihre Inspektoren den Beweis für die falsche Angabe erbringen müssen, also nicht der Händler selbst. Verallgemeinert man diese Regel, so wird dadurch der Anwendungsbereich des Gesetzes beträchtlich eingeschränkt, namentlich in bezug auf falsche Angaben über Produktleistung usw.

— Mit der **niederländischen** Gesetzesvorlage von 1976 soll die Beweislast dem Werbetreibenden auferlegt werden, sofern dieser fahrlässig gehandelt hat.

(ii) Einige neuere Rechtsvorschriften lösen dieses Problem auf eine andere Weise. Im allgemeinen bürden sie die Beweislast nicht direkt dem Werbetreibenden auf, sondern ermächtigen die zuständige Aufsichtsbehörde, dem Werbetreibenden die Offenlegung der seinen Angaben zugrundeliegenden Tatsachen aufzugeben. Wenn ein Werbetreibender z.B. bei einem bestimmten Lebensmittel auf Gewichtsabnahme hinweist, kann der Aufsichtsbeamte eine Begründung dieser Angabe verlangen. Ist der Werbetreibende dazu nicht in der Lage, wird die Werbung als falsch betrachtet und somit kraft Gesetzes verboten.

— Ein Beispiel hierfür bietet das **französische** Gesetz von 1973. Die Beamten der Direction Générale sowie des Service pour la répression des fraudes et falsifications, denen die Kontrolle über die Werbung obliegt, können vom Werber verlangen, daß er die Fakten, auf die sich seine Angaben oder Behauptungen stützen, offenlegt. Hat er keine Tatsachen vorzuweisen, wird er verfolgt und gegebenenfalls bestraft. Praktisch kommt dies einer Umkehrung des Prinzips der Beweislast gleich.

— Eine ähnliche Vorschrift findet sich in Art. 17 des **dänischen** Gesetzes von 1974, demzufolge der Verbraucher-Ombudsmann alle Informationen verlangen kann, die er zur Ausübung seiner Pflichten für notwendig erachtet. Bei Unterlassungsklagen wird das Prinzip der Beweislast in der Tat umgekehrt, bei Strafprozessen nicht.

— Nach dem **irischen** Gesetz von 1978, Art. 20, hat der Werbetreibende selbst den Beweis für die Richtigkeit einer Handelsbezeichnung zu erbringen.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Umkehr des Prinzips der Beweislast im allgemeinen das Bestehen einer Werbeaufsichtsbehörde und einen objektiven Maßstab für die Wahrheitsprüfung (vgl. Nr. 44) voraussetzt.

(iii) Im Recht anderer europäischer Länder, etwa **Italiens** und **Luxemburgs** sind solche Vorschriften nicht enthalten. Entsprechende Änderungen sind unseres Wissens auch nicht vorgesehen. Diese Staaten werden jedoch ihre

Rechtsvorschriften anpassen müssen, wenn Art. 6 des EG-Richtlinienentwurfs über irreführende und unlautere Werbung in Kraft tritt.

### III INFORMATION UND OBJEKTIVITÄT IN DER WERBUNG

#### 47 1 Allgemeines

In der europäischen Verbraucherbewegung herrscht übereinstimmend die Ansicht, daß selbst eine wahrheitsgemäße, nicht irreführende Werbung den Erfordernissen des modernen Verbraucherschutzes noch nicht vollauf gerecht wird. Die Werbung sollte dem Verbraucher vielmehr ein *Minimum an Information* über das Produkt, die Leistung oder das Geschäft des Werbetreibenden vermitteln, so daß er in der Lage ist, eine vernünftige Kaufentscheidung zu treffen. Andererseits wird die Forderung erhoben, daß die Angaben in der Werbung den allgemeinen Grundsätzen der Gesellschaftspolitik entsprechen und weder sittenwidrig noch unlauter sein sollten, wie es in den von der Internationalen Handelskammer aufgestellten Regeln zum Ausdruck kommt. Die Werbung soll z.B. gesundheitsfördernd sein, nicht zum Gebrauch von möglicherweise schädlichen Produkten verleiten, Jugendliche und Minoritäten schützen, keine Diskriminierung der Frauen oder anderer Bevölkerungsteile beinhalten, Frieden und Verständnis fördern und zur Erhaltung der Umweltressourcen der einzelnen Länder beitragen.

Daher gibt es in den meisten EG-Ländern bereits Reformbemühungen, die darauf abzielen, gewisse Informations- und Objektivitätspflichten für die Werbung aufzustellen. Das oben erwähnte Wahrheitsprinzip reicht dazu nicht aus, selbst wenn es sehr fortschrittlich ausgelegt wird, denn es hat nur einen negativen Aspekt und verpflichtet den Werbetreibenden nicht unmittelbar zu Information und Objektivität. Die Rechtsvorschriften der einzelnen Länder lösen dieses Problem auf sehr unterschiedliche Weise und sind daher schwer miteinander zu vergleichen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wenden die Gerichte im Fall einer grob uninformativen oder unobjektiven Werbung bisweilen den allgemeinen Grundsatz des unlauteren Wettbewerbs an, demzufolge im geschäftlichen Verkehr Handlungen, die gegen die guten Sitten verstoßen, verboten sind. In diesem Sinne verbietet die Rechtsprechung, die sich neuerdings in weiterem Umfang auch der Verbraucherinteressen annimmt, Werbeangaben, die das Mitgefühl der Verbraucher ansprechen oder ihre Vorurteile, Ängste usw. ausnützen sowie Angaben über ungeprüfte Forschungsergebnisse hinsichtlich der Wirkung von Arznei- und Lebensmitteln enthalten. Solche Verbote bleiben aber die Ausnahme und führen zu keiner echten Einschränkung des Prinzips, demzufolge jede Angabe in der Werbung zulässig ist, solange sie den Verbraucher nicht irreführt.

— Das **belgische** Gesetz von 1971 enthält in Art. 54 eine ähnliche General Klausel, deren Zweck aber weniger der Verbraucherschutz als vielmehr der Schutz der guten Sitten im Geschäfts- und Handelsverkehr ist. Demzufolge finden sich hier keine Fälle, in denen es um die Interessen der Verbraucher geht. Der belgische Gesetzentwurf von 1977 sieht eine Ermächtigung des Königs zum

Verbot von Werbeangaben vor, welche die physische oder psychische Konstitution des Verbrauchers ansprechen.

— Das **dänische** Gesetz von 1974 geht in Art. 1 und Art. 2, Abs. 1 auf dieses Problem ein. Nach Art. 1 dieses Gesetzes sollen Handlungen im Wettbewerb (also auch die Werbung) generell den Prinzipien eines 'lauteren' Geschäftsverkehrs entsprechen. Nach Art. 2, Abs. 1 sind Angaben oder Behauptungen, die unbegründet unvollständig oder unlauter sind und die Nachfrage nach bzw. das Angebot an Waren, Immobilien oder Dienstleistungen beeinflussen können, verboten. Der Verbraucher-Ombudsmann ist nach dem Gesetz befugt, in eingehenden Konsultationen mit Unternehmern und Verbraucherverbänden Richtlinien auszuarbeiten, die dann für die in Art. 1 erwähnten 'lauteren Geschäftspraktiken' maßgeblich sind. Dem dänischen Gesetz liegt weniger die Absicht zugrunde, bisherige Mißstände in der Werbung zu bekämpfen, als vielmehr eine Verbesserung der künftigen Geschäftspraktiken herbeizuführen.

— In **Großbritannien** können nach dem Trade Descriptions Act Regelungen über die Bedeutung bestimmter, in der Werbung verwendeter Ausdrücke getroffen werden. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch der Fair Trading Act von 1973. Es enthält allerdings keine entsprechend allgemein formulierte Generalklausel wie das Recht der Bundesrepublik Deutschland, Belgiens und Dänemarks, sondern ermächtigt den Director General of Fair Trading lediglich zur Mitwirkung an sogenannten Codes of Practice (Art. 124) oder zur Beantragung einer gerichtlichen Verfügung (Art. 34). Weitere Einzelheiten siehe unten Nr 59.

— In **Irland** kann der Director of Consumer Affairs aufgrund des Gesetzes von 1978 den Informationsgehalt von Werbeangaben verbessern. Der Minister für Handel, Industrie und Energie kann Werbeverordnungen erlassen und die Verwendung von bestimmten Bezeichnungen auf dem Verordnungswege regeln.

— In den **Niederlanden** wird z.Zt. über eine Änderung des Warenwet beraten (Kapitel 5, Nr 84ff). Sie soll die Königin und das Kabinett ermächtigen, zusätzliche Marktinformationen anzuordnen (Kapitel 2, Nr 26), und wird sich auch auf die Werbung auswirken.

Das Recht der übrigen EG-Länder enthält keine so allgemeinen Vorschriften, sondern lediglich spezifische Regelungen, die im folgenden dargestellt werden sollen.

## 48 2 Besondere Regelungen

Neben den spezifischen Vorschriften für Preisangaben (Nr 49) und Konsumentenkredite (Kapitel 7, Nr 173) gibt es noch andere Regelungen, die den Informationsgehalt und die Objektivität der Werbung für bestimmte Produkte und Leistungen zum Gegenstand haben. Ohne in Einzelheiten zu gehen, wollen wir diese Regelungen nur kurz erwähnen:

(i) Die Werbung für *Arzneimittel* ist in den meisten EG-Ländern sehr streng geregelt (vgl. Kapitel 5, Nr 91ff). Über die Anwendung des Wahrheitsprinzips hinaus bemühen sich die Gesetzgeber, die öffentliche Werbung für Arzneimittel gegen bestimmte Krankheiten, z.B. Geschlechtskrankheiten usw. zu unterbinden. Zur Gewährleistung von Anstand und Aussagewert der Werbung steht

die Werbung für Arzneimittel in einigen Ländern unter Verwaltungsaufsicht. Das gilt für **Italien** (Gesetz vom 5. Mai 1941), **Belgien** (Gesetz vom 25. März 1964), **Luxemburg** (Gesetz vom 4. August 1975), **Frankreich** (Code de la Santé publique, Art. L551, R5045ff), **Großbritannien** (Medicines Act von 1968), **Irland** (Medical Preparations (Advertisements and Sale) Regulation von 1958) und **Dänemark** (Heilmittelgesetz von 1975). In **Deutschland** befaßt sich das Heilmittelwerbegesetz von 1965 ausschließlich mit der Werbung für Arzneimittel. Es wurde 1976 geändert. Seither enthält Art. 3a Bestimmungen über den Mindestgehalt an Information, den die Werbung haben muß.

(ii) Die Werbung für *Lebensmittel* (Kapitel 5, Nr 83ff) ist nicht so streng geregelt wie die für Arzneimittel, soll aber nach einem allgemeinen Grundsatz, abgesehen von spezifischen Genehmigungen, keine Angaben über den medizinischen Nutzen oder die medizinische Wirkung von Lebensmitteln, Kosmetika usw. enthalten. Dieser Grundsatz wurde verankert in **Großbritannien** in dem Gesetz von 1955, in dem **deutschen** Lebensmittelgesetz von 1974, in **Frankreich** in dem Gesetz von 1972 über Lebensmittel und in dem Gesetz von 1977 über Kosmetika, in **Italien** in dem Gesetz vom 30. April 1962 über Lebensmittel und Getränke, in dem **dänischen** Heilmittelgesetz, in **Belgien** in dem Gesetz vom 21. Januar 1977 und in den **Niederlanden** in dem Änderungsvorschlag zum Warenwet.

(iii) Besonders eingehende Vorschriften über den informativen und objektiven Charakter der Werbung finden sich in Gesetzen über Fernunterrichtskurse (Kapitel 6, Nr 148). Der Gesetzgeber will sicherstellen, daß die Teilnehmer an Fernkursen in öffentlichen Angaben, Anzeigen, Broschüren usw. genügend Informationen über die angestrebte Ausbildung erhalten. Das **französische** Gesetz vom 12. Juli 1971 und das **deutsche** Gesetz von 1976 verweisen ausdrücklich auf diesen Rechtsgrundsatz. In **Luxemburg** ist ein ähnliches Gesetz in Vorbereitung. In den übrigen Ländern wird ebenfalls die Einführung entsprechender Rechtsvorschriften erwogen. Eine Initiative der EG-Kommission dürfte diese Entwicklung beschleunigen.

#### IV WERBUNG MIT PREISEN

49 Neben der Qualität des Produkts oder der Dienstleistung, die der Verbraucher erwerben will, ist für ihn vor allem der Preis interessant. Die Regelung der Preisinformation, z.B. durch Vorschriften über die Preisauszeichnung, die Grundpreisangabe, Preisvergleiche usw. ist einer der wichtigsten Aspekte der Verbraucherpolitik, auf den wir bereits in Kapitel 1, Nr 21–22 eingegangen sind. An dieser Stelle ist daher ausschließlich von den Rechtsvorschriften über die Werbung mit Preisen die Rede.

Die Gesetzgeber aller EG-Länder haben sich einheitlich für das Prinzip wahrheitsgemäßer Preisangaben entschieden. Es verpflichtet den Werbetreibenden, falls er überhaupt mit Preisangaben wirbt, die Preise einschließlich Mehrwertsteuer anzugeben.

Wie wir bei unserer Analyse des Werberechts feststellten, läßt sich das Prinzip der wahrheitsgemäßen Preisangaben auf zweierlei Weise auslegen, und zwar auf eine mehr negative und eine mehr positive Weise. Die Verfechter der *negativen*

Auslegungsart sind für ein Verbot falscher und irreführender Preisangaben. Hier finden wir Geschäftspraktiken von unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Zeitdauer auf dem Markt. Als besondere Probleme der Verbraucherpolitik seien in diesem Zusammenhang genannt: Angebote zu Schleuderpreisen, Preisunterbietung, Preisnachlässe, die Behauptung, daß der angegebene Preis unter dem empfohlenen oder dem allgemein üblichen Marktpreis liegt, Sonderangebote usw. Eine mehr *positive* Einstellung zu dem genannten Prinzip entspricht der Forderung, die Werbung solle dem Verbraucher alle erforderlichen Informationen liefern.

(i) Der *negative* Aspekt des Prinzips der wahrheitsgemäßen Preisangaben ist als Teilaspekt des umfassenderen Wahrheitsprinzips in die Gesetzgebung aller EG-Länder eingegangen. Allerdings gibt es im Detail viele Unterschiede, die wir hier nicht alle aufzählen können. Weitere Unterschiede ergeben sich daraus, daß sich die einschlägigen Vorschriften teils in den Rahmen der allgemeinen Wettbewerbsvorschriften über das Wahrheitsprinzip einfügen, teils Gegenstand spezifischer Regelungen sind. Wir greifen hier nur die spezifischen Regelungen heraus:

— In **Großbritannien** fallen unter das Verbot nach Art. 11 des Trade Descriptions Act drei Arten von falschen Preisangaben: der angegebene Preis liegt unter dem empfohlenen Preis; die Ware wird zu einem Preis angeboten, der unter dem tatsächlichen Preis ohne Mehrwertsteuer liegt; Angabe eines unter dem bisherigen Preis liegenden Verkaufspreises. Da nach britischer Rechtsprechung der Beweis für die Unrichtigkeit von den Aufsichtsbeamten erbracht werden muß, ist die Durchsetzung dieser Vorschriften äußerst problematisch. Der Beweis, daß der jetzige Preis unter dem bisherigen Preis liegt, setzt umfangreiche Nachforschungen voraus. So erweist sich die derzeitige Regelung als sehr lückenhaft, weshalb das Office of Fair Trading im Jahr 1975 eine bessere Regelung für falsche Preisangaben empfohlen hat. Eine neue Verordnung über Preissenkungen von 1979 (Price Marking (Bargain Offer) Order) erweitert und verbessert die bisherige Regelung.

— In **Belgien** hat man versucht, das Problem der Preisgegenüberstellungen und der Preisherabsetzungen mithilfe von Sonderregelungen gemäß Art. 2-4 des Gesetzes von 1971 in den Griff zu bekommen. Preisangaben müssen eindeutig und unmißverständlich sein.

— In **Frankreich** gibt es zwei Verordnungen über wahrheitsgemäße Preisangaben (2. September 1977) und Preisherabsetzungen (30. Juni 1978).

— In **Dänemark** sind die neuen Rechtsvorschriften in dem Gesetz von 1977 über Preisauszeichnung zusammengefaßt. Nach Art. 5 dieses Gesetzes dürfen in der Werbung nur Preise unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer angegeben werden, und empfohlene Preise müssen als solche gekennzeichnet sein.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** finden die allgemeinen Vorschriften über irreführende Angaben auch auf Preisangaben, Angaben über herabgesetzte Preise, Angebote zu Schleuderpreisen usw. Anwendung. Ein besonderes Rabatt-Gesetz verbietet die Werbung mit Preisnachlässen von mehr als 3%. Unter dieses Gesetz fallen auch Sonderpreise für bestimmte Abnehmergruppen, nicht aber Preisgegenüberstellungen, Sonderangebote usw. Dieses Gesetz stößt bei den Verbraucherverbänden auf starke Kritik, weil es ihrer Ansicht nach einen echten Preiswettbewerb verhindert. Nach §1 der Preis-

angabenverordnung von 1973 müssen Preisangaben den Grundsätzen der Preiswahrheit entsprechen und die Mehrwertsteuer beinhalten. Ferner schreibt das Kartellgesetz (Kapitel 1, Nr 18) vor, daß unverbindlich empfohlene Preise ausdrücklich als solche zu kennzeichnen sind.

— In **Luxemburg** verbietet das Gesetz von 1974 falsche Preisangaben und Preisherabsetzungen sowie andere Formen von irreführenden Preisangaben (Art. 2).

— In **Irland** verbietet das Gesetz von 1978 falsche oder irreführende Angaben über Preise von Waren oder Leistungen und über empfohlene Preise (Art. 7).

(ii) *Positive* Vorschriften hinsichtlich der Angabe von Preisen in der Werbung finden sich in den Gesetzen der EG-Länder bisher nur vereinzelt. Im allgemeinen hat der Gesetzgeber lediglich dafür Sorge getragen, daß der Werbetreibende, wenn er überhaupt Preise in seiner Werbung angibt, dies in bestimmter Weise tut. Er ist aber keineswegs verpflichtet, den Preisfaktor in seine Werbung einzubeziehen. Nach allgemeiner Rechtsauffassung müssen die Preise, wie bereits in Kapitel 1, Nr 21 erwähnt, lediglich am Verkaufsort angegeben werden, eine Vorschrift, die im allgemeinen für den Einzelhandel gilt.

## V BESONDERE VERBOTE UND EINSCHRÄNKUNGEN IN DER WERBUNG

50 In allen EG-Ländern gibt es für bestimmte Formen der Werbung gewisse Vorschriften und Einschränkungen, die mit dem sogenannten öffentlichen Interesse begründet werden. Erst in jüngerer Zeit wurden bei der Bestimmung dessen, was öffentliches Interesse ist, auch die Interessen der Verbraucher berücksichtigt. In der Vergangenheit kamen einschränkende Vorschriften über die Werbung für bestimmte Berufe, z.B. Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte, weniger den Interessen der Verbraucher als den Interessen eben dieser Berufsgruppen zugute.

Besondere Werbeverbote gibt es in folgenden Bereichen.

### 51 1 Vergleichende Werbung

In den meisten EG-Ländern ist vergleichende Werbung verboten oder zumindest durch straf- oder zivilrechtliche Vorschriften eingeschränkt. Das entspricht der klassischen Theorie des unlauteren Wettbewerbs und der Anschwärmung, und gilt für **Frankreich, Belgien** (Art. 20, Abs. 2 des Gesetzes von 1971), **Luxemburg, Italien** (Art. 2598, Abs. 2 des Codice Civile) und die **Bundesrepublik Deutschland**. Das Verbot wird in letzter Zeit für den Fall aufgelockert, daß die vergleichende Werbung nicht irreführend ist, als objektive Informationsquelle dient und nicht speziell einen bestimmten Wettbewerber angreift.

Die **niederländischen** Gerichte beurteilen die vergleichende Werbung offenbar etwas positiver. Nach **britischem** und **irischem** Recht ist die vergleichende Werbung nur dann verboten, wenn sie verleumderischen Charakter hat

(defamation). Das **dänische** Gesetz von 1974, das den Interessen der Verbraucher bereits in größerem Maßstab Rechnung trägt, erlaubt die vergleichende Werbung, wenn sie den oben erwähnten Grundsätzen von Wahrheit und Lauterkeit entspricht. Einem **belgischen** Gesetzentwurf zufolge soll die vergleichende Werbung in diesem Land ausdrücklich zugelassen werden.

Aus der Sicht des Verbrauchers dient das klassische Verbot der vergleichenden Werbung mit Sicherheit nicht seinen Interessen. Andererseits kann eine vollkommen uneingeschränkte vergleichende Werbung den Verbraucher irreführen und ihm Informationen vermitteln, mit denen er nichts anzufangen weiß. Im Zusammenhang mit dem EG-Richtlinienentwurf über irreführende und unlautere Werbung wird sich auch das Problem der vergleichenden Werbung erneut stellen. Im Gegensatz zu den Rechtsvorschriften der meisten EG-Länder läßt der Richtlinienentwurf eine positive Einstellung zur vergleichenden Werbung erkennen, sofern sie nicht irreführend ist. Ob die vergleichende Werbung tatsächlich dem Wettbewerb und der Information förderlich ist, bleibt abzuwarten.

## 52 2 Gesundheit

In besonderem Maße konzentriert sich der Verbraucherschutz in den letzten 15 Jahren auf die gesundheitsschädigende Werbung. Allerdings sind auch hier Unterschiede zwischen den einzelnen EG-Ländern festzustellen.

(i) In erster Linie sei hier die *Zigarettenwerbung* genannt. In **Italien** gibt es bereits seit 1962 ein gesetzliches Verbot der Zigarettenwerbung, wobei allerdings fraglich ist, ob es der Sorge um den Verbraucher oder den Interessen des staatlichen Herstellers entspringt. Andere EG-Länder haben sich bemüht, die Zigarettenwerbung durch besondere Vorschriften einzuschränken, etwa die **Bundesrepublik Deutschland** mit dem Lebensmittelgesetz von 1974 (keine Rundfunk- und Fernsehwerbung) und **Frankreich** mit dem Gesetz vom 9. Juli 1976 (keine Rundfunk-, Fernseh- oder Plakatwerbung). In **Belgien** müssen die Hersteller nach dem Gesetz von 1975 auf die Gefahren des Rauchens hinweisen. Weitere Vorschriften enthält ein Gesetz von 1977. In **Dänemark** gibt es bereits seit vielen Jahren eine freiwillige Kontrolle der Zigarettenwerbung. Die diesbezüglichen Abmachungen mit den beteiligten Verbänden wurden ursprünglich vom Gesundheitsminister ausgehandelt, wobei sich die Androhung einer gesetzlichen Regelung als starkes Druckmittel erwies. Heute werden solche Verhandlungen vom Verbraucher-Ombudsman geführt. In **Großbritannien** wurde 1977 eine freiwillige Vereinbarung getroffen, derzufolge Zigarettenpackungen und Zigarettenwerbung mit einem Hinweis auf die möglichen Gefahren des Rauchens für die Gesundheit des Verbrauchers versehen sein müssen. Zu erwähnen ist auch, daß Regelungen zur Einschränkung der Zigarettenwerbung in mehreren Fällen von den Zigarettenherstellern selbst angeregt wurden oder auf Betreiben staatlicher Behörden zustande kamen.

(ii) Ein ebenso heikles, aber noch umstrittenes Thema ist die Werbung für *alkoholische Getränke*. Es ist nach wie vor ungeklärt, ob die Werbung für alkoholische Getränke zum Alkoholkonsum anregt oder nicht. Über die Frage wird öffentlich diskutiert, aber gesetzliche Vorschriften gibt es noch nicht. Eine

bemerkenswerte Ausnahme ist das **französische** System der Klassifizierung von alkoholischen Getränken, verbunden mit einer Einschränkung der Werbung für bestimmte Gruppen von Getränken, namentlich hochprozentige Alkoholika. Die Vorschriften scheinen allerdings sehr lückenhaft zu sein und werden trotz Kritik der Verbraucherverbände vielfach umgangen.

In anderen Ländern sollen ebenfalls freiwillige Kontrollen eingeführt werden, und zwar in **Dänemark** unter der Leitung des Verbraucher-Ombudsmanns und in der **Bundesrepublik Deutschland** auf Initiative der Hersteller von hochprozentigen Alkoholgetränken. In **Dänemark** trifft das, was bereits über die Werbung für Zigaretten gesagt wurde, auch auf die Werbung für alkoholische Getränke zu.

Es gibt auch Vorschriften zum Schutz der Jugendlichen vor den Gefahren des Alkoholkonsums. Da dieses jedoch weniger eine Frage des Verbraucherschutzes als vielmehr ein generelles sozialpolitisches Problem ist, gehen wir auf diese Vorschriften hier nicht näher ein.

### 53 3 Rundfunk- und Fernsehwerbung

Die Werbung in Rundfunk und Fernsehen ist in den Mitgliedsstaaten der EG auf sehr unterschiedliche Weise geregelt. Hier hängt viel von der Medienpolitik der jeweiligen Länder und von ihrem Rundfunk- und Fernsehsystem ab, so daß kaum Gemeinsamkeiten zu finden sind. Die Probleme in diesem Zusammenhang werden weniger aus der Sicht der Verbraucherpolitik, als vielmehr aus der Sicht anderer Bereiche der Gesellschaftspolitik, der Finanzierung von Rundfunk und Fernsehen, des Wettbewerbs mit den Zeitungen usw. diskutiert. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, seien lediglich folgende Regelungen erwähnt:

— In **Belgien** ist die Werbung in Rundfunk und Fernsehen nach dem Gesetz von 1960 verboten.

— In **Großbritannien** gibt es zwei Rundfunksysteme, und zwar erstens den staatlichen Rundfunk (BBC), der keine Werbung bringt, und zweitens die privaten Rundfunksender (ITV), die nach dem Gesetz von 1973 Werbung verbreiten dürfen. Dasselbe Gesetz enthält spezifische Vorschriften für die Fernsehwerbung, für die eine vorherige Kontrolle durch einen unabhängigen beratenden Werbeausschuß und seinen Direktor vorgesehen ist. Bestimmte Arten der Werbung, z.B. die Zigarettenwerbung, sind verboten.

— In **Frankreich** ist die Werbung erlaubt, unterliegt aber den Vorschriften und der vorherigen Kontrolle durch entsprechende Gremien (Régie Française de Publicité).

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist die Rundfunk- und Fernsehwerbung in den Staatsverträgen und Satzungen der staatlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten geregelt. Einer vorherigen Kontrolle unterliegt die Werbung nicht, aber sie ist auf bestimmte Tageszeiten beschränkt. Manche Rundfunkstationen haben ein absolutes Werbeverbot erlassen, so z.B. der NDR in Hamburg.

— In **Dänemark** ist die Rundfunk- und Fernsehwerbung verboten.

— In den **Niederlanden** ist die Werbung im Rundfunkgesetz geregelt.

Außerdem gibt es eine Selbstkontrolle der Rundfunk- und Fernsehwerbung (Reklameraad).

— In **Luxemburg** und **Italien** wird die Rundfunk- und Fernsehwerbung ausdrücklich durch das Recht gefördert.

## VI KONTROLLSYSTEME

### 54 1 Allgemeines

Bei der Analyse der Rechtsvorschriften über die Werbung haben wir darauf hingewiesen, daß sich das Recht in den EG-Ländern trotz gewisser Ähnlichkeiten auf politischer Ebene z.T. recht unterschiedlich entwickelt hat. Noch größere Unterschiede treten bei den gesetzlich vorgesehenen Sanktionen zutage. Dabei spielt es eine entscheidende Rolle, ob ein Land diesen Bereich mit zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Bestimmungen oder mit Verwaltungsvorschriften regelt. Länder, die sich für das Zivilrecht entschieden haben, legen besonderen Wert auf die Entwicklung von Verfahren, die es ermöglichen, die irreführende oder unlautere Werbung mittels einstweiliger Verfügungen schnell zu unterbinden. Strafrechtlich orientierte Länder konzentrieren sich auf die mögliche Bestrafung der gegen Rechtsvorschriften verstoßenden Werbetreibenden mit Geldstrafen oder sogar Gefängnisstrafen. Länder, in denen die Werbung der Kontrolle der Verwaltung untersteht, treffen die notwendigen Maßnahmen, damit die zuständigen Behörden entweder bestimmte Arten der Werbung unterbinden oder die Werbung einer vorherigen Kontrolle unterziehen können.

### 55 2 Kombination von Sanktionen

In Anbetracht der unterschiedlichen Rechtsvorschriften, die auf die Werbung Anwendung finden, versuchen die meisten EG-Länder, zivilrechtliche, strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Sanktionen miteinander zu kombinieren. Im Sinne einer vergleichenden Analyse seien die folgenden Merkmale der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften hier aufgezählt.

#### 56 (a) *Einstweilige Verfügungen und Unterlassungsansprüche*

Aus verschiedenen Gründen empfiehlt es sich, ein rasches und kostensparendes Verfahren zu entwickeln, um eine *einstweilige Verfügung* (injunction; action en cessation) gegen eine gesetzeswidrige Angabe zu erwirken. Das ist in folgenden Ländern geschehen:

— In der **Bundesrepublik Deutschland** läuft das Verfahren zur Erwirkung einer einstweiligen Verfügung im allgemeinen in drei Etappen ab. Zunächst wird der Werbetreibende, dessen Angaben beanstandet werden, von Verbänden zur Förderung gewerblicher Interessen oder vom Verbraucherverband abgemahnt (siehe Nr 4). Er wird aufgefordert, die Werbung einzustellen und zur Sicherung des Versprechens sich zur Zahlung einer Vertragsstrafe bereitzuerklären (Abmahnverfahren). Hat diese Maßnahme keinen Erfolg, wird bei Gericht eine

einstweilige Verfügung im Eilverfahren beantragt. In komplizierteren Fällen wird eine Unterlassungsklage eingereicht. Hält sich der Werber nicht an die einstweilige Verfügung, muß er mit einem Ordnungsgeld von bis zu DM 500 000 rechnen.

— Ein ähnliches Verfahren ist in den Art. 55–59 des **belgischen** Gesetzes von 1971 (*action en cessation*) vorgesehen. Das deutsche Abmahnverfahren ist hier jedoch nicht bekannt.

— Die **luxemburgischen** Rechtsvorschriften gleichen den belgischen (Art. 11–13 des Gesetzes vom 23. Dezember 1974).

— In **Frankreich** wurde mit dem *Loi Royer* ein neues Verfahren eingeführt. Auf Antrag des Staatsanwalts (der seine Informationen von den für die Werbung zuständigen Aufsichtsbeamten der *Direction Générale* oder vom *Service de la répression des fraudes* bezieht) spricht der Strafrichter eine einstweilige Verfügung gegen die Werbung aus. Er kann auch die Veröffentlichung des Urteils anordnen. Auf diese Weise wird die Werbung sofort unterbunden.

— In **Großbritannien** können nur Privatpersonen, die durch eine irreführende Werbung geschädigt wurden, ein Verfahren gegen den Werber beantragen. Bei Verstößen gegen das Strafrecht kann der Generalstaatsanwalt in Ausnahmefällen auch ein Zivilverfahren anstrengen (sogenannte *relator action*), aber es bleibt ihm überlassen, ob er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Bisher wurde dieses Mittel noch in keinem Fall von unlauterer Werbung eingesetzt. Das *Office of Fair Trading* kann auch vom Werbetreibenden Unterlassung verlangen (Nr 59).

— In den **Niederlanden** und in **Italien** können Zivilklagen gegen Werbetreibende auf der Grundlage der im Bürgerlichen Gesetzbuch verankerten Generalklausel betreffend die *concurrency déloyale* erhoben werden, dienen aber meistens den Interessen der Konkurrenten.

## 57 (b) *Schadenersatzansprüche*

Es ist sehr umstritten, ob dem Verbraucher ein *Schadenersatzanspruch* aus unwahrer oder unlauterer Werbung zugestanden werden soll. In den meisten Fällen ist dies eine Frage des Vertrags- oder des Schadenersatzrechts und gehört nicht in diesen Zusammenhang. Hinzu kommt, daß der Schaden, der einem einzelnen Verbraucher entsteht, im Regelfall nicht so groß ist, daß er den Verbraucher zu einer Zivilklage auf Schadenersatz veranlaßt. Die Antwort auf diese Frage hängt eng mit der Stellung der Verbraucherverbände im Verfahren zur Bekämpfung der unwahren oder unlauteren Werbung (Nr 60) zusammen.

Folgende spezifische Rechtsvorschriften oder Reformbestrebungen seien hier genannt:

— Nach **englischem** Recht sind hier zwei Gesetze maßgebend. Nach dem Gesetz über falsche Angaben (*Misrepresentation Act*) von 1967, das nur in England und Wales, aber nicht in Schottland gilt, kann der Verbraucher Schadenersatz verlangen, wenn er Opfer einer fahrlässigen falschen Angabe (in der Werbung oder an anderer Stelle) wurde, d.h., wenn derjenige, der die Angabe gemacht hat, keine vernünftigen Gründe hatte, von der Wahrheit der Angabe überzeugt zu sein. Das Gegenteil zu beweisen, ist Aufgabe desjenigen, von dem die Angabe stammt. Hat er weder in betrügerischer Absicht noch

fahrlässig, sondern unwissentlich gehandelt, kann er dennoch auf Aufhebung oder Schadenersatz verklagt werden. Das Gesetz bezieht sich lediglich auf tatsächliche Behauptungen, nicht auf Verschweigen oder Zurückhalten von Information.

Nach der englischen Strafprozeßordnung von 1973, Art. 35–38, können auch in Strafprozessen Schadenersatzleistungen angeordnet werden. Dieses Verfahren wird angewendet, wenn eine falsche Bezeichnung gegen den Trade Descriptions Act verstößt. Das Gericht verurteilt den Angeklagten zum Ersatz des aus dem Verstoß entstandenen Verlusts oder Schadens.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** soll eine Novelle zum UWG dem Verbraucher, der durch falsche Angaben in der Werbung zu einem Vertragsabschluß bestimmt wurde, einen Anspruch auf Schadenersatz oder auf Rücktritt vom Vertrag einräumen. Es steht noch nicht fest, wieweit dieser Anspruch des Verbrauchers gehen soll. Der Handel wehrt sich entschieden gegen den Entwurf. Ungeklärt ist auch noch die Frage, inwieweit der Händler für unwahre oder irreführende Behauptungen haftet, die nicht von ihm selbst, sondern von dem Hersteller der Waren, die er verkauft, stammen.

— Nach **belgischem** Gesetz sind Schadenersatzklagen des einzelnen Verbrauchers zulässig, aber sehr selten. Der Änderungsvorschlag sieht eine Erweiterung der Möglichkeiten des Verbrauchers, bei Verstößen gegen das Gesetz von 1971 Schadenersatz zu erlangen, vor. Der Verbraucher könnte dann Klage auf Preisherabsetzung erheben. Ferner steht in Belgien zur Debatte, ob dem Verbraucher das Recht eingeräumt werden soll, auf Vertragskündigung zu klagen.

— Was **Dänemark** betrifft, so sei auf das neue Kaufgesetz von 1979 verwiesen. Nach diesem Gesetz gilt eine verkaufte Ware als fehlerhaft, wenn sie nicht den Angaben auf der Packung, in der Werbung oder an anderer Stelle entspricht, unabhängig davon, ob die irreführende Information vom Verkäufer oder von einem Vorlieferanten stammt. Ist die verkaufte Ware fehlerhaft, hat der Verbraucher bestimmte Rechte, die nicht eingeschränkt werden können.

— In **Luxemburg** beinhaltet der Entwurf zum rechtlichen Verbraucherschutz (Kapitel 9, Nr 209) eine interessante Neuerung im Werberecht. Gemäß Art. 13 dieses Entwurfs wird eine Angabe über Eigenschaften oder Garantien Teil des Vertrags, selbst wenn der Vertrag nicht zwischen dem Werbetreibenden und dem Verbraucher abgeschlossen wird. Der Verbraucher kann die Auflösung des Vertrags oder eine Herabsetzung des Preises verlangen.

— In **Irland** sind in dem Gesetzesentwurf von 1978 über den Verkauf von Waren und die Erbringung von Leistungen (Kapitel 6, Nr 130) ähnliche Vorschriften über falsche Angaben wie in den britischen Rechtsvorschriften vorgesehen.

## 58 (c) Strafen

Unterliegt die Werbung strafrechtlichen Bestimmungen, werden Verstöße gegen diese Bestimmungen *bestraft*, und zwar vorwiegend mit Geldstrafen. Bisher haben sich diese Strafen als nicht sehr wirkungsvoll erwiesen. In vielen Fällen war der aus dem Verstoß gezogene Profit höher als die Strafe selbst. Gefängnisstrafen wurden nur sehr selten verhängt.

Im Verbraucherrecht zeichnet sich die Tendenz ab, durch höhere Geldstrafen die Wirkung der strafrechtlichen Sanktionen zu erhöhen. Als Beispiel sei das **französische** Gesetz vom 10. Januar 1978 erwähnt, demzufolge Geldstrafen in Höhe von bis zu 50% der Kosten der beanstandeten Werbung verhängt werden können. In **Dänemark** sind die Geldstrafen bereits sehr hoch (das Doppelte des erzielten oder angestrebten Gewinns).

#### 59 (d) *Verwaltungsmaßnahmen*

Eine modernere Waffe gegen unwahre oder unlautere Werbung bietet das *Verwaltungsrecht*. Zivil- oder strafrechtliche Sanktionen haben, wie sich gezeigt hat, wenig vorbeugende Wirkung und sind häufig in ihren praktischen Auswirkungen begrenzt. Eine von Verwaltungsbehörden ausgeübte Kontrolle wird wahrscheinlich eher den Interessen der Verbraucher entgegenkommen und dazu beitragen, daß die unwahre und unlautere Werbung vollständig vom Markt verschwindet.

Hier sei darauf hingewiesen, daß außer bei bestimmten Produkten, wie etwa Arzneimitteln (Nr 48), die Kontrolle durch die Verwaltung nicht so sehr den Zweck hat, für Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zu sorgen, sondern *Lösungen auf dem Verhandlungsweg* herbeizuführen. Die Aufgabe der Verwaltungsbehörden wird darin gesehen, in Zusammenarbeit mit den Werbetreibenden und eventuell auch mit den Verbraucherverbänden Regeln für die Werbung auszuarbeiten und Verhandlungen im Hinblick auf ihre praktische Anwendung zu führen. Sanktionen werden nur in Ausnahmefällen verhängt. Diese Verhandlungsmethode hat sich in Dänemark und in Großbritannien bewährt. In anderen Ländern ist sie erst in der Diskussion.

— Mit dem oben erwähnten Gesetz von 1974 hat der **dänische** Gesetzgeber die Institution des Verbraucher-Ombudsmanns geschaffen. Art. 15, Abs. 2 dieses Gesetzes lautet wie folgt: 'Der Verbraucher-Ombudsmann bemüht sich nach besten Kräften, von sich aus oder aufgrund von Beschwerden oder Anträgen Dritter, Personen, die einen Handel oder ein Geschäft betreiben, durch Verhandlungen dazu zu veranlassen, daß sie in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieses Gesetzes und den vom Handelsminister aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften handeln'. Der dänische Gesetzgeber setzte große Hoffnungen in die Verhandlungsmethode, nach welcher der Verbraucher-Ombudsmann vorgehen sollte. Um eine einstweilige Verfügung oder eine Geldstrafe gegen einen verbotswidrig Handelnden zu erwirken, kann der Ombudsmann aber auch als Staatsanwalt oder als Kläger vor dem Kopenhagener Handelsgericht auftreten. In Ausnahmefällen kann er sogar selbst Verfügungen erlassen (Art. 16 des Gesetzes von 1974). In Dänemark wird allerdings selten ein Verfahren mit dem Zweck, eine einstweilige Verfügung zu erlassen, eingeleitet. Als formloses, rasches Verfahren zur Beendigung unlauterer Geschäftspraktiken oder einer irreführenden Werbung dient die sogenannte schriftliche Unterwerfungserklärung. Nachdem der Verbraucher-Ombudsmann festgestellt hat, daß eine Werbung irreführend ist, fordert er den Werbetreibenden auf, die Werbung einzustellen, in Zukunft keine ähnliche Werbung mehr zu betreiben und diese Bereitschaft zu bestätigen. Diese Bestätigung erfolgt in der Regel schriftlich, oft auch nur zur Bekräftigung eines

bereits telefonisch erteilten Einverständnisses. Lehnt der Werbetreibende jedoch das Ansuchen des Verbraucher-Ombudsmanns ab, kann dieser beim Handelsgericht in Kopenhagen eine Verfügung gegen ihn beantragen. Er kann auch selbst gemäß Art. 16, Abs. 2 des Gesetzes über Marktpraktiken eine sofortige einstweilige Verfügung erlassen, die dann jedoch vom Gericht alsbald bestätigt werden muß. Im übrigen kann nicht nur der Verbraucher-Ombudsmann, sondern jeder, der von rechtswegen ein Interesse daran hat, ein Verfahren zum Erlaß einer Verfügung erwirken, z.B. der Verbraucherrat, der sich um die Belange der Verbraucher als Gesamtheit kümmern soll.

— Eine ähnliche Lösung hat der **britische** Gesetzgeber mit der Schaffung des Office of Fair Trading auf der Grundlage des Fair Trading Act angestrebt. Diese Behörde, in der es eine besondere Verbraucherabteilung gibt, kann gemäß Art. 124 des Fair Trading Act den in ihren jeweiligen Verbänden zusammengeschlossenen Werbetreibenden sogenannte Verhaltensrichtlinien vorschlagen und mit ihnen darüber verhandeln. Bisher wurden 12 solche Codes of Practice ausgehandelt. Der Director General of Fair Trading billigt die Richtlinien nur, wenn sie gewissen Normen entsprechen und Kontrollmechanismen beinhalten. Er kann von einem Geschäftsmann, dessen Werbung als irreführend oder unlauter beanstandet wird, eine Unterwerfungserklärung verlangen (Art. 34). Erklärt sich der Werbetreibende dazu nicht bereit, kann der Director General of Fair Trading eine gerichtliche Verfügung beantragen. Im Jahr 1977 wurden ihm gegenüber 46 solche Erklärungen abgegeben. 13 Aufforderungen dieser Art wurden abgelehnt und 3 gerichtliche Verfügungen erlassen.

— In **Irland** regelt das Gesetz von 1978, Klausel 9(5) die Befugnisse des Director of Consumer Affairs hinsichtlich Überwachung, Kontrolle und Information. Er kann die Einstellung einer irreführenden Werbung anordnen, gerichtliche Verfügungen beantragen und die Aufstellung und Annahme von freiwilligen Verhaltensrichtlinien fördern.

Die Gesetze anderer Länder gehen nicht so weit wie die in Dänemark oder Großbritannien.

— In **Belgien** kann der Wirtschaftsminister einstweilige Verfügungen beantragen, allerdings nur in Fällen ausdrücklich verbotener Werbepraktiken und nicht in Zusammenhang mit der Generalklausel von Art. 54 des belgischen Gesetzes. In der Praxis beschränkt sich der Wirtschaftsminister darauf, die Unternehmen, deren Werbung beanstandet wird, abzumahnern. Ein Änderungsentwurf sieht ein neues Abmahnverfahren und im Anschluß daran strafrechtliche Sanktionen gegen Geschäftsleute vor, die sich unlauterer Praktiken bedienen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** genießt der Wirtschaftsminister aufgrund des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957 indirekte Befugnisse, z.B. bei der Genehmigung der freiwilligen Selbstkontrolle für Zigarettenwerbung. Die Funktion des Bundeskartellamtes entspricht nicht derjenigen des dänischen Verbraucher-Ombudsmanns oder des Office of Fair Trading in Großbritannien. Das Bundeskartellamt kann eine Werbung nur dann verbieten, wenn der Tatbestand der mißbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (Kapitel 1, Nr 18) gegeben ist.

Das Entstehen von Verbraucherverbänden in sämtlichen Ländern der EG war der Anlaß, ihnen eine Beteiligung an der Kontrolle über die Werbung zuzugestehen. Die entsprechenden Rechtsvorschriften stecken noch in den Kinderschuhen, und über ihre praktischen Auswirkungen liegen noch keine Erkenntnisse vor. Lediglich über Deutschland wurde eine empirische Untersuchung durchgeführt. Es sieht ganz so aus, als bahne sich hier im Verbraucherrecht eine neue Entwicklung an:

— In der **Bundesrepublik Deutschland** gibt eine Änderung zu §13 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb von 1965 den Verbraucherverbänden das Recht, Unterlassungsansprüche gegen irreführende oder unlautere Werbung durchzusetzen. Dieses Recht wurde von den Verbraucherverbänden verstärkt in Anspruch genommen, aber das System funktioniert noch nicht einwandfrei. Die Tätigkeit der Verbraucherverbände wird noch durch übermäßige Prozeßrisiken und Kosten behindert. Über eine Erweiterung der Befugnisse der Verbraucherverbände im Rahmen der laufenden Reform wird z.Zt. beraten. Jeder Verbraucherverband mit 75 Mitgliedern soll danach als Kläger vor Gericht auftreten können; die finanziellen Risiken sollen verringert werden. Ferner sollen Verbraucherverbände auf Schadenersatz klagen können (Nr 57), wenn einzelne Verbraucher ihre Ansprüche an sie abtreten.

— Nach dem **belgischen** Gesetz von 1971, Art. 57, sind die im Verbraucherrat (Nr 7) vertretenen Verbraucherverbände befugt, eine Verfügung zu erwirken. Die Klage kann sich auf eine irreführende Werbung über Waren, aber nicht auf eine Werbung für Dienstleistungen und auf unlautere Handelspraktiken beziehen. Bisher haben die Verbraucherverbände in wenigstens zwei Fällen Klage vor Gericht erhoben.

— Ähnliche Bestimmungen wie das belgische Gesetz enthält in **Luxemburg** Art. 13 des Gesetzes von 1974. Alle Personen, Berufsgruppen und Verbraucherverbände, die in der Preiskommission (Kapitel 1, Nr 16) vertreten sind, können Verfügungen wegen unlauteren Wettbewerbs erwirken. Anders als im belgischen Gesetz beschränkt sich dieser Anspruch also nicht auf irreführende Angaben in der Produktwerbung.

— In **Frankreich** können nach Art. 46 der Loi Royer von 1973 bestimmte zugelassene Verbraucherverbände (Associations agréées, Kapitel 9, Nr 212) als Partei in einem Strafprozeß auftreten. Das Gesetz bestimmt im Detail, für welche Verbände dies zutrifft. Sie müssen eingetragen sein, und in ihren Satzungen muß ausdrücklich als Zweck der Schutz der Verbraucherinteressen angegeben sein, d.h., sie müssen sich tatsächlich für diese Interessen einsetzen. Die Verbände müssen von der zuständigen Behörde eine Sondergenehmigung erhalten haben, um auf nationaler Ebene tätig zu werden. Die Behörde erteilt diese Genehmigung nur Verbänden mit mehr als 10 000 Mitgliedern, sogenannten Familienvereinigungen oder regionalen und örtlichen Verbänden, die den gestellten Anforderungen entsprechen. Neun Verbraucherverbände sind zusätzlich zu den Familienvereinigungen z.Zt. in Frankreich nach Art. 46 der Loi Royer befugt, auf Landesebene als Kläger aufzutreten. Sie dürfen nur dann Klage erheben, wenn gemeinsame Interessen der Verbraucher direkt oder indirekt betroffen sind. Selbstverständlich trifft dies auf alle Fälle von irrefüh-

render oder unlauterer Werbung zu. Das Gesetz sieht einen weiten Anwendungsbereich für die *action civile* vor, von der praktisch nur bei Strafverfahren Gebrauch gemacht wird (*plainte avec constitution de partie civile*). Diese *action civile* (Privatklage) hat den Vorteil, daß sie mit relativ geringen Kosten verbunden ist und trotzdem die Teilnahme an einem öffentlichen Verfahren ermöglicht. Bei Schadenersatzklagen wird den Verbraucherverbänden nur eine nominelle Schadenersatzleistung oder eine verhältnismäßig geringe Summe zugesprochen. Die praktischen Erfahrungen mit der *Loi Royer* sind bisher noch recht begrenzt.

— Die **niederländische** Verbraucherorganisation, der sogenannte Konsumentenbond, kann nur im Namen seiner Mitglieder, aber nicht in seinem eigenen Namen Klage erheben. Über einen Änderungsentwurf, der den Verbraucherverbänden ein kollektives Klagerecht zugestehen soll, wird z.Zt. beraten.

— In **Dänemark** setzt sich der Ombudsmann für die Interessen der Verbraucher ein. Der Gesetzgeber hat es daher nicht für notwendig erachtet, die Verbraucherverbände mit einem kollektiven Klagerecht auszustatten. Ohnehin kann jeder, der von rechtswegen ein Interesse daran hat, vor Gericht gehen. Daraus folgt, daß der dänische Verbraucherrat Ansprüche auf Unterlassung, nicht aber auf Schadenersatz geltend machen kann.

— Im **britischen** und im **irischen** Recht gibt es keine Klagen von Verbraucherverbänden oder Kollektivklagen. Die oben erwähnten *relator actions* (Nr 56), zu denen der Generalstaatsanwalt befugt ist, sind keine speziell im Interesse der Verbraucherverbände geschaffene Einrichtung.

— In **Italien** ist es den Verbraucherverbänden nach Art. 2601 *Codice Civile* untersagt, gegen Wettbewerbsverstöße Klage zu erheben. Ein italienischer Verbraucherverband (*Comitato Difeso Consumatori*) hat gegen diesen Artikel Verfassungsklage eingereicht.

## 61 4 Berichtigungswerbung

Ein Rechtsbehelf, der in den gesetzgebenden Organen der europäischen Länder starke Diskussionen ausgelöst hat, ist die Berichtigungswerbung. Selbst gut funktionierende zivil- oder strafrechtliche Kontrollmechanismen reichen in den meisten Fällen nicht aus, um die Folgen eines in den Medien bereits verbreiteten irreführenden Werbespots zu beseitigen. Die Berichtigungswerbung ist ein verhältnismäßig neues Rechtsinstrument, das sich noch nicht durchgesetzt hat. Nur in wenigen Ländern finden sich in den Gesetzen erste Schritte in diese Richtung.

— In Art. 44, Abs. 2 der **französischen** *Loi Royer* ist grundsätzlich eine richtigstellende Werbung vorgesehen, denn die Gerichte können sogenannte *annonces rectificatives* anordnen. Ein Spruch des Pariser Appellationshofes vom 4. Juli 1977 scheint auf eine Erweiterung dieser Befugnisse hinauszulaufen. Es bleibt den Gerichten selbst überlassen, ob sie davon Gebrauch machen.

— Nach dem **belgischen** Gesetzentwurf von 1977 soll durch eine Änderung von Art. 65 das Prinzip der berichtigenden Werbung eingeführt werden.

— In **Großbritannien** lehnt der Director General of Fair Trading in einem Bericht von 1975 das Konzept der berichtigenden Werbung ab. Im Rahmen des

Gesetzes über die Sicherheit der Verbraucher von 1978 bestehen begrenzte Möglichkeiten in dieser Richtung (Kapitel 5, Nr 98).

— In der **Bundesrepublik Deutschland** können die Gerichte die Veröffentlichung des Urteilstenors, aber nicht der Urteilsbegründung anordnen. Nach dem Schadenersatzrecht haben die Verbraucherverbände Anspruch auf eine Art Berichtigung einer Werbung, aber bisher liegen noch keine praktischen Erfahrungen mit diesem Rechtsbehelf vor. Der Gesetzentwurf, über den der Bundestag z. Zt. berät, enthält keinerlei Bestimmungen über eine berichtigende Werbung.

— Das **dänische** Gesetz von 1974 kennt keine berichtigende Werbung. In Fällen von Verleumdung ist die Veröffentlichung des Urteils erlaubt. Lediglich das Heilmittelgesetz von 1975 sieht eine berichtigende Werbung vor.

In den Gesetzen der anderen europäischen Länder ist das Prinzip der Berichtigungswerbung noch nicht aufgetaucht.

## 62 5 Selbstkontrolle

Die Selbstkontrolle der Werbung hat in allen EG-Ländern schon immer eine wichtige Rolle gespielt. Es gibt hierfür mehrere Einrichtungen, etwa die von der Internationalen Handelskammer veröffentlichten Kodices sowie eine branchen- und marktbezogene Selbstkontrolle. Ursprünglich ergab sich die Selbstkontrolle aus dem Konzept des unlauteren Wettbewerbs, und sie diente nicht primär dazu, die Interessen der Verbraucher zu schützen, sondern den Markt von unlauteren oder irreführenden Angaben und Handelspraktiken freizuhalten und staatlichen Interventionen vorzubeugen. Erst in letzter Zeit findet eine Entwicklung im Sinne einer Einbeziehung der Verbraucherinteressen in die Richtlinien der Selbstkontrolle statt, und es werden möglicherweise Vertreter der Verbraucherverbände in die Kontrollgremien aufgenommen. Diese Entwicklung ändert jedoch nichts an der Grundidee der Selbstkontrolle, die nicht unbedingt zum Schutz der Verbraucherinteressen da ist.

Folgende Systeme der Selbstkontrolle in den EG-Ländern sind zu erwähnen:

— Das **britische** System der Selbstkontrolle wird von der Advertising Standards Authority (ASA) getragen. Sie ist das bedeutendste Gremium dieser Art im EG-Raum. Der Rat der ASA besteht aus 12 Mitgliedern, von denen 4 aus dem Bereich des Handels kommen, während 8 unabhängig sind und Verbraucherverbänden angehören können. 1962 arbeitete die ASA einen Kodex für die Werbung aus. Darin heißt es, daß die Werbung nicht gesetzwidrig, nicht sittenwidrig, ehrlich, wahrheitsgemäß und verantwortungsbewußt gegenüber dem Verbraucher sein soll. Werbetreibende und Werbeagenturen werden aufgefordert, sich an diese Richtlinien zu halten. Die ASA hat keine gesetzlichen Befugnisse, kann aber die Veröffentlichung einer Werbung, die gegen ihre Grundsätze verstößt, verhindern. Sie genießt großes Ansehen in der Geschäftswelt und ihre Ratschläge werden im allgemeinen befolgt. Der National Consumer Council warf der ASA allerdings vor kurzem vor, es gäbe trotz ihrer Existenz viele Fälle von irreführender Werbung in England, und ihre Richtlinien würden nicht eingehalten. Das Office of Fair Trading sollte ermächtigt werden, die Einhaltung der Richtlinien zu überwachen.

— In **Frankreich** gibt es mehrere Kodices von Richtlinien für die Werbung.

Sie beruhen hauptsächlich auf den Empfehlungen der Internationalen Handelskammer. Der Grundgedanke dieser Richtlinien ist die Forderung nach einer redlichen, lautereren und wahren Werbung. Die Einhaltung der Richtlinien wird vom Bureau de Vérification de la Publicité (BVP) kontrolliert, das aus 20 Geschäftsleuten und 3 Vertretern des Institut National de la Consommation besteht. Der Vorsitzende ist eine hochgestellte unabhängige Persönlichkeit. Das BVP kann Empfehlungen abgeben und zu einzelnen Werbemaßnahmen vor deren Erscheinen in den Medien beratend Stellung nehmen. Es kann einen Werber auch auffordern, von der weiteren Veröffentlichung einer Angabe abzusehen. Es hat zwar nicht die Befugnis, Sanktionen anzuordnen, nicht einmal in Gestalt eines Boykotts, genießt aber hohes Ansehen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** gibt es seit nahezu zehn Jahren den sogenannten Deutschen Werberat. Er ist ein Organ der Selbstkontrolle, bestehend aus Vertretern der Werbetreibenden, der Werbeagenturen und der Medien. Dem Werberat gehören nur Interessenten an. Für die Zusammenarbeit mit den Verbraucherverbänden gab es einen Koordinierungsausschuß. Der Deutsche Werberat befaßt sich mit Beschwerden und gibt Richtlinien für die freiwillige Kontrolle heraus. Er kann lediglich Empfehlungen abgeben und hat keinerlei Befugnisse, die Beachtung seiner Einwände zu erzwingen. Nach Ansicht der Verbraucherverbände sind die Richtlinien des Deutschen Werberates zu lasch und zu vage, was zur Folge hat, daß es kaum zu Beanstandungen kommt.

— In den **Niederlanden** gibt es den sogenannten Nederlandse Code voor het Reclamewezen, der auf den Richtlinien der Internationalen Handelskammer basiert. Die Einhaltung der Richtlinien wird von der Reclame Code Commissie überwacht, die aber lediglich Empfehlungen abgeben kann und auf deren freiwillige Einhaltung angewiesen ist.

— In **Belgien** gibt es neben allgemeinen Werbeordnungen, die auf den Richtlinien der Internationalen Handelskammer beruhen, auch spezifische Werbeordnungen für Arzneimittel, Kosmetika und Haushaltsgeräte. Die jeweiligen Organe der Selbstkontrolle bemühen sich um eine Einhaltung dieser Richtlinien und können die Medien auffordern, Werbeangaben, die gegen die Richtlinien verstoßen, nicht zu verbreiten. Die Verbraucherseite ist in den Gremien der Selbstkontrolle nicht vertreten.

— In **Italien** gibt es einen freiwilligen sogenannten Fairness-Code für die Werbung, der im Jahr 1971 auf Betreiben des allgemeinen italienischen Werbeverbands aufgestellt wurde. Die Selbstkontrolle wird von einer ehrenamtlichen Jury ausgeübt, deren Zusammensetzung allerdings keine Gewähr für eine angemessene Vertretung der Verbraucherinteressen bietet. Diese Interessen werden lediglich von einem der insgesamt neun Mitglieder der Jury wahrgenommen. Die Jury kann die Medien auffordern, eine unlautere Werbung nicht weiter zu verbreiten. Die Unzulänglichkeiten dieses Systems erklären sich aus der Verbindung zwischen dem allgemeinen italienischen Werbeverband und der Industrie. Darüber hinaus ist die Veröffentlichung von Urteilen in den Medien unzulässig; die Urteile haben keine bindende Wirkung.

— In **Dänemark** wurde das alte System der Selbstkontrolle durch die Institution des Verbraucher-Ombudsmanns nach dem Gesetz von 1974 so gut wie abgeschafft.

## VII WÜRDIGUNG DES WERBERECHTS IN DEN EG-LÄNDERN

### 63 1 Notwendigkeit der Umsetzung des Entwurfs einer EG-Richtlinie über die Werbung

Unsere vergleichende Analyse des Werberechts in den EG-Ländern hat einige Gemeinsamkeiten, aber auch beträchtliche Unterschiede im Bereich des materiellen Rechts und der Rechtsdurchsetzung zutage gefördert. Wenn alle Mitgliedsstaaten den Entwurf der EG-Richtlinie zum Thema Werbung annehmen und ihre Gesetze entsprechend ändern, kommen wir der Angleichung und Reform der Rechtsvorschriften ein bedeutendes Stück näher. Der Entwurf einer EG-Richtlinie greift die meisten neueren Entwicklungen im Werberecht auf und fördert eindeutig die Interessen der Verbraucher. Da der Richtlinienentwurf zur Genüge bekannt sein dürfte, sei das hier nicht näher ausgeführt. Ebensovienig soll hier die Frage untersucht werden, inwieweit die EG-Länder ihre Gesetze ändern müssen, um sie der Richtlinie anzupassen. Die folgenden Ausführungen sollen lediglich einen allgemeinen Überblick geben:

— Die **dänischen** Rechtsvorschriften scheinen dem EG-Richtlinienentwurf am ehesten zu entsprechen und müssen voraussichtlich nur insofern geändert werden, als die Berichtigungswerbung vorzusehen ist. Kollektivklagen von seiten der Verbraucherverbände sind ohnehin bereits möglich, auch wenn dieser Bestimmung in Anbetracht der Funktion des Verbraucher-Ombudsmanns keine große Bedeutung zukommt.

— Die **französischen** Rechtsvorschriften erfüllen die Voraussetzungen der EG-Richtlinie in bezug auf irreführende Werbung und Sanktionen, bedürfen aber noch einer genaueren Regelung des Verbots der unlauteren Werbung.

— In der **Bundesrepublik Deutschland**, in **Belgien** und in **Luxemburg** weisen die bestehenden Rechtsvorschriften bereits zahlreiche Parallelen zum EG-Richtlinienentwurf auf und entsprechen weitgehend den EG-Vorschlägen. Dennoch sind Änderungen notwendig, um eine strengere Anwendung des Wahrheitsprinzips im Interesse der Verbraucher zu gewährleisten, und der Katalog der unlauteren Angaben in der Werbung muß um einige, in den einzelstaatlichen Vorschriften bisher noch nicht berücksichtigte Punkte erweitert werden. Die Schadenersatzansprüche von Verbrauchern und Verbraucherverbänden werden im Falle des Inkrafttretens der jeweiligen Gesetzesvorlagen ohnehin rechtlich verankert.

— In **Großbritannien** kann der Trade Descriptions Act als Grundlage des Werberechts beibehalten werden, muß aber dahingehend geändert werden, daß er auch für Angaben gilt, die nicht trade descriptions im Sinne des Gesetzes sind. Die im Fair Trading Act vorgesehenen Richtlinien und Maßnahmen zur Bekämpfung unlauterer Angaben müssen strengeren Maßstäben angepaßt werden. Eine wesentliche Änderung wird das britische Recht erfahren, wenn den Verbraucherverbänden ein Anspruch auf Unterlassung oder Schadenersatz zugesprochen werden soll. Eine Möglichkeit wäre, den Director General of Fair Trading zu ermächtigen, im Namen der Verbraucher entsprechende Verfügungen zu erwirken.

— Das neue **irische** Gesetz entspricht bereits weitgehend dem EG-Richtlinienentwurf. Die Kriterien für irreführende Werbung müssen strenger

angewendet werden. Der Director of Consumer Affairs muß den Tatbestand der unlauteren Werbung noch präzisieren. Verbraucherverbände sollten vor Gericht zugelassen werden, und die Berichtigungswerbung muß in das Gesetz aufgenommen werden.

— Die übrigen EG-Länder, namentlich die **Niederlande** und **Italien** werden ihre Gesetze wesentlich ändern müssen, um sie den Bestimmungen des EG-Richtlinienentwurfs anzupassen.

## 64 2 Notwendigkeit neuer Konzepte

Die EG-Richtlinie wird, wenn sie tatsächlich in Kraft tritt, einige, aber nicht alle Probleme im Bereich der Werbung lösen. Problematisch bleibt nach wie vor das Verhältnis von Werbung und Gesundheit, und auch der Mißbrauch von Marktmacht in der Werbung ist ein Thema, mit dem sich die Gesetzgeber noch befassen müssen. Allerdings ist die Diskussion über diese Probleme in den EG-Ländern noch voll im Gange, und es ist noch nicht abzusehen, ob hier eine befriedigende Lösung überhaupt möglich ist.

Ein anderes in dem EG-Richtlinienentwurf noch nicht gelöstes großes Problem ist die Vereinheitlichung der Sanktionssysteme. Bei unserer vergleichenden Analyse sind wir auf tiefgreifende Unterschiede gestoßen, die mit Rücksicht auf die einzelstaatliche Souveränität nicht einfach mit einer EG-Richtlinie überbrückt werden können. Unserer Ansicht nach wäre den Interessen der Verbraucher am besten mit einer *Kombination aus zivilrechtlichen, strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen* gedient. Außerdem sollten die Verbrauchervertreter zu allen Sanktionsmaßnahmen angehört werden und zur Teilnahme an allen Verfahren berechtigt sein. Die Berichtigungswerbung sollte allgemein durchgesetzt werden.

# Marketing und Verkaufsförderung

## I ALLGEMEINES

65 Generell gilt in den EG-Ländern der Grundsatz, daß Hersteller und Händler bei der Wahl der Methoden, mit denen sie ihre Waren oder Dienstleistungen auf den Markt bringen und den Absatz fördern, frei sind. Sie können tun, was sie für richtig halten, um ihre Produkte zu vermarkten oder die Verbraucher zur Inanspruchnahme ihrer Leistungen zu veranlassen. Diese Maxime ergibt sich unmittelbar aus dem System der Marktwirtschaft, das in allen EG-Ländern, allerdings mit Unterschieden, vorhanden ist und dem EG-Vertrag selbst zugrundeliegt.

Gleichwohl gibt es für Wettbewerbsmethoden Einschränkungen und regulierende Vorschriften bis hin zu absoluten Verboten. Die Vorschriften überschneiden sich oft mit denjenigen des Werberechts und lassen sich von diesem nicht immer säuberlich trennen. Sie müssen auf zahlreiche Interessen Rücksicht nehmen, und zwar auf die der Öffentlichkeit, der Konkurrenten und in letzter Zeit auch auf die der Verbraucher.

### 66 1 Das Verbot des unlauteren Wettbewerbs

In den Ländern, die das Verbot des unlauteren Wettbewerbs übernommen haben, knüpfen Gesetzgebung und Rechtsprechung an den Gedanken an, daß ein gesetzestreuer Geschäftsmann vor den unlauteren Methoden seiner Konkurrenten geschützt werden muß. Das gilt heute noch für folgende Länder:

- **Frankreich** (Art. 1382 Code Civil)
- **Italien** (Art. 2598 Codice Civile)
- **Niederlande** (Art. 1401 Burgerlijk Wetboek)
- **Luxemburg** (Verordnung von 1974)
- **Bundesrepublik Deutschland** (§1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb von 1909)
- **Belgien** (Art. 54 des Gesetzes über Handelspraktiken von 1971)
- In **Dänemark** galt eine ähnliche Regelung, die 1974 durch das neue Gesetz über Markt-Praktiken abgelöst wurde.
- In **Großbritannien** und **Irland** gibt es neben dem Schadenersatzrecht (Verleumdung, Nachahmung — defamation, passing off) keine allgemeinen Vorschriften über den unlauteren Wettbewerb.

Neben dem notwendigen Schutz vor unlauterem Wettbewerb entwickelte sich allmählich der Gedanke, daß auch die Interessen der Verbraucher auf dem Markt geschützt und gefördert werden müssen. In diesem Zusammenhang sei speziell die Reglementierung bestimmter Handelspraktiken erwähnt (Anreißer, Reisegewerbe, unbestellte Ware, Schneeballsysteme, unerwünschte Telefonanrufe usw.), die zwar von allen Wettbewerbern auf dem Markt angewendet werden könnten und dann nicht mehr unlauter wären, aber den Verbraucher schädigen und deshalb gesetzlich geregelt werden müssen. Das Verbot des unlauteren Wettbewerbs muß den Gedanken des Verbraucherschutzes aufgreifen. Als beispielhaft für diese Entwicklung seien die Rechtsvorschriften folgender Länder genannt:

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wird die oben erwähnte Generalklausel des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb von den Gerichten dahingehend ausgelegt, daß sie auch den Schutz der Verbraucher vor unlauteren Wettbewerbsmethoden beinhaltet. Einige Beispiele dafür folgen weiter unten. Juristen und Gerichte in der Bundesrepublik sind sich darin einig, daß das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb allmählich in ein Instrument zum Schutz nicht nur der Interessen der Wettbewerber, sondern auch der öffentlichen Interessen und der Verbraucherinteressen umgedeutet worden ist. Allerdings stehen dabei die Interessen der Verbraucher erst an zweiter Stelle. Die Koordinierung der widersprüchlichen Interessen von Herstellern, Händlern und Verbrauchern ist ein ständiges Problem.

— In **Belgien** bietet Art. 54 des Gesetzes von 1971 eine ähnliche Ausgangsbasis für die Berücksichtigung der Verbraucherinteressen durch den Gesetzgeber und die Gerichte. Mit Annahme des Änderungsentwurfes von 1977 würden die Verbraucherinteressen ausdrücklich in den Anwendungsbereich der Generalklausel einbezogen.

— In **Dänemark** verbietet Art. 1 des oben erwähnten Gesetzes von 1974 Handlungen, die nicht den Regeln des lautereren Marktverhaltens entsprechen. Die Formulierung des Artikels läßt den Wunsch des dänischen Gesetzgebers erkennen, daß den Interessen der Verbraucher bei der Definition dessen, was lauterer Marktverhalten im Geschäftsverkehr ist, Rechnung getragen wird. Es ist eine der wichtigsten Aufgaben des Verbraucher-Ombudsmanns, die Grundsätze der Lauterkeit im Geschäftsverkehr bei der Aushandlung von Verhaltensrichtlinien mit Handels- und Verbraucherverbänden zu konkretisieren und anzuwenden.

— **Frankreich, Italien, die Niederlande und Luxemburg** halten noch am klassischen Konzept des unlauteren Wettbewerbs fest und ziehen es vor, mit Sondervorschriften für den Schutz der Verbraucherinteressen zu sorgen.

— Einen vollkommen anderen Weg hat **Großbritannien** mit seinem Fair Trading Act von 1973 beschritten. Er gibt dem Director General of Fair Trading (siehe Nr 8) bestimmte Befugnisse, die Einhaltung der Regeln des lautereren Marktverhaltens im Geschäftsverkehr zum Schutz der Verbraucherinteressen zu gewährleisten. Nach Art. 13 hat er ein Vorschlagsrecht für gesetzliche Maßnahmen, die den Verbraucherschutz und die Handelspraktiken betreffen. In diesem Fall muß er den Beratenden Ausschuß für den Verbraucherschutz

anhören. Auf der Grundlage solcher Vorschläge kann der Staatssekretär für Handel Verordnungen über Handelspraktiken erlassen. Auf diese Weise ist z.B. die Regelung für den Versandhandel zustande gekommen. Eine weitere Befugnis des Director General of Fair Trading ergibt sich aus Art. 34 des Fair Trading Act. Wenn ihm ein bestimmtes Verhalten als gegenüber dem Verbraucher unlauter erscheint, kann er — wie wir bereits im Kapitel über das Werberecht gesehen haben — von dem betreffenden Unternehmen eine schriftliche Unterwerfungserklärung verlangen, daß dieses Verhalten eingestellt wird. Wird ihm diese Erklärung verweigert, kann er eine gerichtliche Verfügung beantragen. Eine Zuwiderhandlung gegen diese Verfügung gilt als Mißachtung des Gerichts und wird entsprechend geahndet.

— Der irische Consumer Information Act von 1978 schuf in Anlehnung an das britische System die Institution des Director of Consumer Affairs.

Nachfolgend soll von einigen Handelspraktiken die Rede sein, mit denen sich die Gesetzgeber im Interesse des Verbraucherschutzes bereits befaßt haben. In einer vergleichenden Analyse wie dieser ist es unmöglich, alle gesetzlich geregelten Handelspraktiken aufzuzählen und zu erläutern, vor allem, wenn dabei widersprüchliche Interessen im Spiel sind.

## II HAUSTÜRGESCHÄFTE

### 68 1 Allgemeines

Es gibt eine Methode des Wettbewerbs, die die Gesetzgeber der meisten EG-Länder im Zusammenhang mit dem Verbraucherschutz intensiv beschäftigt hat, nämlich die sogenannten Haustürgeschäfte. Der Begriff bezieht sich nicht nur auf Verkäufe, sondern auch auf Kreditvereinbarungen und auf Dienstleistungen. Die vorhandenen oder geplanten Regelungen gelten nicht nur für Verträge, die an der Haustür abgeschlossen wurden, sondern auch für solche, die außerhalb der üblichen Geschäftsräume eines Gewerbetreibenden, z.B. am Arbeitsplatz, auf der Straße usw. zustande kommen. Vor dieser Verkaufspraxis muß der Verbraucher aus zwei Gründen geschützt werden: erstens, weil sein Entschluß zum Vertragsschluß möglicherweise nicht Ergebnis einer freien Entscheidung ist, und zweitens, weil er gerade wegen der angewandten Verkaufsmethode nicht in der Lage ist, verschiedene Angebote auf dem Markt zu vergleichen.

Drei Möglichkeiten der gesetzlichen Regelung stehen zur Auswahl: *Verwaltungsvorschriften*, *zivilrechtliche Vorschriften* und *Verbotsregelungen*.

Eine *verwaltungsrechtliche* Regelung setzt eine vorherige Anmeldung und eine Kontrolle der Haustürgeschäfte voraus. Auf diese Weise war in der Vergangenheit das Reisegewerbe (*ventes itinérantes*) geregelt, wobei jedoch nicht eigentlich der Verbraucherschutz, sondern der Schutz des niedergelassenen Gewerbes vor unerbetenem Wettbewerb maßgebend war.

*Zivilrechtliche Vorschriften* über Haustürgeschäfte und ähnliche Formen des Feilbietens sehen in der Regel die Schriftform des Vertrages und für den Käufer (Verbraucher) eine Widerrufsfrist (im allgemeinen eine Woche) vor, in der er seinen Entschluß rückgängig machen und von dem Vertrag zurücktreten kann.

Auf den ersten Blick erscheint dies als unvereinbar mit Grundgedanken des Vertragsrechts in allen EG-Ländern, insbesondere mit dem Prinzip *pacta sunt servanda*. Hier besteht jedoch nur ein scheinbarer Widerspruch, da der Vertrag erst dann bindend wird, wenn die Widerrufsfrist abgelaufen ist, ohne daß der Verbraucher sein Angebot widerrufen hat.

Letztlich gibt es noch die Möglichkeit, Haustürgeschäfte schlichtweg zu *verbieten*, was in Dänemark bis auf wenige Ausnahmen geschehen ist.

Die bestehenden Rechtsvorschriften sollen hier nur in groben Zügen dargestellt werden, ohne auf die besonderen Bestimmungen für Kreditgeschäfte (Kapitel 7, Nr 157 und 163), Fernunterrichtskurse, Investmentanteile und Versicherungsverträge einzugehen. Mitunter sind die verschiedenen Aspekte im Gesetz allerdings nicht genau definiert.

## 69 2 Bestehende Rechtsvorschriften

In den Rechtsvorschriften der EG-Länder sind Haustürgeschäfte folgendermaßen geregelt:

— Das **französische** Gesetz vom 22. Dezember 1972 bezieht sich auf die als *démarchage à domicile* bezeichnete Verkaufsmethode, sowie auf Verkäufe am Arbeitsplatz des Verbrauchers, nicht aber auf Verkäufe in der Öffentlichkeit und auf der Straße. Alle Arten von Verträgen mit Verbrauchern über Barzahlungskäufe, Teilzahlungskäufe und Leistungen fallen unter das Gesetz. Auf die Frage, ob das Gesetz auch dann gilt, wenn der Verbraucher selbst, z.B. aufgrund einer Anzeige, um einen Besuch gebeten hat, gibt das Gesetz keine klare Antwort. Der Vertrag bedarf der Schriftform und muß bestimmte Informationen enthalten. Dem Verbraucher steht eine Widerrufsfrist von sieben Tagen zu, beginnend mit der Auslieferung einer Kopie des Vertrags. Er kann seinen Widerruf des Vertrags auf einem speziell dafür vorgesehenen und dem Vertrag beigefügten Formular erklären. Es darf keine Anzahlung verlangt werden. Bestimmte Verträge sind vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen, und zwar Versicherungsverträge, Verträge über neue Kraftwagen, Verträge über Artikel, die in Heimarbeit hergestellt wurden. Kritiker des Gesetzes halten die Ausnahme von Verträgen über Kraftfahrzeuge und Versicherungen für unbegründet. Das Gesetz enthält eine besondere Klausel, die verhindern soll, daß die Schwäche oder die Unwissenheit der Verbraucher mißbräuchlich ausgenutzt wird (*délit d'abus de faiblesse*). Sie soll die wirtschaftlich Schwachen, die Ausländer usw. unter den Verbrauchern schützen. Verstöße gegen diese Bestimmung werden strafrechtlich sanktioniert. In der Rechtsprechung wurden daraus bisher noch keine praktischen Konsequenzen gezogen.

— In den **Niederlanden** ist das Feilbieten von Waren von Haus zu Haus in dem *Colportage Wet* vom 7. September 1973 geregelt. Es enthält sehr eingehende Verwaltungs- und zivilrechtliche Vorschriften. Es unterscheidet zwischen Kredit-, Abzahlungs- und Barzahlungsgeschäften. Kreditgeschäfte an der Haustür sind verboten, Abzahlungsverträge sind meldepflichtig und Barzahlungsverkäufe sind zugelassen, soweit keine anderslautenden Regelungen getroffen wurden (wie z.B. für Kosmetika und Möbel, nicht aber für Bücher, Filme usw.). Die Verträge bedürfen der Schriftform. Die Wider-

rufsfrist beträgt acht Tage, beginnend mit dem Tag, an dem das Schriftstück bei der Handelskammer registriert wird.

— Art. 53 des **belgischen** Gesetzes von 1971 verbietet zum Schutz des ortsansässigen Handels und der Verbraucher die sogenannten ventes itinérantes. Das Gesetz findet nur in sehr begrenztem Rahmen Anwendung. Im Wege einer Gesetzesänderung wird eine zivilrechtliche Regelung angestrebt, die für Verträge an der Haustür (en dehors de l'entreprise du vendeur) die Schriftform vorschreibt und dem Verbraucher eine Widerrufsfrist von sieben Tagen einräumt. Es gibt in Belgien bereits ein besonderes Gesetz, das bei Teilzahlungskäufen eine Widerrufsfrist vorsieht (Kapitel 7, Nr 157).

— In der **Bundesrepublik Deutschland** sind die Bestimmungen für das Reisegewerbe in der Gewerbeordnung enthalten. Nach §56 sind nur bestimmte Arten von Haustürgeschäften verboten, z.B. Darlehensvermittlung, das Feilbieten von Arzneimitteln, Feuerwaffen, bestimmten chemischen Stoffen und ähnlichen Dingen. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften können nach einem neueren Urteil des Bundesgerichtshofes, der damit zu einem sehr umstrittenen Thema eine Entscheidung gefällt hat, durch eine zivilrechtliche Nichtigkeitsfolge sanktioniert werden. Bestimmte Arten von Haustürgeschäften fallen auch unter das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Eine Widerrufsfrist von sieben Tagen ist nur beim Abschluß von Abzahlungsgeschäften (Kapitel 7, Nr 157), Teilleistungsverträgen, Sukzessivlieferungsverträgen (etwa Mitgliedschaft in einem Buchclub) und ähnlichen Vereinbarungen vorgesehen. Über ein neues Gesetz über Haustürgeschäfte wird z.Zt. im Bundestag beraten. Es sieht eine ähnliche Regelung wie das französische Gesetz von 1972 vor. Von seinem Anwendungsbereich sollen nur geringfügige Geschäfte und Immobiliengeschäfte ausgenommen werden. Die Vorlage stößt in weiten Kreisen allerdings auf Ablehnung.

— In **Großbritannien** räumen die Art. 64 und 67–74 des Consumer Credit Act von 1974 dem Verbraucher, der einen Vertrag an der Haustür abschließt (regulated agreements at the doorstep), eine Bedenkzeit ein. Auf die Einzelheiten dieser Regelung gehen wir später noch in Kapitel 7, Nr 163 ein.

— In **Dänemark** wurde der Verkauf von unbestellter Ware an der Haustür bis auf einige Ausnahmen (bestimmte Lebensmittel, Bücher) bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts verboten. Der Geltungsbereich dieses Verbots wurde durch das Gesetz über bestimmte Verbraucherverträge von 1978 noch erweitert. Nach Art. 2, Abs. 1 dieses Gesetzes darf ein Unternehmen einen Verbraucher weder persönlich noch telefonisch, weder in seinen privaten Räumlichkeiten noch an irgendeinem anderen Ort, zu dem die Öffentlichkeit keinen Zutritt hat, zum Abschluß eines Vertrages über den Verkauf von Waren, die Erbringung von Leistungen oder einen anderen Gegenstand veranlassen, sofern der Verbraucher nicht darum gebeten hat. Nach Art. 2, Abs. 1 gilt dieses Verbot jedoch nicht für das Aufsuchen von Bestellungen betreffend Bücher, Zeitungen, Zeitschriften, Versicherungen und bestimmte Lebensmittel. Wer das Verbot mißachtet, macht sich strafbar. Ein von einem Verbraucher in Zusammenhang mit einer nach Art. 2 verbotenen Handlung abgegebenes Versprechen ist nicht bindend. Wenn außerhalb der gewerblichen Räume eines Unternehmens ein Vertrag abgeschlossen wurde, also auch dann, wenn ein Unternehmen einen Verbraucher auf dessen ausdrücklichen und vorherigen Wunsch in seinen privaten Räumlich-

keiten aufgesucht und mit ihm einen Vertrag abgeschlossen hat, steht dem Verbraucher eine einwöchige Widerrufsfrist zu. Beim Verkauf von Waren läuft diese Frist vom Zeitpunkt des Vertragsabschlusses an, vorausgesetzt, daß der Verbraucher zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeit hatte, die Waren in Augenschein zu nehmen. Anderenfalls beginnt die Frist mit dem Zeitpunkt, an dem er die Waren erhält. Beim Vertragsabschluß muß das Unternehmen den Verbraucher ausdrücklich und unter Verwendung eines vom Justizminister vorgeschriebenen Formulars auf sein Widerrufsrecht hinweisen. Tut es das nicht, ist der Vertrag für den Verbraucher nicht bindend.

— In **Italien** ist das Feilbieten von Waren von Haus zu Haus in dem Gewerbegesetz Nr 426 vom 11. Juni 1971, das durch die Verordnung vom 14. Januar 1972 in Kraft getreten ist, geregelt. Das Gesetz, das sich speziell auf das Feilbieten von Waren von Haus zu Haus bezieht, verlangt vom Verkäufer eine Sicherheitsgarantie und macht ihm den Abschluß einer Versicherung zur Auflage. Der Verkäufer muß bei der zuständigen Behörde eingetragen sein. Eine Widerrufsfrist ist nicht vorgesehen.

— In **Luxemburg** ist die Ausübung des Reisegewerbes nach dem Gesetz vom 5. März 1970 (sur le corportage) melde- und genehmigungspflichtig. Bestimmte Güter dürfen nicht auf diese Weise verkauft werden. Zivilrechtliche Sanktionen sind im Gesetz ebensowenig vorgesehen wie eine Widerrufsfrist. Nach Art. 10 des Gesetzentwurfes von 1978 betreffend den rechtlichen Verbraucherschutz (Kapitel 9, Nr 209) wird ein solcher Vertrag auf Verlangen des Verbrauchers unwirksam.

— In **Irland** ermächtigt die Sale of Goods and Supply of Services Bill von 1978 (Kapitel 6, Nr 130) den Handelsminister, für Verkaufs-, Abzahlungs- und Dienstleistungsverträge, die außerhalb gewerblicher Räume abgeschlossen werden, auf dem Verordnungsweg ein Widerrufsrecht vorzusehen.

Wir möchten darauf hinweisen, daß eine Angleichung und Reform der Rechtsvorschriften in den EG-Ländern möglich wäre, wenn der EG-Richtlinienentwurf über Haustürgeschäfte und ähnliche Verkaufspraktiken verabschiedet würde.

### **III BESONDERE WETTBEWERBSMETHODEN, DIE GESETZLICH VERBOTEN SIND**

Die nachstehenden Methoden, die sich für den Verbraucher als besonders nachteilig erwiesen haben und in den EG-Ländern ein allgemeines Problem zu sein scheinen, sind gesetzlich verboten.

#### **70 1 Schneeballsysteme**

Das Schneeballsystem beruht auf dem Versprechen an den Verbraucher, gewisse Vorteile zu erlangen, wenn er selbst Abnehmer findet. Je länger die Reihe der Beteiligten wird, umso geringer sind die Chancen des einzelnen Verbrauchers, in den Genuß der verheißenen Vorteile zu gelangen. Der Vertrieb nach dem Schneeballsystem erweist sich häufig als Betrug und wird daher strafrechtlich verfolgt. Da der Betrug schwer nachzuweisen ist, hat es der

Gesetzgeber für notwendig befunden, besondere Gesetze gegen das Schneeballsystem zu erlassen:

— In **Frankreich** ist das unter der Bezeichnung 'boule de neige' bekannte System nach dem Gesetz vom 5. November 1953 verboten. Das Ingangbringen eines solchen Systems ist ein strafrechtlicher Tatbestand. Verbraucher, die sich daran beteiligen, können ihr Geld zurückverlangen.

— Ähnlich wie im französischen Gesetz ist das Problem in **Belgien** in Art. 52 des Gesetzes über Handelspraktiken von 1971 geregelt.

— In **Großbritannien** gelten die zivilrechtlichen Vorschriften des Fair Trading Act von 1973. Der Verbraucher kann aus dem System ausscheiden und sein Geld zurückverlangen.

— In **Dänemark** hat der Verbraucher-Ombudsmann Richtlinien gegen das Schneeballsystem ausgearbeitet, das nach dänischem Recht als gegen die in Art. 1 des Gesetzes von 1974 definierten Grundsätze des lautereren Verhaltens im Geschäftsverkehr gerichtet gilt.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** fällt das Schneeballsystem unter die generelle Verbotsklausel des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb. Über die Einführung strafrechtlicher Sanktionen wird z.Zt. im Rahmen einer Gesetzesänderung von 1978 beraten.

## 71 2 Unbestellte Waren

Das Feilbieten von unbestellten Waren ist eine Verkaufsmethode, bei der dem Verbraucher eine Ware (Buch, Schallplatte, Haushaltsgerät) zugestellt wird, die er nicht bestellt hatte. In der Regel ist der Ware ein Brief beigelegt, der den Verbraucher auffordert, die Ware zu bezahlen oder zurückzuschicken. Aus Rechtsunkenntnis glauben viele Verbraucher, sie seien zum Bezahlen und Behalten der Ware verpflichtet. Auch die unerwünschte entgeltliche Aufnahme von Name und Anschrift eines Verbrauchers in ein Adressbuch u.ä. gehört in diesen Bereich. Die Verkaufsmethode ist nicht mit dem Versandhandel zu verwechseln, bei dem der Verbraucher bei einem Versandhaus eine bestimmte Ware nach Katalog bestellt, was innerhalb bestimmter Grenzen in allen EG-Ländern zulässig ist.

Hierzu sind folgende Regelungen getroffen worden:

— In **Frankreich** ist das Zusenden von unbestellten Waren (envoi forc ) nach der Verordnung vom 9. Februar 1961 verboten. Es begründet keinen Vertrag und gilt als strafrechtlicher Tatbestand. Nicht verboten ist das Verkaufen von Waren durch Aufforderung an den Verbraucher, dem Handler einen Bestellschein zu schicken.

— In **Großbritannien** ist diese Verkaufsmethode sowohl im Unsolicited Goods Act von 1971 als auch im Fair Trading Act von 1973 geregelt. Der Empfänger von unbestellter Ware kann diese unter gewissen Voraussetzungen als Geschenk behalten. Sie geht sechs Monate nach dem Empfang in sein Eigentum über. In den Gesetzen ist genau vorgeschrieben, was der Empfänger zu tun hat, um diese Frist zu verkürzen. Das Zusenden von unbestellten Waren ist ein strafrechtlicher Tatbestand. Entgeltliche Aufnahmen in Adressbücher fallen ebenfalls unter diese Vorschriften.

— In **Irland** sieht die Sale of Goods and Supply of Services Bill von 1978 die

gleiche Regelung für unbestellte Waren, Leistungen und Aufnahmen in Adressbücher vor, wie sie in Großbritannien bereits gilt.

— In den **Niederlanden** kann der Verbraucher nach dem Entwurf eines Kaufgesetzes von 1978 (Kapitel 6, Nr 136) eine Ware behalten, ohne sie zu bezahlen, wenn er die Lieferung nicht selbst veranlaßt hat.

— In **Belgien** regelt Art. 51 des Gesetzes von 1971 ausdrücklich, daß der Verbraucher weder zur Rückgabe noch zur Bezahlung von unbestellten Waren verpflichtet ist. Im Rahmen einer Gesetzesänderung soll diese Regelung auch auf unbestellte Leistungen ausgedehnt werden.

— In **Dänemark** ist das ungebetene Aufsuchen für Bestellungen, persönlich oder per Telefon, nach dem neuen Gesetz von 1978 verboten. Ausgenommen von diesem Verbot ist der Abschluß von Kaufverträgen über Lebensmittel, Zeitungen, Zeitschriften, Versicherungen und bestimmte Naturalien. Nach Art. 4 des Gesetzes gehen Waren, die dem Verbraucher ohne vorherige Bestellung von einem Unternehmen zugestellt oder geliefert wurden, in sein Eigentum über, ohne daß er sie zu bezahlen hat, vorausgesetzt, die Lieferung beruht nicht auf einem Irrtum.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** gilt auch hier die Generalklausel des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb. Das Zusenden von unbestellter Ware sowie unerwünschte Telefonanrufe sind nach deutscher Rechtsprechung verboten. Dasselbe gilt für das sogenannte Anreißen auf der Straße.

Abgesehen von dem **allgemeinen Prinzip des Vertragsrechts**, daß niemand vertraglich gebunden ist, wenn er dazu nicht eingewilligt hat, gibt es in den Gesetzen der übrigen EG-Länder keine besonderen Bestimmungen über das Zusenden von unbestellten Waren.

## 72 3 Zugaben und Geschenke

Die moderne Verkaufspraxis benutzt des öfteren Zugaben, Geschenke, Gewinnspiele usw., um das Interesse an einem bestimmten Produkt zu fördern. Es gibt Bilder für Kinder, deren Eltern bestimmte Nahrungsmittel kaufen. An die Besucher eines Supermarktes werden Füllfederhalter verteilt. Die Kunden eines außerhalb der Stadt gelegenen Supermarktes werden kostenlos befördert oder erhalten einen kostenlosen Parkplatz. Neue Abonnenten einer Zeitung oder eines Buchclubs erhalten ein teures Buch. Ein großes Unternehmen verteilt ein neues Produkt kostenlos an Millionen von Verbrauchern, um es auf den Markt zu bringen.

Solche und ähnliche Methoden — wir könnten noch viele nennen — scheinen in allen EG-Ländern verbreitet zu sein und die Verbraucher freuen sich meistens über diese kostenlosen Waren und Leistungen. Gleichwohl können diese Methoden nicht nur dem Verbraucher schaden, sondern auch den Marktmechanismus stören, denn sie veranlassen den Verbraucher, ein bestimmtes Produkt nur deshalb zu kaufen, weil er ein Geschenk erhält, und sie zwingen kleinere Geschäfte zur Aufgabe, weil die großen Unternehmen ihre Marktposition durch Verteilen von Geschenken systematisch ausbauen können.

Die Rechtsvorschriften über Gewinnspiele, Zugaben, Geschenke usw. sind in allen EG-Ländern außerordentlich kompliziert, differenziert und umstritten. Aus Vergleichsgründen wollen wir hier zwischen zwei *gesetzlichen Regelungen*

*aspekten* unterscheiden. Frühere Rechtsvorschriften konzentrierten sich auf *Zugaben* zum eigentlichen Vertrag (Prämien, Sammelmarken, Beigaben usw.). Neuere Vorschriften zielen auf Geschenke ab, die *nicht unbedingt* mit dem Abschluß eines Vertrages in Zusammenhang stehen, also auf Artikel, die an die Verbraucher verteilt werden, um ein neues Produkt (Zigaretten, Toilettenartikel) auf dem Markt zu lancieren, oder um das Interesse der Verbraucher durch Gewinnspiele oder Geschenke zu wecken.

(i) Rechtsvorschriften über *Zugaben, Prämien* usw. gibt es schon seit langer Zeit, aber sie wurden in der Regel nicht zum Schutz der Verbraucher erlassen. Folgende Gesetze und Verordnungen seien erwähnt:

— Die Art. 35–43 des **belgischen** Gesetzes von 1971 enthalten eine sehr detaillierte Regelung der sogenannten *offres conjointes*.

— In **Frankreich** ist die Verwendung sogenannter *primes* im Geschäftsverkehr durch die Gesetz vom 20. März 1951 und vom 29. Dezember 1972 eingeschränkt.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** sind Zugaben nach einer Verordnung von 1933, die allerdings nicht nur auf die Verbraucher abzielt, verboten.

— In **England** gibt es ein spezielles Rabattmarkengesetz von 1964.

— In **Dänemark** sind Zugaben verboten und die Ausgabe von Rabattmarken ist eingeschränkt (Art. 6 und 7 des Gesetzes über Markt-Praktiken).

— In **Italien** sind Prämien- (und Preis-) verkäufe nach Art. 43 der Verordnung vom 19. Oktober 1938, Nr 1933, genehmigungspflichtig. Die Genehmigung wird nicht erteilt, wenn der Verkauf gegen die Grundsätze der öffentlichen Ordnung gerichtet ist (Art. 54a) oder dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft, indem er den normalen Ablauf von Wettbewerb und Handel im Land stört (Art. 54c).

— In **Luxemburg** ist der Verkauf mit Zugaben (*ventes avec primes*) bis auf einige genau definierte Ausnahmen gemäß Art. 3, Abs. 1 des Gesetzes von 1974 verboten. In bezug auf Rabattmarken enthält Art. 3, Abs. 4 eine besondere Regelung.

— In den **Niederlanden** sind Zugaben nach dem Gesetz von 1977 (*Wet beperking cadeaustelsel*), das seit dem 1. Januar 1979 in Kraft ist, verboten.

(ii) *Geschenke und Gewinnspiele*, die nicht mit dem Abschluß eines Kaufvertrages oder eines Vertrags über die Erbringung einer Leistung zusammenhängen, sind erst in neuerer Zeit in das Blickfeld der Verbraucherpolitik geraten. Sie sollen in Zukunft strenger geregelt werden, da sie den Verbraucher zu unbedachten Kaufentscheidungen verleiten und den Wettbewerb stören. Folgende Rechtsvorschriften seien genannt:

— In **Frankreich** verbietet Art. 40 der *Loi Royer* von 1973 das Verteilen von Geschenken zum Zweck der Absatzförderung. Das Verbot gilt nicht, wenn für die betreffende Ware oder Leistung eine (wenn auch minimale) Vergütung verlangt wird. Auch Geschenke, um die karitative Organisationen gebeten haben, sind nicht verboten. Das Lotteriewesen unterliegt in Frankreich seit jeher dem Gesetz vom 21. Mai 1836.

— In **Dänemark** sind Spiele und Preisausschreiben nach Art. 8 des Gesetzes über Markt-Praktiken verboten.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wurde die Generalklausel des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb von 1909 erst in letzter Zeit von den

Gerichten als Handhabe gegen Gewinnspiele und Geschenke 'entdeckt'. Die Gerichte entwickelten ein generelles Verbot des sogenannten psychologischen Kaufzwangs. Jedoch sollen Geschenke und Gewinnspiele nicht generell verboten werden, sondern nur dann, wenn sie den Verbraucher psychologisch zum Abschluß eines Vertrages zwingen. Die Gerichte tragen dabei auch dem allgemeinen Verhalten im Wettbewerb Rechnung.

— In den **Niederlanden** sind Geschenke in Form von Waren nach dem Gesetz von 1977 generell verboten. Auf Anordnung der Königin und des Kabinetts kann der Anwendungsbereich des Gesetzes auch auf gewisse Leistungen ausgedehnt werden. Ausnahmen sind in den Art. 3 und 4 des Gesetzes vorgesehen.

#### 73 4 Andere reglementierte Wettbewerbsmethoden

In vielen Ländern gibt es spezifische Vorschriften zur Regelung bestimmter, für den Verbraucher möglicherweise nachteiliger Verkaufspraktiken. Anlaß für diese Vorschriften ist in der Regel der Schutz lauterer Wettbewerbs. Ohne Einzelheiten zu erläutern, wollen wir hier nur einige Schwerpunkte dieser gesetzlichen Regelungen nennen:

- *Versandhandel* (Großbritannien, Italien, Entwürfe in Belgien und Luxemburg)
- *Räumungs- und Schlußverkäufe* (Bundesrepublik Deutschland, Italien, Frankreich, Niederlande, Belgien, Luxemburg)
- *Verkauf unter Einstandspreis* (ventes à perte — Frankreich, Belgien, Luxemburg)

### IV KONTROLLMECHANISMEN

74 Die Kontrolle der Verkaufspraktiken erfolgt weitgehend nach dem gleichen Prinzip wie die Kontrolle der Werbung. Wir wollen hier nicht wiederholen, was wir bereits in Kapitel 3, Nr 54-62 ausgeführt haben. Von den zivilrechtlichen Sanktionen, die auf Haustürgeschäften und Geschäften mit unbestellten Waren ruhen, war bereits die Rede, so daß wir hier nur noch folgendes hinzuzufügen haben:

— Eine Kontrolle *auf Verhandlungsbasis* erweist sich im Bereich der unlauteren Verkaufspraktiken als fast noch notwendiger als im Bereich der Werbung. Handelspraktiken ändern sich rasch. Kein Gesetz, es sei denn, es ist sehr vage abgefaßt, kann sich dem raschen Wandel der Handelspraktiken so anpassen, daß es den Schutz der Verbraucher vor unlauteren Verkaufsmethoden gewährleistet. Aus diesem Grund hat sich der Gesetzgeber in Dänemark und in Großbritannien für die Verhandlungsmethode entschieden. Die Ausarbeitung von Richtlinien und sogenannten Codes of Practice zur Gewährleistung lauterer Verkaufspraktiken ist eine der wichtigsten Aufgaben sowohl des dänischen Verbraucher-Ombudsmanns als auch des britischen Director General of Fair Trading.

— Für den Verbraucher kommt es hauptsächlich darauf, an, daß seine *persönlichen Belange* gesetzlich geschützt sind. Verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionen interessieren ihn nicht, wenn er nicht von einem Vertrag zurücktreten kann, den er unter dem Druck unlauterer Verkaufspraktiken von seiten des Geschäftsmannes eingegangen ist. Speziell in den Ländern, die von der Theorie des unlauteren Wettbewerbs ausgehen, haben die Gesetze dem Verbraucher nicht immer ein Rücktrittsrecht zugestanden. Das wird sich allerdings im Zuge der Gesetzesreform, von der bereits in Kapitel 3, Nr 57 die Rede war, ändern.

— In fast allen EG-Ländern streben die zuständigen Unternehmensverbände die Erstellung von *freiwilligen Verhaltensrichtlinien* und Regeln für das Geschäftsgebaren an. Die Zahl dieser Vereinbarungen ist bereits sehr groß, weshalb wir sie hier nicht im einzelnen erwähnen wollen. An der Überwachung dieser zum Teil auch wettbewerbsbeschränkenden und verbraucherfeindlichen Richtlinien sind die Verbraucherverbände in der Regel nicht beteiligt. Da es keine absoluten Normen für Fairneß und Lauterkeit im Geschäftsverkehr gibt, bleibt die Festlegung weitgehend den jeweiligen Unternehmensverbänden selbst überlassen. Das kann dann zu einem gewissen Korporativismus führen, von dem die Verbraucher gewiß nicht profitieren.

## V KRITISCHE WÜRDIGUNG

75 Wie wir in unserer vergleichenden Analyse bereits erwähnt haben, sind die Rechtsvorschriften der EG-Länder zur Regelung der Handelspraktiken im Interesse der Verbraucher sehr vielfältig und im Wandel begriffen. Es ist schwierig, das bestehende Recht zu bewerten und die künftige Entwicklung vorauszusagen, da sich die Handelspraktiken selbst von Tag zu Tag ändern. Daher seien hier nur folgende Fragen angeschnitten.

### 76 1 Generalklausel oder Sonderregelung?

Zunächst stellt sich die Frage nach der Art der gesetzlichen Regelung. Wie wir gesehen haben, gibt es in einigen EG-Ländern, etwa in der Bundesrepublik Deutschland, in Belgien und Dänemark, Generalklauseln mit zusätzlichen Sondervorschriften, während in anderen Ländern, etwa Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden, ausschließlich Sondervorschriften erlassen wurden, zumindest wenn es um die Interessen der Verbraucher ging. Unserer Ansicht nach wäre die Einführung einer Generalklausel in allen EG-Ländern ein Schritt vorwärts, sofern der Vollzug der darin enthaltenen Bestimmungen einer mit den erforderlichen Befugnissen ausgestatteten Behörde übertragen würde, die dann festzulegen hätte, welche Markt-Praktiken dem Verbraucher schaden und bekämpft werden müssen.

Die Gesetzgebung sollte Schritt für Schritt vorgehen und diejenigen Verkaufspraktiken, die den Interessen der Verbraucher abträglich sind, genauer regeln. Der EG-Richtlinienentwurf über Haustürgeschäfte ist ein begrüßenswerter Schritt in dieser Richtung. Ihm sollte nach Möglichkeit eine Richtlinie über Geschäfte mit unbestellten Waren folgen. Das Recht der Zugaben,

Prämien, Geschenke usw. läßt sich aber wahrscheinlich nicht in allen Einzelfällen regeln und angleichen.

## **77 2 Einschaltung einer Behörde?**

Die Kontrolle der Handelspraktiken setzt eine staatliche Behörde voraus, die mit Verbrauchern und Geschäftsleuten darüber verhandelt, was lautere Verkaufspraktiken sind. Solche Behörden gibt es nur in wenigen Ländern, d.h. nur auf nationaler Ebene. Im Hinblick auf den Gemeinsamen Markt sollte eine *Europäische Behörde* geschaffen und mit der Aufgabe betraut werden, für verschiedene Gewerbezweige ohne Berücksichtigung der Nationalität Richtlinien und Verhaltensnormen auszuarbeiten. Das wäre auch ein Beitrag zur Beseitigung der Diskriminierungen, die sich aus den unterschiedlichen Regelungen der Verkaufspraktiken in den Gesetzen der einzelnen EG-Länder ergeben.

## **78 3 Zivilrechtliche Sanktionen**

Wie schon gesagt, ist der Verbraucher am besten gegen gewisse Wettbewerbsmethoden gefeit, wenn er von einem Vertrag zurücktreten kann, den er nicht abgeschlossen hätte, wenn er nicht Opfer einer dieser Praktiken geworden wäre. Dieses Prinzip hat bisher nur begrenzte Anerkennung gefunden. Der Verbraucher sollte über sein Recht, von einem solchen Vertrag zurückzutreten, aufgeklärt werden. Dann würden auch die Geschäftsleute in der Wahl ihrer Verkaufspraktiken etwas vorsichtiger.

# Die Sicherheit von Waren und Dienstleistungen

## I ALLGEMEINES

79 Der technische Fortschritt in den EG-Ländern bringt dem Verbraucher nicht nur zahlreiche Vorteile. Mit der Massenproduktion sind vielmehr auch Risiken verbunden, welche die Gesundheit und das Vermögen der Verbraucher gefährden. Deshalb ist der Sicherheitsaspekt für den Verbraucher beim Erwerb einer Ware oder bei Inanspruchnahme einer Dienstleistung von ausschlaggebender Bedeutung. Sein primäres Ziel ist es, vor Gesundheitsverletzungen oder Vermögensschädigungen, die sich aus der Benutzung einer Sache oder Inanspruchnahme einer Dienstleistung ergeben könnten, bewahrt zu bleiben. Diesem Zweck dienen die in den Unterabschnitten II and III dargestellten vorbeugenden Kontrollmaßnahmen. Kommt es aber trotz vorhandener oder wegen fehlender Kontrollmaßnahmen zu einer Beeinträchtigung seiner Rechte oder seiner Person, muß er darauf bedacht sein, den erlittenen Schaden von den Verantwortlichen ersetzt zu bekommen. Das Problem der Haftung wird in den Unterabschnitten IV und V behandelt.

### 80 1 Vorbeugende Maßnahmen

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt — und insofern kann von einer europäischen Tendenz gesprochen werden — daß die Unternehmen selbst nicht für einen ausreichenden Schutz der Verbraucher sorgen. Den Regierungen wuchs daher die Aufgabe zu, ihrerseits den notwendigen Schutz zu gewährleisten. Bereits vor Verabschiedung der ersten Verbraucherschutzprogramme wurden Gesetze von grundlegender Bedeutung für zwei Lebensbereiche der Verbraucher, nämlich Lebensmittel und Arzneimittel, erlassen. Beide Bereiche bilden heute das Kernstück des Verbraucherschutzes. An ihnen ist meßbar, inwieweit Verbraucherschutz bereits legislatorisch und exekutiv verwirklicht ist. Die Notwendigkeit und die Bedeutung einer umfassenden gesetzlichen Regelung wird von allen EG-Ländern anerkannt. Neben dem 'klassischen' Bereich des Verbraucherschutzes rücken zunehmend Produkte in den Blickpunkt des Interesses, deren Gefährlichkeit aus der Art ihrer Herstellung resultiert. Herkömmlich ist der industrielle Produktionsbereich eine Domäne der Wirtschaft, in der sie die Sicherheitsanforderungen selbst kontrolliert.

Die Hersteller bemühen sich, die von den Produkten ausgehenden Gefahren einzudämmen, indem sie Produktnormen aufstellen, die Inhalt und Umfang der

zu berücksichtigenden Sicherheitskriterien festlegen. Zunehmend wird auch dieser Bereich gesetzlich geregelt, auch wenn Inhalt und Umfang der Vorschriften von Land zu Land noch sehr unterschiedlich sind. Vorherrschend ist eine Kombination von staatlichen Maßnahmen und Selbstkontrolle. Soweit Gesetze vorhanden sind, erfassen sie in der Regel nicht alle für den Verbraucher gefährlichen Produkte. Lediglich das französische Recht verlangt seit Anfang 1978 von allen Produkten, daß sie Sicherheit und Gesundheit des Verbrauchers nicht bedrohen. Ähnliche Bestrebungen zeichnen sich in Dänemark ab. Der dänische Verbraucherrat hat eine allgemeine gesetzliche Regelung vorgeschlagen, in deren Rahmen Verordnungen, Vorschriften usw. unter dem Aspekt der Sicherheit erlassen werden können. Die Regierung wird diesem Vorschlag voraussichtlich zustimmen. Letztlich seien noch die besonderen Gesetze über hochexplosive oder radioaktive Substanzen, Waffen, Kraftwagen, usw. erwähnt, die es in allen EG-Ländern gibt. Sie gehören nicht speziell in den Bereich des Verbraucherschutzes und werden daher in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt.

Während für die Sicherheitskontrolle von Waren bereits ein hochentwickeltes Instrumentarium zur Verfügung steht, steckt die Sicherheitskontrolle im Dienstleistungssektor noch in den Anfängen. Das hängt damit zusammen, daß Dienstleistungen nicht in gleicher Weise wie industrielle Erzeugnisse 'produziert' werden. Gleichwohl sind auch in diesem Bereich Ansätze einer ähnlichen Entwicklung zu beobachten.

## **81 2 Haftung**

Selbst wenn man alle Schutzmaßnahmen zusammennimmt, die im Verlauf des Produktionsprozesses eingesetzt werden können (also sowohl staatliche Maßnahmen, als auch die von Industrie und Handel geschaffenen Sicherheitsvorkehrungen), so reicht das noch nicht aus, um zu verhindern, daß gefährliche Produkte hergestellt und an den Verbraucher weitergeleitet werden. Da also gefährliche Produkte auf den Markt gelangen, kommt es zu Schäden, und es erhebt sich die Frage, wer für diesen Schaden aufkommen soll. Der Verkäufer hat in erster Linie die Pflicht, dem Käufer eine Ware in einwandfreier Qualität und zu einem angemessenen Preis zu liefern. Deshalb scheidet er als Anspruchsgegner regelmäßig aus. Zumeist kann sich der Verbraucher nur an den Hersteller halten. Es müssen also Art und Umfang einer möglichen Produzentenhaftung aufgezeigt werden. Spezielle gesetzliche Regeln existieren in keinem der EG-Länder. Es blieb den Gerichten überlassen, das Recht der Produzentenhaftung zu entwickeln. Mittlerweile liegt in allen EG-Ländern eine gefestigte Rechtsprechung vor, die eine Beurteilung des Verbraucherschutzes anhand der aufgestellten Grundsätze ermöglicht. Besonderes Gewicht wird schließlich auf einen Vergleich der europäischen Vorschläge zur Verbesserung der Produzentenhaftung mit dem geltenden nationalen Recht gelegt.

## **II DIE KONTROLLE DER SICHERHEIT VON WAREN**

### **82 1 Möglichkeiten der Kontrolle**

Um das Ausmaß der Produktion und des Vertriebs gefährlicher Güter so

klein wie möglich zu halten, müssen Kontrollmaßnahmen durchgeführt werden. Dafür gibt es zahlreiche Möglichkeiten, je nachdem, wer die Kontrolle ausübt — Staat, Industrie oder Verbraucherverbände. Prinzipiell kann der Staat durch Gesetze und deren Vollzug ein stärkeres Maß an Verbindlichkeit erreichen als die Wirtschaft im Rahmen ihrer Selbstkontrollabkommen. Den Verbrauchern fehlen weitgehend gesetzliche Befugnisse. Sie können ihre Ziele nur durchsetzen, indem sie faktischen Druck ausüben. Da die Verbrauchergesetzgebung das zentrale Thema dieser Untersuchung ist, werden wir uns hauptsächlich mit der im Gesetz verankerten staatlichen Kontrolle im Produktsektor befassen. Bevor wir jedoch die staatlichen Kontrollmaßnahmen im einzelnen betrachten, müssen wir herausfinden, in welchem Stadium der Produktion ein Eingriff überhaupt möglich ist. Da bietet sich als erste Möglichkeit ein Eingreifen in den Produktionsprozeß an. Solche Maßnahmen haben *vorbeugenden* Charakter, da die Kontrolle stattfindet, bevor die Produkte die Produktion verlassen. Eine weitere Möglichkeit der vorbeugenden Kontrolle besteht dann, wenn die Produkte bereits den Vertriebssektor erreicht haben, aber noch nicht dem Verbraucher zugänglich gemacht wurden. Wenn die gefährlichen Produkte jedoch schon auf dem Markt sind, ist zu differenzieren: Maßnahmen, die der Abwendung einer abstrakten Gefahr dienen und solche, die den Verbraucher vor konkreten Gefahren bewahren wollen. Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn die Gefährlichkeit wissenschaftlich *erwiesen* ist; lassen die wissenschaftlichen Erkenntnisse die Gefährlichkeit nur *vermuten*, besteht eine abstrakte Gefahr. Konkrete Gefahr reicht als Eingriffsvoraussetzung nicht aus, da dies in der Praxis dazu führt, daß die zuständigen Überwachungsbehörden erst nach dem ersten Unfall tätig werden. Die Anstrengungen laufen dann darauf hinaus, die Ausweitung der Gefahrenquelle zu verhindern. Solche Maßnahmen sind nicht mehr präventiv zu nennen, sie sind eher repressiv. Ausschließlich repressiver Natur sind Maßnahmen, die den Schadenseintritt voraussetzen.

Je früher Maßnahmen getroffen werden, umso besser ist der Verbraucher geschützt. Deshalb sind aus seiner Sicht vorbeugende Maßnahmen das beste Mittel eines wirksamen Verbraucherschutzes. Die Gesetze und Reformvorschläge der letzten Zeit lassen regelmäßig die Tendenz erkennen, den Katalog der Präventivmaßnahmen zu erweitern.

## 83 2 Die Kontrolle von Lebensmitteln

Schon lange, bevor die Verbraucherschutzbewegung in Europa begann, gab es in den einzelnen Ländern Gesetze zum Schutz der öffentlichen Gesundheit.

- **Dänemark:** Lebensmittelgesetz, 1973
- **Großbritannien:** Food and Drugs Act, 1955; The Materials and Articles in Contact with Food Regulation, 1978
- **Niederlande:** Warenwet, 1935
- **Bundesrepublik Deutschland:** Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz, 1974
- **Frankreich:** Code de la Santé Publique
- **Belgien:** Loi relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horti-

culture et de la pêche maritime, 1975; Loi relative à la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, 1977

— **Italien:** Gesetz Nr 283 von 1962

— **Irland:** Sale of Food and Drugs Act, 1875; Health Act, 1947 und 1953; Supply of Food and Drugs (Milk) Acts, 1935 und 1936

— **Luxemburg:** Loi du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels.

#### 84 (a) Anwendungsbereich

Die genannten Gesetze haben weitgehend den gleichen *Anwendungsbereich*. Im Mittelpunkt der gesetzgeberischen Aktivitäten steht das Bestreben, den Verbraucher vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln zu bewahren. Zusätzlich ist in den Gesetzen meistens die Möglichkeit vorgesehen, Vorschriften für Produkte zu erlassen, die auf die eine oder andere Weise in Kontakt mit Lebensmitteln kommen, z.B. Verpackungsmaterial, Haushaltsgeräte, Kochgeräte usw. Wohlgermerkt, die Befugnisse beziehen sich regelmäßig nur darauf, die hygienischen Anforderungen an diese Produkte bzw. ihre chemische Zusammensetzung zu beeinflussen. Der Anwendungsbereich der Lebensmittelgesetze erstreckt sich auch auf Wasch- und Reinigungsmittel, die ebenfalls indirekt mit Lebensmitteln in Berührung kommen können.

Unter dem Druck der Verbraucherschutzbewegung wurden die oben genannten Gesetze in den 60er und 70er Jahren novelliert. Der Inhalt der novellierten Gesetze wurde stark beeinflusst durch entsprechende Initiativen der EG. Insgesamt führte die Novellierung (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien) bzw. angestrebte Reform (Niederlande) zu einer wesentlichen Verbesserung der Rechtsposition des Verbrauchers. Der Anwendungsbereich der Gesetze wurde erweitert und vor allem die Eingriffsmöglichkeiten immer mehr zur Kontrolle des Produktionsprozesses hin verlagert.

#### 85 (b) Grundschemata

Das *Grundschemata* aller einzelstaatlichen Gesetze sieht wie folgt aus: die nationalen Lebensmittelgesetze beinhalten als Rahmengesetze nur allgemein gehaltene Regeln über die Herstellung und den Vertrieb. Diese allgemeinen Regeln werden ergänzt durch Verordnungen und/oder Normen von Fachausschüssen. Infolgedessen werden die entscheidenden Probleme stets in einer Reihe von Verordnungen gelöst. Verordnungsgeber ist im allgemeinen das zuständige Ministerium, das entweder von Gesetzes wegen verpflichtet ist, die betroffenen Geschäftskreise anzuhören (Niederlande), oder sie von sich aus anhört, was im Endeffekt auf dasselbe hinauslaufen dürfte. Eine Besonderheit ist aus den Niederlanden zu berichten: dort haben die Industrie- und Handelskammern das Recht, Qualitäts- und Sicherheitsnormen für Produkte aufzustellen, die für ihre (Zwangs-) Mitglieder ebenso verbindlich sind wie Rechtsvorschriften. Im Falle eines Nebeneinanders von Vorschriften der Industrie- und Handelskammern und des Staates werden die aufgrund des Lebensmittelgesetzes erlassenen Vorschriften sofort aufgehoben, sofern dies

keine Beeinträchtigung der öffentlichen Gesundheit oder des fairen Handels bedeutet. Diese Vorrangstellung der von den Industrie- und Handelskammern eingeführten Regeln soll auch nach der Reform des Warenwet erhalten bleiben. Zu den Kriterien, die bisher einer Aufhebung anderer Vorschriften entgegenstanden (öffentliche Gesundheit und fairer Handel) kommen nun aber noch die Sicherheit von Waren und die Produktinformation (Kapitel 2) hinzu.

Die Rechte der Verbraucher sind weniger das Resultat der Rahmengesetze, als der vielen Verordnungen, die zumeist in Umsetzung einschlägiger EG-Richtlinien erlassen wurden. Es versteht sich von selbst, daß ein Vergleich der Verordnungen den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würde. Von der Substanz her sind sie alle weitgehend gleich. Deshalb beschränken wir unsere Analyse auf die Frage, welche Mittel und Wege die Gesetzgeber benutzen, um die Verbraucher zu schützen. Drei Möglichkeiten sind zu unterscheiden, die im Folgenden nacheinander untersucht werden: vorbeugende Kontrollmaßnahmen (c), Maßnahmen, welche die Einhaltung der Gesetze gewährleisten sollen (d) und Sanktionsmöglichkeiten im Falle eines Verstoßes (e).

## 86 (c) *Vorbeugende Maßnahmen*

*Vorbeugende* Kontrollmaßnahmen sollen dafür sorgen, daß nur sichere Produkte hergestellt und verkauft werden. Lebensmittel unterliegen jedoch keiner Zulassungskontrolle. Ein solches Verfahren würde zwar den wirksamsten Gesundheitsschutz gewährleisten, wäre jedoch angesichts der Vielfalt von Produkten nur schwer realisierbar. In allen EG-Ländern funktioniert die Lebensmittelkontrolle in der Weise, daß der Gesetzgeber oder der Ordnungsgeber den Herstellern die Verwendung bestimmter Substanzen untersagt oder ihnen nur die Verwendung spezieller Zusätze erlaubt. Bisweilen sind solche Verbote oder Anordnungen im Gesetz selbst enthalten, bisweilen ist der Gesetzgeber ermächtigt, neue Gebote und Verbote zu erlassen oder allgemeine Verbote zu ergänzen. Kennzeichnungsvorschriften sorgen dafür, daß die Gebote und Verbote befolgt werden (Kapitel 2, Nr 36). Was das Gesetzgebungsverfahren selbst betrifft, so verbieten alle Gesetze zunächst einmal sämtliche Lebensmittel und Lebensmittelzusätze, die den Verbraucher gefährden können. Diese Bestimmungen sind das A und O des Verbraucherschutzes. Spezifiziert wird die Generalklausel durch eine Anzahl von Gesetzesvorschriften und dazu erlassenen Verordnungen, die sich z.B. auf die Zusammensetzung, die Verwendung fremder Substanzen, die Verhütung von Verunreinigungen, Transport- und Lagerbedingungen usw. beziehen können. Die einzelstaatlichen Gesetzgeber sind dabei folgendermaßen vorgegangen:

- die **britischen, niederländischen und deutschen** Gesetze enthalten Listen von verbotenen Substanzen
- die Gesetzgeber in **Frankreich, Belgien, Luxemburg und Italien** verfolgen denselben Zweck mit der Aufstellung von positiven Listen
- die **dänischen** Gesetze enthalten sowohl Listen von verbotenen Substanzen als auch positive Listen.

Eine interessante Neuerung zeigen der niederländische Gesetzesentwurf zur Änderung des Warenwet und das dänische Lebensmittelgesetz: sie ermächtigen

die zuständige Behörde, den Herstellern eine Garantie abzuverlangen, derzufolge ein Produkt bestimmte, gesundheitlich wertvolle Bestandteile enthält. Insofern ermöglicht das Gesetz also eine unmittelbare Beeinflussung der Qualität. Die Initiative dazu geht wohlgerne vom Gesetzgeber selbst aus.

In allen Ländern beschäftigten sich die Gesetzgeber besonders ausgiebig mit der Zulässigkeit von Lebensmittelzusätzen. Sie kamen letzten Endes zu dem Schluß, die Zulässigkeit von einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde abhängig zu machen. Insoweit scheint in allen EG-Ländern Übereinstimmung zu bestehen. Neben Maßnahmen, die sich auf die Kontrolle des Produkts beziehen, sehen die nationalen Gesetze regelmäßig Bestimmungen vor, die auf eine Kontrolle des Betriebes abzielen. Zu diesem Zweck muß jeder — und das gilt übereinstimmend für alle EG-Länder — der Lebensmittel produzieren will, den Beginn seiner Tätigkeit bei der zuständigen Behörde melden, und zwar einmal, um seine Qualifikation nachzuweisen, und zum anderen, weil Organisation und Struktur des Unternehmens gewisse Voraussetzungen erfüllen müssen. Die diesbezüglichen Rechtsvorschriften sind nicht immer in den Lebensmittelgesetzen, wohl aber in den einzelstaatlichen Gewerbeordnungen enthalten. Namentlich in Frankreich kommt der Herstellungserlaubnis eine immer größere Bedeutung zu. Da solche Regelungen jedoch nicht generell dem Verbraucherschutz dienen, wollen wir hier von einer detaillierten Analyse absehen.

#### 87 (d) Überwachungsmaßnahmen

Der Erfolg der Lebensmittelkontrolle steht und fällt mit einer schlagkräftigen *Überwachung*. In vielen Ländern sind infolge des technischen Charakters der Lebensmittelgesetze Zulassungs- und Prüfstellen für Lebensmittel entstanden. Auch die Zuständigkeiten des Staatsanwaltes in diesem Bereich wurden geklärt. Soweit wir feststellen konnten, sind in allen EG-Ländern besondere Behörden mit der Lebensmittelaufsicht betraut. Entsprechend der jeweiligen Staatsstruktur ist die Verwaltung entweder zentralisiert oder dezentralisiert (Beispiel: Niederlande und Bundesrepublik Deutschland). Die Hauptaufgabe dieser Behörden besteht darin, sich selbst davon zu überzeugen, daß die lebensmittelrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Der Umfang der dazu erforderlichen Befugnisse ist in den einzelstaatlichen Gesetzen vorgegeben. Diese erlauben

- das Betreten von Grundstücken, Büros und Geschäftsräumen
- die Besichtigung dieser Geschäftsräume und in gewissen Grenzen auch ihrer Umgebung
- die Einsichtnahme in geschäftliche Aufzeichnungen
- das Recht, Auskünfte zu verlangen.

Wichtiger als diese Maßnahmen ist jedoch die wissenschaftliche Überwachung. Sie ist eine Frage der Organisation und der Übertragung von gesetzlichen Befugnissen an Untersuchungslabors, welche die Lebensmittel analysieren, um festzustellen, ob sie den technischen und chemischen Standards der geltenden Lebensmittelvorschriften oder des Lebensmittelkodex, der amtlicherseits als geltendes Recht ebenfalls anerkannt wird, entsprechen. Der

Status dieser Laboratorien ist sehr unterschiedlich. Manche stehen unter direkter oder indirekter staatlicher Kontrolle (offizielle und von der Verwaltung kontrollierte Laboratorien), manche sind Privateinrichtungen, die mit amtlicher Genehmigung bestimmte Überwachungsfunktionen erfüllen. Die von diesen Einrichtungen am häufigsten angewendete Methode der wissenschaftlichen Untersuchung ist das Stichprobenverfahren.

## 88 (e) Sanktionen

Sind die Behörden einem Verstoß gegen das Lebensmittelrecht auf die Spur gekommen, stellt sich die Frage, wie sie gegen das betreffende Unternehmen vorgehen können. Die Sanktionsmittel lassen sich in verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Befugnisse unterscheiden.

— Die bedeutendsten verwaltungsrechtlichen Maßnahmen sind das Verbot, die gefährlichen Produkte weiter zu vertreiben, sowie die Verpflichtung des Herstellers, Produkte, die bereits auf den Markt gelangt sind, zurückzurufen. Während die Möglichkeit, ein Verbot auszusprechen, in den Gesetzen aller EG-Länder vorgesehen ist, kann ein Rückruf verfälschter, verdorbener oder schädlicher Lebensmittel dem Hersteller nur nach belgischem, dänischem und deutschem Recht und unter gewissen Einschränkungen nach französischem, luxemburgischem und niederländischem Recht zur Auflage gemacht werden. Nach dem französischen Gesetz sur les fraudes et falsifications von 1905, dem niederländischen Gesetz op de economische delicten und dem luxemburgischen Gesetz vom 25. September 1953 kann diese Maßnahme nur getroffen werden, wenn zuvor bereits einmal ein Verstoß gegen das Gesetz vorgelegen hat.

— Zuwiderhandlungen gegen die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen können in allen EG-Ländern mit Geldstrafen und in schweren Fällen sogar mit Gefängnisstrafen belegt werden. In der Bundesrepublik Deutschland sowie in Dänemark, Belgien, Luxemburg, Großbritannien, Irland und Italien ergibt sich das aus den jeweiligen Lebensmittelgesetzen. In den Niederlanden, in Frankreich und in Luxemburg sind diese Maßnahmen in den bereits zuvor erwähnten Strafgesetzen vorgesehen.

Zusätzlich zur Verhängung von Geld- oder Gefängnisstrafen gestatten die Gesetze noch die Beschlagnahme von Waren. Ein Urteil wird prinzipiell nur im Rahmen eines formellen strafrechtlichen Prozesses ausgesprochen. Das einzige Land, in dem einzelne Bürger in bestimmten Fällen strafrechtliche Verfahren anstrengen können, ist **Frankreich** (Kapitel 9, Nr 211).

## 89 (f) Zivilrechtliche Konsequenzen

Die zivilrechtlichen Auswirkungen eines Verstoßes gegen das Gesetz sind in den Lebensmittelgesetzen nicht geregelt. Normalerweise hat ein Verstoß gegen das Gesetz nicht die Unwirksamkeit des Vertrages zur Folge. Nur in seltenen Fällen wird in der Gesetzesverletzung gleichzeitig ein Verstoß gegen die guten Sitten zu erblicken sein. Von größerer Bedeutung für den Verbraucher ist die Tatsache, daß die Zuwiderhandlung gegen die Gesetze eine Haftung des Verletzers begründen kann (Nr 102).

Kosmetika sind heute ein fester Bestandteil unserer Konsumwelt. Der Aufschwung und das Vordringen dieses Industriezweiges auf dem Markt brachte für den Verbraucher zusätzliche Gefahren mit sich, zumal den Kosmetika neben Kräutern und Tinkturen zunehmend medizinische Substanzen beigemischt werden, um ihre Wirkung zu verbessern. Man denke nur an Hormonpräparate. Diesen Gefahren versuchten die einzelnen Länder mit einer verstärkten gesetzgeberischen Aktivität entgegenzuwirken. Die Entwicklung in den EG-Ländern stand weitgehend unter dem Einfluß der EG-Richtlinie von 1976 über Kosmetika.

Zu erwähnen sind folgende Rechtsvorschriften:

— In **Belgien** waren bislang drei Verordnungen maßgebend, die im Rahmen des alten Lebensmittelgesetzes von 1964 erlassen wurden. Auf der Grundlage des neuen Gesetzes vom 24. Januar 1977 wurde jedoch mittlerweile eine weitere Verordnung erlassen (Arrêté royal du 10. Mai 1978 relatif aux produits cosmétiques), die mit Wirkung vom 1. Mai 1979 eine vollkommen neue Regelung einführt. Darin wird zunächst einmal definiert, was unter Kosmetika zu verstehen ist. Außerdem wurden die Listen von verbotenen oder nur beschränkt zugelassenen Substanzen revidiert.

— In **Luxemburg** gilt das Gesetz von 1953 (ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels) auch für Kosmetika und Toilettenartikel. Besondere Vorschriften mit detaillierten Bestimmungen für Kosmetika gibt es nicht.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** unterliegen Kosmetika dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz. Es enthält eine Definition sowie eine Reihe von Verboten und Ermächtigungsgrundlagen. Eine erste Konkretisierung des Gesetzes ist durch die Verordnung vom 16. Dezember 1977 erfolgt. Sie befaßt sich im wesentlichen mit den Substanzen, die nicht oder nur eingeschränkt bei der gewerbsmäßigen Herstellung kosmetischer Mittel verwendet werden dürfen.

— In den **Niederlanden** erließ der königliche Staatsrat im Jahr 1968 aufgrund der ihm im Warenwet von 1935 zugestandenen Verordnungsbefugnisse eine Kosmetikverordnung, die am 19. Oktober 1976 geändert wurde.

— In **Dänemark** basieren die vorhandenen Vorschriften über die Kontrolle von Kosmetika auf dem Arzneimittelgesetz. Der Gesundheitsminister kann auf dem Verordnungswege regeln, daß kosmetische Artikel nach dem Arzneimittelgesetz behandelt werden müssen.

— In **Großbritannien** wurde auf der Grundlage einer EG-Richtlinie am 2. Januar 1979 eine Kosmetikverordnung erlassen.

— In **Italien** gab es bisher noch keine speziellen Bestimmungen über die Kontrolle von Kosmetika. In Erfüllung einer diesbezüglichen EG-Richtlinie wird jedoch z.Zt. ein entsprechender Gesetzesvorschlag beraten. Er soll regeln, welche Substanzen verboten und welche zugelassen sind und in welchen Grenzen.

— In **Irland** gibt es bisher noch keine einschlägigen Rechtsvorschriften.

— In **Frankreich** gelten neben dem Gesetz Nr 75.604 vom 10. Juli 1975 sur les produits cosmétiques et d'hygiène die Verordnungen vom 7. März 1977, 22.

März 1977 und 28. April 1977. Das Gesetz definiert, was Kosmetika sind, und enthält eine Liste der verbotenen Substanzen sowie der Substanzen, die nur in bestimmten Mengen in Kosmetika enthalten sein dürfen. Das oben erwähnte Gesetz ist Teil des Code de la Santé Publique, Art. L.658.

Der Vergleich dieser verschiedenen Gesetze und Bestimmungen lehrt uns, daß die einzelnen Länder Inhalt und Zweck der Kontrolle von Kosmetika entweder in ihren Lebensmittelgesetzen (Belgien, Luxemburg, Bundesrepublik Deutschland, Niederlande) oder im Arzneimittelgesetz (Dänemark) geregelt haben.

Alle Vorschriften und Entwürfe stimmen unabhängig von ihrer jeweiligen Ausgestaltung darin überein, daß sie für Kosmetika ein ähnliches Kontrollsystem wie für Lebensmittel vorsehen. Die Gesetzgeber stellen Verbote auf, welche die Hersteller zwingen, sich an die Listen von verbotenen oder zugelassenen Substanzen zu halten. Insofern gelten die obigen Ausführungen weitgehend auch für den Kosmetikbereich. Gleichwohl seien hier noch einige wichtige Unterschiede aufgezeigt:

Besondere Erwähnung verdient die Verschärfung der vorbeugenden Kontrolle von Kosmetika in Gestalt einer vorherigen Anmeldung, wie sie im belgischen und im französischen Gesetz sowie in dem italienischen Entwurf vorgesehen ist. Nach dem französischen und dem in Vorbereitung befindlichen italienischen Gesetz muß der Hersteller eines neuen kosmetischen Artikels eine vollständige Dokumentation über die Zusammensetzung und die Schädlichkeit seines Produkts vorlegen, bevor er es auf den Markt bringt. Der französische Hersteller ist dazu von rechts wegen verpflichtet, der italienische muß den Gesundheitsminister nur auf Anfrage informieren. Nach belgischem Recht (Gesetz von 1977) ist der König ermächtigt zu verlangen, daß bestimmte Kosmetika zunächst registriert werden. Bisher hat er von dieser Befugnis noch keinen Gebrauch gemacht. Die hier beschriebenen Kontrollsysteme beinhalten jedoch kein echtes Zulassungsverfahren, darin liegt der wesentliche Unterschied gegenüber der Kontrolle von Arzneimitteln.

## 91 4 Die Kontrolle von Arzneimitteln

Einschlägige Rechtsvorschriften:

- **Irland:** Food and Drugs Act, 1875
- **Großbritannien:** Food and Drugs Act, 1955; Medicines Act, 1968
- **Italien:** Erlaß Nr 478, 1927
- **Niederlande:** Wet op de genees middelen vor ziening, 1958
- **Luxemburg:** Gesetz vom 4. August 1975 und Durchführungsverordnung vom 12. November 1975
- **Belgien:** Loi sur le contrôle des médicaments, 1964
- **Dänemark:** Heilmittelgesetz, 1975
- **Frankreich:** Code de la Santé Publique
- **Bundesrepublik Deutschland:** Arzneimittelgesetz, 24. August 1976

## 92 (a) Vorbeugende Maßnahmen

Erklärtes Ziel aller Arzneimittelgesetze ist der effektive Schutz des Verbrauchers vor schädlichen Arzneimitteln. Nach einhelliger Meinung kann

dieses Ziel nur durch eine geeignete, vorbeugende Kontrolle erreicht werden. Hinsichtlich des Umfangs und der Intensität präventiver Kontrollmaßnahmen bestehen allerdings innerhalb der EG erhebliche Unterschiede. Wir können zwischen vier Kontrollsystemen unterscheiden:

— Der Verkauf von schädlichen Arzneimitteln ist verboten; bei Zuwiderhandlungen macht sich der Hersteller strafbar. Auf diese bescheidene Möglichkeit beschränkt sich das Kontrollsystem in **Irland** und **Großbritannien** (gemäß dem Food and Drugs Act von 1955). Die maßgebliche Bestimmung lautet wie folgt: 'Niemand darf zum Nachteil des Käufers ein Lebensmittel oder ein Arzneimittel verkaufen, das nicht die Beschaffenheit, Substanz und Qualität des vom Käufer verlangten Artikels hat'. Bei Prozessen, die auf der Grundlage dieses Artikels geführt werden, bedarf es keines Nachweises eines tatsächlichen Schadens.

— In **Italien**, in **Großbritannien** (nach dem Medicines Act von 1978) und in den **Niederlanden** dürfen Arzneimittel erst auf den Markt gebracht werden, wenn sie vom Hersteller bei der zuständigen Behörde angemeldet und dort registriert worden sind. In allen Ländern sind die Hersteller verpflichtet, gewisse Unterlagen vorzulegen. Der Umfang der darzubringenden Unterlagen ist allerdings etwas verschieden. Die höchsten Anforderungen in dieser Beziehung stellen offenbar die Niederlande, wo die Hersteller u.a. über die Zusammensetzung und die Wirkung sowie die etwaigen Nebenwirkungen des Arzneimittels Auskunft geben müssen. In Großbritannien verlangt der Ausschuß für Arzneimittelsicherheit vom Hersteller lediglich spezielle Informationen über Tests. Die Tätigkeiten der niederländischen, italienischen und britischen Behörden beschränken sich auf die bloße Registrierung; eine materielle Prüfungsbefugnis steht ihnen nicht zu.

— Die **belgischen** Bestimmungen sind etwas strenger. Zunächst einmal besteht eine Registrierungspflicht für Arzneimittel. Der Hersteller muß die Harmlosigkeit eines Arzneimittels nachweisen, indem er u.a. die Ergebnisse von analytischen, pharmakologischen, toxikologischen und klinischen Untersuchungen vorlegt. Er muß jedoch keinen Wirksamkeitsnachweis erbringen. Das Gesetz verlangt von ihm lediglich den Nachweis, daß das Mittel nicht schädlich (*pas nuisible, innocuité*) ist. In Bezug auf die Informationspflicht sind die Anforderungen in Luxemburg ungefähr dieselben wie in Belgien. Der Hersteller ist jedoch nicht verpflichtet, die mögliche Harmlosigkeit (*innocuité*) nachzuweisen. Dagegen *kann* der Gesundheitsminister einen Nachweis über die potentielle Harmlosigkeit verlangen, desgleichen über die therapeutische Wirksamkeit.

— Umfangreiche Kontrollbefugnisse haben die Behörden in **Dänemark**, in **Frankreich** und seit kurzem auch in der **Bundesrepublik Deutschland**, wo für jedes Arzneimittel, das auf den Markt gebracht werden soll, ein Wirksamkeitsnachweis erbracht werden muß. Die Beweislast liegt auf Seiten des Herstellers, der die Ergebnisse von analytischen, pharmakologischen, toxikologischen und klinischen Untersuchungen vorlegen muß, um dieser Pflicht nachzukommen. Die Zulassung wird nicht erteilt, wenn es dem Hersteller nicht gelingt, die Wirksamkeit des Arzneimittels nachzuweisen.

In Dänemark muß für ein Arzneimittel, dessen Zulassung beantragt ist, nicht nur der Wirksamkeitsnachweis erbracht werden, sondern das Mittel muß

außerdem eine Neuerung im Sinne des Arzneimittelgesetzes sein, d.h., es muß aus medizinischer Sicht geeigneter sein als andere bereits zugelassene Arzneimittel. Auf diese Weise bleibt die Menge der zugelassenen Arzneimittel beschränkt, somit überschaubar und kontrollierbar. So kommt es, daß auf dem dänischen Markt — verglichen mit dem deutschen Markt — nur ein Zehntel der Arzneimittel vorzufinden sind. Trotz der positiven Erfahrungen, die in Dänemark sowie in Norwegen und Schweden mit diesem System gemacht wurden, konnte sich der deutsche Gesetzgeber nicht entschließen, bei der Änderung des Arzneimittelgesetzes eine ähnliche Regelung einzuführen.

Allein ein Kontrollsystem, wie es in Dänemark, in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland existiert, bietet einigermäßen Gewähr, daß den mit der Herstellung, der Vermarktung und der Anwendung moderner hochwirksamer Arzneimittel verbundenen Gefahren vorgebeugt werden kann. Bedauerlicherweise haben bisher nur ganz wenige Länder die erste EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Arzneimittel vom 26. Januar 1965 befolgt, in der eben jenes zuvor beschriebene Zulassungsverfahren vorgesehen war. Genau genommen wird dieses Verfahren sogar nur in zwei Ländern angewendet, denn das deutsche Gesetz wird mit all seinen Konsequenzen erst im Jahr 1990 in Kraft treten. Bis dahin unterliegen Arzneimittel, die bereits mehrere Jahre auf dem Markt sind und noch keinen Schaden bei den Verbrauchern hervorgerufen haben, keinem Zulassungsverfahren. Auch wenn die inhaltliche Kontrolle der Arzneimittel aus der Sicht der Verbraucher ein wesentlicher Schritt vorwärts ist, darf man nicht die Gefahr vergessen, die der obigen Lösung insofern innewohnt, als staatliche Behörden über den jeweiligen Stand der medizinischen Wissenschaft entscheiden. Übertriebene bürokratische Anforderungen an den Wirksamkeitsnachweis könnten dazu führen, daß Arzneimittel mit therapeutischer Wirkung aus dem Verkehr gezogen werden, denen sehr wohl therapeutische Wirkungen zukommen, die aber nicht in ausreichendem Maße nachgewiesen werden können, z. B. durch einen klinischen Test.

### 93 (b) *Grundschemata der Gesetze*

Läßt man das Zulassungsverfahren als Kernstück im System der vorbeugenden Kontrollmaßnahmen zum Schutz der Verbraucher einmal beiseite, so zeigen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eine weitgehende Übereinstimmung. Die Arzneimittelgesetze sind ebenso wie die Lebensmittelgesetze Rahmengesetze, weshalb wir auf die vorangehenden Ausführungen verweisen. Die Gesetze enthalten durchweg neben dem Zulassungsverfahren eine Generalklausel, wonach alle Arzneimittel verboten werden können, die den Verbraucher gefährden. Die Generalklausel wird durch geeignete Bestimmungen präzisiert, wobei zum Schutz der Verbraucher vorbeugende Verordnungen erlassen werden können. Dem Verbotssystem kommt jedoch nicht die Bedeutung zu, die es im Lebensmittelrecht hat. Andererseits sind die Maßnahmen, die auf die Kontrolle der fachlichen Qualifikation der Hersteller abzielen, umso stärker ausgebildet. In allen EG-Ländern bedürfen die Hersteller von Arzneimitteln einer besonderen Erlaubnis. Bevor sie ihre Tätigkeit aufnehmen, müssen sie nachweisen, daß die an der Herstellung beteiligten Personen die notwendigen fachlichen Voraussetzungen erfüllen. Die

Vorschriften über die Gewährung einer Herstellungserlaubnis sind eng mit denjenigen verknüpft, die eine Kontrolle des Produktionsablaufs ermöglichen. Neben den Anforderungen an Herstellung, Aufsicht, Lagerung, Verpackung, Lagerhaltung und Buchführung können auch Bedingungen hinsichtlich des Personals, der Qualität der Räumlichkeiten und der sanitären Anlagen aufgestellt werden. Inhalt und Umfang der Vorschriften für die betriebliche Organisation sind nicht in allen Ländern dieselben, aber überall gibt es diese oder jene Eingriffsmöglichkeiten. Am ausführlichsten scheinen diese Möglichkeiten im deutschen Arzneimittelgesetz geregelt zu sein, ohne daß bisher von dem Ermächtigungsvorbehalt Gebrauch gemacht wurde.

Wie im Lebensmittelsektor ist auch im Arzneimittelsektor eine Überwachung der Arzneimittel herstellenden Betriebe notwendig. Den zuständigen staatlichen Stellen fällt die Aufgabe zu, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu kontrollieren. Deren Befugnisse, beispielsweise Stichprobenentnahme, interne Anhörungen, Recht auf Information usw., entsprechen weitgehend denjenigen im Lebensmittelrecht.

#### 94 (c) *Sanktionen*

Die verwaltungsrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten sind auf die jeweiligen Kontrollsysteme zugeschnitten. Generell haben die Behörden die Möglichkeit, Arzneimittel aus den Regalen zu nehmen, ihren Vertrieb zu verbieten und sogar ihren Rückruf anzuordnen. Zusätzlich enthalten das belgische und das deutsche Arzneimittelgesetz strafrechtliche Bestimmungen für den Fall eines Verstoßes gegen die gesetzlichen Vorschriften durch den Hersteller, den Importeur oder eine andere, für die Herstellung und Verteilung von Arzneimitteln verantwortliche Person. In solchen Fällen werden in erster Linie Geldstrafen, in schweren Fällen auch Gefängnisstrafen verhängt.

### 5 **Die Kontrolle von anderen Produkten als Lebensmitteln, Kosmetika und Arzneimitteln**

#### 95 (a) *Bedeutung von Produktstandards*

Außerhalb des Lebensmittel-, Kosmetika- und Arzneimittelbereichs ist die Rechtssituation in den EG-Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die Gesetzgeber haben zwar die Notwendigkeit eines verstärkten Schutzes der Verbraucher vor gefährlichen und schädlichen Produkten erkannt, aber sie sind sich über den Weg, der zu diesem Ziel führt, nicht einig. Das liegt einmal daran, daß die Vielfalt der Produkte die Kontrollmöglichkeiten der Regierung einschränkt. Ein Zulassungsverfahren als sinnvollste Maßnahme der vorbeugenden Kontrolle kommt, wenn überhaupt, nur bei den Produkten in Frage, die den Verbraucher über das normale Maß hinaus gefährden. Dazu gehören z.B. Gifte, explosive Stoffe und gewisse Chemikalien. Insoweit bestehen Sondergesetze, die z.T. eine Zulassung nach vorheriger Kontrolle durch die Regierung vorsehen. Weitaus wichtiger für den Verbraucher sind jedoch die vielen technischen Geräte, mit denen er täglich in Berührung kommt. Hier kollidieren gesetzgeberische Initiativen mit eingessenen Privilegien der Wirtschaft, so daß

grundlegende Reformen nur schwer durchführbar erscheinen. Die meisten Produkte werden heutzutage nach Maßgabe technischer Normen hergestellt, deren Ausarbeitung traditionell in den Händen der Wirtschaft liegt. Der Nachteil für den Verbraucher besteht darin, daß auch Produktstandards, die von den Herstellern selbst festgelegt wurden, grundsätzlich nicht für alle Beteiligten verbindlich sind. Das heißt, daß nicht einmal die Einhaltung industrieller Mindeststandards zum Schutz der Verbraucher gewährleistet ist. Vor dem Hintergrund dieser in allen EG-Ländern gleichen Ausgangssituation lassen sich einige unterschiedliche Tendenzen erkennen.

— Die EG-Staaten bemühen sich, durch gesetzliche Maßnahmen oder Vereinbarungen ihren Einfluß auf die Normgebungstätigkeit zu verstärken. Interessanterweise wurde bisher noch nie der Versuch unternommen, die Normung voll und ganz der staatlichen Kontrolle zu unterstellen. Die Bestrebungen gehen vielmehr in Richtung auf eine Beteiligung des Staates und bisweilen auch der Verbraucherverbände an der Normgebungstätigkeit (Nr 96).

— In **Belgien**, in der **Bundesrepublik Deutschland**, in **Italien** und in **Großbritannien** müssen *bestimmte* Produkte den für die Verbraucher notwendigen Sicherheitsanforderungen entsprechen. Für die Hersteller hat das zur Folge, daß die Produktnormen für sie verbindlich werden. Das geschieht jedoch nicht im Wege einer direkten Bezugnahme auf die von der Privatindustrie aufgestellten Normen in den Gesetzen, sondern in der Weise, daß Produkte, die unter das Gesetz fallen, als ausreichend sicher gelten, wenn sie den einzelstaatlichen Normen entsprechen (Nr 97).

— **Frankreich**, **Großbritannien** und **Irland** haben sich für einen völlig anderen Weg entschieden, **Dänemark** wird ihnen wahrscheinlich bald folgen. In diesen Ländern erinnern die einschlägigen Gesetze stark an die Lebensmittelgesetze, d. h., sie sind reine Rahmengesetze, die den Behörden viel Spielraum zur Festlegung der Sicherheitsanforderungen für bestimmte Produkte auf dem Verordnungsweg einräumen. Die Rahmengesetze selbst haben keinen unmittelbaren Effekt. Ein Schutz besteht nur insofern, als die Ermächtigungsgrundlagen durch Verordnungen konkretisiert werden (Nr 98). Damit haben die zuständigen Behörden die Möglichkeit, entweder die von der Industrie aufgestellten Normen für verbindlich zu erklären, oder selbst die notwendigen Sicherheitsanforderungen für die Produkte festzulegen. Je nachdem, wie präzise die Sicherheitsanforderungen definiert sind, verschwimmen die Grenzen zwischen den von der Regierung erlassenen Verordnungen und den von der Privatindustrie erarbeiteten Normen. Letzten Endes haben die Gesetzgeber damit die Möglichkeit eröffnet, Sicherheitsstandards einzuführen, ohne die ganze Maschinerie der privaten Normgebungstätigkeit übernehmen zu müssen.

— In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß auch in manchen Lebensmittelgesetzen die Möglichkeit vorgesehen ist, für bestimmte Bedarfsgegenstände Regelungen zu treffen (Nr 99).

## 96 (b) Normungseinrichtungen

Die wichtigsten einzelstaatlichen Normungsinstitute sind folgende:

- Deutsches Institut für Normung e.V.; Verband deutscher Elektrotechniker e.V.

- Association Française de Normalisation (AFNOR)
- Institut Belge de la Normalisation (IBN) für Industrieprodukte; Centre Electro Technique Belge für elektrische Haushaltsgeräte (CEB)
- British Standards Institution (BSI)
- Dänischer Normungsrat
- Comitato Elettrotecnico Italiano (CEI)
- Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) mit seiner elektrotechnischen Fachabteilung, dem Nederlands Elektrotechnisch Comité
- Irish Institute for Industrial Research and Standards.

Alle Institute sind staatlich anerkannte, privatrechtlich organisierte Einrichtungen. Das Verfahren der Normgebung selbst ist in den einzelnen EG-Ländern sehr unterschiedlich geregelt:

— In **Frankreich** ist das Verfahren gesetzlich verankert (Gesetz von 1941 und zahlreiche spätere Ergänzungen). Das gesamte Verfahren wird von einem Normungsbeauftragten, der vom Industrieminister ernannt wird, beaufsichtigt und geleitet. Die Regierung hat einen weitreichenden Einfluß auf die Gestaltung der einzelnen AFNOR-Organe. Jede Norm muß ein Genehmigungsverfahren (homologation) durchlaufen, bei dem geprüft wird, ob die Norm dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft.

— Ebenso wie in Frankreich ist auch in **Belgien** für das IBN und das CEB ein gesetzliches Genehmigungsverfahren vorgeschrieben, und zwar in den Verordnungen, mit denen diesen beiden Organisationen die Verwendung der Warenzeichen BENOR (Verordnung vom 10. April 1954) und CEBEC (Verordnung von 13. August 1957) zugestanden wurde. Im wesentlichen entspricht das belgische Genehmigungsverfahren dem französischen.

— Alle **übrigen EG-Länder** haben die Einzelheiten des Normgebungsverfahrens den nationalen Instituten überlassen, was jedoch nicht bedeutet, daß die staatlichen Organisationen keinerlei Einfluß hätten. Zum Teil sind die gegenseitigen Beziehungen vertraglich geregelt, wie etwa in der Bundesrepublik Deutschland. In der Regel sind die Regierungen an den Verfahren beteiligt, verfügen aber über keine Entscheidungsgewalt und haben keine Prüfungsbefugnisse.

Ähnlich unterschiedlich ist die Beteiligung der Verbraucher an dem Normgebungsverfahren ausgestaltet. In der Bundesrepublik Deutschland, in England und in den Niederlanden sorgt ein besonderer Ausschuß mit lediglich beratender Funktion für die Vertretung der Verbraucherinteressen. Im dänischen Normungsrat sind der dänische Verbraucherrat und die dänische Hauswirtschaft vertreten. In Belgien nehmen die Verbraucherverbände an der Normung überhaupt nicht teil. Als Folge des privatrechtlichen Charakters der Normungsinstitute sind die aufgestellten Normen für die betroffenen Hersteller im Prinzip nicht verbindlich.

In Frankreich und in Belgien ist die Rechtslage anders. Der zuständige französische Minister kann bestimmte Normen für rechtsverbindlich erklären (Verordnung von 1941). Dasselbe kann der belgische König tun, wenn die Mehrheit der Hersteller oder Lieferanten einer Branche einen entsprechenden Antrag an ihn richtet (Verordnung von 1935). Anders als in Frankreich ist diese Befugnis des belgischen Königs jedoch nicht mit der Regelung des Geneh-

migungsverfahrens verknüpft. Die belgische Verordnung von 1935 stellt für die belgische Regierung lediglich eine weitere Möglichkeit der Einflußnahme auf das Normgebungsverfahren dar. In beiden Ländern wird von dieser Befugnis jedoch nur selten Gebrauch gemacht.

Eine nicht für verbindlich erklärte Norm ist für den Verbraucher nur dann relevant, wenn sich der Vertragspartner in einer entsprechenden Vertragsklausel verpflichtet, sich an eben diese Norm zu halten.

## 97 (c) Sonderregelungen

Zum besseren Schutz der Sicherheit des Verbrauchers wurden in Belgien, in der Bundesrepublik Deutschland, in Großbritannien und in Italien Sondervorschriften für besonders gefährliche Produkte erlassen. Sie verpflichten in erster Linie die Hersteller, nur sichere Produkte herzustellen, die keine Gefahr für den Verbraucher bedeuten. Nach dem Anwendungsbereich der Gesetze läßt sich wie folgt differenzieren:

— Die **belgische** Verordnung von 1977 (Art. 4) gilt für Apparate und elektrische Maschinen. Die gesetzliche Verpflichtung besteht gleichermaßen für Importeure und Händler.

— Das **deutsche** Gerätesicherheitsgesetz von 1968/1979 (§3) unterwirft technische Arbeitsmittel denselben Anforderungen. Zu den technischen Arbeitsmitteln zählen gebrauchsfertige Geräte, namentlich Werkzeuge, aber auch Haushaltgeräte, Sport- und Freizeitgeräte sowie Spielzeug, *nicht* aber Geräte der Unterhaltungselektronik. Nach dem deutschen Gesetz sind nur Hersteller und Importeure gehalten, bei der Herstellung oder Einfuhr von Produkten so zu verfahren, daß Benutzer oder Dritte vor etwaigen Gefahren für Leib und Leben geschützt sind. Durch eine 1979 verabschiedete Gesetzesänderung werden in beschränktem Umfang auch Händler in den Adressatenkreis des Gesetzes einbezogen.

— Das **britische** Gesetz über Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit von 1974 (Art. 6) bezieht sich auf Gegenstände für den Arbeitsgebrauch. Konstrukteure, Hersteller, Importeure, Händler und Monteure haben im Rahmen des Vertretbaren dafür zu sorgen, daß diese Gegenstände sicher sind. Spezielle Regeln für einzelne Produkte sind aufgrund des Consumer Protection Act, 1961 und des Consumer Safety Act, 1978, ergangen.

— Das **italienische** Gesetz über Verbrauchsgüter gilt nur für kleine Haushaltgeräte. Die Überwachung der Produktionsstandards in diesem Bereich ist in dem Gesetz Nr 791 von 1977 geregelt. Für die entsprechenden Durchführungsverordnungen ist der Industrie- und Handelsminister zuständig.

Alle vier Rechtsvorschriften gleichen sich insofern, als sie die angesprochenen Personenkreise verpflichten, auf Gesundheit und Eigentum der Verbraucher zu achten, ohne jedoch ausdrücklich auf die von den nationalen Normungsorganisationen aufgestellten Produktstandards Bezug zu nehmen. Produkte, die unter die Gesetze fallen, gelten jedoch als sicher, wenn sie den nationalen Produktstandards entsprechen. Indirekt wird so erreicht, daß die Produktstandards für den Hersteller verbindlich sind. Im Ausmaß der Verbindlichkeit besteht zwischen belgischem und deutschem Recht ein wesentlicher Unterschied. Seit Erlass des belgischen Gesetzes müssen belgische Produkte, wenn sie nicht inter-

nationalen oder europäischen Normen entsprechen, oder wenn es solche Normen überhaupt nicht gibt, ein Gütezeichen (CEBEC) tragen, welches ihre Übereinstimmung mit der Produktnorm dokumentiert. Nach deutschem Recht kann der Hersteller oder Importeur die Sicherheit eines Produkts auch auf andere Weise als durch Erfüllung der deutschen Produktnormen gewährleisten.

Wendet man die klassische Einteilung in präventive und repressive Kontrollmaßnahmen auf die Gesetzgebung an, so ergibt sich folgendes Bild: der Gesetzgeber akzeptiert die von der Industrie aufgestellten Normen, die z.T. den Verbraucherinteressen nur ungenügend Rechnung tragen. Nur die deutsche Regierung kann Produktstandards erstellen, wenn in einem bestimmten Industriezweig keine vorhanden sind. Die zuständige deutsche Behörde hat von dieser Befugnis jedoch noch keinen Gebrauch gemacht. Daher hängt die Reichweite der Kontrolle (ob präventiv oder repressiv) davon ab, inwieweit die Aufsichtsbehörden befugt sind, die Einhaltung der Produktstandards zu kontrollieren. Solche Aufsichtsbehörden gibt es in der Bundesrepublik Deutschland (Gewerbeaufsichtsämter), in Großbritannien (National Health and Safety Executive) und in Belgien. In Italien müssen die entsprechenden Gremien noch vom Industrie- und Handelsminister benannt werden.

Die staatliche Kontrolle ist vorwiegend repressiver Art, d.h., daß die Behörden im allgemeinen erst tätig werden, wenn der Schaden bereits eingetreten ist. Wenn die Gefährlichkeit eines Produkts erwiesen ist, kann die zuständige Behörde oder der zuständige Minister Sanktionen verhängen.

- Alle Rechtsvorschriften bieten die Möglichkeit, den weiteren Verkauf des Produkts zu verbieten
- Nur nach belgischem Recht ist ein Rückruf möglich
- Alle vier Gesetze beinhalten strafrechtliche Sanktionen für den Fall eines Verstoßes der verantwortlichen Personen gegen die ihnen vom Gesetzgeber auferlegten Pflichten.

## 98 (d) *Rahmengesetze*

Rahmengesetze, durch welche die zuständigen Behörden ermächtigt werden, die Sicherheitsanforderungen für bestimmte Produkte auf dem Verordnungswege festzulegen, gibt es in folgenden Ländern:

— **Großbritannien:** Der Consumer Safety Act von 1978, der an die Stelle des 1971 geänderten Consumer Protection Act von 1961 getreten ist, soll ebenso wie dieser für mehr Sicherheit beim Gebrauch bestimmter Gegenstände (mit Ausnahme von Lebensmitteln, Arzneimitteln, Heilmitteln und Kraftfahrzeugen) sorgen. Es ermächtigt den Staatssekretär für Handel, unter dem Aspekt der Sicherheit Vorschriften zur Verbesserung des Verbraucherschutzes zu erlassen. In dieser Hinsicht brachte das Consumer Safety Act eine Erweiterung der Befugnisse des Staatssekretärs. Die Vorschriften können sich auf Inhalt, Struktur, Verpackung oder Kennzeichnung der Waren beziehen. Schon unter dem alten Gesetz ergingen zahlreiche Verordnungen, die seither in Kraft sind. Bisher gibt es Vorschriften für folgende Produkte: Ölöfen, Nachhemden, Spielwaren, Ständer für Babytragetaschen, Farbcodes für elektrische Geräte, Heizdecken, Kochgeräte, Haushaltswärmeegeräte, Bleistifte, Federhalter, Buntstifte, elektrische Haushaltsgeräte, Kosmetika (Nr 90),

Kinder- und Sportwagen. Die Vorschriften legen die Normen fest, denen die Waren entsprechen müssen. In der Regel handelt es sich dabei um die von der British Standard Institution (BSI) aufgestellten Produktnormen, die andernfalls nicht verbindlich wären, da sie ja von einer privatrechtlichen Organisation stammen.

— **Irland:** Der Industrial Research and Standards Act von 1961 gleicht in einigen Punkten dem Consumer Protection Act von 1961 in Großbritannien, regelt darüberhinaus aber die Forschungsmethoden sowie das Verfahren und die Praxis der Normgebungstätigkeit. Das Institute for Industrial Research and Standards hat bereits Normen für Kindernachthemden, Spielzeug, elektrische Geräte, Wohnwagen und Wohnmobile ausgearbeitet, die dann in entsprechende Rechtsvorschriften übernommen wurden.

— **Frankreich:** Das Gesetz von 1978 (Loi sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services) stellt allgemeine Maßstäbe für Sicherheit und Fairness (loyauté) auf. Das Gesetz beinhaltet eine allgemeine Ermächtigung zum Erlass von Vorschriften über Herstellung, Einfuhr, Kauf, Verkauf, unentgeltliche Verteilung, Kennzeichnung, Verpackung und Gebrauch von Gütern, die eine Gefahr für Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher darstellen. Dieses Schema entspricht dem der bereits bekannten Rahmengesetze für den Lebensmittelsektor. Der Inhalt des Gesetzes wird letzten Endes durch Verordnungen festgelegt.

— **Dänemark:** In Dänemark ist eine ähnliche Regelung in Gestalt einer Generalklausel in Aussicht.

Das britische, das irische und das französische Gesetz unterscheiden sich im Anwendungsbereich. Das französische und das britische Gesetz stellen zur Zeit den konsequentesten Versuch dar, die Verbraucher umfassend vor Gefahren, die aus technischen Produkten resultieren, zu schützen. Die Gesetze erstrecken sich auf nahezu alle Produkte, für die Vorschriften zum Schutz der Verbrauchersicherheit auf allen Stufen der Produktion und Vermarktung erlassen werden können. Nach dem französischen Gesetz können sogar Regierungsstellen auf Antrag der Ministerien im Bereich des Gesundheitswesens und der Sicherheit Normen aufstellen. Die Schwäche der Gesetze liegt eindeutig darin, daß sie erst in Verordnungen umgesetzt werden müssen, um überhaupt eine Wirkung zu haben. Die Erfahrungen mit vergleichbaren Regelungen im Lebensmittelsektor geben Anlaß zur Skepsis.

Auch hinsichtlich der Sanktionen gibt es beträchtliche Unterschiede.

— *Verwaltungsrechtliche Maßnahmen:* Sowohl nach dem französischen, als auch nach dem britischen und dem irischen Gesetz kann der weitere Verkauf einer Ware verboten werden. Nach dem französischen Gesetz kann der zuständige Minister sogar den Rückruf der gefährlichen Produkte oder ihre Zerstörung anordnen. Im britischen Gesetz sind solche Befugnisse nicht vorgesehen. Der Staatssekretär kann es lediglich einzelnen Händlern zur Auflage machen, ihre Kunden auf eigene Kosten vor den Gefahren zu warnen, die aus den von ihnen verkauften Produkten resultieren.

— *Strafrechtliche Sanktionen* sind vorwiegend im französischen Gesetz sur la répression des fraudes et falsifications en matière de produits et de services, geändert 1978, vorgesehen. Das Gesetz verbietet unter Strafandrohung jeden Täuschungsversuch hinsichtlich der Beschaffenheit eines Produkts, seiner

Herkunft, seiner wesentlichen Eigenschaften, seiner Menge und seiner Verwendung. Der Hersteller und auch der Händler macht sich strafbar, wenn er auf die mit dem Gebrauch eines gefährlichen Produkts verbundenen Gefahren nicht ausreichend aufmerksam macht. Das setzt allerdings voraus, daß ein Vertrag abgeschlossen wird.

## 99 (e) Anwendung der Lebensmittelgesetze

Das niederländische, das deutsche, das belgische und das luxemburgische Lebensmittelgesetz erstrecken sich nicht nur auf Lebensmittel im eigentlichen Sinne, sondern auch auf gewisse Konsumgüter, die mit Lebensmitteln weder direkt noch indirekt etwas zu tun haben.

— **Niederlande:** Nach Art. 1 des Warenwet fallen auch die von der Königin und dem Rat bestimmten Gegenstände unter das Gesetz, beispielsweise Mopedhelme und Spielwaren.

— **Bundesrepublik Deutschland:** Im deutschen Lebensmittelgesetz werden Bedarfsgegenstände separat behandelt, ohne daß der Begriff genau definiert wird. Die Vorschriften erstrecken sich auf so unterschiedliche Erzeugnisse wie Spielwaren, Waschmittel und Reinigungsprodukte.

— **Belgien:** Wie in **Luxemburg** lautet auch hier der einschlägige Begriff: 'produits d'usuel'. Bisher fielen darunter nur Spielwaren, Bleistifte und Buntstifte.

Selbst in dem engen Rahmen dieser Gesetze haben die zuständigen Behörden von ihrer Verordnungsbefugnis kaum Gebrauch gemacht, was bedeutet, daß der Verbraucherschutz in den meisten Fällen nur auf dem Papier steht. Die Einbeziehung mancher Produkte in die Lebensmittelgesetze mag darauf zurückzuführen sein, daß der gesundheitliche Aspekt des Verbraucherschutzes gegenüber dem Sicherheitsaspekt überwiegt. Gerade mit Spielwaren, Bleistiften und Buntstiften befassen sich aber auch der britische Consumer Protection Act und der irische Industrial Research and Standards Act.

## 100 6 Kritische Würdigung

Die EG-Länder haben die Kontrolle von Lebensmitteln weitgehend harmonisiert. Seit ihrem Bestehen hat die EG die Entwicklung auf diesem Gebiet vorangetrieben. Zahlreiche Richtlinien veranschaulichen das. Eine bedeutende Richtlinie erging auch auf dem Kosmetiksektor. Sie wurde jedoch insofern noch nicht in die Praxis umgesetzt, als die Länder, in denen keine besondere Kontrolle in diesem Bereich vorgesehen ist, keinerlei Anstalten machen, ihre Gesetze dahingehend zu ändern. Im Arzneimittelsektor ist die Situation problematisch. Obwohl es bereits seit 13 Jahren eine diesbezügliche Richtlinie gibt, haben bisher nur 3 Länder ein Kontrollverfahren für die Zulassung von Arzneimitteln eingeführt. Das ist umso bedauerlicher, als sich die potentielle Gefährdung durch Arzneimittel, die nicht ausreichend getestet wurden, durch die Vielzahl der Produkte eher noch erhöht. Deshalb erscheint uns die dänische Lösung — um zugelassen zu werden, muß ein Arzneimittel einen Neuheitswert aufweisen — anstrebenswert. Während sich in den oben erwähnten Bereichen immerhin Ansätze einer Entwicklung hin zu einer

verstärkten vorbeugenden Kontrolle abzeichnen, ist die Situation in allen anderen Bereichen, in denen es um gefährliche Produkte geht, eher verwirrend. Obwohl die einzelstaatlichen Gesetzgeber prinzipiell die potentiellen Gefahren industriell gefertigter Produkte erkannt haben, konnten sie sich, außer in Frankreich und in England, bisher noch nicht zu einer Entscheidung über eine umfassendere Kontrolle durchringen. Zunächst müßte einmal gesetzlich vorgeschrieben werden, daß Produkte nur so hergestellt werden dürfen, daß sie keine Gefahr für die Sicherheit und Gesundheit des Verbrauchers darstellen. Auf lange Sicht sollte dann der staatliche Einfluß auf die Normung verstärkt werden. Die weitgehend von der Industrie beeinflussten Normungsinstitute garantieren in der Tat keinen ausreichenden Schutz der Verbraucherinteressen.

Das Hauptproblem bei der Kontrolle von gefährlichen Produkten von Lebensmitteln und Arzneimitteln ist jedoch der Vollzug der Gesetze. Den Aufsichtsbehörden fehlt es meistens nicht nur an den notwendigen Befugnissen, sondern — was noch gravierender ist — an der finanziellen und personellen Ausstattung, die sie benötigen, um ihren Aufgaben einigermaßen gerecht zu werden. Die Folge ist, daß die Behörden nur in schwerwiegenden Fällen eingreifen können, d.h., sie unternehmen erst dann etwas, wenn der Schaden bereits eingetreten ist. Solange dieser Überwachungsapparat nicht hinreichend ausgebaut ist, ist es zwecklos, nach neuen Gesetzen zu rufen. Die für den Verbraucherschutz zuständigen Gremien müssen ihren ganzen Einfluß geltend machen, um zu erreichen, daß die bestehenden Gesetze auch in der Praxis angewendet werden. Um die Wirkung der Gesetze zu erhöhen, wäre zu erwägen, ob nicht die Verbraucher und Verbraucherverbände an ihrer Durchführung beteiligt werden sollten. Nur nach französischem Gesetz haben die Verbraucherverbände ohne Einschränkung das Recht, gegen eine drohende Gefährdung der Verbraucher gerichtlich vorzugehen.

### **101 III DIE KONTROLLE DER SICHERHEIT VON DIENSTLEISTUNGEN**

Bevor wir auf die Möglichkeiten einer Sicherheitskontrolle bei Dienstleistungen eingehen, müssen wir uns die Frage stellen, ob Dienstleistungen überhaupt auf ihre Sicherheit hin geprüft werden können. Eine Leistung kann gut oder schlecht sein, es erscheint aber schwer vorstellbar, daß eine Leistung unsicher ist. Die Problematik wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, was alles Gegenstand eines Dienstleistungsvertrages sein kann. In den meisten Fällen verpflichtet sich der Vertragspartner lediglich zum Erbringen einer Leistung (Reparaturen, Herstellung eines Werkes). Von einer Leistung wird auch gesprochen, wenn der Vertragspartner dem Verbraucher Einrichtungen oder Gegenstände zum Gebrauch überläßt. Alle EG-Länder stufen diese beiden Beispiele als Dienstleistungsverträge ein. Das gilt jedoch nicht für die Versorgung mit Dingen wie Wasser, Gas oder Strom. Nach deutschem Recht liegen in diesem Fall Kaufverträge vor, nach französischem und belgischem Recht Dienstleistungsverträge. Der Unterschied mag sich juristisch nicht auswirken, tatsächlich steht aber — unabhängig von der Rechtsnatur — im Mittelpunkt des Vertrages keine Leistung sondern eine Sache, die gefährlich sein kann. Dementsprechend sind etwaige Kontrollen nur juristisch als

Kontrollen von Dienstleistungen anzusehen, in Wirklichkeit handelt es sich aber um Sachen. Das Gleiche gilt für Verträge, wo dem Verbraucher eine Sache zur Nutzung überlassen wird. Von dieser Sache (Campingausrüstung, Swimmingpool usw.) können Gefahren ausgehen, die durch geeignete Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen zu beseitigen sind. Ist dagegen Gegenstand des Vertrages allein eine Leistung, so steht für den Verbraucher die Qualität im Vordergrund. Er sieht seine Interessen durch mangelnde Qualität eher gefährdet als durch unzureichende Sicherheit. Sicherheit und Qualität lassen sich zweifelsohne nicht genau voneinander trennen, aber bei den *Dienstleistungen* hat der *Qualitätsaspekt* eindeutig Vorrang. Wir befassen uns mit der Qualitätskontrolle von Leistungen in Kapitel 6.

(i) Gemäß der hier entwickelten Auffassung wollen wir im folgenden beschreiben, welche Schritte die Gesetzgeber in Richtung auf eine Kontrolle der Gas-, Wasser- und Stromversorgung sowie von solchen Dienstleistungen unternommen haben, die dem Verbraucher die Nutzung einer Sache oder eines Gegenstandes gestatten. In allen EG-Ländern steht die Gas-, Wasser- und Stromversorgung unter staatlicher Kontrolle. Die jeweiligen Vorschriften, die sich im einzelnen stark unterscheiden, können hier nicht erläutert werden, da eine Ausdehnung der Arbeit auf diese Fragen nicht beabsichtigt ist. Dasselbe gilt auch für den zweiten Fall. Die vorhandenen Rechtsvorschriften konzentrieren sich, das sei hier erwähnt, hauptsächlich auf den Bereich der Freizeit und Erholung. Sie regeln die Anforderungen, die zum Schutz der Gesundheit des Verbrauchers an Campingausrüstungen, Hotels und Badeeinrichtungen gestellt werden müssen.

(ii) Eine Besonderheit auf dem Gebiet der Sicherheitskontrolle von Dienstleistungen ist aus **Frankreich** zu berichten. Das Gesetz von 1978 sur la protection et l'information des consommateurs erstreckt sich auch auf Dienstleistungen. Es verpflichtet jeden Dienstleistungsunternehmer, die Leistungen so zu erbringen, daß daraus keine Gefahr für Sicherheit und Gesundheit des Verbrauchers erwächst. Im Rahmen des Gesetzes können Verordnungen erlassen werden, die ein Eingreifen auf sämtlichen Stufen, von der Produktion bis hin zum Verkauf, ermöglichen. Auffallend ist, daß diese Ermächtigung eindeutig auf die Güterproduktion zugeschnitten ist. Das Gesetz befaßt sich nicht mit den spezifischen Problemen der Kontrolle von *Leistungen*. Es enthält lediglich in einem besonderen Artikel den Hinweis, daß es auch auf Dienstleistungen anwendbar ist. Da bisher, soweit wir das feststellen konnten, noch keine Dienstleistungen betreffenden Vorschriften ergangen sind, bleibt abzuwarten, auf welche Weise die zuständige Behörde das Konzept der 'Sicherheit' von Dienstleistungen regeln will. Immerhin erlaubt der weite juristische Dienstleistungsbegriff, auch die Gefährlichkeit von *Sachen* zu regeln, die zu liefern sind. Erwähnenswert bleibt noch die Tatsache, daß das Gesetz sur les fraudes et falsifications ebenfalls auf Dienstleistungen Anwendung findet.

#### **IV ZIVILRECHTLICHE HAFTUNG FÜR DIE SICHERHEIT EINES PRODUKTS**

##### **102 1 Produktschaden und Produkthaftung — Definitionen**

Das Hauptthema dieses Abschnitts ist die Produkthaftung. Zu erörtern ist

also die Haftung für einen Schaden, und zwar für den Produktschaden. Den Schaden, der einer Person oder ihrem Eigentum durch ein Produkt während des Verbrauchs — im weitesten Sinne dieses Wortes — zugefügt wird, nennt man Produktschaden. Sobald ein Produktschaden vorliegt, erhebt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen, in welchem Umfang und von wem das Opfer Schadenersatz verlangen kann. Bei einschlägigen Diskussionen werden diese Fragen heutzutage generell unter dem Begriff der Produkthaftung zusammengefaßt. Wir können in dieser Untersuchung unmöglich alle Aspekte der Produkthaftung darstellen. Wir haben daher beschlossen, uns auf einige Aspekte zu beschränken.

Zunächst ist einmal zu unterscheiden zwischen zwei Arten von Schäden: der unmittelbare Schaden an dem erworbenen Produkt selbst (loss on the bargain) und der mittelbare Schaden, den der Käufer oder ein Dritter erleidet, weil das Produkt einen Personenschaden (mit oder ohne tödlichen Ausgang) oder einen Sachschaden (Beschädigung von Sachen mit Ausnahme des gelieferten Produkts) verursacht hat. Unsere Untersuchung wird sich nur mit den mittelbaren Schäden befassen. Deshalb werden Schadenersatzansprüche, die sich auf eine Vertragsverletzung gründen, nicht näher untersucht, soweit sie auf einen Ausgleich für den durch das fehlerhafte Produkt selbst entstandenen Schaden abzielen. Die Untersuchung befaßt sich darüber hinaus nicht mit Fällen, in denen eine vertragliche Verbindung zwischen Hersteller und Verbraucher besteht. Die Produkthaftung deckt in erster Linie Fallkonstellationen ab, in denen zwischen dem Hersteller und dem Verbraucher keinerlei vertragliche Beziehungen bestehen. Das ist eine Folge des derzeitigen Stands der technischen Entwicklung. Grundsätzlich gibt es eine Vertriebskette, die mit dem Hersteller beginnt und mit dem Verbraucher endet, wobei der Verbraucher und sein Vertragspartner das letzte Kettenglied bilden.

## 103 2 Das gefährliche Produkt

Wie schon erwähnt, gibt es in keinem EG-Land eine umfassende gesetzliche Regelung der Produkthaftung. Daher muß das Problem der Produkthaftung mit Hilfe der Bestimmungen des Zivilrechts gelöst werden. Das bedeutet, daß der Hersteller nicht automatisch haftet, wenn sein Produkt in irgendeinem Zusammenhang mit einem Schaden gerät. Der Hersteller haftet vielmehr nur unter gewissen Voraussetzungen, die von Land zu Land verschieden sind. Ungeachtet dieser Unterschiede gehen alle einzelstaatlichen Bemühungen um eine Lösung für dieses Problem von einer gemeinsamen Basis aus, nämlich von der Erkenntnis, daß es hier um die Definition der Haftung für die *Gefährlichkeit* eines Produkts sowie darum geht, ob die Gefährlichkeit der unkorrekten und riskanten Handhabung des Produkts durch den Verbraucher diesem zuzuschreiben ist. Heutzutage sind Sach- oder Personenschäden fast immer produktbezogen. Auch wenn ein Sach- oder Personenschaden nicht unmittelbar auf ein Produkt zurückgeführt werden kann, hängt er doch auf irgendeine Weise mit einem Produkt zusammen. Produktbezogene Sach- oder Personenschäden berechtigen die geschädigte Person aber nicht automatisch, Schadenersatz zu verlangen. Nur wenn der Schaden von einem gefährlichen Produkt verursacht wurde, kann die geschädigte Person Schadenersatz

verlangen. Ein Produkt gilt als gefährlich, wenn es im Rahmen des normalen Konsumprozesses Schäden verursachen kann. Daher die grundlegende Forderung, der Hersteller solle nur ungefährliche Produkte herstellen und auf den Markt bringen. Grundsätzlich deckt die Produkthaftung in allen Ländern lediglich die Haftung für einen bereits verursachten Produktschaden ab.

### 3 Haftung des Herstellers

Zunächst soll die Haftung des Herstellers untersucht werden, wobei Hersteller als Gegensatz zu Verteiler oder Händler zu verstehen ist (siehe Unterabschnitt 4).

#### 104 (a) Verschuldenshaftung

Allein die Gefährlichkeit eines Produkts begründet noch nicht die Schadenersatzpflicht des Herstellers. Ohne eine Haftungsbasis kann er nicht haftbar gemacht werden. Der Hersteller haftet, wenn die Gefährlichkeit des Produkts die Folge eines Fehlers ist. Der Hersteller hat gegenüber der Allgemeinheit eine Verkehrssicherungspflicht. Wenn er es unterläßt, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die einem Produkt innewohnende Gefahr zu beseitigen, unterliegt er der Schadenersatzpflicht nach den Grundsätzen der Verschuldenshaftung. Die gesetzlichen Grundlagen der Verschuldenshaftung bilden folgende Rechtsvorschriften:

- Bundesrepublik Deutschland — §823, Bürgerliches Gesetzbuch
- Niederlande — Art. 1401, Burglijk Wetboek
- Frankreich — Art. 1382, Code Civil
- Belgien — Art. 1382, Code Civil
- Luxemburg — Art. 1382, Code Civil
- Italien — Art. 2043, Codice Civile
- Dänemark — Rechtsprechung
- Großbritannien — Regeln des common law
- Irland — Regeln des common law

(i) Die Verkehrssicherungspflicht besagt, daß der Produzent nur Erzeugnisse herstellen sollte, die den Verbraucher nicht gefährden. Jede gefährliche Substanz in einem Produkt ist vom Hersteller nach Möglichkeit zu entfernen. Bei der Entwicklung des Produkts und bei der Entscheidung darüber, ob dem Produkt eine Bedienungsanleitung, eine Warnung usw. beigegeben werden soll, muß der Hersteller von der Situation ausgehen, in der das Produkt in Betracht seiner Beschaffenheit, seiner Bezeichnung usw. voraussichtlich benutzt wird.

Während in Dänemark, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Italien, Großbritannien, Irland und der Bundesrepublik Deutschland bereits die Verletzung der Verkehrssicherungspflicht eine Haftung begründet, ist in den Niederlanden eine Verletzung der Verkehrssicherungspflicht an sich kein ungesetzlicher Akt (korrektmatig), der zum Schadenersatz verpflichtet. Der Hooge Raad war nicht der Ansicht, daß allein das Inverkehrbringen eines schadhafte Produkts bereits ein Verstoß gegen die zum Schutz von Gesundheit

und Eigentum Dritter bestehende Verkehrssicherungspflicht ist. Damit ein solcher Verstoß vorliegt, müssen noch *andere Umstände* hinzutreten, z.B. eine Aussage über das betreffende Produkt, unzureichende Kontrollen, unzureichende Anweisungen usw.

Der Hersteller des Produkts bedient sich zur Ausführung der ihm obliegenden Verkehrssicherungspflicht in der Regel seiner Angestellten. Die Verschuldenshaftung steht und fällt mit der Frage, in welchem Umfang der Produzent für ein Fehlverhalten seiner Angestellten eintreten muß. Das britische, irische, dänische, belgische, französische, luxemburgische und niederländische Recht sieht eine umfassende Haftung vor. Mit gewissen Einschränkungen gilt das auch für das deutsche Recht, demzufolge der Produzent die Haftpflicht von sich selbst abwälzen kann, wenn er nachweist, daß er bei der Auswahl seiner Angestellten mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen ist. In der Praxis kommt dieser Möglichkeit eine geringe Bedeutung zu (siehe (iii) ).

(ii) Die deutsche Einteilung in verschiedene Fehlerquellen wurde von der dänischen Literatur weitgehend übernommen. Man unterscheidet zwischen Konstruktionsfehlern, Produktionsfehlern, Instruktionsfehlern und Entwicklungsfehlern. Bei Abgrenzung zwischen Produktionsfehlern und Konstruktionsfehlern geht es entscheidend um die Zahl der Produkte, die den Fehler aufweisen. Ein Konstruktionsfehler liegt vor, wenn eine ganze Produktserie davon betroffen ist, ein Produktionsfehler dann, wenn nur ein einzelnes Produkt betroffen ist. Bei der Abgrenzung von Konstruktionsfehlern zu Entwicklungsfehlern scheint man sich eines anderen Kriteriums bedient zu haben, nämlich des Verschuldensprinzips. Eine Konstruktion ist fehlerhaft, wenn sie schuldhaft falsch konstruiert wurde (sie ist schuldhaft falsch konstruiert, wenn sie nicht dem gegenwärtigen Stand von Technologie und Wissenschaft entspricht). Dieses Element liegt bei einem Entwicklungsfehler nicht vor (der Schaden war unvorhersehbar, da das Produkt den Normen entsprach und als sicher galt). Diese Ausführungen mögen einen Eindruck von den Schwierigkeiten einer solchen Klassifizierung vermitteln. Die vier Arten von Fehlern dienen jedoch nicht nur zur Einteilung. Von der Zugehörigkeit eines gefährlichen und/oder fehlerhaften Produkts zu einer bestimmten Kategorie hängen wiederum andere Haftungsvoraussetzungen ab.

— Das **deutsche** System der Klassifizierung ist auch in das **niederländische** Recht eingegangen. Die Einteilung in vier verschiedene Fehlerarten ermöglicht die Festlegung der oben erwähnten zusätzlichen Umstände.

— In **Frankreich, Belgien und Luxemburg** gibt es keine Klassifizierung. Ein Produkt wird generell als fehlerhaft angesehen, wenn der Verbraucher es nicht für den vorgesehenen Zweck verwenden kann. Ein Fehler macht die Ware für den vom Verbraucher angestrebten Verwendungszweck unbrauchbar. Insgesamt kann man sagen, daß ein Produkt fehlerhaft ist, wenn der Fehler in einem Mangel besteht, der das Wesen des Gegenstandes beeinträchtigt.

— Das **englische** Recht geht davon aus, daß bei einer Schadenersatzklage (tort action; **Schottland**: reparation action) mindestens fünf Faktoren zu berücksichtigen sind: (1) die Unfallwahrscheinlichkeit; (2) die Schwere des Unfalls; (3) die Offensichtlichkeit der Gefahr; (4) die Kosten der Verhütung oder Verminderung der Gefahr; (5) die den fraglichen Gütern oder Tätigkeiten innewohnende Gefahr.

Vergleicht man die unterschiedlichen Rechtsvorschriften, so zeigt sich in Belgien und Frankreich eindeutig der Einfluß der vertraglichen Haftung auf den Fehlerbegriff (Nr 105). Ebenso wenig wie in anderen Ländern findet sich jedoch hier eine Definition dessen, was 'fehlerhaft' wirklich bedeutet. Wann ein Schaden *schuldhaft* verursacht worden ist, läßt sich erst sagen, wenn man die vom Hersteller zu beachtende Verkehrssicherungspflicht im konkreten Fall untersucht.

(iii) Grundsätzlich hat das Opfer eines fehlerhaften Produkts den Nachweis zu erbringen, daß der Schaden auf ein Fehlverhalten des Herstellers zurückzuführen ist. Es ist eines der Merkmale der Produkthaftung, daß die Verbraucher oft nicht in der Lage sind, diesen Nachweis zu erbringen. Die Schwierigkeit rührt daher, daß Verschulden individuelles Fehlverhalten voraussetzt. In Anbetracht des komplexen Herstellungsprozesses ist es dem geschädigten Verbraucher fast immer unmöglich, dem Hersteller oder seinen Angestellten ein Verschulden nachzuweisen. Da die einzelstaatlichen Gesetze keine diesbezüglichen Vorschriften enthalten, haben die Gerichte Beweislasteicherungen eingeführt, um dem Verbraucher zu helfen. Auf diese Weise sind sehr unterschiedliche Regelungen entstanden:

— Nach **belgischem, französischem, luxemburgischem, englischem und irischem** Recht muß der Verbraucher nach wie vor persönliches Verschulden nachweisen. Jedoch muß der Verbraucher nach englischem Recht nicht genau das Fehlverhalten aufzeigen, das zu dem Schaden geführt hat; er braucht auch nicht jede denkbare Möglichkeit eines ohne Verschulden des Herstellers entstandenen Schadens auszuschließen. Ein Verschulden wird immer dann als gegeben angesehen, wenn die Umstände offensichtlich keine andere Erklärung zulassen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland, in Dänemark, in den Niederlanden und in Italien** haben die Gerichte die Beweislast dem Hersteller aufgebürdet. Er muß beweisen, daß er nicht fahrlässig gehandelt hat, bzw. sein Verschulden wird bis zum Beweis des Gegenteils vermutet. Die Umkehrung der Beweislast gilt nach deutschem Recht nicht nur für den Hersteller selbst, sondern auch für seine leitenden Angestellten. Diese Erweiterung des Prinzips der Produzentenhaftung ist abzulehnen, weil eine solche Verteilung des Schadens dem allgemeinen Grundsatz widerspricht, demzufolge der Hersteller prinzipiell für einen Schaden haftet, der seinem Produktionsbereich zuzurechnen ist.

Die Möglichkeit des Gegenbeweises spielt im deutschen Recht und wohl auch in allen anderen Staaten nur noch eine Rolle bei immer wieder vorkommenden unvermeidbaren 'Ausreißern' und bei Entwicklungsfehlern. Derartige Fehler sind nämlich auf kein vorwerfbares Verhalten zurückzuführen.

Im dänischen Recht besteht diese Entlastungsmöglichkeit im Unterschied zum deutschen Recht praktisch nicht. Jedoch kann auch ein dänischer Hersteller von der Haftung freikommen, wenn er nachweist, daß der Ausreißer gar kein Ausreißer, sondern in Wahrheit ein Entwicklungsfehler ist.

(iv) Nach den Grundsätzen der Verschuldenshaftung hat jede Person, die von einem fehlerhaften Produkt geschädigt wurde, einen Anspruch auf Schadenersatz. Diese umfassende Definition leitet sich aus dem Rechtsgrundsatz ab, der den Hersteller verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß nur sichere Gegenstände hergestellt werden. Er hat eine Verkehrssicherungspflicht

gegenüber der Allgemeinheit zu erfüllen. Diese allgemeine Vorschrift gilt nur in den Ländern, in denen die Verletzung der Verkehrssicherungspflicht das ausschlaggebende Element der Haftung ist. Nach niederländischem Recht müssen noch weitere Umstände hinzutreten, und nach englischem Recht muß erwiesen sein, daß der Verbraucher nicht in der Lage gewesen wäre, das Produkt zu prüfen.

(v) Jede Person in der Vertriebskette kann nach den Grundsätzen der Produzentenhaftung in Anspruch genommen werden, wenn durch ihre Nachlässigkeit oder ihr Fehlverhalten ein Produkt einen Schaden verursacht hat. Alle Personen, die an der Herstellung und am Vertrieb des Produkts beteiligt sind (Nr 107), haben dieselbe grundlegende Verantwortung, d.h., sie haben dafür zu sorgen, daß keine defekten Güter auf den Markt kommen. Das Ausmaß der Verpflichtungen, das sich aus diesem Prinzip für die einzelnen Personen der Vertriebskette ableitet, ist sehr unterschiedlich, je nachdem, welche Funktion die jeweilige Person innerhalb der Vertriebskette hat. Dieser Grundsatz gilt in allen hier untersuchten Ländern. Verantwortlich kann deshalb der Zulieferer ebenso sein wie der Endhersteller. Haben beide Personen einen Fehler begangen, haften beide gesamtschuldnerisch. Läßt sich jedoch nachweisen, daß der Schaden allein auf den Fehler des Endherstellers zurückzuführen war, haftet nur dieser.

In Anbetracht der Basis, auf der die Beiträge zu dieser vergleichenden Untersuchung erarbeitet wurden, können wir die Verpflichtungen aller Mitglieder der Vertriebskette nicht im einzelnen darstellen, um dann die verschiedenen Anforderungen zu vergleichen. Wir können jedoch feststellen, daß die deutschen Gerichte offensichtlich das am meisten ausdifferenzierte System entwickelt haben.

## 105 (b) *Verschuldensunabhängige Haftung*

(i) Eine verschuldensunabhängige Produzentenhaftung gibt es zwar in keinem der EG-Länder, aber es gibt erste Anzeichen für eine Entwicklung in diese Richtung im Rahmen der geltenden Gesetze.

Im Prinzip ist der Hersteller für einen Produktschaden, den ein gefährliches Produkt verursacht hat, zwar nur dann verantwortlich, wenn die Gefährlichkeit des Produkts auf einen Fehler zurückzuführen ist. In der Praxis befolgen die Gerichte diesen Grundsatz jedoch nur bis zu einem gewissen Grade. Die Erleichterung der Beweislast für einen Fehler bereitet den Boden für eine verschuldensunabhängige Haftung vor. Die Tendenz geht in allen EG-Ländern dahin, daß die Gerichte allmählich auf den Nachweis eines subjektiven Fehlers verzichten. Der Fehlerbegriff wird zunehmend objektiviert. Die Gerichte halten sich an die von den jeweiligen Normungsinstitutionen aufgestellten Standards. Hat der Hersteller die betreffende Norm nicht beachtet, gilt sein Produkt als fehlerhaft, was gleichzeitig sein Verschulden impliziert.

In **Frankreich, Belgien und Luxemburg** gibt es Bestimmungen, aus denen sich eine verschuldensunabhängige Haftung ableiten läßt:

- Frankreich, Art. 1384, Code Civil
- Belgien, Art. 1384, Code Civil
- Luxemburg, Art. 1384, Code Civil

Das Wesen dieser Haftung läßt sich wie folgt beschreiben: die Person, die ein Produkt unter ihrer Kontrolle hat, haftet für jeden von diesem Produkt verursachten Schaden, es sei denn, sie kann sich auf höhere Gewalt berufen. Man kann sogar eine Art verschuldensunabhängige Haftung daraus ableiten, daß die haftende Person im Besitz des Produkts ist bzw. über dessen 'usage, direction et contrôle' verfügen kann. Hier kann man von einer verschuldensunabhängigen Haftung sprechen, denn das Verschulden spielt keine Rolle.

Die Tatsache, daß dieses Haftungsprinzip eine Kontrollmöglichkeit voraussetzt, wird als Hinderungsgrund für seine Anwendung auf Fälle der Produkthaftung angesehen. Wir erinnern daran, daß ein Schaden im Sinne der Produkthaftung häufig erst dann entsteht, wenn der Hersteller das fehlerhafte Produkt bereits auf den Markt gebracht und somit die Kontrolle darüber verloren hat. Das französische Cassationsgericht unterscheidet jedoch zwischen 'garde de la structure' und 'garde du comportement', d.h. zwischen dem Zustand des Produkts auf der einen Seite und der Verantwortung für seine Verwendung in einem konkreten Fall auf der anderen Seite. Es ist noch nicht ganz geklärt, ob der 'gardien' im Rahmen der Produkthaftung auf Schadenersatz in Anspruch genommen werden kann. Die luxemburgischen Gerichte tendieren mehr zur französischen Interpretation, während die belgischen Gerichte die Unterscheidung zwischen 'garde de la structure' und 'garde du comportement' nicht übernommen haben.

(ii) Eine Besonderheit ist aus der Bundesrepublik Deutschland zu berichten. Hier hat der Gesetzgeber mit Wirkung vom 1. Januar 1978 die verschuldensunabhängige Haftung für Arzneimittelhersteller eingeführt. Der Anlaß für diese Gesetzesreform war die Contergan-Katastrophe. Das Gesetz hatte in erster Linie den Zweck, auch Entwicklungsfehler in die gesetzliche Haftung einzubeziehen. Dieses Ziel wurde auch erreicht, aber der Schutz des Verbrauchers ist dennoch nicht vollständig gewährleistet, da die Haftung der Hersteller im Schadensfall auf einen Betrag von DM 200 Millionen begrenzt ist. Der bei der Contergan-Katastrophe entstandene Schaden überschreitet diesen Betrag bei weitem.

### 106 (c) *Quasivertragliche Haftung des Herstellers*

Eine vertragliche Haftung des Herstellers, wenn dieser *nicht* der Vertragspartner des Verbrauchers ist, hat in den **Niederlanden**, in **Dänemark**, in **Italien**, in der **Bundesrepublik Deutschland** und in **Großbritannien** nie eine besondere Rolle gespielt. Versuche der Wissenschaft, eine Art vertragliche Haftung in diesen Fällen zu konstruieren, wurden von den Gerichten stets zurückgewiesen. In **Belgien**, **Luxemburg** und **Frankreich** stellt sich die Situation jedoch ganz anders dar.

(i) Nach Art. 1645 des Code Civil haftet der Verkäufer ausnahmsweise für einen Schaden, wenn ihm der Fehler bekannt war. Die französischen Gerichte haben die Haftung des Verkäufers wesentlich ausgedehnt. Sie gehen davon aus, daß er über die Fehler der von ihm verkauften Gegenstände Bescheid wissen muß. Anschließend wird der Verkäufer, der den Fehler aufgrund seiner gewerblichen Tätigkeit kennen mußte, demjenigen Verkäufer gleichgestellt, der den Fehler tatsächlich kannte. Die Annahme, daß ihm der Fehler bekannt war,

bedingt nach französischem Recht keine Umkehr der Beweislast. Der Verkäufer kann sich der Haftung selbst dann nicht entziehen, wenn er nachweisen kann, daß ihm der Fehler unmöglich bekannt gewesen sein kann. Daraus ergibt sich also eine Art von vertraglicher Haftung, die auch Entwicklungsfehler, von denen der Verkäufer nichts wissen konnte, mit einschließt. Nach belgischem Recht besteht eine so weitgehende Haftung nicht. Die belgischen Gerichte haben zwar die Haftung des Verkäufers ausgedehnt, aber die Annahme der Kenntnis ist widerlegbar. Der Verkäufer hat die Möglichkeit nachzuweisen, daß der Fehler zum Zeitpunkt des Verkaufs noch nicht vorhanden war. Daher ist die vertragliche Haftung nach belgischem Recht eine Haftung für vermutetes Verschulden. In Luxemburg ist die Frage noch nicht endgültig entschieden, aber die Gerichte scheinen eher der belgischen Interpretation des Code Civil zuzuneigen.

Wie dem auch sei, die Schadenshaftung nach belgischem und französischem Recht deckt nicht sämtliche Fehler ab. Sie ist vielmehr auf die sogenannten verborgenen Mängel (*vice caché*) beschränkt. Auf diesem Konzept beruhen die von den französischen und belgischen Gerichten entwickelten Regeln für die Inanspruchnahme der vertraglichen Haftung. Wir müssen zwischen verborgenen und offensichtlichen Mängeln unterscheiden. Diese Unterscheidung ist wichtig, weil sich die Haftung des Herstellers nicht auf offensichtliche Mängel erstreckt. Ein Fehler gilt als offensichtlich, wenn ihn ein aufmerksamer Kunde bei sorgfältiger und gewissenhafter Prüfung des Produkts zum Zeitpunkt des Kaufs feststellen konnte. Er gilt als verborgen und begründet eine Haftung, wenn der Käufer/Verbraucher ihn nach Prüfung des Produkts nicht bemerkt hat. Der Käufer/Verbraucher ist nicht verpflichtet, bei einer Prüfung das Maß des üblichen zu überschreiten. Nur in gewissen Situationen (z.B. beim Kauf eines Hauses) sollte der Käufer nach Meinung der Gerichte von einem Sachverständigen unterstützt werden.

(ii) Die eben beschriebene vertragliche Haftung berechtigt lediglich den am Vertrag beteiligten Verbraucher, Schadenersatzansprüche geltend zu machen. Sie erstreckt sich nicht auf diejenigen Fälle, in denen ein Verwandter des Käufers oder eine andere Person durch ein fehlerhaftes Produkt zu Schaden gekommen ist. Dritte, denen durch ein fehlerhaftes Produkt Schaden entstanden ist, können nur dann Schadenersatz erlangen, wenn ein schuldhaftes Verhalten des Haftenden vorliegt.

(iii) Wir haben eingangs erwähnt, daß wir uns nur mit den Fällen befassen, in denen der Hersteller nicht gleichzeitig der Verkäufer ist. Es fragt sich, wer innerhalb der Vertriebskette noch haftbar gemacht werden kann, wenn man vom Verkäufer einmal absieht. Der entscheidende Vorteil, den die vertragliche Haftung nach belgischem und französischem Recht gebracht hat, liegt darin, daß der Käufer frei entscheiden kann, ob er den Verkäufer oder einen der Zwischenhändler entlang der Vertriebskette, zu denen auch der Hersteller gehört, in Anspruch nehmen will. Das Haftungskonzept beruht auf dem Gedanken, daß die Abwehr verborgener Mängel eine mit der Ware selbst verbundene Pflicht ist, die somit nacheinander auf die einzelnen Glieder der Kette übergeht. 'La garantie est inhérente à l'objet même de la vente et appartient aux acheteurs successifs comme détenteurs de la chose en vertu d'un droit qui est propre à chacun d'eux.' Ist der Beklagte nicht der Hersteller, kann

er seinen Lieferanten in Anspruch nehmen. Da dieser dieselbe Möglichkeit hat, wird letzten Endes der Hersteller am Ende der Kette für den Verlust haften müssen (*action directe*).

(iv) Interessant ist in diesem Zusammenhang auch eine Entwicklung, die sich in den **Niederlanden** im Bereich des Vertragsrechts anbahnt. Nach dem Gesetzesentwurf über Verbraucherkäufe kann der Käufer einer Ware den Hersteller auf Schadenersatz in Anspruch nehmen, wenn die Ware nicht die vom Käufer erwarteten Eigenschaften besitzt. Auf den genauen Umfang der Ansprüche gehen wir in Kapitel 6, Nr 136 noch näher ein.

## 107 4 Die Haftung des Händlers

Weitaus die meisten Produkte erreichen den Letztverbraucher in dem Zustand, in dem sie die Fabrik des Herstellers verlassen haben. Der Händler hat lediglich für die Verteilung der Produkte zu sorgen. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Position unterscheidet sich seine Haftung wesentlich von der Haftung des Produzenten.

### 108 (a) Verschuldenshaftung

In der Regel nimmt der Händler keine Änderungen an einem Produkt vor. Die Verschuldenshaftung setzt jedoch, wie wir gesehen haben, eine verantwortliche Beteiligung an der Herstellung des Produkts, das den Schaden verursacht, voraus. Deshalb kommt bei Händlern nur in seltenen Fällen eine Verschuldenshaftung in Betracht, z.B., wenn die Gefährlichkeit des Produkts ausnahmsweise auf ihr schuldhaftes Verhalten zurückzuführen ist (Änderungen, zu lange Lagerung, unsachgemäße Lagerung, usw.). In diesem Zusammenhang weist das **französische**, das **luxemburgische** und das **belgische** Recht eine Besonderheit auf. Der vertraglich gebundene Verbraucher kann theoretisch seinen Schadenersatzanspruch sowohl auf Ansprüche aus Vertrag als auch auf Ansprüche aus Delikt stützen (Nr 109). Indessen ist eine solche Häufung der Ansprüche nicht möglich; der betroffene Verbraucher kann gegen den Händler nur aus dem Vertrag vorgehen.

### 109 (b) Vertragliche Haftung des Händlers

Ist der Händler *nicht* gleichzeitig der Vertragspartner des Verbrauchers, kommt eine Haftung nur nach französischem und belgischem Recht im Rahmen der von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze der *vice-caché*-Haftung in Betracht. Denn der Verbraucher kann im Wege einer *action directe* jedes Glied der Versorgungskette persönlich in Anspruch nehmen.

In allen übrigen EG-Ländern spielt die vertragliche Haftung, wenn überhaupt, nur dann eine Rolle, wenn der Händler der Vertragspartner des Verbrauchers ist. Außer in Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland ist nur der Verbraucher, der den Vertrag abgeschlossen hat, selbst anspruchsberechtigt. Mitglieder seiner Familie oder Dritte, die durch das Produkt zu Schaden gekommen sind, können nach dem Vertragsrecht keinen Schadenersatz verlangen. In bezug auf Ausmaß und Tragweite der Haftung lassen sich folgende Unterschiede feststellen:

— Den umfassendsten Schutz bieten die **englischen** und die **italienischen** Rechtsvorschriften. Sie räumen dem Verbraucher einen Schadenersatzanspruch gegen den Händler bereits dann ein, wenn das gekaufte Produkt Mängel aufweist, die einen Schaden verursacht haben. In Italien ergibt sich dieser Anspruch aus Art. 1419 des Bürgerlichen Gesetzbuches (Garantie für Mängel an verkauften Gegenständen). Dasselbe gilt für England, wo die entscheidende Bestimmung über die Haftung des Verkäufers oder Händlers im Sale of Goods Act von 1973 enthalten ist (der Verkäufer oder Händler garantiert die handelsfähige Qualität des Produkts, vgl. Art. 14, Abs. 2). Trotz der gemeinsamen Ausgangsbasis gibt es zwei wesentliche Unterschiede. Erstens haftet der Verkäufer in Großbritannien auch dann, wenn er nicht schuldhaft gehandelt hat, solange der Mangel als Abweichung von der vertraglich garantierten Qualität anzusehen ist, während der Händler in Italien dem Verbraucher nur dann Schadenersatz leisten muß, wenn er nicht nachweisen kann, daß ihn keine Schuld an seiner Unkenntnis über den Mangel trifft. Somit haftet er nicht für Entwicklungsfehler. Zweitens wird diese Rechtsvorschrift in Italien so selten angewendet, daß ihre praktische Bedeutung minimal ist.

— In **Irland** gelten z.Zt. noch die Regeln des common law. Der Sale of Goods and Supply of Services Gesetzentwurf von 1978, stimmt in Art. 14 mit dem britischen Sale of Goods Act überein. Insofern dürften in Irland bald dieselben Rechtsgrundsätze wie in Großbritannien Anwendung finden.

— In allen übrigen Ländern (**Dänemark, Niederlande, Bundesrepublik Deutschland**) besteht ein Schadenersatzanspruch für einen Produktschaden prinzipiell nur, wenn die Vertragspartner ausdrücklich eine entsprechende Vereinbarung getroffen haben. Nach deutschem Recht kann eine solche Vereinbarung zwischen den Parteien je nach den Umständen auch stillschweigend gegeben sein. Die Rechtsprechung ist mit der Annahme derartiger Vereinbarungen jedoch eher zurückhaltend. Selbstverständlich sind auch in den Ländern, in denen die Schadenshaftung grundsätzlich strenger geregelt ist, ausdrückliche Vereinbarungen über das Ausmaß der Haftung möglich (siehe Italien, Art. 1512 CC — Garantie für einwandfreies Funktionieren).

### 110 (c) *Haftung für Erfüllungsgehilfen*

Die Haftung für Erfüllungsgehilfen bezeichnet im Prinzip die Haftung des Herstellers für seine Angestellten (Nr 104). Wir können aber auch dann von einer besonderen Form der Haftung für Erfüllungsgehilfen sprechen, wenn ein Händler für Fehler zur Verantwortung gezogen wird, die bereits vor ihm von einem Glied der Produktions- oder Verteilungskette gemacht wurden. Eine solche Haftung besteht in Belgien, Luxemburg und Frankreich, sowie seit kurzem auch in Dänemark.

— In **Frankreich** haftet der Händler ohne Entlastungsmöglichkeit für alle Mängel des Produkts.

— In **Belgien** und **Luxemburg** haftet der Händler grundsätzlich für alle Handlungen des Herstellers oder eines anderen Vertragspartners, die einen Schadenersatzanspruch begründen, aber er kann sich der Haftung entziehen, wenn er nachweist, daß er keine Kenntnis von dem betreffenden Mangel gehabt haben kann (Beispiel: Entwicklungsfehler).

— Die **dänische** Regelung stimmt mit der belgischen überein. Die dänischen Gerichte scheinen eine besondere Theorie entwickelt zu haben, derzufolge ein kommerzieller Händler für jeden von einem vorherigen Kettenglied begangenen Fehler haftet. Da es hier um verschuldete Fehler geht, fallen Entwicklungsfehler wie in Belgien nicht unter diese Haftung. Diese Art der Haftung besteht nur für Geschäftsleute in ihrer Eigenschaft als Glieder der gesamten Vertriebskette, die das Produkt von seiner Herstellung über die Verteilung bis hin zum Einzelhandel durchläuft, und nicht etwa für Privatpersonen, die ein Produkt verkaufen. Ausschlaggebend ist nicht die Art des Vertrags, sondern die Tatsache, daß die Lieferung im Geschäftsverkehr erfolgt. Wenn dies der Fall ist, braucht überhaupt kein Vertrag vorzuliegen.

## 5 Kausalität, Vorhersehbarkeit, Art und Umfang des Schadens, Verjährung

### 111 (a) Kausalität

Es obliegt dem geschädigten Verbraucher, den Fehler, den Schaden und den Kausalzusammenhang zwischen Fehler und Schaden nachzuweisen, unabhängig davon, ob er sich auf die vertragliche Haftung oder auf die Verschuldenshaftung beruft. Während man einen Fehler mit Hilfe geeigneter Gutachten nachweisen kann, wirft der Nachweis des Kausalzusammenhangs zwischen Fehler und Schaden in Anbetracht der Besonderheiten der industriellen Produktionsmethoden oft unüberwindliche Schwierigkeiten auf. Die Gerichte, die in Ermangelung einer gesetzlichen Regelung dieses Problem lösen müssen, streben ausnahmslos eine Erleichterung dieser Beweislast an.

— Die **belgischen** und die **französischen** Gerichte gehen davon aus, daß der Verbraucher den Beweis erbracht hat, wenn er nachgewiesen hat, daß alle Ursachen mit Ausnahme der unbeweisbaren in den Verantwortungsbereich des Herstellers fallen.

— Nach **deutschem** Recht muß der Verbraucher lediglich einen Anscheinsbeweis erbringen, d.h., er muß beweisen, daß der Fehler an dem Produkt, das den Schaden verursacht hat, der allgemeinen Lebenserfahrung nach im Verantwortungsbereich des Herstellers entstanden ist. Gelingt das dem Verbraucher, muß der Hersteller den Anscheinsbeweis widerlegen. Er braucht jedoch nicht das Gegenteil zu beweisen. Es reicht, wenn seine Aussagen geeignet sind, den Anscheinsbeweis zu erschüttern.

— In **Dänemark** besteht die gleiche Rechtslage wie in der Bundesrepublik Deutschland. Liegt jedoch die Gefährlichkeit eines Produkts bzw. die Gefahr, daß es einen Schaden der hier untersuchten Art verursacht, auf der Hand, kann der Hersteller nicht einfach aufgrund der Tatsache, daß der Schaden möglicherweise auf andere Ursachen zurückzuführen ist, der Haftung entgehen, sofern nicht triftige Gründe für die Annahme vorliegen, daß der Schaden eher auf solche anderen Ursachen als auf die dem Produkt innewohnende Gefahr zurückzuführen ist.

— Am weitestgehendsten hat das **niederländische** Recht die Beweislast eingeschränkt. Immer wenn durch einen Gegenstand ein Schaden verursacht wird, verlassen sich die Gerichte generell, also auch in Fällen der Produkthaftung, auf die Behauptung des Klägers, daß das Produkt fehlerhaft war. Es ist

dann Sache des Beklagten, zu beweisen, daß die Dinge anders lagen und daß sein Produkt nicht fehlerhaft war. Die Gerichte sehen den Kausalzusammenhang oft als gegeben an, obwohl die Beweislast dafür den Kläger trifft.

— Die **italienischen** Gerichte tendieren immer mehr zu einer Umkehr der Beweislast. Diese Entwicklung wurde durch eine Entscheidung des Appellationsgerichts von 1964 eingeleitet.

— Die Gerichte in **Großbritannien** und **Irland** scheinen dagegen weniger bereit zu sein, sich der Rechtsprechung in den oben erwähnten Ländern anzuschließen.

## 112 (b) *Vorhersehbarkeit*

Nur im dänischen Recht (Verschuldenshaftung und Vertragshaftung), im französischen Recht (*nur* Vertragshaftung) und im belgischen Recht (*nur* Verschuldenshaftung) ist die Vorhersehbarkeit des Schadens eine Haftungsvoraussetzung. Der Schaden muß zum Zeitpunkt des Verkaufs vorhersehbar gewesen sein. Wer sollte jedoch diesen voraussichtlichen Schaden erkannt haben? Setzt Haftung voraus, daß der Hersteller in einem bestimmten Fall einen möglichen Schaden vorausgesehen hat, oder bedeutet Vorhersehbarkeit, daß jeder Hersteller der fraglichen Produkte die Risiken eines Schadens sorgfältig geprüft haben sollte? Die Gerichte tendieren eher zu einer objektiveren Sicht der Vorhersehbarkeit. Die Frage stellt sich dann so: Was würde ein vernünftiger Mensch als voraussichtliche Folge eines Verstoßes ansehen, wenn er darüber nachdächte?

## 113 (c) *Art und Umfang des Schadens*

Die Vorschriften über Art und Umfang der Wiedergutmachung für einen Schaden sind in allen EG-Ländern nahezu gleich.

Im Fall eines Personenschadens muß bei der Festsetzung der Schadenersatzsumme der unmittelbare finanzielle Verlust, der etwa durch Heilkosten entstanden ist, sowie der Einkommensverlust berücksichtigt werden. Wurde der Schaden schuldhaft verursacht, kann der Geschädigte Schmerzensgeld verlangen. Die Wiedergutmachung von Sachschäden erstreckt sich auf dingliche Gegenstände und Folgeschäden. Dagegen ist die Rechtssituation bei der Wiedergutmachung von reinen Vermögensschäden wesentlich komplizierter. Bei der Verschuldenshaftung werden rein wirtschaftliche Verluste nicht ersetzt, außer in den Fällen, in denen der Verbraucher den Hersteller aufgrund eines Vertrags zur Verantwortung ziehen kann. Reine Vermögensschäden sind nicht zu verwechseln mit Schäden, die lediglich eine Folge von Produktmängeln sind und stets von der Produzentenhaftung im eigentlichen Sinne abgedeckt werden.

Übereinstimmend haben alle EG-Länder von einer oberen Begrenzung der Schadenersatzansprüche abgesehen. *De facto* gibt es dennoch, zumindest bei Personenschäden, gewisse Grenzen, da sich die Gerichte an den zum größten Teil von den Versicherungen ausgearbeiteten Standardsätzen orientieren. Allgemein gilt der Grundsatz, daß abgesehen von gewissen Einschränkungen, etwa bei traumatischen Neurosen, der Gesundheitszustand des Opfers keine Rolle

spielt. Hinsichtlich der Verschuldenshaftung enthält das niederländische Bürgerliche Gesetzbuch in den Art. 1406 und 1407 besondere Vorschriften für Personenschäden mit oder ohne Todesfolge.

In bezug auf die Zahlungsmodalitäten sind einmalige Abschlagszahlungen und Ratenzahlungen zu unterscheiden. Nach dänischem, italienischem, niederländischem, belgischem, französischem und englischem Recht erfolgt die Wiedergutmachung in der Regel durch eine einmalige Zahlung, und nur in der Bundesrepublik Deutschland wird die Summe in Teilbeträgen ausgezahlt.

#### 114 (d) Verjährung

Fragen der Verjährung spielen bei der Verschuldenshaftung keine große Rolle. Soweit wir feststellen konnten, beginnt die Frist ab Kenntnis des Schadens und des verantwortlichen Schädigers zu laufen. Die vorgesehenen Fristen haben bisher noch zu keiner Benachteiligung der Verbraucher geführt. Im Falle der vertraglichen Haftung ist die Rechtssituation jedoch vollkommen anders. In Art. 1648 des Code Civil heißt es, daß eine Schadenersatzklage innerhalb einer kurzen Frist (*bref délai*) geltend gemacht werden muß. Was darunter genau zu verstehen ist, wird nicht näher erläutert. Die Auslegung dieser Rechtsvorschrift blieb den Gerichten überlassen, was denn auch in Belgien, Luxemburg und Frankreich zu recht unterschiedlichen Ergebnissen führte.

— Die **belgischen** Gerichte verlangen in der Regel, daß der Verbraucher seine Ansprüche binnen eines Jahres nach Vertragsabschluß geltend macht. In manchen Fällen nehmen die Gerichte allerdings auch eine verbraucherfreundlichere Haltung ein. Die Frist beginnt dann mit der Feststellung des Schadens und läuft nicht, solange die Vertragspartner miteinander verhandeln.

— In **Luxemburg** zeigen die Gerichte mehr Verständnis für den Verbraucher, als in Belgien. Die Frist beginnt hier erst zu laufen, wenn Verhandlungen zwischen den Parteien gescheitert sind. Der Vorentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Art. 1648 des Code Civil (Gesetzentwurf Nr 2217) sieht vor, daß die Frist erst mit Bekanntwerden des Mangels bzw. ab dem Zeitpunkt läuft, ab dem der Käufer den Mangel normalerweise hätte erkennen müssen. Auch die Unterbrechung der Verjährung durch etwaige Verhandlungen soll gesetzlich verankert werden.

— In **Frankreich** müssen Ansprüche etwa binnen eines Monats, nachdem der Käufer den Fehler entdeckt hat, geltend gemacht werden. Dabei wird auch berücksichtigt, ob der Verkäufer den Käufer mit Versprechen hingehalten hat, und ob er dem Käufer genügend Zeit gelassen hat, den Fehler notfalls auch in einem zeitraubenden Verfahren zu prüfen.

Die unterschiedliche Auslegung des *bref délai* bringt für den Verbraucher eine beträchtliche Rechtsunsicherheit mit sich. Wird gar wie in Belgien von einer einjährigen Ausschußfrist ausgegangen, ist der Schadenersatzanspruch des Verbrauchers, sofern er überhaupt einen hat, meistens hinfällig, da Mängel an Produkten oft erst wesentlich später zutage treten.

#### 115 6 Möglichkeiten der Abwehr von Schadenersatzansprüchen

Ist ein Beklagter nach den oben beschriebenen Prinzipien haftbar, kann ihn

das Verhalten des Klägers entlasten. Mitverschulden des Verbrauchers und Handeln auf eigene Gefahr werden bei Klagen unter dem Gesichtspunkt der Produkthaftung im allgemeinen als Gegenargumente akzeptiert, gleichviel, ob es um verschuldensunabhängige Haftung oder um Verschuldenshaftung geht. Die Einrede des Handelns auf eigene Gefahr kann den Anspruch des Verbrauchers vollständig zu Fall bringen, während sein Mitverschulden zu einer Aufteilung der Verantwortung führt, wobei das Ausmaß das beiderseitigen Verschuldens oder — bei der verschuldensunabhängigen Haftung — des Klägers an der Schuld maßgebend ist.

Eine andere Möglichkeit, die Ansprüche der geschädigten Partei abzuwehren, besteht darin, sich durch geeignete Freizeichnungsklauseln von der Produkthaftung freizuzeichnen. Hier sind zwei Fälle zu unterscheiden: (a) die Haftung kann vertraglich ausgeschlossen werden, wenn zwischen dem Hersteller und dem Letztverbraucher ausnahmsweise ein Vertrag zustandekommt. Da vertragliche Freizeichnungsklauseln in Kapitel 6 behandelt werden, möchten wir auf die dortigen Ausführungen verweisen. (b) Freizeichnungsklauseln können sich aus dem Verpackungsaufdruck ergeben. Hier entsteht die Frage, ob solche Klauseln auch dann wirksam sind, wenn keine vertraglichen Vereinbarungen vorliegen. Diesbezügliche Schwierigkeiten sind bisher offenbar nur in Großbritannien aufgetaucht. Auf jeden Fall sind solche Klauseln nach dem Gesetz über unlautere Vertragsbedingungen von 1977 verboten (Kapitel 6, Nr 141).

## 116 7 Staatshaftung

Überall dort, wo der Staat eine Kontrolle über die Produktion ausübt, also im Rahmen der Lebensmittel- und Arzneimittelgesetze sowie der technischen Normung, soweit diese unter staatlicher Beteiligung erfolgt, stellt sich das Problem der Staatshaftung. Wenn Verbraucher durch Arzneimittel, Lebensmittel oder ordnungsgemäß getestete Produkte einen Schaden erlitten haben, liegt die Frage nahe, ob dieser Schaden nicht durch ein rechtzeitiges Eingreifen der Aufsichtsbehörden zu vermeiden gewesen wäre.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** hängt die Antwort auf die Frage nach der Staatshaftung davon ab, ob die Behörden bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit handelten. Wenn dies der Fall ist, können Dritte, denen als Folge einer Amtstätigkeit ein Schaden zugefügt wurde, keine Ersatzansprüche aus der Verletzung dieser Pflichten ableiten. Dient die Amtspflicht dagegen neben der Erfüllung allgemeiner öffentlicher Belange überwiegend auch dem Schutz des einzelnen, so steht ihm ein Schadensersatzanspruch zu. Die Gerichte haben allerdings grundsätzlich noch nicht geklärt, ob die Aufsichtsbehörden bei der Ausführung der Gesetze ihre Pflichten auch im Interesse des einzelnen Verbrauchers erfüllen. Neuere Entscheidungen aus dem Bereich des Bankrechts deuten darauf hin, daß dem Verbraucher ein gewisser Schutz gewährt werden soll.

— In **Belgien** stellt sich die Situation vollkommen anders dar. Die Gerichte haben den staatlichen Kontrollbehörden dieselbe Verkehrssicherungspflicht wie den Herstellern auferlegt. Es besteht sogar ein Zusammenhang zwischen den Privilegien mancher Einrichtungen und ihrer Verkehrssicherungspflicht zum

Schutz des Verbrauchers gegen Schäden. Aus dieser völlig anderen Ausgangssituation ergibt sich, daß die staatlichen Kontrollbehörden gegenüber dem Verbraucher zum Schadenersatz verpflichtet sind, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Eine gewisse Gemeinsamkeit mag darin liegen, daß die Haftung ein Verschulden voraussetzt.

— In **Frankreich** ist eine Staatshaftung vom Gesetz her zwar möglich, aber in der Rechtsprechung gab es bisher noch keine praktischen Anwendungsfälle.

— In **Großbritannien** und **Irland** ist ebenso wie in Frankreich eine Staatshaftung nach den Regeln des common law durchaus denkbar, aber entsprechende Gerichtsurteile liegen noch nicht vor.

— In den **Niederlanden** hat sich die Frage der zivilrechtlichen Haftung der staatlichen Kontrollorgane noch nie gestellt.

— In **Luxemburg** gibt es ebenso wie in Belgien keine speziellen Rechtsvorschriften, aber es gelten dieselben Regeln, die von der belgischen Rechtsprechung entwickelt wurden.

— In **Italien** stand die Staatshaftung bisher noch nie zur Diskussion. Sie könnte jedoch bei offiziellen Handlungen oder Unterlassungen als gegeben angesehen werden, z.B., wenn ein Produkt ohne die erforderliche Kontrolle durch die zuständige Behörde auf den Markt gelangt. Falls auf diese Weise ein gefährliches Produkt in Umlauf käme, könnte der zuständige Minister nach Art. 28 der italienischen Verfassung zur Verantwortung gezogen werden.

## 117 8 Schadensregulierung durch die Versicherung des Herstellers oder des Händlers

Eine *Versicherungspflicht* gegen Produktschäden besteht in den EG-Ländern, wenn überhaupt, nur für bestimmte Branchen, etwa für Reiseunternehmen (Belgien), Arzneimittelhersteller (Bundesrepublik Deutschland) oder für den Versandhandel (Italien). Darüber hinaus bleibt es den Verantwortlichen überlassen, Versicherungen gegen die Risiken der Produktion abzuschließen. Innerhalb der EG zeigen sich in dieser Hinsicht große Unterschiede.

— In **Frankreich** und **Italien** sind Versicherungen nicht üblich.

— In **Luxemburg** sind Versicherungen nicht üblich, aber eine entsprechende Entwicklung ist bereits andeutungsweise zu erkennen.

— In den **Niederlanden**, in **Großbritannien**, in **Irland** und in **Belgien** ist es dagegen allgemein üblich, daß Hersteller sich gegen die Folgen der Produkthaftung absichern. In Belgien sind die Händler allerdings nicht gegen diese Risiken versichert, wenn man von einigen selbständigen Berufen, z.B. Apothekern, absieht.

— In **Dänemark** und in der **Bundesrepublik Deutschland** hat sich eine besondere Situation herauskristallisiert. In Dänemark wurde die Produkthaftung der Einzelhändler bereits 1964 in die allgemeine Haftpflichtversicherung aufgenommen, die praktisch jeder Geschäftsbetrieb abschließt. Diese Versicherung deckt jedoch nicht die Produkthaftung des Herstellers, des Importeurs oder des Großhändlers ab. Um auch die Produkthaftung abzudecken, hat die Versicherungsindustrie in Zusammenarbeit mit den Geschäftsleuten selbst eine Versicherungsform entwickelt, bei der

Unternehmerhaftung und Produkthaftung kombiniert sind. Diese Art der Versicherung gewinnt zunehmend Anhänger.

In der Bundesrepublik Deutschland wurden Zweifel daran laut, ob die normale Haftpflichtversicherung tatsächlich alle Aspekte der Produkthaftung abdeckt. Die Versicherer haben deshalb ein sogenanntes Produktkonzept entwickelt, das in einer Reihe von Zusatzklauseln zu den üblichen Haftpflichtverträgen besteht. Mittlerweile kann man sagen, daß die Haftpflichtversicherung auch die Produkthaftung abdeckt. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß die Rechte des Versicherten in dem Maß auf den Versicherer übergehen, in dem dieser Versicherten für einen bestimmten Schaden Ersatz leistet.

## 118 9 Kritische Würdigung

Die vergleichende Analyse hat die Unterschiede zwischen den Haftungssystemen und den Bedingungen, an welche die Haftung geknüpft ist, aufgezeigt. Wir haben festgestellt, daß der Verbraucherschutz in den einzelnen EG-Ländern sehr unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Die französischen und belgischen Rechtsvorschriften über die vertragliche Haftung scheinen den Verbraucher am besten zu schützen, aber auch hier weist der Schutz noch Lücken auf und sind Verbraucherrechte gefährdet. Wir erinnern nur an die Beschränkung der vertraglichen Haftung: nur der Vertragspartner kann Rechte aus der vice-caché-Haftung herleiten, an die Schwierigkeiten, die sich aus der Unterscheidung zwischen versteckten und offensichtlichen Mängeln ergeben und schließlich an die Unklarheiten und die Unsicherheiten bei der Festlegung der Verjährungsfristen. Nicht einmal das französische, belgische und luxemburgische Rechtssystem erfüllt die Anforderungen, die an einen umfassenden Schutz des Verbrauchers zu stellen sind.

Erst recht enthält die Verschuldenshaftung Lücken. Selbst wenn wir die Unterschiede zwischen Beweislastumkehr und Anscheinsbeweis einmal beiseite lassen, so bleiben noch genügend Risiken für den Verbraucher, seine Ansprüche zu verlieren. Wir erinnern nur an Fallkonstellationen, wo der Schaden auf einem 'Ausreißer' oder einem Entwicklungsfehler beruht. In beiden Fällen scheidet eine Verschuldenshaftung aus. Andere Schwierigkeiten ergeben sich aus der Notwendigkeit, den Fehler und die Kausalität nachzuweisen. Wohl gemerkt, die Gerichte haben sich der Probleme der Verbraucher angenommen und ihren Schwierigkeiten auf vielfältige Weise Rechnung getragen. Wir übersehen nicht den allgemeinen Trend zur Objektivierung des Fehlerbegriffs, sowie vom vorhandenen Fehler auf das Verschulden zu schließen. Die Gerichte sehen auch den Kausalzusammenhang zwischen Fehler und Schaden als gegeben an, wenn eine gewisse Lebenserfahrung dafür spricht, daß sich der Schaden auf die angegebene Weise ereignet hat, wobei weniger die Erleichterung der Beweislast zugunsten der geschädigten Partei das Entscheidende ist, als vielmehr die zunehmende Schwierigkeit für den Hersteller, sich der Haftung zu entziehen. Trotzdem können all diese Bemühungen der Gerichte nicht darüber hinwegtäuschen, daß es für den geschädigten Verbraucher ein höchst unsicheres Unterfangen ist, seine Schadenersatzansprüche vor Gericht geltend zu machen, weil er den Ausgang der Auseinandersetzung nicht voraussehen kann. Deshalb hat sich

allgemein die Ansicht durchgesetzt, daß sich die mannigfachen Probleme nur durch neue gesetzliche Vorschriften von Grund auf lösen lassen. In Großbritannien und in den Niederlanden wurden zur Ausarbeitung entsprechender Gesetze Ausschüsse eingesetzt. Der Gesetzesentwurf zum Band 6 des neuen Bürgerlichen Gesetzbuches der Niederlande, das 1966 veröffentlicht wurde, enthielt spezielle Bestimmungen über die Produkthaftung. Die Regelung wurde fallengelassen, weil die Regierung zunächst die Ergebnisse der Diskussion im Rahmen der Europäischen Kommission und des Europarates abwarten wollte. Desgleichen hat die deutsche Regierung begonnen, auf eine europäische Reform hinzuwirken. Auch in Großbritannien zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung ab. Während die British Royal Commission on Civil Liability and Compensation for Personal Injury ursprünglich in ihrem Bericht die völlige Streichung des Personenschadenaspekts und die Einführung eines umfassenden einkommensbezogenen Versicherungssystems nach dem Muster des Neuseeländischen Accident Compensation Act (1972–1975) als einzig sinnvolle Lösung bezeichnete, hat sich der Ausschuß nunmehr für das System der Produkthaftung entschieden.

## 119 10 Europäische Vorschläge für eine Angleichung der Vorschriften über Produkthaftung

Die Umriss einer Lösung dieser Probleme auf europäischer Ebene beginnen sich allmählich abzuzeichnen. Der Europarat und die EG-Kommission haben Vorschläge zur Harmonisierung der Produkthaftung vorgelegt. Beide Vorschläge sehen die Einführung der verschuldensunabhängigen Haftung vor. Hinter der Abkehr vom Konzept der Verschuldenshaftung steht in erster Linie der Wunsch, Entwicklungsfehler in die Haftung einzubeziehen. Beide Gremien konnten sich jedoch nicht für eine reine Kausalhaftung entscheiden. Um einen Schadenersatzanspruch gegen den Hersteller zu begründen, muß die geschädigte Person nicht nur den Fehler und den Schaden, sondern auch noch den Kausalzusammenhang zwischen beiden nachweisen. Insofern unterscheiden sich die Vorschläge nicht von der derzeitigen Rechtslage in den EG-Ländern. In diesem Punkt bleiben weiterhin die einzelstaatlichen Vorschriften anwendbar. Leider streben beide Vorschläge eine Einschränkung der Haftung der Höhe nach an. Da der Vorschlag der EG-Kommission eine Haftung auch für Sachschäden vorsieht, während diejenige des Europarats lediglich einen Ausgleich für Personenschäden vorschlägt, sollte ersterem der Vorzug gegeben werden.

Fest steht, daß beide Vorschläge, falls sie jemals Gesetz werden, eine erhebliche Verbesserung des Rechtsschutzes der Verbraucher bewirken würden. Gleichwohl seien hier einige Anmerkungen zu den schwachen Stellen dieser Vorschläge erlaubt. Beide Vorschläge wollen vom Prinzip des Verschuldens als Haftungsvoraussetzung abgehen. Um das Schuldprinzip nicht durch die Hintertür des Fehlerbegriffs wieder hereinzulassen, gehen beide Vorschläge von einem objektiven Fehlerbegriff aus. Nach eingehender Beschäftigung mit dem Fehlerkonzept haben wir jedoch festgestellt, daß die Rechtfertigung für die Schadenersatzpflicht immer noch in einem wie immer gearteten vorwerfbaren Verhalten des Herstellers gesucht wird. Gleichwohl ist der Grund der

Produzentenhaftung nicht in der wachsenden persönlichen Verantwortung des Herstellers, sondern in dem Gefahren verursachenden Produktionsprozeß zu suchen. Deshalb wäre es besser, sich vom Produkt zu lösen und sich ganz auf den Produktionsprozeß zu konzentrieren. Wenn es um die industriellen Herstellungsmethoden geht, muß der Hersteller alle durch seine Produkte verursachten Schäden ersetzen, wenn die Produkte bestimmungsgemäß genutzt wurden. Allein eine reine Kausalhaftung kann möglicherweise die Probleme der industriellen Produktion lösen. Auch die beste Haftungsregelung kann jedoch nicht verbergen, daß sie im Grunde genommen lediglich für eine Verteilung der Risiken und für einen Schadensausgleich sorgen soll. Den besten Schutz vor gefährlichen Produkten böte ein umfassendes System von Sicherheitsvorkehrungen mit zwingenden Vorschriften für die Produktion, die vom Staat kontrolliert würden, so daß ein Schaden gar nicht erst eintreten könnte.

## V DIE ZIVILRECHTLICHE HAFTUNG FÜR DIE SICHERHEIT VON DIENSTLEISTUNGEN

### 120 1 Die Sicherheit von Leistungen

Die Frage nach der *Haftung* für die Sicherheit von Dienstleistungen wirft erneut die Probleme auf, von denen im Zusammenhang mit der *Kontrolle* der Sicherheit von Dienstleistungen bereits die Rede war. Wir stellten damals fest, daß bei Dienstleistungen der Qualitätsaspekt vor dem Sicherheitsaspekt Vorrang hat. Mit einer geringen Akzentverlagerung gilt das Gesagte auch für das Problem der Haftung.

Die Ursache dafür liegt in den unterschiedlichen 'Produktionsmethoden' von Waren und Dienstleistungen. Die Warenproduktion ist voll industrialisiert. Der industrielle Produktionsprozeß bringt Gefahren für den Verbraucher mit sich, die es vorher nicht gab. Außerdem wird der Verbraucher in seiner Rechtsposition dadurch geschwächt, daß Hersteller und Verkäufer nicht ein und dieselbe Person sind. Der Verbraucher ist das letzte Glied der Vertriebskette. Obwohl die Produkte durch viele Hände gehen, erreichen sie den Verbraucher in der Regel so, wie sie die Fabrik verlassen haben. Die einzige Person, an die sich der Verbraucher halten kann, ist sein Vertragspartner, der aber nicht den geringsten Einfluß auf die Herstellung des verkauften Produkts hat. Diese ökonomische Situation kennzeichnet die für die Produzentenhaftung typische Rechtsposition des Verbrauchers: sein Vertragspartner ist der falsche Adressat und die für die Herstellung des Produkts verantwortliche Person ist schwer oder gar nicht zu fassen.

Im Dienstleistungssektor stellt sich die Situation anders dar. Eine nennenswerte Industrialisierung hat in diesem Bereich bisher kaum stattgefunden. Erste Anzeichen davon zeigen sich in einigen Wirtschaftssektoren, z.B. im gesamten Reparaturbereich oder bei der Produktion von Fertighäusern. Da die Industrialisierung nicht so weit fortgeschritten ist, sieht sich der Verbraucher noch nicht den von der Warenproduktion hinlänglich bekannten Gefahren ausgesetzt. Dienstleistungen gefährden seine persönliche Sicherheit noch nicht in dem Maße wie Güter. Der Stand der industriellen Entwicklung hat zur Folge, daß

Produktion und Verteilung noch in einer Hand liegen, d.h., der Vertragspartner des Verbrauchers ist die Person, welche die Leistung erbringt. Eine Aufteilung der wirtschaftlichen Funktionen ist denkbar, etwa dergestalt, daß z.B. eine Reparatur von einem großen Unternehmen ausgeführt wird, während der Verbraucher lediglich mit dem Vermittler der Dienstleistung einen Vertrag abschließt. Solange eine solche Entwicklung in größerem Maßstab noch nicht absehbar ist, stellt sich die Rechtsposition des Verbrauchers wie folgt dar: sein Vertragspartner ist die Person, welche die Leistung erbringt und verkauft; besondere Gefahren für seine Sicherheit wie im Falle der Warenproduktion gibt es noch nicht in nennenswertem Ausmaß. Die Gefahren für den Verbraucher liegen stets in der schlechteren Qualität, weshalb die Haftung des Dienstleistenden in Kapitel 6 behandelt wird.

## 121 2 Die Produzentenhaftung des Dienstleistenden

Die ökonomische Entwicklung und der Stand des rechtlichen Kontrollinstrumentariums entsprechen einander. In keinem EG-Land gibt es greifbare Hinweise auf eine Ausdehnung der Produzentenhaftung auf den Dienstleistenden. Die Haftung des Dienstleistenden für eventuelle Personenschäden des Verbrauchers wird durchgehend als Problem der Vertragshaftung angesehen. Obwohl in Einzelfällen eine der Warenproduktion vergleichbare Situation bestanden haben dürfte, haben die nationalen Gerichte die zur Produzentenhaftung entwickelten Grundsätze nicht auf den Dienstleistungssektor übertragen. Dieses Problem wird, wenn überhaupt, auf wissenschaftlicher Ebene diskutiert.

Eine Ausnahmeregelung sei allerdings erwähnt. Sie gilt in **Dänemark**, wo die von den Gerichten entwickelte Form der Haftung für Erfüllungsgehilfen des Einzelhändlers oder Lieferanten für alle zuvor in der Produktions- und Vertriebskette begangenen Fehler (Nr 110) auch auf alle Arten von Dienstleistungsverträgen Anwendung findet. Die damit vergleichbare Haftung nach **belgischem** Recht ist wiederum nur auf Kaufverträge beschränkt. Es ist damit zu rechnen, daß sich im Zuge der fortschreitenden Industrialisierung auch die Grundlagen der Haftung im Dienstleistungssektor ändern und den gesetzlichen Regelungen im Produktsektor anpassen werden.

# Die Qualität von Waren und Dienstleistungen

## 122 I ALLGEMEINES

Dem Verbraucher kommt es neben der Sicherheit der Waren beim Erwerb einer Sache oder Inanspruchnahme einer Dienstleistung entscheidend auf die Qualität an. Er legt Wert auf eine qualitativ einwandfreie Ware bzw. auf eine ordnungsgemäß ausgeführte Dienstleistung. Zum Schutz dieser Interessen sind vorbeugende Kontrollmaßnahmen am besten geeignet. Sie bewahren den Verbraucher vor Verlusten und ärgerlichen Auseinandersetzungen mit dem Verkäufer (Unterabschnitte II und III). Ist ein Produkt oder eine Leistung trotz entsprechender Kontrolle oder wegen fehlender Kontrollmaßnahmen nicht einwandfrei, richtet sich das Augenmerk auf die Rechte des Verbrauchers gegenüber dem Verkäufer (Unterabschnitt IV).

Im Gegensatz zur Sicherheit unterliegt die Qualität von Produkten und Dienstleistungen praktisch nicht der staatlichen Kontrolle. Gesetze, die eine solche Qualitätskontrolle zum Gegenstand haben, existieren nur sehr vereinzelt. In diesem Zusammenhang sind das deutsche und das französische Fernunterrichtsschutzgesetz zu erwähnen, die eine Prüfung der Fernkurse auf ihre Brauchbarkeit für den Verbraucher ermöglichen (Nr 127). Die Verantwortung für die Qualität trägt letzten Endes allein der Hersteller eines Produkts bzw. derjenige, der eine Leistung erbringt. Für einen großen Teil der industriellen Produktion gibt es bereits Qualitätsstandards, die von der Industrie selbst entwickelt wurden und Durchschnitts- bzw. Mindestanforderungen festlegen. Ein marktwirtschaftlicher Selbstreinigungsprozeß der Qualität von Waren und zunehmend auch von Dienstleistungen durch unabhängige Dritte wird durch die Veröffentlichung der Testergebnisse von nationalen Warentestinstituten erreicht (Kapitel 2, Nr 36). Schneidet ein Produkt oder eine Dienstleistung im Test schlecht ab, muß der Hersteller des Produkts bzw. der Dienstleistungsunternehmer die aufgezeigten Qualitätsmängel möglicherweise beheben, da viele Verbraucher das Produkt bzw. die Leistung ablehnen. Gleichzeitig bieten die Testergebnisse, die z.T. auch in der Tagespresse veröffentlicht werden, dem Verbraucher die Möglichkeit zu einer umfassenden Verbraucherinformation.

Da es kaum eine gesetzliche Qualitätskontrolle gibt, ist die Haftung der Person, die dem Letztverbraucher ein Produkt verkauft und geliefert bzw. eine Dienstleistung erbracht hat, das zentrale Thema dieses Abschnitts. Die Haftung für die Qualität von Produkten und Dienstleistungen richtet sich nach

Vertragsrecht. Adressat von Beschwerden und Rechtsstreitigkeiten ist der Vertragspartner und nicht, wie bei Sicherheitsmängeln der Hersteller. In den **Niederlanden** zeichnet sich auf diesem Gebiet eine überraschende Entwicklung ab. Nach dem dortigen Gesetzesentwurf über Warenkäufe kann der Käufer sich direkt an den Hersteller wenden.

Die Ersetzung der Verkäufenhaftung durch Garantieverprechen der Hersteller im Bereich der Kaufverträge für technische Geräte deutet auf eine gewisse Verlagerung der Haftung auf den Hersteller hin. Die Haftung des Vertragspartners richtet sich jedoch nicht nach den nationalen gesetzlichen Gewährleistungsvorschriften. Denn die Gewährleistungshaftung enthält dispositive Bestimmungen, von denen die Unternehmen in ihren vorformulierten Allgemeinen Geschäftsbedingungen zum Nachteil der Verbraucher abweichen. Die Haftung für die Qualität von Waren und Dienstleistungen hängt somit weitgehend vom Umfang der Freizeichnungsklauseln ab, die in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen enthalten sind. Es geht nicht darum, welche gesetzlichen Rechte der Verbraucher hat, sondern welche ihm noch bleiben, wenn wirtschaftlich stärkere Unternehmen einseitige Freizeichnungsregelungen durchsetzen. Die Gesetzgeber bemühen sich, diese Entwicklung mit Maßnahmen unterschiedlicher Zielsetzung in den Griff zu bekommen:

— Gesetze werden erlassen, welche die Möglichkeit der Haftungs-freizeichnung in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen und/oder in Einzelverträgen einschränken.

— Sondergesetze regeln zwingend den Inhalt bestimmter, für den Verbraucher besonders wichtiger Vertragsarten (Fernunterricht, Reisen).

— Am weitesten gehen Versuche in den Niederlanden, den gesamten Bereich des Konsumentenkaufs durch ein umfassendes Gesetz zwingend zu regeln.

## II DIE QUALITÄTSKONTROLLE VON WAREN

123 Eine staatliche Prüfung der Qualität von Waren findet nicht statt. Es existieren weder allgemeine noch spezielle Gesetze, die eine solche Qualitätskontrolle vorsehen. Auf die diesbezüglichen Ansätze im dänischen Lebensmittelgesetz und im niederländischen Gesetz zur Änderung des Warenwet wurde bereits hingewiesen (Kapitel 5). In bescheidenem Umfang kann man von einer Qualitätskontrolle sprechen, wenn Produkte, die auf ihre Sicherheit hin geprüft werden, gleichzeitig einem Qualitätstest unterzogen werden, weil Sicherheit und Qualität untrennbar miteinander verknüpft sind. Das dürfte bei Arznei- und Lebensmitteln des öfteren der Fall sein. Die Qualitätskontrolle ist in solchen Fällen aber lediglich ein Nebenprodukt, das nicht darüber hinwegtäuschen soll, daß es das oberste Ziel der nationalen Gesetzgeber war und ist, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz zu verbessern, auch wenn in den Ländern, in denen für Arzneimittel ein Wirksamkeitsnachweis verlangt wird, die Grenzen allmählich verschwimmen (Frankreich, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland). Es ist nicht damit zu rechnen, daß die Gesetzgeber in absehbarer Zeit auf breiter Front regulierend in den Produktionsprozeß eingreifen, wenn man einmal von den unbeabsichtigten Nebenwirkungen absieht. Das hat seinen Grund darin, daß alle EG-Länder dasselbe Wirtschaftssystem haben, ein

System, in dem der Hersteller selbst für die Qualität seines Produkts verantwortlich ist. Glaubt man den Verfechtern der liberalen Wirtschaftstheorie, ist eine stärkere Kontrolle nicht notwendig. Die Kontrollfunktion übernimmt der Markt, indem der Verbraucher ein minderwertiges Produkt nicht kauft und somit den Hersteller zwingt, die Qualität seiner Produkte zu verbessern. Wir möchten nicht diskutieren, inwieweit der Wettbewerb dieser Aufgabe gerecht wird. Immerhin erscheinen einige Zweifel angebracht. Die wissenschaftliche und politische Diskussion konzentriert sich zunehmend auf die Frage, ob die Produkte immer schlechter werden. Ausgangspunkt dieser Diskussion ist der sogenannte geplante Verschleiß. Gefragt wird, ob große Unternehmen eine spezielle Produkt- und Marketing-Strategie anwenden, deren Zweck die Herstellung von Waren ist, die keine optimale Lebensdauer aufweisen und daher schon bald Ersatzkäufe notwendig machen. Um Möglichkeiten der Kontrolle geht es bei der Diskussion um diese Probleme noch lange nicht. Gestritten wird hauptsächlich darüber, ob *überhaupt* eine gezielte Überalterungsstrategie betrieben wird.

Eine staatliche Qualitätskontrolle ist auch nicht dadurch gewährleistet, daß in allen EG-Ländern eine Genehmigung für die Herstellung von Konsumgütern in vielen Fällen erst dann erteilt wird, wenn der Hersteller seine fachliche Qualifikation nachweist. Erstens sind Inhalt und Umfang der Zulassungsbedingungen sehr unterschiedlich geregelt und zweitens bedarf es wohl keiner weiteren Erläuterung, daß die Qualität eines Produkts, wenn überhaupt, nur sehr indirekt von solchen Zulassungsbedingungen abhängt. Einerseits bietet der Qualifikationsnachweis keine Gewähr dafür, daß sein Inhaber von seinen Fachkenntnissen auch optimal Gebrauch machen wird, und andererseits stellt der Inhaber der Genehmigung die Produkte nicht selbst her, sondern läßt sie von seinen Arbeitern und Maschinen herstellen. Außerdem ist grundsätzlich zu bezweifeln, ob solche Zulassungsregelungen geeignet sind, den Verbraucher zu schützen. Wir neigen zu der Annahme, daß derartige Vorschriften dem Besitzstandsinteresse der Unternehmer dienen. Um das Genehmigungsverfahren unter dem Aspekt des Verbraucherschutzes beurteilen zu können, müßte man selbstverständlich wissen, in welchen Fällen und aus welchen Gründen die Genehmigung verweigert wurde.

### III DIE QUALITÄTSKONTROLLE VON DIENSTLEISTUNGEN

#### 124 1 Allgemeine Kontrollmöglichkeiten

Bei der Kontrolle von Dienstleistungen ist zu berücksichtigen, daß der Gegenstand der Kontrolle nicht ein industrielles Produkt, sondern eine menschliche Tätigkeit ist. Nicht nur das Ergebnis einer Arbeit, sondern die Arbeit selbst muß der Qualitätskontrolle unterzogen werden. Die Qualität eines Produkts kann, zumindest theoretisch, geprüft werden, bevor das Produkt zum Verkauf freigegeben wird. Bei einer menschlichen Tätigkeit ist das nicht in derselben Weise möglich. Für die Kontrolle von Dienstleistungen kommt lediglich ein System in Frage, das die Besonderheiten der jeweiligen Leistung berücksichtigt. Bei Dienstleistungs- oder Werkverträgen kann die Kontrolle bereits bei der

Ausbildung der betroffenen Personen, bzw. bei der Erteilung der Herstellungserlaubnis ansetzen. Da derjenige, der eine Leistung erbringt, sein 'Produkt' im Gegensatz zum Verkäufer selbst herstellt oder unter seiner Aufsicht herstellen läßt, mögen solche Zulassungsregelungen durchaus einen gewissen Einfluß auf die Qualität haben. Andererseits ermöglicht eine solche Kontrolle zwar eine oberflächliche Prüfung der beruflichen Voraussetzungen der betreffenden Personen, kann aber nicht gewährleisten, daß eine *spezifische* Leistung optimal ausgeführt wird, denn dazu bedürfte es einschlägiger Vorschriften, in denen genau festgelegt sein müßte, wie eine solche Leistung auszuführen ist. Wo Leistungen nicht mehr von Einzelpersonen, sondern von großen Firmen erbracht werden, bestehen bereits jetzt Beschreibungen etwaiger Arbeitsvorgänge. Die Industrialisierung des Dienstleistungssektors bringt notwendig mit sich, daß Arbeitsvorgänge typisiert werden. Erst die Normung macht Kontrolle möglich. Die Industrialisierung verschiebt die Werte von Qualität und Sicherheit, denn nur aus der Industrialisierung rühren die spezifischen Gefahren für den Verbraucher her (Kapitel 5).

## 125 2 Gesetzliche Kontrollmaßnahmen

Soweit überhaupt gesetzliche Maßnahmen vorhanden sind, lassen sie sich in zwei Gruppen einteilen. Gezielte Vorschriften zum Zweck der Qualitätskontrolle gibt es nur für einen Teilbereich des Dienstleistungssektors. Etwas umfangreicher dagegen sind die Kontrollmöglichkeiten, die sich aus Rechtsvorschriften ergeben, deren eigentlicher Zweck zwar die Sicherheitskontrolle ist, die sich aber in der Praxis auch auf die Qualität auswirken.

### 126 (a) Allgemeines

Eine solche indirekte Qualitätskontrolle gewährleistet das **französische** Gesetz vom 10. Januar 1978 (Loi sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services). In der Tat spielt bei der Kontrolle von Dienstleistungen der Qualitätsaspekt eine große Rolle, auch wenn der Gesetzgeber lediglich eine Sicherheitskontrolle vorgesehen hat. Das neue Gesetz dürfte einige Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich bringen.

Nach **belgischem** und **französischem** Recht ist eine indirekte Qualitätskontrolle auch insofern möglich, als die Normungsinstitute dieser Länder nicht nur Produktstandards, sondern auch Richtlinien für Dienstleistungen aufstellen können. Da alle Normen von den Regierungen genehmigt (homologiert) werden müssen, ist eine Kontrolle von Dienstleistungen durchaus denkbar.

### 127 (b) Fernunterricht

Eine direkte staatliche Qualitätskontrolle wird in erster Linie auf dem Fernunterrichtsmarkt praktiziert.

— In **Dänemark** und **Großbritannien** können Fernkurse einer staatlichen Prüfstelle vorgelegt werden. Selbstredend trägt diese Maßnahme nur in sehr bescheidenem Umfang zum Schutz der Kursteilnehmer bei.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** schreibt das Fernunterrichtsschutzgesetz von 1976 eine vorherige Überprüfung der Fernlehrgänge vor.

Nach weniger als zwei Jahren kann man bereits sagen, daß es dem deutschen Gesetzgeber nicht gelungen ist, die ungesetzlichen Praktiken von Fernlehrinstituten, die Fernunterricht anbieten, abzuschaffen. Der Grund dafür liegt in dem sehr begrenzten Geltungsbereich des Gesetzes. Dieses zielt lediglich auf den Fernunterricht ab, der zu mehr als 50% schriftlich erteilt wird. Die gesetzlichen Vorschriften fordern die Veranstalter geradezu auf, das Gesetz zu umgehen. Die Kontrolle erfolgt in der Weise, daß das schriftliche Material geprüft wird. Bücher und andere Lehrmittel müssen den Schüler in die Lage versetzen, sein Lernziel zu erreichen. Auch die pädagogische und fachliche Betreuung wird geprüft. Der Veranstalter muß nachweisen, daß er den Schüler mit genügend Informationsmaterial über den Lehrgang versorgt hat, bevor der Vertrag abgeschlossen wurde. Auf diese Weise wird der Veranstalter gezwungen, Einblick in sein Informationsmaterial und in seine Verkaufs- und Werbemethoden zu gewähren (Kapitel 3, Nr 48).

— **Frankreich:** Loi sur l'enseignement à distance, 1971. Das Gesetz sieht eine pädagogische Aufsicht des Ministers über das Lehrinstitut vor. Umfang und Methode der Kontrolle sind ähnlich wie im deutschen Gesetz geregelt.

— **Belgien:** Nach dem Gesetz vom 5. März 1965 unterliegen Kurse, die vom Staat veranstaltet, gefördert oder genehmigt werden, einer strengen Kontrolle. Für andere Kurse gibt es keine Qualitätskontrolle, sondern lediglich Vorschriften betreffend den Vertrag, die Zahlungsmodalitäten und die Werbepraktiken (Nr 148).

— **Italien:** Das Parlament berät z.Zt. über einen Gesetzesentwurf.

— In **Irland, Luxemburg** und den **Niederlanden** gibt es weder gesetzliche noch freiwillige Kontrollen.

## 128 (c) *Reiseunternehmen*

In letzter Zeit wurde auch die Reisebranche einer gewissen Qualitätskontrolle unterzogen. Gesetzgeberische Initiativen waren notwendig geworden, nachdem zahlreiche Reiseveranstalter in den letzten Jahren ihren Bankrott erklärt hatten. Die geschädigten Verbraucher, aber auch die Vertreter der Reiseindustrie selbst, drängten auf eine gesetzliche Lösung des Problems.

— **Belgien** (Verordnung vom 30. Juni 1966, geändert durch die Verordnungen vom 30. April 1968 und vom 1. Februar 1975); **Frankreich** (Gesetz Nr 75-627 vom 11. Juli 1975); **Großbritannien** (Air Travel Reserve Fund Act, 1975); und **Italien** (Erlaß Nr 2523 vom 23. November 1936; Erlaß Nr 6 vom 14. Januar 1972) haben die Gefahr erkannt und einschlägige Vorschriften betreffend die Niederlassung von Reiseveranstaltern, ihre Zahlungsfähigkeit usw. erlassen.

— In **Dänemark** wird z.Zt. über ein entsprechendes Gesetz beraten, das wahrscheinlich 1979 vom Parlament verabschiedet wird.

— In **Irland, Luxemburg, Bundesrepublik Deutschland** und den **Niederlanden** gibt es keinerlei Rechtsvorschriften dieser Art, obwohl auch diese Länder mit demselben Problem zu tun haben.

Die französischen und die belgischen Vorschriften stimmen im wesentlichen

überein. Der Gesetzgeber knüpft die Genehmigung zur Eröffnung eines Reisebüros an zahlreiche Anforderungen an die Person des Veranstalters (Alter, Nationalität, berufliche Qualifikation) und an das Unternehmen selbst (Sicherheit des beweglichen und festen Inventars, technische Ausstattung, usw.). In erster Linie verlangt er jedoch finanzielle Garantien, etwa ein Mindestkapital und gewisse Sicherheiten. Die Höhe dieser Beträge richtet sich nach der jeweiligen Art und Größe des Unternehmens.

In **Großbritannien** sieht die Lösung etwas anders aus. Zuständig für die Zulassung ist die zivile Luftfahrtbehörde. Sie macht die Zulassung von einer Kautions abhängig, die im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters den Reisenden zugute kommt. Mit dem Air Travel Reserve Fund Act wurde die Lehre aus der Erfahrung gezogen, daß diese Kautions nicht in jedem Fall ausreicht, was sich nach dem Zusammenbruch einiger Reiseveranstalter gezeigt hatte. Der neue Reservefonds wird aus einer der zivilen Luftfahrtbehörde erhobenen Abgabe der Reiseveranstalter finanziert und wurde zunächst durch ein Darlehen der Regierung abgesichert.

In **Italien** ist zur Eröffnung eines Reisebüros zunächst die Genehmigung des Fremdenverkehrsamts der Provinz erforderlich, das seiner Aufsichtsfunktion im Rahmen der allgemeinen Richtlinien des Fremdenverkehrsministeriums nachkommt. Die Genehmigung wird erteilt, nachdem geprüft wurde, ob der Antragsteller die technischen Voraussetzungen erfüllt und in der Lage ist, die Leistungen eines Reiseveranstalters zu erbringen. Finanzielle Sicherheiten werden nicht verlangt.

#### **IV ZIVILRECHTLICHE HAFTUNG FÜR DIE QUALITÄT VON WAREN UND DIENSTLEISTUNGEN**

**129** Im folgenden geht es nicht um die Haftung für eine nicht erfolgte Lieferung oder Leistung, sondern um die vertraglichen Gewährleistungspflichten. Bei einem Vergleich der verschiedenen Gewährleistungsregelungen ist zu berücksichtigen, daß nur kontinental-europäische Juristen gewohnt sind, die Gewährleistung als einen besonderen Teil des bürgerlichen Rechts anzusehen. Nach anglo-amerikanischem Recht gehört die Gewährleistung zu den allgemeinen Pflichten, wie etwa auch die Pflicht, einen Vertrag zu erfüllen.

##### **1 Gesetzliche Regelung und praktische Verwirklichung des Gewährleistungsrechts**

###### **130 (a) Kaufverträge**

In den kontinental-europäischen Rechtssystemen sind die Gewährleistungsansprüche des Käufers gesetzlich verankert. In England und Irland liegen die Dinge etwas anders. Die vertragliche Haftung basiert auf den Willenserklärungen der Vertragspartner. Diese Willenserklärungen und nicht etwa gesetzliche Vorschriften liegen allen vertraglichen Verpflichtungen zugrunde. Die Gewährleistung beruht also auf einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Vereinbarung (condition). Dieser Terminus und seine rechtliche Grundlage sind

immer noch die Voraussetzung zum Verständnis des englischen Rechtssystems, auch wenn Großbritannien 1973 in seine Gesetze eine Gewährleistungsregelung aufgenommen hat, die derjenigen der kontinental-europäischen Länder gleicht.

Gesetzliche Gewährleistungsvorschriften gibt es in folgenden Ländern:

- **Dänemark**, Warenkaufgesetz
- **Belgien**, Code Civil
- **Frankreich**, Code Civil
- **Luxemburg**, Code Civil
- **Niederlande**, Burgerlijk Wetboek
- **Bundesrepublik Deutschland**, Bürgerliches Gesetzbuch
- **Großbritannien**, Sale of Goods Act, 1893, geändert 1973
- **Irland**, bisher keine neue Regelung; der Sale of Goods Act von 1893 wird weiterhin angewendet, soll aber demnächst geändert werden
- **Italien**, Codice Civile, 1941

Es ist wohlgemerkt nicht der Zweck dieser Untersuchung, die gesetzlichen Gewährleistungsregelungen in den EG-Ländern zu vergleichen. Erstens wurde das bereits von kompetenter Seite in einem umfassenden Werk getan (Ernst Rabel, *Recht des Warenkaufs*), und zweitens wäre ein solcher Vergleich nur sinnvoll, wenn man die Ausprägung der Rechte durch die jeweilige Rechtsordnung mit hinzuzöge. Deshalb beschränken wir uns hier auf eine kurze Darstellung der wesentlichen Merkmale gesetzlicher Gewährleistungsansprüche. Zunächst einmal lassen sich die Rechtsvorschriften ihrem Ursprung nach folgendermaßen unterscheiden:

— Das **romanische Rechtssystem** (Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Italien) sowie das deutsche und das dänische Rechtssystem weisen hinsichtlich der Gewährleistungshaftung viele Gemeinsamkeiten auf. Dem Verbraucher stehen nur dann Ansprüche zu, wenn ein Fehler vorliegt. Die Rechtsbehelfe hängen davon ab, ob es sich um einen Gattungskauf handelt oder nicht. Ist dies nicht der Fall, kann der Verbraucher auf Wandelung (Rücknahme der Ware gegen Erstattung des Kaufpreises), Minderung (Preisnachlaß) und bisweilen auf Schadenersatz bestehen. Bei Gattungskäufen steht ihm zusätzlich das Recht auf Ersatzlieferung zu.

Einen *gesetzlichen* Anspruch auf die Behebung vorhandener Mängel gibt es nicht (Nachbesserung).

— Die **britischen** Rechtsvorschriften stellen sich etwas anders dar. Hier gibt es nur ein right of repudiation (d.h. das Recht, die Zahlung zu verweigern oder das Geld zurückzuverlangen) und/oder den Schadenersatzanspruch. Die repudiation ist allerdings nur als Gegenmaßnahme gedacht, während nach kontinental-europäischem Recht der Käufer von sich aus die Annullierung des Vertrags und die gegenseitige Rückerstattung des Geldes und der Sache verlangen kann. Ob der Käufer den Vertrag ablehnen kann, die erhaltene Ware bezahlen muß oder Schadenersatz für einen Mangel fordern kann, hängt im britischen Recht von der Tragweite des Vertragsbruchs durch den Verkäufer ab.

— In **Irland** werden die Folgen einer Verletzung der Gewährleistungsansprüche des Käufers durch Art. 21 des Entwurfs Sale of Goods and Supply of Services von 1978 grundlegend geändert. Der Käufer erhält eine ganze Reihe vollkommen neuer Rechte. Er kann die fehlerhafte Ware zurückweisen und die

Zahlung ablehnen oder den Fehler anderweitig reparieren lassen. Darüber hinaus kann er den Verkäufer für die Kosten, die ihm in diesem Zusammenhang entstanden sind, in Anspruch nehmen.

Auf den ersten Blick sieht es so aus, als ob die zivilrechtlichen Bestimmungen in den einzelnen Ländern dem Käufer/Verbraucher eine verhältnismäßig starke Stellung gegenüber dem Verkäufer einräumen. Der Schein trügt. In allen EG-Ländern ist der gesamte Komplex der Gewährleistungsbestimmungen nämlich prinzipiell kein zwingendes Recht, sondern kann durch vertragliche Vereinbarungen ersetzt werden. Die nationalen Zivilrechte regeln nicht bevorzugt die Interessen der Verbraucher. Sie erheben vielmehr den Anspruch, die Rechtsbeziehungen zwischen Hersteller, Händler und Verbraucher beim Mangel eines Kaufgegenstandes festzulegen.

Die Zivilgesetze gehen von der Vorstellung eines Verkäufers aus, der den Kunden sorgfältig berät und ihm kraft seiner Sachkenntnis Zusicherungen gibt, für deren Einhaltung er haftet. Möglicherweise entsprach diese Vorstellung zu der Zeit, in der die bürgerlichen Gesetzbücher der einzelnen Länder entstanden, der Wirklichkeit. In der Rechtswirklichkeit des Industriezeitalters erweist sich diese Vorstellung als überholt. Die Funktion des Händlers als Zwischenglied zwischen Hersteller und Verbraucher hat sich grundlegend gewandelt. Seine wesentliche Aufgabe liegt in der Verteilung. Persönliche Beratung wurde durch die Werbeversprechen der Hersteller ersetzt. Was die wirtschaftliche Position des Verkäufers angeht, so steht er in der heutigen Wirtschaftsstruktur oft auf gleicher Ebene mit dem Hersteller. Unter Ausnutzung ihrer wirtschaftlichen Stärke zwingen die Verkäufer den Käufern Vertragsbedingungen auf, indem sie sich selbst auf das im Zivilrecht verankerte Prinzip der Vertragsfreiheit berufen. Die Freiheit des Käufers beschränkt sich auf den Abschluß, er hat keinerlei Einfluß auf die Gestaltung der vertraglichen Beziehung. Die Ausgestaltung der Verträge erfolgt in der Regel durch AGB, die dem Käufer das Haftungsrisiko für mindere Qualität so weit als möglich aufzubürden trachten. Gibt es keine AGB, versuchen die Parteien, dasselbe Ziel durch entsprechende Individualabreden zu erreichen. Die Frage nach der Haftung des Verkäufers ist somit zur Frage nach der Wirksamkeit von Freizeichnungsklauseln als Bestandteil von Individualvereinbarungen oder allgemeinen Geschäftsbedingungen geworden. Die derzeitige Rechtswirklichkeit wird nicht von den zivilrechtlichen Bestimmungen des Gewährleistungsrechts, sondern von Freizeichnungsklauseln bestimmt. Angesichts dieser strukturellen Änderungen schrumpft der Geltungsbereich des bürgerlichen Rechts auf einen kleinen Raum zusammen. Nur beim täglichen Einkauf von Lebensmitteln, Kosmetika, Textilien, Büchern und Zeitschriften spielt das Gewährleistungsrecht nach wie vor eine Rolle. Hier geht dem Kunden sein Vorteil oft verloren, weil er Schwierigkeiten mit der Beweisführung hat, da die Verträge in der Regel mündlich abgeschlossen werden. Das gilt jedoch nicht für den Kauf von teuren und langlebigen Konsumgütern, wie z.B. neuen oder gebrauchten Kraftwagen, Möbeln, Waschmaschinen, Geschirrspülmaschinen, Nähmaschinen, elektrischen Heizgeräten, Rundfunkanlagen, Fernsehanlagen, usw. Hier richtet sich der Umfang seines Rechtsschutzes nach dem Ausmaß der Zulässigkeit von Freizeichnungsklauseln.

Dienstleistungsverträge sind nicht in der gleichen Weise und nicht so ausführlich geregelt wie Kaufverträge.

— In **Dänemark**, in **Großbritannien** und in **Irland** gibt es überhaupt keine gesetzlichen Vorschriften über den Inhalt von Dienstleistungsverträgen. Dieser Bereich bleibt ausschließlich der Rechtsprechung überlassen. In Irland wird sich diese Situation allerdings durch die Sale of Goods and Supply of Services Bill ändern. Sie enthält einige Grundanforderungen, die dann für alle Dienstleistungsverträge gleichermaßen gelten werden.

— In **Belgien** (Code Civil), **Frankreich** (Code Civil), in den **Niederlanden** (Burgerlijk Wetboek) und in der **Bundesrepublik Deutschland** (Bürgerliches Gesetzbuch) sind *nur* bestimmte Arten von Dienstleistungsverträgen gesetzlich geregelt. Dabei geht es um die Rechte und Pflichten der Parteien bei einem Werkvertrag, einem Auftrag, einem Darlehen, einem Beförderungsvertrag (nicht in der Bundesrepublik Deutschland) und einem Versicherungsvertrag (in der Bundesrepublik Deutschland und in Dänemark gesondert geregelt).

— In **Italien** (Codice Civile) ist nur der Werkvertrag geregelt. Die Vorschriften beziehen sich aber auf Werkverträge im Sinne der Ausführung eines Werks und sind nur teilweise auf andere Typen von Dienstleistungsverträgen anwendbar.

Die Vorschriften über den Werkvertrag sind verhältnismäßig einheitlich, auch wenn sich daraus unterschiedliche Verpflichtungen für die Hersteller ergeben. Nach belgischem, französischem und niederländischem Recht hat der Hersteller nur ganz allgemein die Pflicht, das Werk vorschriftsmäßig auszuführen, während er nach deutschem und italienischem Recht genau definierte Gewährleistungspflichten hat, die weitgehend mit denjenigen des Kaufvertrags übereinstimmen. Die Gewährleistungsansprüche des Verbrauchers unterscheiden sich nicht wesentlich von denjenigen, die in den Bestimmungen über Kaufverträge vorgesehen sind. Zu beachten ist lediglich, daß der Verbraucher stets berechtigt ist, Nachbesserung zu verlangen.

Da sämtliche Rechtsvorschriften über Gewährleistungspflichten und -rechte, soweit überhaupt vorhanden, keinen zwingenden Charakter haben, ist es im Dienstleistungssektor zu einer ähnlichen Entwicklung der Vertragsbedingungen wie bei den Kaufverträgen gekommen. Freizeichnungsklauseln in vorformulierten Standardverträgen oder Einzelverträgen sind an die Stelle der gesetzlichen Gewährleistungsregelung getreten. Die Tatsache, daß der Verbraucher seiner Rechte beraubt wurde, ist auch in diesem Sektor auf das unterschiedliche Kräftepotential zwischen demjenigen, der die Leistung erbringt, und dem Verbraucher zurückzuführen. Leistungen werden heute oft nicht mehr von einem kleinen Handwerker, Händler oder Hersteller erbracht, der in einem Raum lebt und arbeitet, sondern immer häufiger von hochindustrialisierten Unternehmen. Auch hier hängt das Ausmaß der Haftung davon ab, inwieweit Freizeichnungsklauseln wirksam sind. Nur in Verträgen über die Reparatur von Gegenständen des täglichen Bedarfs, z.B. Schuhen oder Kleidungsstücken sowie bei Verträgen über kleinere Elektro-, Installations- oder Malerarbeiten, kommen die Gewährleistungsrechte und -pflichten noch in ihrer ursprünglichen Gestalt zur Anwendung. Dennoch kann man sagen, daß in allen EG-Ländern

die Freizeichnungsklauseln in Dienstleistungsverträgen noch nicht so verbreitet sind wie im Bereich der Kaufverträge.

## 2 Grenzen von Freizeichnungsklauseln in Kaufverträgen

### 132 (a) Formen der Freizeichnung im bürgerlichen Recht

Die oben erwähnten zivilrechtlichen Bestimmungen enthalten auch einige Vorschriften über die Grenzen des zulässigen Haftungsausschlusses.

(i) In allen kontinental-europäischen Rechtsordnungen besteht Einigkeit darüber, daß der Käufer keine Gewährleistungsansprüche hat, *wenn ihm der Mangel an dem gekauften Gegenstand bekannt ist*. Aber während darüber hinaus in den romanischen Rechtssystemen nur noch offensichtliche Mängel ausgeschlossen werden, bieten die deutschen und auch im Prinzip die dänischen Rechtsvorschriften dem Käufer einen noch weitergehenden Schutz. Dem Käufer muß nicht nur der Fehler, sondern auch die daraus resultierende Untauglichkeit bekannt gewesen sein. Nur Unkenntnis infolge grober Fahrlässigkeit hat dieselbe Wirkung wie diese Kenntnis. Daher ist der Käufer auch nicht verpflichtet, den Kaufgegenstand vor Vertragsabschluß zu prüfen.

Nach dem Sale of Goods Act ist die Haftung nur ausgeschlossen, wenn der Käufer die Sachen nach Mängeln untersucht hat, die eine solche Untersuchung aufgezeigt haben würde. Diese Prüfung ist eine wesentliche, wenn auch nicht entscheidende Voraussetzung dafür, ob sich der Käufer auf das Fachwissen und Urteilsvermögen des Verkäufers verlassen kann. Für den Umfang der vorgeschriebenen Untersuchung ist die vertragliche Vereinbarung maßgebend.

(ii) Die Rechtsvorschriften aller EG-Länder stimmen dahingehend überein, daß der Verkäufer, der einen ihm bekannten Mangel *verschweigt* und die Haftung für diesen Mangel ausschließt, ungeachtet des Ausschlusses haftet (**Frankreich und Belgien**: 1634 CC; **Bundesrepublik Deutschland**: §476 BGB; **Niederlande**: 1542 BW). In der Bundesrepublik Deutschland (476 BGB), in **Italien** (490 CC) und in **Dänemark** (Art. 48) gilt das nur, wenn er den Fehler arglistig verschweigt, in Frankreich bereits dann, wenn er ihn nur kennt. In der Praxis kann man davon ausgehen, daß ein Verkäufer, dem ein Mangel bekannt ist, vermutlich in betrügerischer Absicht handelt.

Die Beweislast hinsichtlich der Kenntnis bzw. arglistigen Täuschung liegt beim Verbraucher. Muß er dem Verkäufer nur die Kenntnis des Mangels nachweisen, hat er bessere Aussichten auf Erfolg. Dennoch schafft diese Regelung nicht die Tatsache aus der Welt, daß die Beweislast den Verbraucher stark benachteiligt.

### 133 (b) Grenzen der Freizeichnung in Rechtsprechung und speziellen Gesetzen

Da die zivilrechtlichen Gewährleistungsvorschriften kaum Einschränkungen beinhalten, blieb es der Rechtsprechung überlassen, die schlimmsten Auswüchse in der Praxis zu beschneiden. In den letzten Jahren haben die Gerichte ein drei-Stufen-Kontrollsystem entwickelt, um die Zulässigkeit von Freizeichnungsklauseln zu prüfen (Kapitel 8). Die fortlaufende Entwicklung der Rechtsprechung kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieses kom-

plizierte Netz aus gerichtlichen Entscheidungen nur ein Flickwerk ist. Das Selbstverständnis der Gerichte und die ihnen von der Verfassung übertragene Aufgabe erlauben ihnen nur in sehr engen Grenzen, neues Recht zu schaffen. Wo sie es trotzdem getan haben, wurde das besonders hervorgehoben. Insgesamt sind die EG-Länder zu der Einsicht gekommen, daß ihre verfügbaren Rechtsinstrumente nicht ausreichen, um die Freizeichnungsklauseln in den Griff zu bekommen. Aus diesem Grunde haben mit Ausnahme von Italien alle Länder entweder bereits Gesetze ausgearbeitet, die speziell auf die Bekämpfung unlauterer Freizeichnungsklauseln zugeschnitten sind, oder sie haben zumindest den Boden für eine Regelung vorbereitet.

**134** (aa) *Umwandlung von dispositiven zivilrechtlichen Vorschriften in zwingendes Recht.* An sich dispositive Vorschriften des Zivilrechts werden für zwingend erklärt.

— **Großbritannien:** der britische Gesetzgeber schlug diesen Weg ein, als er den Supply of Goods Act (Implied Terms Act) von 1973 verabschiedete, der einige wesentliche Änderungen in den Sale of Goods Act einbrachte. Aufgenommen wurden Bestimmungen über die Gewährleistungsrechte des Käufers, die in Verbrauchergeschäften nicht abbedungen werden können, etwa das Recht, vom Vertrag zurückzutreten, oder das Recht, Schadenersatz zu verlangen. Insofern enthält der Sales of Goods Act auch spezielle Vorschriften über den Konsumentenkaufl.

— **Irland:** eine im wesentlichen gleichlautende Regelung wird z.Zt. in Irland mit der Sale of Goods and Supply of Services Bill angestrebt.

— **Dänemark:** hier wird das von der Regierung eingebrachte Gesetz über Konsumentenkäufe mit größter Wahrscheinlichkeit im Jahre 1979 verabschiedet. Wie das britische und das irische Gesetz gibt es dem Verbraucher bestimmte Rechte, die nicht durch vertragliche Vereinbarungen ausgeschlossen werden können. Auffallend ist die breit angelegte Definition des Fehlerbegriffs. Ein Produkt gilt auch dann als fehlerhaft, wenn der Verkäufer oder ein früheres Glied der Vertriebskette eine falsche oder irreführende Information gegeben hat, die möglicherweise die Meinung des Käufers über die Ware beeinflusst haben könnte.

— **Belgien, Frankreich, Luxemburg:** in diesen Ländern gibt es keine diesbezüglichen Gesetze oder Bestimmungen, aber die Gerichte sind hinsichtlich der Haftung des beruflichen Verkäufers für versteckte Mängel (*vices cachés*) nach den oben beschriebenen Kriterien vorgegangen.

— Ein ähnliches bedeutsames Urteil wurde vom **Deutschen** Bundesgerichtshof bereits 1956 gefällt. Demzufolge ist es unzulässig, in allgemeinen Geschäftsbedingungen die gesetzlichen Rechte auf Wandelung und Minderung auszuschließen. Dem Käufer muß in den AGB zumindest ein Nachbesserungsrecht zugestanden werden; falls die Nachbesserung fehlschlägt, leben die gesetzlichen Gewährleistungsrechte auf Wandelung und Minderung wieder auf.

**135** (bb) *Gesetze über unlautere Vertragsbedingungen.* Zur Zeit scheint die gängigste Lösung im Kampf gegen unlautere Freizeichnungsklauseln die Verabschiedung neuer Gesetze zu sein, die sich u.a. *speziell* mit den Freizeichnungsklauseln befassen (Kapitel 8).

- **Bundesrepublik Deutschland:** Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, 1976
- **Großbritannien:** Unfair Contract Terms Act, 1977
- **Frankreich:** Loi sur la protection et l'information de consommateurs de produits et de services, 1978
- **Dänemark:** Gesetz über Marktpraktiken, 1974; Vertragsgesetz (geändert 1975)
- In **Belgien, Luxemburg** und den **Niederlanden** beraten die Parlamente z.Zt. über entsprechende Entwürfe. Ob und wann gegebenenfalls die Gesetze verabschiedet werden, läßt sich z.Zt. noch nicht sagen.

Ohwohl alle diese Gesetze und Entwürfe die Bekämpfung unlauterer Freizeichnungsklauseln zum Gegenstand haben, unterscheiden sie sich ganz wesentlich hinsichtlich ihres personenbezogenen Anwendungsbereiches (nur Konsumentenkaufverträge, alle Arten von Kaufverträgen, usw.) und in ihrem sachbezogenen Anwendungsbereich (Freizeichnungsklauseln nur in allgemeinen Geschäftsbedingungen und/oder in Einzelverträgen). Auf die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben, gehen wir in Kapitel 8, Nr 184 ein.

Zum besseren Verständnis der weiteren Ausführungen möchten wir jedoch vorwegnehmen, daß Verbraucherkaufverträge immer den einschlägigen Gesetzen unterliegen, und daß mit Ausnahme des deutschen AGB-Gesetzes Freizeichnungsklauseln in allgemeinen Geschäftsbedingungen sowie gleichermaßen in Einzelverträgen in den Geltungsbereich der Gesetze bzw. Entwürfe fallen.

- 136 *(cc) Gesetze über Konsumentenkaufverträge.* Die dritte Möglichkeit wäre eine umfassende Regelung des gesamten Rechts des Konsumentenkaufs durch ein neues Gesetz, das sich nur auf Verbraucherkaufverträge bezieht. Solche Gesetze gibt es in keinem EG-Land, aber in den **Niederlanden** wurde bereits ein Versuch in dieser Richtung unternommen. Das Ergebnis ist der Entwurf eines Gesetzes über Verbraucherkäufe. Der Entwurf ist folgendermaßen aufgebaut: zunächst werden die Rechte und Pflichten der Parteien geregelt, und anschließend wird in einer besonderen Bestimmung ausgesprochen, daß der Verkäufer sich von gewissen Pflichten nicht freizeichnen kann. Zum besseren Verständnis dieses Gesetzes sei daran erinnert, daß das bürgerliche Recht der Niederlande auf dem Code Civil beruht. Für die Haftung des Verkäufers ist bisher noch die vice caché-Regel maßgebend. Diese Regelung sollte bereits durch das Gesetz zur Änderung des neuen bürgerlichen Gesetzbuches abgeschafft werden. Mit dem Gesetz über Verbraucherkäufe wird nun eine wesentliche Verbesserung der Rechtsposition des Käufers herbeigeführt. Die Verjährungsfrist, binnen derer dem Verkäufer die Existenz eines Mangels mitgeteilt werden muß, soll nämlich erst mit dem Zeitpunkt der Feststellung des Mangels beginnen. Liegen diese Voraussetzungen vor, hat der Käufer gewisse Rechte, die nicht durch vertragliche Vereinbarungen ausgeschlossen werden können. Der Anspruch auf Schadenersatz umfaßt grundsätzlich keine Mangelfolgeschäden, es sei denn: (a) die Fehlerhaftigkeit betrifft Dinge, die dem Verkäufer bekannt sind oder bekannt gewesen sein sollten; (b) der Verkäufer hat die Ware selbst hergestellt oder in die Niederlande eingeführt; (c) der Ware fehlt eine Eigenschaft, die sie

nach Aussage des Verkäufers haben sollte; (d) der Verkaufsgegenstand war ein gebrauchter Gegenstand oder ein Tier. Für die ihm zugesicherten Rechte nimmt der Käufer in erster Linie den Verkäufer in Anspruch. Zusätzlich kann er auch den Hersteller zur Verantwortung ziehen. In dieser Beziehung bringt das Gesetz eine beachtliche Erweiterung der Käuferrechte mit sich. Abgesehen von dem oben erwähnten Schadenersatz kann der Käufer vom Hersteller verlangen: (a) Reparatur der Ware, wenn der Hersteller ohne unverhältnismäßig großen Aufwand dazu in der Lage ist; (b) Ersatzlieferung oder Erstattung des gezahlten Preises, es sei denn, die Fehlerhaftigkeit ist nicht schwerwiegend genug, um dies zu rechtfertigen, oder die Ware ist untergegangen oder wurde auf eine vom Käufer zu verantwortende Weise beschädigt. Der Entwurf enthält abschließend Bestimmungen über die Rechtsbehelfe, die dem Verkäufer zur Verfügung stehen.

### 137 3 Grenzen der Freizeichnungsklauseln in Dienstleistungsverträgen

Die oben erwähnten Reformen der Haftungsfreizeichnung in Bestimmungen des bürgerlichen Rechts gelten sinngemäß auch für Dienstleistungsverträge, sofern die Art der Leistung eine solche Übertragung überhaupt zuläßt.

Rechtsprechung und Gesetzgebung haben im Kampf gegen unlautere Freizeichnungsklauseln bei Dienstleistungsverträgen eine andere Entwicklung genommen. Das Fehlen einer einheitlichen Entwicklung ist unserer Ansicht nach auf die Vielfalt und die Unterschiede zwischen den Dienstleistungsverträgen zurückzuführen. Dennoch lassen sich deutlich vier Strategien erkennen:

— Wie bereits im Abschnitt über die Kaufverträge erläutert, besteht eine Möglichkeit darin, zivilrechtliche, von Natur aus nicht zwingende Bestimmungen in zwingende Vorschriften umzuwandeln. Ansätze in dieser Richtung gibt es nur in der Rechtsprechung. So sprechen z.B. die deutschen Gerichte dem Unternehmer das Recht ab, im Rahmen eines Werkvertrags in den allgemeinen Geschäftsbedingungen seine Haftung vollkommen auszuschließen. Der Besteller muß zumindest einen Nachbesserungsanspruch haben. Die französischen Gerichte dehnten die Bestimmungen über die Haftung des beruflichen Verkäufers lediglich auf Reparaturverträge aus, die insoweit vergleichbare Rechtsprechung beschränkt sich vollständig auf das Kaufrecht.

— Soweit gezielte gesetzliche Maßnahmen getroffen wurden, die speziell die Wirksamkeit von Freizeichnungsklauseln zum Gegenstand haben, sind die aufgestellten Regeln auf alle Arten von Dienstleistungsverträgen anwendbar.

— Die dritte Möglichkeit, dem Problem der Freizeichnungsklauseln Herr zu werden, besteht darin, die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien durch Sondergesetze für einzelne Vertragsarten verbindlich zu regeln. Von dieser Möglichkeit haben einige Länder bei Reiseverträgen und Fernunterrichtsverträgen, in denen die Rechte der Verbraucher besonders stark beschnitten wurden (Nr 147), Gebrauch gemacht.

— Eine umfassende Novellierung des gesamten Dienstleistungsvertragsrechts durch ein entsprechendes Verbraucherschutz-Gesetz steht in keinem EG-Land zur Debatte, obwohl in **Dänemark** im Jahr 1976 immerhin ein

Verbraucher-Dienstleistungs-Ausschuß eingesetzt wurde. Er arbeitet an einem Vorschlag für ein umfassendes Verbraucher-Dienstleistungs-Gesetz.

#### 138 4 Typische Freizeichnungsklauseln in Kaufverträgen

Freizeichnungsklauseln sind auf die jeweilige Art des Kaufvertrags und auch auf die Art des Kaufgegenstands zugeschnitten. Oft besteht zwischen diesen beiden Faktoren ein Zusammenhang, z.B., wenn bestimmte Produkte nur auf eine bestimmte Weise verkauft werden. Wir wollen versuchen, die Unterschiede zwischen den Klauseln darzustellen und die wichtigsten Freizeichnungsklauseln in typischen Kaufverträgen zu erläutern.

#### 139 (a) Kaufverträge über Neuwaren

Freizeichnungsklauseln in allgemeinen Geschäftsbedingungen finden sich immer in Kaufverträgen über langlebige Konsumgüter, wie Kraftwagen, Möbel, elektrische Geräte usw. Sie haben den Zweck, das Risiko für minderwertige Qualität auf den Käufer abzuwälzen. Das geschieht oft auf die Art, daß die gesetzlichen Rechte (soweit vorhanden, besonders das Wandlungs- oder Minderungsrecht) vollkommen ausgeschlossen und durch den nicht im Gesetz vorgesehenen Nachbesserungsanspruch ersetzt werden. Dadurch verschafft sich der Verkäufer die Möglichkeit, nachträglich die fehlende Qualität herzustellen, ohne einen Verlust oder die Herabsetzung des Kaufpreises riskieren zu müssen. Aus der Sicht des Verkäufers ist das Nachbesserungsrecht das geringere Übel. Der Käufer wird am Vertrag festgehalten, er muß sich um die Beseitigung der Mängel kümmern und trotz aller Unannehmlichkeiten auch noch den Kaufpreis bezahlen. Im Anschluß an die Klauseln über die dem Käufer belassenen Gewährleistungsansprüche finden sich stets auch Bestimmungen, welche die Schadenersatzpflicht des Verkäufers einschränken oder gar ausschließen. Diese beiden Arten von Ausschlußklauseln sind als Musterklauseln anzusehen, die für alle EG-Länder gleichermaßen von Bedeutung sind.

#### 140 (aa) Grenzen des Gewährleistungsausschlusses. Bundesrepublik Deutschland.

§11 Nr 10 des Gesetzes zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen von 1976 lautet wie folgt:

‘In Allgemeinen Geschäftsbedingungen ist unwirksam... eine Bestimmung, durch die bei Verträgen über Lieferungen neu hergestellter Sachen und Leistungen

##### (a) (Ausschluß und Verweisung auf Dritte)

die Gewährleistungsansprüche gegen den Verwender einschließlich etwaiger Nachbesserungs- und Ersatzlieferungsansprüche insgesamt oder bezüglich einzelner Teile ausgeschlossen, auf die Einräumung von Ansprüchen gegen Dritte beschränkt oder von der vorherigen gerichtlichen Inanspruchnahme Dritter abhängig gemacht werden;

##### (b) (Beschränkung auf Nachbesserung)

die Gewährleistungsansprüche gegen den Verwender insgesamt oder bezüglich einzelner Teile auf ein Recht auf Nachbesserung oder Ersatzlieferung beschränkt werden, sofern dem anderen Vertragsteil

nicht ausdrücklich das Recht vorbehalten wird, bei Fehlschlagen der Nachbesserung oder Ersatzlieferung Herabsetzung der Güter oder, wenn nicht eine Bauleistung Gegenstand der Gewährleistung ist, nach seiner Wahl Rückgängigmachung des Vertrags zu verlangen.'

Art. 11 Nr 10a und b verbietet somit den vollständigen Ausschluß der Gewährleistungsansprüche in Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Der Verkäufer hat das fehlerhafte Produkt zumindest auf eigene Kosten zu reparieren. Ist eine Reparatur unmöglich, kann der Käufer den Preis herabsetzen oder von Vertrag zurücktreten.

— Nach **britischem** Recht sind die Grenzen des Haftungsausschlusses nunmehr in Art. 6 des Unfair Contract Terms Act definiert, der — soweit er sich auf Verbraucherkäufe bezieht — wie folgt lautet:

'6 (1) ...

(2) As against a person dealing as consumer, liability for breach of the obligations arising from —

(a) Sections 13, 14 or 15 of the 1893 Act (seller's implied undertakings as to conformity with description or sample, or as to their quality or fitness for a particular purpose);

(b) Sections 9, 10 or 11 of the 1973 Act (the corresponding things in relation to hire-purchase),

cannot be excluded or restricted by reference to any contract term.'

Diese Bestimmung spricht für sich selbst. Sie ist lediglich eine Wiederholung dessen, was bereits im Supply of Goods Act (Implied Terms Act, 1973) einschließlich der Änderung von Art. 55 des Sale of Goods Act stand.

— **Irland**: der oben erwähnte Gesetzentwurf enthält eine Bestimmung gleichen Inhalts wie die des britischen Unfair Contract Terms Act.

— In **Frankreich** heißt es in Art. 2 und 4 der Verordnung vom 24. März 1978 zur Änderung des Gesetzes Sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services von 1978 wie folgt:

Art. 2: 'Danns les contrats de vente conclus entre professionnels d'une part, et d'autre part, des non-professionnels ou des consommateurs, est interdite, comme abusive au sens de l'aliéna ler de l'article 35 de la loi susvisée la clause ayant pour objet ou pour effet de supprimer ou de réduire le droit à réparation du non-professionnel ou consommateur en cas de manquement par le professionnel à l'une quelconque de ses obligations.'

Art. 4: 'Dans les contrats conclus entre des professionnels, d'une part, et, d'autre part, des non-professionnels ou des consommateurs, le professionnel ne peut garantir la chose à livrer ou le service à rendre sans mentionner clairement que s'applique, en tout état de cause, la garantie légale qui oblige le vendeur professionnel à garantir l'acheteur contre toutes les conséquences des défauts ou vices cachés de la chose vendue ou de service rendu.'

Sera puni d'une amende de 1000 F à 2000 F tout professionnel qui aura inséré dans un contrat conclu avec un non-professionnel ou consommateur une clause établie en contravention aux dispositions de l'alinéa précédent.'

Art. 2 der Verordnung bestätigt damit die zuvor ergangenen Gerichtsurteile über die Haftung des beruflichen Verkäufers für versteckte Mängel. Art. 4 verpflichtet den beruflichen Verkäufer, klar und deutlich auf seine gesetzliche Haftung hinzuweisen.

— **Belgien:** der Vorentwurf für das Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 14. Juli 1971 über Handelspraktiken verbietet den Ausschluß oder die Einschränkung der gesetzlichen Gewährleistung.

Art. 53 neu lautet wie folgt:

‘Als unlauter gegenüber dem Verbraucher gelten:

— Klauseln, welche die gesetzliche Gewährleistung für versteckte Mängel einschränken.’

Der Entwurf geht sogar noch weiter als die bisherige Rechtsprechung. Bis jetzt konnte nämlich der professionelle Verkäufer seine Haftung zumindest für diejenigen versteckten Mängel ausschließen, von denen er keine Kenntnis gehabt haben konnte (Entwicklungsfehler).

— In **Luxemburg** gibt es einen Gesetzentwurf (Nr 2217), der auf eine Änderung von Art. 1645 des Code Civil in Anlehnung an die Rechtsprechung über versteckte Mängel abzielt. Alle Klauseln, die eine Einschränkung oder den Ausschluß der gesetzlichen Gewährleistungspflichten des professionellen Verkäufers gegenüber dem privaten Endverbraucher (consommateur final privé) bezwecken, sollen verboten werden.

— Auch in den **Niederlanden** würde sich die Rechtslage durch ein Gesetz über den Konsumentenkauf wesentlich ändern. Der Käufer einer fehlerhaften Ware soll gewisse Rechte erhalten, die nicht ausgeschlossen werden können.

— Ähnlich wie in den Niederlanden ist auch die Situation in **Dänemark** (Nr 130).

— In **Italien** gibt es keine speziellen Rechtsvorschriften. Hinsichtlich der Einschränkung der vertraglichen Haftung enthält Art. 1341, Abs. 3 des Codice Civile eine wichtige Bestimmung, die folgendermaßen lautet:

‘Unwirksam sind in jedem Fall folgende Klauseln, sofern sie nicht ausdrücklich schriftlich bestätigt wurden: Klauseln, die einen Haftungsausschluß des Verwenders vorsehen oder ihm die Möglichkeit geben, von dem Vertrag zurückzutreten oder seine Ausführung zu verzögern; Fristen, welche die andere Partei benachteiligen; Einschränkungen der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Verteidigung; Einschränkungen ihrer Freiheit, mit Dritten Verträge einzugehen; die stillschweigende Verlängerung oder Erneuerung des Vertrags; Schiedsklauseln oder Klauseln, die von der Zuständigkeit der gerichtlichen Behörden abweichen.’

Nach dieser Bestimmung, die im übrigen nur für Freizeichnungsklauseln in AGB gilt, sind die Klauseln nur dann unwirksam, wenn sie nicht schriftlich bestätigt wurden. Anders als bei den oben erwähnten Rechtsvorschriften ist hier, wenn überhaupt, nur eine indirekte Kontrolle vorgesehen. Die Anwendung der Vorschrift durch die Gerichte war stets von umfangreichen Interpretationsversuchen begleitet, woraus sich eine allgemeine Rechtsunsicherheit ergeben hat, die eine beschränkte Wirksamkeit des Kontrollsystems zur Folge hatte.

Vergleicht man alle hier erwähnten Bestimmungen, so zeigt sich, daß der

Verbraucher nach britischem Recht am besten geschützt ist. Das britische Recht bietet einen umfassenderen Schutz als das französische, weil es die Haftung des Verkäufers nicht auf versteckte Mängel beschränkt. Es geht auch weiter als das deutsche Recht, weil es dem Käufer im Fall eines Mangels alle seine Rechte uneingeschränkt beläßt, während der Käufer nach deutschem Recht zunächst abwarten muß, ob der Verkäufer den Mangel beheben kann. Erst danach stehen ihm weitere Rechte zu (Wandlung, Minderung). Gleichwohl dürften die Vorschriften in beiden Fällen zum gleichen Ergebnis führen.

- 141 (bb) *Freizeichnungsklauseln, die eine Einschränkung der Schadenersatzpflicht des Verkäufers bezwecken.* §11 Nr 7 des deutschen Gesetzes zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen enthält folgende Bestimmung:

‘In Allgemeinen Geschäftsbedingungen ist unwirksam... ein Ausschluß oder eine Begrenzung der Haftung für einen Schaden, der auf einer grob fahrlässigen Vertragsverletzung des Verwenders oder auf einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Vertragsverletzung eines gesetzlichen Vertreters oder Erfüllungsgehilfen des Verwenders beruht; dies gilt auch für Schäden aus der Verletzung von Pflichten bei den Vertragsverhandlungen.’

— Der britische Unfair Contract Terms Act schreibt vor:

- ‘2. (1) A person cannot by reference to any contract term or to a notice given to persons generally or to particular persons exclude or restrict his liability for death and personal injury resulting from negligence.  
(2) In the case of other loss or damage a person cannot so exclude or restrict his liability for negligence except in so far as the term or notice satisfies the requirement of reasonableness.  
(3) Where a contract term or notice purports to exclude or restrict liability for negligence a person’s agreement to or awareness of it is not of itself to be taken as indicating his voluntary acceptance of any risk.’

Danach sind Freizeichnungsklauseln verboten, sofern sie Bestandteil eines Vertrags sind. Das überrascht umso mehr, als nach britischem Recht die vertragliche Haftung unabhängig von einem etwaigen schuldhaften Verhalten besteht. Die vertragliche Haftung bezieht sich aber nur auf das, was nach dem Vertrag geschuldet wird. Macht der Käufer einen Schaden als Folge einer Verletzung von Sorgfaltspflichten geltend, hat er auch nach britischem Recht nur dann einen Anspruch auf Schadenersatz, wenn er dem Verkäufer ein Verschulden nachweisen kann. Das Gesetz stellt nun klar, daß der Verkäufer seine Haftung insoweit nicht begrenzen darf. Auffallend ist das Verbot von Freizeichnungsklauseln in Gestalt von Mitteilungen an Dritte. Aufgrund dieser Bestimmung ist ein Haftungsausschluß auf Verpackungen oder in Gebrauchsanweisungen unzulässig, ohne daß zuvor zwischen demjenigen, von dem die Mitteilung stammt, und demjenigen, der den Schaden erlitten hat, ein Vertrag bestanden haben muß. Schließlich sei noch erwähnt, daß der Verkäufer wie jede andere Person in gleicher Weise für eigene Fehler und für die Fehler seiner Angestellten haftet (Art. 1(4)).

— In Italien verbietet Art. 1291 des Codice Civile den Ausschluß der

Haftung für vorsätzlich oder grob fahrlässig verschuldete Schäden. Ob sich dieses Verbot auch auf die Haftung für Erfüllungsgehilfen bezieht, ist noch nicht ganz geklärt.

— **Dänemark** Grundsätzlich kann die vertragliche Haftung und die Haftung für die Folgen schuldhaften Verhaltens nicht ausgeschlossen werden, Kaufgesetz, Art. 80 und Vertragsgesetz Art. 36 (Kapitel 8):

— Der **belgische** Gesetzesentwurf verbietet Klauseln, in denen sich der Vertragspartner des Verbrauchers von der Haftung für eigenes oder fremdes Verschulden freizeichnen will. Der Entwurf verwendet den Terminus: jegliche Haftung. Bislang ist nicht klar, ob das Verbot auch die Haftung für leichte Fahrlässigkeit umfassen soll.

— Alle anderen Länder haben weder besondere zivilrechtliche Bestimmungen noch spezielle gesetzliche Vorschriften über Haftungsfreizeichnungsklauseln. Die Gerichte sind deshalb gezwungen, auf die allgemeinen zivilrechtlichen Bestimmungen zurückzugreifen und Freizeichnungsklauseln daraufhin zu überprüfen, ob sie gegen den Grundsatz von Treu und Glauben oder gegen die guten Sitten verstoßen.

Nach **französischem, belgischem und niederländischem** Recht ist weder ein Ausschluß noch eine Begrenzung der Haftung für vorsätzliche und grobe Fahrlässigkeit möglich. Das oberste belgische Gericht (Cour de Cassation) hat zwar den Ausschluß der Haftung für grobe Fahrlässigkeit für zulässig erklärt, aber dieser Entscheidung kommt keine größere Bedeutung zu, da die unteren Gerichte andere Möglichkeiten der Bekämpfung solcher Klauseln gefunden haben. Negativ zu bewerten ist die Tatsache, daß die Begrenzung des Haftungsausschlusses nur für Handlungen der Vertragspartei selbst, und nicht ihrer Erfüllungsgehilfen gilt.

Auch was die Klauseln zum Ausschluß der Haftung für schuldhaftes Verhalten betrifft, bietet das britische Gesetz dem Verbraucher den umfassendsten Schutz. Zumindest bei Personenschäden haftet der Verkäufer unabhängig vom Grad der Fahrlässigkeit, während in allen übrigen Ländern die Haftung für leichte Fahrlässigkeit ausgeschlossen werden kann. Gerade auf leichte Fahrlässigkeit sind aber die meisten Schäden zurückzuführen.

## 142 (b) Kaufverträge über Gebrauchtwagen

Der Kauf gebrauchter Waren spielt bei langlebigen Konsumgütern eine große Rolle. Für Gebrauchtwagen gibt es sogar mittlerweile einen eigenen Markt. Gebrauchtwagen sind nicht ohne Fehler, was dem Käufer auch bewußt ist. Schließlich muß er für einen gebrauchten Gegenstand weniger bezahlen als für einen neuen. Die Verkäufer von Gebrauchtwagen versuchen das auszunutzen, indem sie sich jeglicher Haftung entziehen. Das ist insofern verständlich, als bei Gebrauchtwagen niemand zuverlässige Voraussagen über Lebensdauer und Tauglichkeit machen kann. Andererseits gilt es auch die Interessen des Käufers zu berücksichtigen, der das Produkt benutzen will. Unter den gegebenen Umständen ist damit zu rechnen, daß Gesetzgeber und Gerichte bei Gebrauchtwagen einen weitergehenden Haftungsausschluß zulassen werden als bei Neuwaren.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** gilt §11 Nr 10 des AGB-Gesetzes nicht

für gebrauchte Sachen. *Prinzipiell* kann sich der Verkäufer von jeglicher Haftung freizeichnen. Eine gewisse Kontrolle der Allgemeinen Geschäftsbedingungen gewährleistet dennoch die in §9 dieses Gesetzes enthaltene Generalklausel (vgl. auch Kapitel 8). Wichtiger ist in diesem Zusammenhang noch §11 Nr 11 des AGB-Gesetzes, demzufolge der Verkäufer für zugesicherte Eigenschaften haftet, auch wenn er seine vertragliche Haftung in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen ausgeschlossen hat. Damit soll gewährleistet werden, daß der Verkäufer auf jeden Fall für die Richtigkeit seiner Behauptungen über die Eigenschaften des Produkts haftet.

— Der **britische** Unfair Contract Terms Act gilt sowohl für neue als auch für gebrauchte Waren. Der Verkäufer darf seine Haftung gemäß Art. 14 Abs. 2 des Sale of Goods Act und Art. 6 des Unfair Contract Terms Act nicht ausschließen. Das bedeutet jedoch nicht, daß der Käufer eines gebrauchten Gegenstandes dieselben Qualitätsmaßstäbe anlegen darf wie bei neuen Gegenständen. Der Unterschied zwischen beiden Produkten muß im Rahmen des Begriffs der 'handelsfähigen Qualität' berücksichtigt werden.

— In **Frankreich, Belgien und Luxemburg** gelten die gesetzlichen Gewährleistungspflichten gleichermaßen für den Kauf von neuen und gebrauchten Gegenständen. Ähnlich wie in Großbritannien wird lediglich innerhalb des Fehlerbegriffs differenziert.

— In den **Niederlanden** fallen Gebrauchtwaren unter den Entwurf über den Konsumentenkauf, d.h. es wird anders als in Deutschland kein Unterschied zwischen neuen und gebrauchten Gegenständen gemacht.

— **Irland:** hier führt die Sale of Goods and Supply of Services Bill hinsichtlich der Haftung die gleiche Regelung ein, wie sie in Großbritannien bereits vorzufinden ist. Eine besondere Regelung besteht bezüglich der Haftung für Mängel eines Kraftfahrzeuges. Nach Art. 13 muß jeder Kaufvertrag über ein Kraftfahrzeug, das für den normalen Gebrauch bestimmt ist, eine Garantie bezüglich der Tauglichkeit des Fahrzeugs enthalten. Auf diese Garantie kann sich jede Person berufen, die das Fahrzeug benutzt und einen Verlust erleidet, weil das Fahrzeug nicht die garantierte Eigenschaft hatte. Das ist eine beachtliche Abweichung von den engen Prinzipien der Vertragsfreiheit. Voraussetzung ist, daß der Verkäufer die Tauglichkeit des Fahrzeugs schriftlich bestätigt, sofern nicht der Käufer seinerseits schriftlich bestätigt, daß er das Fahrzeug nicht ohne vorherige Änderung oder Instandsetzung zu benutzen beabsichtigt. Der Ausschluß dieser Klausel in einem Kaufvertrag mit einem Verbraucher ist unwirksam. Der Minister kann vorschreiben, welche Mindestanforderungen an die Fahrtauglichkeit zu stellen sind.

— Das **italienische** Bürgerliche Gesetzbuch enthält keine speziellen Vorschriften für Kaufverträge über Gebrauchtwaren, weshalb auch hier die allgemeinen Gewährleistungsbestimmungen angewandt werden. Nach Art. 1497 haftet der Verkäufer für einen Qualitätsmangel, wenn die Verwendbarkeit des verkauften Gegenstandes stärker beeinträchtigt ist, als es dem Käufer bekannt war. Hier zeigt sich eine gewisse Ähnlichkeit zwischen dem italienischen Recht auf der einen Seite und dem britischen, irischen, französischen, belgischen und luxemburgischen Recht auf der anderen Seite.

— Generell gilt in **allen EG-Ländern** die Regel, daß der Verkäufer haftet, wenn er einen Mangel *arglistig* verschwiegen hat. Die Beweislast obliegt immer

dem Verbraucher, was in der Praxis zu argen Schwierigkeiten für den Verbraucher führt. Es ist sehr umstritten, in welchem Umfang der Käufer einer Gebrauchtware verpflichtet ist, die Ware zu prüfen. Allgemein besteht wohl die Tendenz, an den professionellen Verkäufer (vor allem Gebrauchtwagenhändler) höhere Anforderungen zu stellen. Der Umfang der vorgeschriebenen Prüfung ist besonders im Gebrauchtwagenhandel von großer Bedeutung. Die Untersuchung verdeutlicht die beträchtlichen Unterschiede, die innerhalb der EG bestehen. Die Skala reicht von der grundsätzlichen Zulässigkeit des Gewährleistungsausschlusses über die Gleichbehandlung neuer und gebrauchter Sachen bis hin zu den Reformbestrebungen in Irland, die dem Verbraucher gewisse gesetzliche Rechte einräumen sollen.

## 143 5 Freizeichnungsklauseln in Dienstleistungsverträgen

Wir können im Rahmen dieser Studie nicht die Freizeichnungsklauseln in sämtlichen Dienstleistungsverträgen untersuchen und konzentrieren uns deshalb auf Werkverträge. Einerseits kommt uns dabei die Tatsache entgegen, daß die Länder, in denen es Vorschriften über Dienstleistungsverträge gibt, auch spezielle Regelungen für Werkverträge getroffen haben, und andererseits kommt es bei Werkverträgen ebenso wie bei Kaufverträgen hauptsächlich auf die Lieferung eines qualitativ einwandfreien Produkts an, was uns gewissermaßen wieder zum Thema (Qualität) zurückführt. In Kaufverträgen wie in Werkverträgen trachtet der Vertragspartner des Verbrauchers in erster Linie danach, das Risiko für die Fehlerhaftigkeit des Gegenstands dem Verbraucher aufzubürden. Die Grenzen des Gewährleistungsausschlusses sind in den verschiedenen EG-Ländern wie folgt festgelegt:

— In **Großbritannien** geht aus Art. 7 des Unfair Contract Terms Act eindeutig hervor, daß Art. 6 auf Gegenstände Anwendung findet, die im Rahmen von Dienstleistungsverträgen gemietet oder geliefert werden, z.B. Reparaturen. Der einzige Unterschied zwischen Art. 6 und Art. 7 liegt darin, daß bei Verträgen zwischen Kaufleuten die Gewährleistungshaftung eingeschränkt werden kann, soweit sie als verhältnismäßig (reasonable) anzusehen ist.

— **Irland**: die in der Sale of Goods and Supply of Services Bill vorgesehenen grundlegenden Pflichten des Dienstleistungsunternehmers können durch Vereinbarung oder Verkehrssitte ausgeschlossen oder geändert werden, wenn der Ausschluß oder die Änderung nicht sittenwidrig oder unangemessen ist. Eine Bestimmung gleichen Inhalts wie Art. 7 des Unfair Contract Terms Act gibt es in Irland nicht.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** gilt §11 Nr 10 des AGB-Gesetzes gleichermaßen für Werkverträge wie für Verträge über Leistungen.

— In **Frankreich** gilt Art. 4 der Verordnung zur Änderung des Gesetzes von 1978 ebenfalls ohne Einschränkungen für Dienstleistungsverträge. Die Gerichte wendeten bislang die für die Haftung des professionellen Verkäufers entwickelten Regeln nur auf Reparaturverträge an.

— Der **belgische** Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über Handelspraktiken stellt den Haftungsausschluß in Kaufverträgen (Einschränkung der Haftung für versteckte Mängel) und die entsprechenden Klauseln in Dienst-

leistungsverträgen auf eine Ebene. Diese Regelung steht im Gegensatz zur bisherigen Rechtspraxis und würde eine bedeutende Änderung herbeiführen, denn die Gerichte haben die Haftung für versteckte Mängel bisher noch nicht auf den Werkvertrag ausgedehnt. Bei solchen Verträgen differenziert das belgische Recht nach dem Inhalt der vom Unternehmer eingegangenen Verpflichtungen: *obligation de moyen* — der Unternehmer verspricht lediglich, den Vertrag mit äußerster Sorgfalt auszuführen; *obligation de résultat* — der Unternehmer *garantiert* den Erfolg. Diese Unterscheidung wird relevant, wenn der Erfolg ausbleibt. Hat nämlich der Unternehmer den Erfolg garantiert, haftet er, sobald der Besteller nachweist, daß das Produkt nicht dem Auftrag entspricht, während im Falle einer “*obligation moyen*” der Besteller dem Unternehmer ein Verschulden nachweisen muß. Bei Reparaturverträgen sind die Gerichte hinsichtlich der Haftung desjenigen, der die Reparatur ausführt, von Fall zu Fall zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen.

— Der **luxemburgische** Gesetzentwurf gilt in gleicher Weise für Kaufverträge und Dienstleistungsverträge. Wie in Belgien wird auch hier die Haftung dessen, der die Leistung erbringt, strenger geregelt. Zusätzlich gibt es Sondervorschriften für Reparaturverträge (Art. 11 und 12). Die vertragliche Haftung des Verkäufers erstreckt sich auch auf die in der Rechnung aufgeführten Leistungen der Partei, welche die Reparaturen ausführt. Letztere darf ihre Verpflichtung, den Gegenstand ordnungsgemäß aufzubewahren und nach der Reparatur wieder zurückzugeben, weder einschränken noch ausschließen.

— In **Dänemark** und in den **Niederlanden** (Gesetzentwurf) ist eine Kontrolle der Ausschlußklauseln nur im Rahmen der Generalklausel möglich.

Dieser Überblick zeigt den Mangel an einheitlichen Regelungen in den EG-Ländern, besonders auf dem Gebiet der Dienstleistungsverträge. Gesetze und Gesetzesentwürfe kranken daran, daß sie der Entwicklung der Rechtswirklichkeit nicht Rechnung tragen. Anstatt zunächst die Rechte und Pflichten der Parteien von Dienstleistungsverträgen zu definieren, um anschließend die Grenzen des Haftungsausschlusses festzulegen, begnügt sich der Gesetzgeber mit der Erklärung, das für Kaufverträge geltende und entsprechend konzipierte Gesetz sei, so wie es ist, auch auf Dienstleistungsverträge anzuwenden. Es bleibt dann den Gerichten überlassen, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob das Gesetz auf den jeweiligen Typ von Dienstleistungsvertrag anwendbar ist oder nicht.

## 144 6 Die Verpflichtung zur Ausführung zusätzlicher Leistungen

Im folgenden befassen wir uns mit den Pflichten des Vertragspartners des Verbrauchers in einem Kauf- oder Dienstleistungsvertrag, soweit sie über die Wandlungs-, Minderungs-, Schadenersatz- und Nachbesserungspflicht hinausgehen.

### 145 (a) *Nebenkosten der Nachbesserung*

Eine häufige Variante der Benachteiligung des Verbrauchers durch besondere Klauseln besteht darin, daß der Verkäufer dem Verbraucher einen Anspruch auf die Behebung etwaiger Mängel einräumt, ihm aber gleichzeitig die damit verbundenen Kosten anlastet (Versandkosten, Anfahrtskosten, Personal-

kosten, Materialkosten). Auf diese Weise wird die Rechtsposition des Verbrauchers sehr zu seinen Ungunsten verändert. Der Nachbesserungsanspruch kann sich als Bumerang erweisen, wenn z.B. die mit der Reparatur verbundenen Kosten den tatsächlichen Schaden an dem gekauften Gegenstand oder der in Anspruch genommenen Leistung übersteigen.

— In diesem Zusammenhang hat das **deutsche** Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen die Rechtsposition des Verbrauchers wesentlich verbessert.

Dort heißt es in §11 Nr 10c, daß eine Bestimmung in Allgemeinen Geschäftsbedingungen unwirksam ist, 'durch die bei Verträgen über Lieferungen neu hergestellter Sachen und Leistungen die Verpflichtung des gewährleistungspflichtigen Verwenders ausgeschlossen oder beschränkt wird, die Aufwendungen zu tragen, die zum Zweck der Nachbesserung erforderlich werden, insbesondere Transport-, Wege-, Arbeits- und Materialkosten.'

Das Gesetz findet gleichermaßen auf Allgemeine Geschäftsbedingungen in Kaufverträgen wie in Dienstleistungsverträgen Anwendung. Eine fast gleichlautende Regelung wurde auch in §476a des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches aufgenommen, so daß Klauseln dieser Art auch bei Individualverträgen verboten sind. Da die Bestimmung jedoch dispositiv ist, kommt ihr keine große Bedeutung zu.

— **Großbritannien:** nach Art. 6 des Unfair Contract Terms Act darf der Verkäufer seine Haftung für die Qualität des gekauften Produkts weder ausschließen noch einschränken. Lastet er die Kosten für die Reparatur dem Verbraucher an, so beschränkt er damit seine Haftung. Infolgedessen dürften solche Klauseln unzulässig sein.

— In **Irland**, wo eine gleichlautende Vorschrift in dem Gesetzentwurf von 1978 enthalten ist, wird diese Regel vermutlich genauso gehandhabt, sobald das Gesetz in Kraft ist.

— **Frankreich:** gestützt auf Art. 1641 des Code Civil lasten die Gerichte die mit der Reparatur verbundenen Kosten dem Verkäufer an.

— In **Dänemark** ist die Verwendung der erwähnten Klausel wahrscheinlich als Verstoß gegen das Gesetz über Marktverhalten anzusehen; die Klausel selbst wird dann gemäß Art. 36 des Vertragsgesetzes für unwirksam erklärt (Kapitel 8). Bei seinen Verhandlungen über Allgemeine Geschäftsbedingungen mit Berufsorganisationen der Industrie plädiert der Verbraucher-Ombudsmann stets dafür, daß die mit der Reparatur verbundenen Kosten vom Gewährleistungspflichtigen getragen werden. Der Gesetzentwurf über den Konsumentkauf gewährt dem Verbraucher ein Recht auf kostenlose Nachbesserung.

— Nach dem **niederländischen** Gesetzentwurf über den Konsumentkauf ist es dem Verkäufer untersagt, dem Verbraucher die Reparaturkosten anzulasten. Welche Kosten dazu gehören, wird nicht erläutert.

— In den übrigen Ländern gibt es keine diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen, und es werden auch keine Anstalten gemacht, diesen Mißstand zu beseitigen.

## 146 (b) Garantie

In vielen Bereichen, speziell bei elektrischen Geräten und Kraftwagen, gibt es

heutzutage eine Garantie in Form einer Garantiekarte. Hier ist zunächst zwischen der Garantie des Händlers und der des Herstellers zu unterscheiden. Die Garantie des Händlers bezieht sich lediglich auf die rechtliche Beziehung zwischen ihm und dem Verbraucher. Durch eine Garantie im Kaufvertrag schließt der Händler die gesetzliche Gewährleistung aus und ersetzt sie durch die in der Garantiekarte enthaltenen Zusagen. Inwieweit das zulässig ist, hängt davon ab, welche Mindestansprüche der Verbraucher nach dem Recht des jeweiligen Landes hat. Mit diesem Fragenkomplex haben wir uns bereits beschäftigt. Noch nicht eingegangen wurde auf die Fälle, in denen der Hersteller dem Verbraucher Garantieversprechen gibt (Herstellergarantie). Eine solche Garantie liegt vor, wenn der Hersteller eines Produkts die Garantie für gewisse Wartungs- und Reparaturarbeiten an dem Produkt übernimmt, die nicht vom Händler sondern vom Kundendienst des Herstellers durchgeführt werden. Diese Art der Herstellergarantie, die immer häufiger anzutreffen ist, verdeutlicht den bereits oben erwähnten Wandel in der Funktion des Händlers. Als reines Zwischenglied ist er meistens nicht mehr in der Lage, Garantien zu übernehmen. Das System der Garantiekarte kommt überdies dem Wunsch des Herstellers, für Markenartikel zu werben, entgegen. Das Image eines Produkts hängt auch von dem Kundendienst ab, den der Hersteller unabhängig vom Händler gewährleistet. Diese Art von Garantie braucht nicht unbedingt nachteilig für den Verbraucher zu sein. Die Gesetzgeber in den EG-Ländern befassen sich zunehmend mit der Herstellergarantie. Bei der Diskussion um eine für den Verbraucher vorteilhafte Regelung geht es um drei Probleme: (1) Kann der Verbraucher den Anspruch, den ihm die Garantiekarte oder irgendeine andere Art der Herstellergarantie gibt, gegen den Hersteller durchsetzen? (2) Die Versuche der Hersteller, die gesetzlichen Mindestrechte auf dem Wege der Garantie einzuengen, müssen vereitelt werden. (3) Es muß eine Lösung für das Nebeneinander von Herstellergarantie und Händlergarantie gefunden werden.

— Das **deutsche** Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen greift nur bei Fallkonstellationen, in denen der Verkäufer in seinen Allgemeinen Geschäftsbedingungen seine Haftung ausschließt und den Verbraucher stattdessen an den Hersteller verweist. Eine solche Klausel, wie sie tatsächlich in vielen Fällen angewendet wird und mit der die vertragliche Haftung auf die Einräumung von Ansprüchen gegen Dritte beschränkt wird, ist nach §11 Nr 10a des AGB-Gesetzes unzulässig. In seinen Allgemeinen Geschäftsbedingungen kann der Händler den Kunden jedoch verpflichten, sich zunächst an den Hersteller zu wenden, was jedoch nicht bedeutet, daß der Händler vom Käufer verlangen kann, gerichtlich gegen den Hersteller vorzugehen.

— Das **britische** UCTA enthält in Art. 5 eine auf die Herstellergarantie zugeschnittene Regelung, wenngleich es dem Gesetzgeber in erster Linie um den Mißstand ging, der dadurch entsteht, daß Hersteller und Händler Freizeichnungsklauseln in Garantien kleiden. Nach dem neuen Gesetz ist es verboten, die Haftung für Schäden, die von minderwertigen Produkten verursacht wurden, auf dem Weg einer 'Garantie' auszuschließen oder einzuräumen. Die Anwendung des Gesetzes ist an die Voraussetzung geknüpft, daß die Produkte für den privaten Gebrauch und Verzehr geliefert wurden, während des

Gebrauchs schlechter geworden sind und dadurch einen auf Fahrlässigkeit zurückzuführenden Schaden angerichtet haben. Diese Vorschrift bewahrt den Verbraucher davor, sich auf Klauseln zu verlassen, die ihm einerseits zwar die Reparatur der Fehler versprechen, aber andererseits jegliche Haftung für weitere Verluste ausschließen, selbst wenn der Fehler auf die Fahrlässigkeit des Herstellers zurückzuführen war. Die *Rechte* des Verbrauchers angesichts der Herstellergarantie sind jedoch nicht geregelt. Bestimmungen über die Haftung der Hersteller finden sich ebenfalls in den sogenannten Codes of Practice, etwa über Kraftfahrzeuge oder die Garantieleistungen von Kraftfahrzeugherstellern (siehe Einleitung, Nr 8), die vom Leiter des Office of Fair Trading ausgearbeitet werden.

— **Dänemark:** das Gesetz über Marktpraktiken bietet auch Kontrollmöglichkeiten für die von Herstellern/Importeuren gegebenen Garantien. Der Begriff 'Garantie' ist nur dann zu verwenden, wenn sich die Rechtssituation des Verbrauchers durch diese sogenannte Garantie wesentlich verbessert (Art. 4). In dieser Hinsicht ist die Rechtssituation in Dänemark ähnlich wie in Großbritannien. Klauseln, die nicht den Vorschriften des Gesetzes über das Marktverhalten entsprechen, können nach Art. 36 des Vertragsgesetzes (Kapitel 8, Nr 178) für unwirksam erklärt werden. Bei seinen Verhandlungen mit den Berufsorganisationen vertritt der Verbraucher-Ombudsmann den Standpunkt, daß dem Verbraucher das Recht eingeräumt werden sollte, seinen Anspruch gegen den Hersteller oder sogar gegen den Importeur geltend zu machen.

— **Irland:** der irische Gesetzentwurf enthält zwei Bestimmungen zum Thema Garantie. Nach Art. 12 dieses Entwurfs kann der Minister für Industrie, Handel und Energie anordnen, daß die Werbeaussage eines Händlers über Ersatzteile und Kundendienst für bestimmte Güter als stillschweigende Garantie in einen etwaigen Kaufvertrag eingeht. Die Art. 15–19 befassen sich unmittelbar mit Herstellergarantien. Als Garantien werden Dokumente, Mitteilungen oder Erklärungen definiert, aus denen hervorgeht, daß die Produkte nach dem Kauf von einem Hersteller oder einem anderen Händler als dem Einzelhändler gewartet, repariert oder anderweitig behandelt werden. Garantien müssen deutlich lesbar sein, die fraglichen Gegenstände bezeichnen, Name und Adresse der Person, welche die Garantie übernimmt, sowie Angaben über Dauer, Fristen und etwaige Kosten für den Verkäufer und Angaben über das Verfahren zur Durchsetzung der Garantieansprüche enthalten, das aber nicht schwieriger sein darf als die im Geschäftsverkehr üblichen Verfahren. Hündigt ein Verkäufer einem Käufer die Garantiekarte eines Hersteller aus, haftet er so, als wäre er selbst der Garantiegeber, es sei denn, er macht den Käufer darauf aufmerksam, daß er nicht haftet, oder er gibt ihm eine eigene Garantie. Garantierechte dürfen die gesetzlichen Rechte des Käufers nicht ausschließen oder einschränken, und Garantiebestimmungen, die dem Käufer zusätzliche Pflichten auferlegen oder den Garantiegeber oder dessen Erfüllungsgehilfen zum alleinigen Richter über die Rechte des Käufers machen, sind nichtig. Nach Art. 19 kann der Käufer einen Hersteller oder sonstigen Händler, der den Garantiezusagen in irgendeinem Punkt nicht nachkommt, ebenso in Anspruch nehmen, als hätte dieser Hersteller oder Händler dem Käufer die Ware verkauft und seine Gewährleistungspflichten verletzt.

— Der **niederländische** Gesetzentwurf über den Konsumentenkauf enthält

zwei Vorschriften, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind. Er verbietet, ebenso wie das deutsche AGB-Gesetz, die Verwendung von Klauseln, denen zufolge der Käufer den Verkäufer erst in Anspruch nehmen kann, wenn er bei dem Versuch, einen Dritten in Anspruch zu nehmen, keinen Erfolg gehabt hat. Was aber in unseren Augen mehr Gewicht hat, ist die Tatsache, daß das neue Gesetz zusätzlich zu dem Anspruch auf Wandlung oder Minderung gegenüber dem Verkäufer eine Möglichkeit vorsieht, direkt gegen den Hersteller vorzugehen (Nr. 136).

— In **Frankreich, Belgien und Luxemburg** ist die Rechtssituation vor dem Hintergrund der *vice-caché*-Haftung zu sehen. Der Verkäufer haftet für die Garantieverprechen des Herstellers, auch wenn diese über die Pflichten des Verkäufers hinausgehen. Umgekehrt haftet der Hersteller nicht für Aussagen des Verkäufers, die über seine Garantien hinausgehen (*action directe*; Nr 106). Diese Prinzipien wurden von den Gerichten entwickelt.

## 147 7 Besondere Gesetze über bestimmte Dienstleistungen

Auf dem Gebiet der Dienstleistungsverträge gibt es zwei Arten von Verträgen, die für den Verbraucher von ganz besonderer Bedeutung sind, und zwar der Fernunterrichtsvertrag und der Reisevertrag. In beiden Fällen wurden dem Verbraucher von einzelnen Vertragspartnern einseitige Vertragsbedingungen diktiert, die für ihn so nachteilig waren, daß der Gesetzgeber regulierend eingreifen mußte. Er hat zu diesem Zweck Gesetze erlassen, in denen die Rechte und Pflichten beider Parteien verbindlich festgelegt sind.

### 148 (a) Fernunterricht

Einer solchen Regelung unterliegen bisher die Fernunterrichtsverträge in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich und in Belgien.

— **Bundesrepublik Deutschland:** Fernunterrichtsschutzgesetz vom 24. August 1976.

Das Gesetz besagt im wesentlichen, daß der Vertrag, der dem Fernunterrichtsteilnehmer nach deutschem Recht auszuhändigen ist, folgende Daten und Angaben enthalten *muß*: (1) Name und Anschriften der Parteien; (2) Gegenstand, Ziel, Beginn und Ende sowie Art und/oder Geltung des Lehrgangsabschlusses; (3) Gesamtkosten; (4) deutlich lesbare Informationen über das Widerrufsrecht; (5) Kündigungsfristen. Verträge, die gegen diese Vorschriften verstoßen, sind unwirksam. Der Teilnehmer hat das Recht, den Vertrag innerhalb von zwei Wochen zu widerrufen.

— **Frankreich:** Gesetz Nr 56 vom 12. Juli 1971; Verordnung Nr 1218 und 1219 vom 22. Dezember 1972. Das französische Gesetz ist ähnlich wie das deutsche aufgebaut. Der Vertrag *muß* enthalten: Bestimmungen über Kundendienst, Arbeit, Korrektur, Studienplan, erwartete Vorbildungsvoraussetzungen, Niveau des Lehrgangs, Kursdauer und Kursziel. Anders als das deutsche Gesetz gewährleistet das französische einen zusätzlichen Verbraucherschutz, indem es vorsieht, daß der Vertrag frühestens sechs Tage nach Erhalt zu unterzeichnen ist.

— **Belgien:** Fernunterrichtsgesetz vom 5. März 1965. Das Gesetz verlangt

zwar einen schriftlichen Vertrag, enthält aber keine zwingenden Vorschriften über Programme, Kursdauer, regelmäßige Verabfolgung der Lektionen, Korrekturmodus und Kosten. Ausdrücklich verboten sind Klauseln, die den Schüler zu einer mehr als einjährigen Teilnahme an einem Kurs und zu Vorauszahlungen für mehr als drei Monate verpflichten.

— Bezüglich **Dänemark**, siehe Nr 127.

— In allen übrigen Ländern gibt es weder diesbezügliche Gesetze noch entsprechende Bestrebungen.

## 149 (b) Reiseverträge

Einen Überblick über die Situation auf dem Gebiet der Reiseverträge zu geben, ist sehr viel schwieriger. Gesetzliche Vorschriften über den Inhalt der Verträge gibt es nur in Frankreich, in der Bundesrepublik Deutschland, in Italien und in Belgien, Reformen sind in Dänemark und in den Niederlanden vorgesehen. In England wurde eine Gesetzesvorlage eingebracht, von der man nur eine sehr indirekte Auswirkung auf den Reisevertrag erwartet.

Zu den verschiedenen Regelungen ist folgendes zu sagen:

— Das **französische** Gesetz über Reiseagenturen von 1975 regelt in erster Linie die Eröffnung eines Reisebüros, enthält aber auch Vorschriften über die Haftung und Sicherheit.

— Die ausführlichsten Vorschriften hat **Belgien** erlassen, das 1970 die Internationale Konvention über Reiseverträge ratifiziert und durch ein entsprechendes Gesetz vom 30. März 1973 bestätigt hat. Die Haftung der Reiseveranstalter variiert nach der Art der übernommenen Leistung.

Wenn das Reisebüro lediglich als Vermittler zwischen den Reisenden und den einzelnen Hotels fungiert, haftet es nicht für die guten oder schlechten Leistungen der Hotels usw. Anders liegt der Fall, wenn das Reisebüro als Veranstalter dem Verbraucher eine Pauschalreise 'verkauft'. In diesem Fall ist das Reisebüro voll und ganz für die ordnungsgemäße Durchführung des Vertrags verantwortlich. Im Prinzip haftet es sofort, wenn sich seine Versprechungen nicht erfüllt haben, es kann aber die Annahme, daß ein Verschulden seinerseits vorliegt, mit dem Beweis widerlegen, daß es mit der notwendigen beruflichen Sorgfalt (*comportement professionnel diligent*) gehandelt hat. Allerdings stellen die Gerichte an diesen befreienden Beweis sehr hohe Anforderungen. Der Veranstalter darf nicht zum Nachteil des Reisenden von den Bestimmungen der Konvention abweichen. Selbst in den Fällen, in denen die Konvention eine Einschränkung der Haftung erlaubt, ist diese unwirksam, wenn der Schaden auf Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zurückzuführen ist.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** liegt das Gesetz zur Änderung des BGB vom 4. Mai 1979 vor, das am 10. Oktober 1979 in Kraft getreten ist. Mit diesem Gesetz werden die Vorschriften für Werkverträge durch besondere Bestimmungen über Reiseverträge erweitert. Anders als das belgische Gesetz regelt es lediglich den Vertrag zwischen dem Reiseveranstalter und dem Verbraucher. Inhaltlich stimmt das Gesetz weitgehend mit den bisherigen Ergebnissen der Rechtsprechung überein. Der Reiseveranstalter, der eine Pauschalreise 'verkauft', ist für die ordnungsgemäße Erfüllung des Vertrags verantwortlich. Diesbezüglich übernimmt das Gesetz die Gewährleistungs-

vorschriften aus dem Kaufvertragsrecht. Der größte Vorteil für den Verbraucher liegt darin, daß der Veranstalter nicht zu seinen Lasten von den gesetzlichen Vorschriften abweichen darf. Gleichwohl hat das Gesetz einige Schwächen. Eine Reihe von Zweifelsfragen sind offengeblieben. Auch die Haftungsregelung weist Mängel auf.

In zwei Fällen kann der Reiseveranstalter seine Haftung auf das Dreifache des Reisepreises der ganzen Reise beschränken, und zwar erstens, wenn er oder seine Erfüllungsgehilfen leicht fahrlässig gehandelt haben, und zweitens, wenn er für einen Schaden, den ein Reisender geltend macht, allein wegen eines Verschuldens eines von ihm eingeschalteten Leistungsträgers (Hotel, Fluggesellschaft, Schiffsgesellschaft) verantwortlich ist. Eine Haftungseinschränkung, aus welchem Grund auch immer, ist in keinem Fall im Interesse des Verbrauchers. Kritik wird besonders an der Möglichkeit geübt, die Haftung auf Dritte übergehen zu lassen. Hier wird das im Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen verankerte Prinzip der uneingeschränkten Haftung für jeden Schaden, der auf Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zurückzuführen ist, aus unerfindlichen Gründen auf Kosten des Verbrauchers eingeschränkt. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Gerichte dazu verhalten. Nur wenn sie die eigene Verantwortung des Reiseveranstalters weit interpretieren, kann eine auch nur einigermaßen akzeptable Lösung für den Verbraucher gefunden werden.

— In den **Niederlanden** liegt seit 1972 ein Gesetzesentwurf vor, der zahlreiche Mängel aufweist. Er trägt nicht dem Unterschied zwischen den beiden Vertragsarten Rechnung, sondern enthält eine eigene Definition des Reisevertrags, die zahlreiche Fragen aufwirft.

— In **Dänemark** hat der Handelsminister eine Vorlage für einen Garantiefonds eingebracht, die wahrscheinlich 1979 verabschiedet wird. Zwischen dem Verband der Reiseagenturen und dem Verbraucherrat wurden 1974 Allgemeine Geschäftsbedingungen ausgehandelt.

— In **Großbritannien** dürfte das Gesetz zur Förderung des Fremdenverkehrs von 1969 einen indirekten Einfluß auf den Reisevertrag haben. Das Gesetz ermächtigt das Industrieministerium, ein System zur Registrierung von genehmigten Unterkünften für Reisende einzuführen. Ferner können aufgrund des Gesetzes Vorschriften erlassen werden, die es den Hotels zur Auflage machen, ihre Übernachtungspreise auszuhängen. Bisher hat das Ministerium erst eine Anordnung über die Preisauszeichnung herausgegeben. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang auch die zwischen dem Verband der britischen Reiseagenturen und dem Office of Fair Trading ausgehandelten Codes of Practice.

— **Italien** ist 1978 der Brüsseler Konvention beigetreten; der Rechtszustand ist ähnlich wie in Belgien.

— In **Irland** und **Luxemburg** sind keine Gesetzesänderungen in Sicht.

## 150 8 Kritische Würdigung

Die Analyse der Freizeichnungsklauseln hat gezeigt, wie unterschiedlich der Verbraucherschutz in den einzelnen Ländern ausgebildet ist. Das hat zahlreiche Gründe. Einer davon liegt in der Tatsache, daß in manchen Ländern gesetzliche

Regelungen bestehen und in anderen nicht. Ein zweiter Grund liegt in dem speziellen Zuschnitt der nationalen Rechtsvorschriften auf die rechtlichen und wirtschaftlichen Besonderheiten des jeweiligen Landes, was folgerichtig zu unterschiedlichen Problemlösungen führt. Als einzigen gemeinsamen Faktor läßt sich die wohl mittlerweile in allen Ländern verbreitete Einsicht erkennen, daß es notwendig ist, dem Machtmißbrauch der Verkäufer bzw. Dienstleistungsunternehmer durch neue Gesetze Einhalt zu gebieten. Sieht man einmal von diesem generellen Trend ab, wird klar, daß die Angleichung der Rechtsvorschriften zum Zweck des Verbraucherschutzes noch in weiter Ferne liegt.

Bei diesbezüglichen Vorschlägen ist es notwendig, zwischen Kauf- und Dienstleistungsverträgen zu differenzieren, weil beide Vertragsgattungen unterschiedlich weit entwickelt sind.

Verglichen mit den Rechtsvorschriften für Dienstleistungsverträge weisen die Rechtsvorschriften für Kaufverträge bereits ein verhältnismäßig hohes Maß an Einheitlichkeit auf. Soweit gesetzliche Regelungen vorhanden sind, sind sie auf die Probleme des Kaufvertragsrechts zugeschnitten. Dennoch bieten sie dem Verbraucher nur ein Minimum an Schutz, weil sie die Probleme dadurch lösen, daß sie bestimmte Klauseln verbieten, anstatt zunächst festzulegen, was der Vertrag beinhalten sollte. Auf lange Sicht wäre es besser, die Rechte und Pflichten der an einem Kaufvertrag beteiligten Parteien verbindlich festzuschreiben. Nur auf diese Weise wird es möglich sein, das ungleiche Kräfteverhältnis zwischen Verkäufer und Verbraucher, wenn nicht auszugleichen, so doch zumindest zugunsten des Verbrauchers zu korrigieren. Kurzfristige Verbesserungen erweisen sich vor allem in zwei Bereichen als notwendig, die, genau genommen, in allen Ländern rechtlich nur unzureichend geregelt sind. Da ist einmal der Kundendienst, der in den geltenden Gesetzen zu kurz kommt, und zum anderen der Verkauf von Gebrauchsgütern (wir könnten auch sagen: Gebrauchtwagen). Möglicherweise könnten hier die sehr weit reichenden Bestimmungen von Neuseeland, Kanada und Australien als Diskussionsgrundlage dienen. In einigen kanadischen Provinzen muß der Händler vor dem Verkauf eine Tauglichkeitsbescheinigung ausstellen, während er in Australien und Neuseeland entweder ausdrückliche Garantien übernehmen oder vorhandene Mängel angeben muß. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Bestimmungen dieser Länder auch bei den Erwägungen über die irische Gesetzesvorlage eine Rolle gespielt haben.

Sehr viel komplizierter ist die Situation im Bereich der Rechtsvorschriften über Dienstleistungsverträge. Hier müßten zu allererst die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien in einschlägigen Gesetzen definiert werden. In der Tat haben sich in allen EG-Ländern auf dem Dienstleistungssektor Vertragsformen entwickelt, die entweder gar nicht oder nur unzureichend gesetzlich geregelt sind. So bestimmt der Dienstleistende seine Pflichten selbst, was zu einer beträchtlichen Rechtsunsicherheit führt, da die Gerichte in den Gesetzen kaum Anhaltspunkte finden. Bis jetzt sind noch nicht einmal Ansätze zur Lösung dieser Probleme zu erkennen. Stattdessen begnügen sich die als Abhilfe gegen die Freizeichnungsklauseln konzipierten Gesetze, die für Kaufverträge entwickelten Bestimmungen pauschal auch auf Dienstleistungsverträge für anwendbar zu erklären, was zu der grotesken Situation führt, daß die Verwendung bestimmter Klauseln verboten wird, ohne daß überhaupt der Vertragsinhalt feststeht.

# Verbraucherkredit

## 151 I EINFÜHRUNG

Der Verbrauchercredit hat sich in allen EG-Ländern seit der Gründung der Gemeinschaft verhältnismäßig schnell entwickelt. Die Verbraucher empfanden das vielfältige Kreditangebot auf dem Markt, speziell der Banken und anderen Kreditinstitute, als wertvolle Hilfe bei der Verwirklichung ihrer Kaufentscheidungen. Dem europäischen Verbraucher erscheint die Inanspruchnahme eines Kredits insofern als vorteilhaft, als sie ihm den Gebrauch einer Ware oder die Inanspruchnahme einer Leistung ermöglicht, bevor er selbst das notwendige Geld gespart hat. Wir sollten jedoch nicht vergessen, daß der Verbrauchercredit auch einen großen Nachteil hat: der Verbraucher nimmt u.U. mehr Schulden auf, als er abzahlen kann. Er legt sich langfristig fest und beschränkt seine Freiheit, auch von anderen Gütern oder Leistungen Gebrauch zu machen. Arbeitslosigkeit, Lohnkürzungen oder Krankheit sind für den Verbraucher, gerade aus den unteren Gesellschaftsschichten, ein besonders hohes Risiko, wenn er gleichzeitig stark verschuldet ist. Daraus können schwerwiegende soziale Probleme erwachsen. Deshalb hat der Verbrauchercredit, namentlich in Zeiten wirtschaftlicher Krisen, auch soziale Aspekte. Eine spezifische Problematik des Verbrauchercredits besteht darin, den Verbraucher vor unlauteren Vertragsklauseln, z.B. Vertragsstrafen oder Verfallklauseln sowie vor Wucher, irreführender Werbung, unlauterem Wettbewerb und unwahren Versprechen zu schützen und die schwarzen Schafe des Kreditgewerbes, z.B. 'Kredithaie' und Schuldeneintreiber, zu bekämpfen. Wir wollen untersuchen, wie die europäischen Gesetzgeber diese Probleme im Sinne der Verbraucher gelöst haben.

Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang natürlich diejenigen, die Kredite anbieten und gewähren. In marktwirtschaftlichen Systemen ist die Gewährung eines Kredits kein Akt der Sozialpolitik, sondern Teil eines Geschäfts. Industrie und Handel haben richtig erkannt, daß viele hochwertige Güter und Leistungen, wie Kraftwagen, Ferienreisen, Fernlehrgänge häufig nicht gewinnbringend vertrieben werden können, wenn dem Verbraucher nicht gleichzeitig ein gut funktionierendes Kreditangebot gemacht wird. Die Bereitstellung eines Kredits für einen Kauf oder die Inanspruchnahme einer Leistung ist Teil der Absatzförderung geworden. Solche Geschäfte können in doppelter Hinsicht lohnend sein, denn sie erbringen Gewinne nicht nur aus dem Verkauf von Waren oder Leistungen, sondern auch aus der Gewährung von Krediten.

Letzten Endes verdienen auch viele Einrichtungen Geld, indem sie Verbrauchern Kredite einräumen, vor allem Banken, aber auch Kreditkartenvereine, Leasing-Gesellschaften usw. Diese haben entdeckt, daß die Kreditvergabe an Verbraucher genauso einträglich und möglicherweise weniger riskant als die Kreditvergabe an Geschäftsleute sein kann. Diese Einrichtungen entwickeln neue Kreditformen. Der Verbraucher, vor allem aus den mittleren Einkommensschichten, steht einem vielfältigen Angebot gegenüber und kann nur schwer Vergleiche ziehen. Andererseits stößt der sozial Benachteiligte oder diskriminierte Verbraucher auf außerordentliche Schwierigkeiten, wenn er einen Kredit beantragt.

## 152 II GRUNDZÜGE DER GESETZGEBUNG

Seitdem es Verbraucherkredite gibt, mußten sich Gesetzgeber und Gerichte zwangsläufig mit diesem Thema befassen. Das gesetzliche Eingreifen hatte meistens währungspolitische Gründe, diente aber auch dem Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Interessen des Verbrauchers. Was den Verbraucherschutz anbelangt, so wird der Gesetzgeber in der Regel erst dann aktiv, wenn ihm Fälle von Mißbrauch spezifischer, neu entwickelter Kreditformen zu Ohren kommen. Das Recht bleibt hinter den gesellschaftlichen Realitäten zurück. Das erklärt, warum die einschlägigen Rechtsvorschriften der meisten EG-Länder immer noch so lückenhaft sind.

Die gesetzlichen Regelungen beziehen sich auf alle möglichen rechtlichen Aspekte des Verbraucherkredits, die wir hier nicht alle im einzelnen erläutern können. Der Grundpfandkredit gehört ohnehin nicht in den eigentlichen Themenbereich unserer Untersuchung.

Die Rechtsvorschriften zum Thema Verbraucherkredit bestehen aus einer Mischung von zivilrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Grundsätzen, zwischen denen es bekanntlich innerhalb der EG-Länder große Unterschiede gibt. Daher ist eine vergleichende Beschreibung und Analyse des Rechts des Verbraucherkredits außerordentlich schwierig, da bei einem solchen Vergleich korrekterweise sämtliche rechtlichen Einzelheiten berücksichtigt werden müßten. Wir können diesen Weg hier nicht beschreiten, sondern müssen auf eine andere Methode zurückgreifen. Betrachten wir die Geschichte des Verbraucherkreditrechts, so können wir zwei Arten von gesetzgeberischer Aktivität unterscheiden: im ersten Fall wurden nur bestimmte Formen des Verbraucherkredits gesetzlich geregelt, während Absprachen, die keiner Regelung unterlagen, nach den allgemeinen Prinzipien der Vertragsfreiheit beurteilt wurden; im zweiten Fall wurden alle Formen des Verbraucherkredits in eine umfassende Regelung mit einbezogen, was zu einer Art *numerus clausus* des Verbraucherkredits führte.

### 153 1 Die Methode rechtsformspezifischer Anknüpfung

Die klassische Art, einige Probleme des Verbraucherkredits zu lösen, besteht in einer Regelung der bei Abzahlungskäufen und Miet-Kauf-Verträgen geltenden Vertragsbedingungen. Diese Regelungen werden dann Schritt für

Schritt auf neuere Formen des Verbraucherkredits ausgedehnt, beruhen aber stets auf dem Prinzip, daß zwischen dem Verkauf/Kauf von Gütern bzw. Leistungen und der Aufnahme eines Kredits ein rechtlicher Zusammenhang besteht. Auf dem Kontinent sind Abzahlungsgeschäfte (*ventes à crédit, ventes à tempérament*) geregelt, wobei das Eigentumsrecht automatisch auf den Käufer nach vollständiger Kaufpreiszahlung übergeht. Das englische common law entwickelte sich aus einem Mietvertrag, demzufolge der Verbraucher erst dann das Eigentum erwirbt, wenn er zuvor von seinem Optionsrecht Gebrauch gemacht hat (*hire purchase*).

Historisch gesehen entstanden die gesetzlichen Vorschriften in drei Etappen:

(i) Zunächst bezweckten sie eine *Sicherung* des Verkäufers und regelten die Rechte des Käufers sowie Dritter, denen die Ware gutgläubig übereignet wurde. Dieser Zielsetzung entsprechen vor allem die Gesetze und die Rechtsprechung in Frankreich zu Beginn dieses Jahrhunderts, sowie der erste britische Hire Purchase Act. Da es hier noch nicht um Verbraucherschutz ging, wollen wir uns damit nicht näher befassen.

(ii) Der zweite Schritt bestand darin, daß der Gesetzgeber versuchte, den in *Verzug* geratenen Verbraucher zu schützen. Das gilt vor allem für das deutsche Abzahlungsgesetz von 1894 (Nr 156), das seither in vielen Ländern als Modell für ähnliche Gesetze gedient hat.

(iii) Den dritten Schritt zur Verwirklichung des Verbraucherschutzes stellen die erst in letzter Zeit angestrebten Regelungen des *Vertragsabschlusses* dar. Sie enthalten Vorschriften über die Vertragsform und über die Angaben, die der Verkäufer oder das Kreditinstitut dem Verbraucher zu machen haben und sehen häufig ein Widerrufsrecht für den Verbraucher vor. Diese Regelungen weichen entschieden von den herkömmlichen Prinzipien des Vertragsrechts ab. Die einschlägigen Gesetze sind für unsere Untersuchung relevant und werden später noch eingehend erläutert.

(iv) Sonstige Formen des Verbraucherkredits, namentlich der *persönliche Kredit* und das *Darlehen*, sind in der Regel nicht Gegenstand spezifischer Rechtsvorschriften unter den genannten Aspekten. Sie sind vielmehr im Verwaltungsrecht, z.B. in den Bestimmungen über die Zulassung zum Bankgewerbe, und im Strafrecht, z.B. in den Vorschriften über Wucher, geregelt.

## 154 2 Umfassende Neuregelungen

Einen vollkommen anderen Weg haben die Gesetzgeber in Großbritannien und Frankreich eingeschlagen, während Belgien und Dänemark sich anschicken, ihnen zu folgen. Die wichtigsten Grundsätze dieser neuen Regelungen bilden:

(i) In **Großbritannien** soll der Consumer Credit Act von 1974 alle Formen des Verbraucherkredits abdecken. Ausgenommen vom Anwendungsbereich des Gesetzes sind:

- Verträge zwischen Unternehmen
- Verträge über den Betrag von mehr als £5000 (sie unterliegen lediglich den Vorschriften über Wuchergeschäfte; siehe Nr 169); diese Höchstgrenze bezieht sich lediglich auf die Kreditsumme ohne Kosten und Zinsen

- Verträge über einen Betrag von weniger als £30; Mietkaufverträge und Eigentumsvorbehaltskäufe unterliegen dem Gesetz ohne Rücksicht auf die Höhe des Kaufpreises
- Hypothekarkredite
- finanzierte Abzahlungsgeschäfte mit nicht mehr als vier Teilzahlungen
- Verträge mit niedriger Zinsbelastung (bis zu 13% bzw. bis zum Niedrigstzinsatz der Bank von England zuzüglich einem Prozent)
- Mietverträge betreffend Fernsprechanlagen oder Zähler.

Nach diesem Gesetz sind alle Formen des Verbraucherkredits *genehmigungspflichtig*. Zuständig für diese Genehmigungen ist das Office of Fair Trading (Einleitung, Nr 8). Wegen der damit verbundenen umfangreichen Verwaltungsarbeit tritt das Genehmigungssystem erst Schritt für Schritt in Kraft. Das Gesetz enthält verwaltungsrechtliche, zivilrechtliche und strafrechtliche Vorschriften. Die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen regeln nicht nur das Zulassungsverfahren, sondern ermöglichen auch den Erlaß von Verordnungen, etwa über Art und Umfang der Informationen, die ein Kreditinstitut dem Verbraucher zu geben hat. Die zivilrechtlichen Bestimmungen beziehen sich hauptsächlich auf die bereits oben erwähnten sogenannten geregelten Verträge (regulated agreements). Das Gesetz unterscheidet zwischen Verbraucherkreditverträgen (Art. 8) und Verbraucher-Mietverträgen (Art. 15). Auf weitere Einzelheiten gehen wir weiter unten anlässlich der vergleichenden Analyse des Gesetzes noch ein.

(ii) In **Frankreich** hat das Gesetz vom 10. Januar 1978 *relative à l'information et la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit* den Verbraucherkredit auf eine neue Basis gestellt, aber nicht vollständig mit der bisherigen Gesetzgebung über Abzahlungskäufe gebrochen. Neu daran sind seine detaillierten Vorschriften über persönliche Kredite und finanzierte Abzahlungsgeschäfte (*prêts liés*). Es findet auch auf bestimmte Formen des Leasing (*crédit bail*) und auf Kreditkartengeschäfte Anwendung. Der Gesetzgeber hat sich bemüht, den meisten Anforderungen einer modernen Verbraucherpolitik gerecht zu werden, etwa durch Vorschriften über die Information des Verbrauchers, namentlich über die effektiven Kosten eines Kredits und durch Einräumung eines Widerrufsrechts. In verwaltungsrechtlicher Hinsicht und im Hinblick auf die Werbung bleiben die Vorschriften des französischen Gesetzes hinter denjenigen des britischen Consumer Credit Act zurück.

(iii) In **Belgien**, wo die meisten Formen des Verbraucherkredits bereits eingehend geregelt sind (Nr 156 und 163), wurde 1977 ein Gesetzentwurf in das Parlament eingebracht, der alle Kreditformen abdecken soll und sie in Abzahlungskäufe, Mietvereinbarungen und persönliche Darlehen einteilt. Er enthält auch Bestimmungen über Kreditkarten, Kreditvermittlung, Information, Verbraucherschutz im Fall eines Zahlungsverzugs, Zinssätze und Genehmigungsvorbehalte.

(iv) In **Dänemark** wird das Recht des Verbraucherkredits z.Zt. neu gefaßt. Ein 1973 gebildeter Ausschuß für Kreditverkäufe sprach sich in seinem Bericht von 1978 für eine umfassende Regelung des Kaufes auf Kredit aus. Eine Gesetzesvorlage betreffend Kreditkäufe wird der Regierung voraussichtlich Ende 1979 vorliegen.

(v) In den übrigen europäischen Ländern gibt es unseres Wissens weder umfassende Rechtsvorschriften über Verbraucherkredite noch Bestrebungen, die auf eine umfassende Reform der bestehenden Rechtsvorschriften hinauslaufen. Das dürfte sich ändern, sobald die Arbeiten an dem Entwurf der EG-Richtlinie über Konsumentenkredite erfolgreich abgeschlossen sind. Wir wollen auf diesen Punkt nicht näher eingehen, aber die meisten europäischen Länder werden umfangreiche Änderungen in ihrem Recht vornehmen müssen, um sie den Vorschlägen des oben genannten Richtlinienentwurfs anzupassen.

### III GESETZLICH GEREGLTE VERTRAGSFORMEN

#### 155 1 Abzahlungsgeschäfte

Wie bereits erwähnt, war die gesetzliche Regelung des Abzahlungskaufs der Ausgangspunkt für den Schutz des Verbrauchers bei Kreditgeschäften. Auch von den verschiedenen Etappen und von den Bemühungen der Gesetzgeber, die Problematik des Abzahlungskaufs Schritt für Schritt in den Griff zu bekommen, war bereits die Rede. Das zentrale Problem, das der Abzahlungskauf den Verbrauchern bereitet, dürfte in allen EG-Ländern das gleiche sein: gerade die Tatsache, daß er durch einen Kaufvertrag sofort in den Besitz einer Ware gelangt, die er erst später bezahlen muß, verleitet ihn zu einer Überschätzung seiner finanziellen Möglichkeiten und kann ihn in eine Notlage bringen, wenn er mit den Zahlungen in Verzug gerät. Der Gesetzgeber versucht, den Verbraucher 'vor sich selbst' und vor den Vertriebsmethoden gewerblicher Verkäufer zu schützen. Dieser Schutz setzt auf zwei Ebenen ein, und zwar beim Kauf und im Fall des Verzugs. Bevor wir die einschlägigen Vorschriften vergleichen, möchten wir einiges zu ihrem Geltungsbereich sagen.

#### 156 (a) Geltungsbereich

Der Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften in den verschiedenen europäischen Ländern erstreckt sich nur auf *bestimmte Formen des Abzahlungskaufs*. Alle diese Rechtsvorschriften gehen von dem Grundgedanken aus, daß ein Kaufvertrag vorhanden sein muß, daß der Kaufpreis nicht in bar, sondern in Teilzahlungen entrichtet wird, und daß das Geschäft nicht zwischen zwei Kaufleuten, sondern zwischen einem Kaufmann und einem privaten Käufer abgewickelt wird. Der Anwendungsbereich der einzelnen Vorschriften ist sehr unterschiedlich. Erwähnt seien im einzelnen folgende Gesetze:

— In der **Bundesrepublik Deutschland** bezieht sich das Abzahlungsgesetz von 1894 gem. §1 nur auf den Kauf von beweglichen Sachen, deren Kaufpreis vom Käufer in mindestens zwei Raten zu zahlen ist. Barkäufe fallen nicht unter das Gesetz. Ein Barkauf liegt vor, wenn der Käufer eine Anzahlung leistet und den Rest in einem Betrag zahlt. Der Verkäufer muß sich nicht ausdrücklich das Eigentum vorbehalten. Ist der Käufer ein eingetragener Kaufmann, genießt er nicht den Schutz des Gesetzes. Das gilt nicht, wenn er zwar Kaufmann ist, aber nicht im Handelsregister eingetragen ist — ein offensichtliches Mißverständnis

des Gesetzes. Ferner ist der Käufer auch dann geschützt, wenn der Verkäufer eine Privatperson ist. Auch das ist keine sehr sinnvolle Regelung. Nach §6 des Abzahlungsgesetzes gehören auch die sogenannten Umgehungsgeschäfte, z.B. Mietkaufverträge und finanzierte Abzahlungsgeschäfte (Nr 159), in den Anwendungsbereich des Gesetzes.

— In **Dänemark** unterliegen Abzahlungskäufe immer noch dem Gesetz von 1918. Dieses Gesetz gilt nicht nur für Verbraucherkäufe, sondern generell für alle Abzahlungskäufe, bei denen der Verkäufer vor oder bei der Lieferung einen Eigentumsvorbehalt geltend macht, und bei denen die Zahlung des Kaufpreises in zwei oder mehreren Raten, davon mindestens eine nach der Lieferung, vereinbart wird. Die Voraussetzung für einen gültigen Eigentumsvorbehalt ist eine Anzahlung von 20%.

— In den **Niederlanden** enthalten die Artikel 1576–1576x des Burgerlijk Wetboek, die 1936 eingefügt wurden, eingehende Bestimmungen über Abzahlungskäufe. Sie gelten ausschließlich für den Kauf von beweglichen Sachen, aber nicht nur für Konsumentenkreditgeschäfte. Es gibt Vorschriften für alle Arten von Abzahlungskäufen sowie solche, die sich nur auf Mietkaufverträge beziehen.

— In **Italien** bezieht sich Art. 1523 des Codice Civile ausschließlich auf Verkäufe unter Eigentumsvorbehalt. Von der Rechtswissenschaft wird diese Vorschrift kritisiert, weil sie nicht für Verträge gilt, die ihrem Wesen nach Abzahlungskäufe sind, bei denen sich der Verkäufer aber nicht ausdrücklich das Eigentum an der Sache vorbehalten hat. Das italienische Konsumentenkreditgesetz vom 15. September 1964 wurde Ende 1973 aufgehoben. Es war kein Verbraucherschutzgesetz im eigentlichen Sinn, sondern sollte die Inflation und die Kreditnachfrage bremsen. Bestimmte Konsumgüter — seit 1965 mit Ausnahme von Möbeln, Kraftwagen und Haushaltsgeräten — durften nur gegen Ratenzahlung verkauft werden, wenn eine gewisse Anzahlung geleistet wurde. Der Vertrag bedurfte der Schriftform und durfte nur über eine bestimmte Dauer geschlossen werden. In der Praxis kam dem Gesetz nur geringfügige Bedeutung zu.

— In **Frankreich** ist die Verordnung vom 20. Mai 1955 immer noch in Kraft. Sie bezieht sich auf Abzahlungskäufe (ventes à crédit), aber nicht auf Geschäfte zwischen Kaufleuten untereinander und zwischen Privatpersonen. Sie gilt weder für Verträge über technische Ausrüstungsgegenstände, noch für Geschäfte mit Grundeigentum.

— In **Belgien** enthält das Gesetz vom 9. Juli 1957 (Loi sur les ventes à tempérament) umfassende Vorschriften betreffend Abzahlungskäufe. Das Gesetz bezieht sich auf Kaufverträge, Mietkaufverträge (location-ventes) und Mietverträge mit Erwerbsrecht (location avec option d'achat) gehören nach Ansicht der Gerichte in den Anwendungsbereich des Gesetzes, wenn sie verdeckte Abzahlungsgeschäfte sind. Durch königlichen Erlaß kann der Anwendungsbereich des Gesetzes auf bestimmte Leistungen ausgedehnt werden. Zu diesem Zweck erging am 9. März 1978 eine Verordnung, derzufolge Ferienreisen, Kfz-Reparaturen und Fernlehrgänge unter das Gesetz fallen. Das Gesetz findet nur Anwendung, wenn der Kaufpreis in vier Raten oder mit einer Anzahlung und drei Raten entrichtet wird. Ausgenommen sind Handelsgeschäfte, Verträge über geringfügige Summen (weniger als 5500 Bfr) und

Verträge über große Summen (mehr als 3000 000 Bfr).

— In **Luxemburg** wurde am 19. Mai 1961 ein dem belgischen Gesetz ähnliches Gesetz betreffend ventes à tempérament erlassen. Es gilt für Verträge zum Zweck der Übereignung von beweglichen Sachen durch gewerbsmäßige Verkäufer auf Teilzahlungsbasis.

— In **Großbritannien** gilt vorläufig noch der Hire Purchase Act von 1965, an dessen Stelle aber der Consumer Credit Act von 1974 treten soll. Nach Art. 189 des Consumer Credit Act gibt es drei Arten von Abzahlungskäufen, und zwar Mietkaufverträge (hire-purchase), bedingte Kaufverträge (conditional sale) und Ratenkaufverträge (credit sale). Der Mietkaufvertrag beinhaltet ein Erwerbsrecht auf das Volleigentum, während die anderen Vereinbarungen als Kaufverträge angesehen werden. Sie gelten alle als gesetzlich geregelte Vereinbarungen (regulated agreements) im obigen Sinn, auch wenn sie sich auf kleinere Beträge beziehen. Sie fallen ausnahmslos in den Anwendungsbereich des Consumer Credit Act, sofern der Kaufpreis nicht mehr als £5000 beträgt.

— In **Irland** wurde der Abzahlungskauf durch die Mietkaufgesetze von 1946 und 1960 ebenso bruchstückhaft geregelt, wie dies in Großbritannien vor dem Gesetz von 1974 der Fall war. In den irischen Gesetzen sind keine Höchstgrenzen für den Kaufpreis vorgesehen. Die Gesetze sollen durch Teil III der Sale of Goods und Supply of Services Bill von 1978, die sich hauptsächlich auf den Inhalt der Vereinbarung bezieht, geändert werden (Kapitel 6, Nr 130).

#### 157 (b) *Vertragsform, Vertragsabschluß, Angaben im Vertrag, Widerrufsrecht*

Wie bereits erwähnt, zielen die neueren Rechtsvorschriften insbesondere auf den Schutz des Verbrauchers zu dem Zeitpunkt ab, zu dem er durch den Abschluß eines Abzahlungsgeschäfts eine Kreditvereinbarung trifft. In einigen Ländern wurden zu diesem Zweck sehr detaillierte und umfangreiche Vorschriften ausgearbeitet, während für die Gesetzgeber anderer Länder dieses Problem nicht einmal zu existieren scheint. Die ersten Vorschriften dieser Art waren die französische Verordnung von 1955 und das belgische Gesetz von 1957. Andere Länder schlossen sich an.

— Die **französische** Verordnung von 1955, ergänzt durch eine Anordnung vom 8. Juli 1955, schreibt genaue Angaben über die effektiven Kreditkosten vor. Fehlen diese Angaben, ist der Vertrag ungültig. Die Verordnung sieht ferner Durchführungsvorschriften über Anzahlungen, Laufzeiten und Kredithöhe vor, die im Einklang mit der Kreditpolitik des Conseil national de crédit (Nr 170) stehen sollen. Abzahlungskäufe (Nr 163) unterliegen heutzutage dem Gesetz von 1978, das ein vorheriges bindendes Angebot des Verkäufers (offre préalable) und ein Widerrufsrecht vorsieht. Das Gesetz gilt auch für Leasing-Verträge (location-vente) und räumt dem Verbraucher ein Erwerbsrecht ein.

— Nach **belgischem** Recht muß der Vertrag schriftlich abgefaßt, unterzeichnet und dem Verbraucher ausgehändigt werden. Der Vertrag muß Angaben über die effektiven Kreditkosten sowie über den Barzahlungspreis, den Teilzahlungspreis und die zu zahlenden Raten enthalten.

Das Besondere an der belgischen Regelung besteht darin, daß sie eine *Anzahlung* vorschreibt. Die Höhe dieser Anzahlung beläuft sich lt. Art. 5, Abs.

1 des Gesetzes von 1957 auf 15%. Sie kann durch den König heraufgesetzt werden. Diese Vorschrift dient mehr der wirtschaftlichen Stabilität als dem Verbraucherschutz. Die Leistung einer Anzahlung ist die Voraussetzung für die Wirksamkeit des Vertrages. Versuche, diese Vorschrift etwa durch die Gewährung eines Rabattes auf die Anzahlung oder durch Akzeptierung von Wechseln zu umgehen, werden von den Gerichten vereitelt.

Ein Änderungsgesetz vom 8. Juli 1970 räumt dem Verbraucher bei Verträgen, die außerhalb der normalen Geschäftsräume des Verkäufers zustande kommen, ein Widerrufsrecht, d.h. eine Bedenkzeit von sieben Tagen ein. Der Verbraucher muß auf seine Rechte hingewiesen werden. Unterbleibt dieser Hinweis, ist der Vertrag ungültig. Die Widerrufsfrist beginnt mit dem Zeitpunkt, an dem die gesetzlich vorgeschriebene Anzahlung geleistet wird.

— Das **luxemburgische** Gesetz schreibt ebenfalls einen schriftlichen Vertrag vor. Wird der Kredit einem Ehepaar gewährt, müssen beide Ehepartner unterschreiben. Für alle Abzahlungskäufe, also nicht nur für diejenigen, die ausserhalb der normalen Geschäftsräume des Verkäufers vereinbart werden, gilt eine zweitägige Widerrufsfrist. Der Vertrag darf keine Vertragsstrafen für den Fall des Widerrufs vorsehen. Das Gesetz schreibt eine Anzahlung in Höhe von 20% vor, aber die Nichterfüllung dieser Bedingung hat keine zivilrechtlichen Folgen.

— In den **Niederlanden** schreiben die oben erwähnten Artikel des Burgerlijk Wetboek einen schriftlichen Vertrag vor, der von beiden Ehepartnern unterzeichnet werden muß, wenn der Kredit einem Ehepaar gewährt wird. Der Verbraucher hat einen Anspruch auf bestimmte Angaben, z.B. über den Barzahlungspreis, den Teilzahlungspreis, die zu zahlenden Raten und den Eigentumsvorbehalt. Der effektive Jahreszins muß jedoch nicht im Vertrag angegeben werden. Die Änderung dieses Gesetzes sieht ein entsprechender Entwurf vor. Art. 25 des niederländischen Colportagewet (Kapitel 4, Nr 69) sieht für Kaufverträge, die an der Haustür abgeschlossen wurden, eine Widerrufsfrist von sieben Tagen vor. Bei anderen Abzahlungskäufen gibt es kein Widerrufsrecht.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wurde der Verbraucherschutz bei Vertragsschluß durch Änderungen des Abzahlungsgesetzes in den Jahren 1969 und 1974 wesentlich erweitert. Die auf den Vertragsschluß gerichtete Erklärung des Käufers bedarf der Schriftform. Der Verkäufer muß den Barzahlungspreis, den Teilzahlungspreis, die zu zahlenden Raten und, seit 1974, den effektiven Jahreszins angeben. Ebenfalls seit 1974 hat der Verbraucher ein Widerrufsrecht. Der Vertrag muß eine schriftliche Belehrung über dieses Recht enthalten. Die Widerrufsfrist von sieben Tagen läuft erst dann, wenn der Verbraucher eine Abschrift des Vertrages mit der Belehrung über seine Rechte erhalten hat. Anders als in Belgien und in den Niederlanden besteht das Widerrufsrecht auch dann, wenn der Vertrag nicht an der Haustür abgeschlossen wurde. Das Widerrufsrecht wurde auch auf Dauerlieferungsverträge, insbesondere Buchgemeinschaftsverträge und Zeitungsabonnements ausgedehnt.

— In **Großbritannien** gelten nach dem neuen Consumer Credit Act für Abzahlungskäufe gemäß Art. 189 die gleichen Vorschriften wie für andere gesetzlich geregelte Vereinbarungen, insbesondere hinsichtlich der Form des Vertrages, der Angaben im Vertrag und der Widerrufsfrist, auf die wir später

noch zurückkommen (siehe Unterabschnitt IV).

— Nach dem **irischen** Gesetz muß der 'Mieter' (= Käufer) binnen 14 Tagen nach der Unterzeichnung des Vertrages eine Abschrift der Vereinbarung erhalten. Ein Widerrufsrecht ist nicht vorgesehen. Der Eigentümer macht sich strafbar, wenn er den Barzahlungspreis nicht angibt oder nicht deutlich auf die Teilzahlungsabrede hinweist. Angaben über die Gesamtkosten des Kredits und über den Zinssatz sind jedoch nicht erforderlich. Der Gesetzentwurf von 1978 sieht kein Widerrufsrecht vor, sondern ermächtigt den Minister lediglich, Verordnungen zur Regelung von Mietkaufverträgen zu erlassen, die nicht im Geschäftsraum abgeschlossen wurden.

— In **Italien** gibt es keine entsprechenden Rechtsvorschriften. Ein besonderes Leasinggesetz vom 28. November 1965 betreffend Werkzeugmaschinen enthält einige Bestimmungen über Form und Inhalt des Vertrags, findet in der Regel aber keine Anwendung auf Verbraucherverträge.

— In **Dänemark** kann der Verkäufer, wenn der Käufer in Verzug gerät, seine Waren im Wege einer beschleunigten Zwangsvollstreckung nur dann zurücknehmen, sofern ein schriftlicher Teilzahlungskaufvertrag vorliegt. Aus diesem Grund werden solche Verträge in der Praxis immer schriftlich abgeschlossen.

#### 158 (c) *Der Schutz des Verbrauchers im Verzugsfall*

Gerät ein Verbraucher mit den Ratenzahlungen in Verzug, wird er durch Gesetz und Rechtsprechung der einzelnen Länder in unterschiedlichem Maße geschützt. Im allgemeinen geht die Tendenz dahin, es dem Verkäufer unmöglich zu machen, gleichzeitig die Rücknahme der Waren zu verlangen und den Käufer zur Zahlung des Kaufpreises einschließlich Zinsen zu verpflichten. Ferner gibt es Bestimmungen, welche die Verwendung von Vertragsstrafen einschränken und die Härten für den Verbraucher mildern sollen. Klauseln über eine automatische Gesamtfälligkeit des Restkaufpreises kommen nur dann zum Tragen, wenn der Käufer bereits einige Raten gezahlt hat, wobei die Regelungen im einzelnen stark voneinander abweichen. In diesem Zusammenhang seien folgende Rechtsvorschriften erwähnt:

— In **Großbritannien** und **Frankreich** enthalten die neuen Gesetze, auf die wir später noch eingehen werden (Nr 163), eine ausführliche Regelung sämtlicher Fragen in Zusammenhang mit dem Verzug des Käufers/Mieters und eine Einschränkung von Strafklauseln.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist dieses Problem durch die detaillierten Vorschriften des Abzahlungsgesetzes geregelt. Eine Klausel, die die sofortige Gesamtfälligkeit des Restkaufpreises vorsieht (Verfallklausel), darf nur für den Fall vereinbart werden, daß der Käufer mit zwei aufeinanderfolgenden Raten in Verzug ist und dieser Betrag mindestens ein Zehntel des Kaufpreises ausmacht. Vereinbarte Vertragsstrafen können durch die Gerichte herabgesetzt werden. Der Verkäufer muß dem Käufer den Kaufpreis zurückzahlen, wenn er die verkaufte Ware wieder an sich nimmt, hat aber einen Ersatzanspruch, der in der Praxis stets höher ist als seine Rückzahlungsverpflichtungen.

— In **Dänemark** und in den **Niederlanden** darf eine automatische Auflösung des Vertrags nur für den Fall vereinbart werden, daß der Käufer mit einer Rate

in Höhe von 10% des Kaufpreises oder mit mehr als einer Rate in Höhe von 5% in Verzug ist. Vereinbarte Vertragsstrafen können gerichtlich herabgesetzt werden. Die Rücknahme der verkauften Ware hat dieselben Konsequenzen wie in Deutschland.

— In **Belgien** darf der Verkäufer nur dann vom Vertrag zurücktreten (*clause de résolution expresse*), wenn der Verkäufer mit zwei aufeinanderfolgenden Raten bzw. 20% des Barzahlungspreises in Verzug ist. Die Klausel wird erst einen Monat nach der Absendung eines eingeschriebenen Briefes an den Käufer wirksam. Vereinbarte Vertragsstrafen können von den Gerichten herabgesetzt werden.

— Das **luxemburgische** Gesetz hat die belgische Regelung übernommen.

— In **Italien** ist der Verbraucher im Falle eines Zahlungsverzugs wesentlich schlechter geschützt. Nach Art. 1525 des *Codice Civile* ist eine Vereinbarung über die automatische Auflösung des Vertrages bereits für den Fall möglich, daß die fälligen Raten mehr als ein Achtel des Kaufpreises ausmachen. Die Vereinbarungen über Vertragsstrafen unterliegen keiner spezifischen Regelung und werden lediglich nach den allgemeinen Prinzipien über unlautere Vertragsbedingungen beurteilt (Kapitel 8, Nr 181).

## 159 2 Der Schutz des Verbrauchers bei finanzierten Abzahlungskäufen

Ein besonderes Problem des Verbraucherschutzes stellt die *Finanzierung* von Kaufverträgen *durch Dritte* dar. Sie erfolgt auf verschiedene Weise. Wir wollen hier auf zwei in den EG-Ländern verbreitete Formen dieser Art von Konsumfinanzierung hinweisen. Im ersten Fall stellt das Kreditinstitut, also vornehmlich die Bank, dem Verkäufer einen Kredit zur Verfügung. Er geht gegenüber der Bank eine Verpflichtung in Form eines besonderen Darlehensvertrages ein. Um den Kredit zu erhalten, überträgt er seine Rechte aus dem Kaufvertrag mit dem Käufer auf die Bank. Der Verkäufer kann im Vertrag mit dem Käufer vorsehen, keine Einwendungen wegen Nichterfüllung gegen die Bank zu erheben. Diese Art der Finanzierung durch Dritte kommt vor allem bei kommerziellen Transaktionen und mit Ausnahme Dänemarks nur selten bei Konsumentenkreditvereinbarungen vor. Wir werden uns daher nicht näher mit diesem Problem befassen. Bei der zweiten Form der Finanzierung durch Dritte wird der Kaufvertrag vom Kreditvertrag getrennt. Der Käufer beantragt unmittelbar bei der Bank einen Kredit, den er unabhängig davon, was mit dem Kaufvertrag geschieht, zurückzahlen muß. In der Regel tritt der Verkäufer beim Abschluß des Kreditvertrages als Vermittler der Bank auf und erhält von ihr auch auf direktem Wege die Darlehensvaluta. Von dieser Art der Finanzierung wird in den EG-Ländern noch Gebrauch gemacht, aber sie verliert allmählich an Bedeutung. Wir bezeichnen sie im folgenden als finanzierten Abzahlungskauf.

Im Hinblick auf den Verbraucherschutz wirft der finanzierte Abzahlungskauf zwei Fragen auf, und zwar erstens die Frage, ob hier tatsächlich ein Abzahlungskauf oder aber ein Barzahlungskauf vorliegt, der somit nicht den besonderen Gesetzen über Abzahlungskäufe unterliegt, und zweitens die Frage, die sich aus dem rechtlichen Zusammenhang zwischen Kreditvertrag und Kaufvertrag ergibt: wie wirkt sich die Nichterfüllung des Vertrages, ein Vertragsbruch oder die Lieferung von fehlerhaften Waren auf den Kreditvertrag aus?

Kann der Verbraucher die Rückzahlung des Darlehens aus Gründen, die sich aus dem Kaufvertrag ergeben, verweigern? Kann das Finanzierungsinstitut dieses Recht des Verbrauchers in seinen Vertragsbedingungen ausschliessen?

Gesetzgeber und Gerichte der EG-Staaten haben sich sehr intensiv mit beiden Problemen befaßt und sind dabei zu sehr unterschiedlichen Lösungen gekommen. Folgende Beispiele seien genannt:

— Der gesamte Fragenkomplex wurde erstmals in dem **belgischen** Gesetz von 1957 behandelt. Dieses Gesetz gilt gem. Art. 1, Abs. 2 ausdrücklich auch für sogenannte prêts à tempérament. Das Gesetz geht zwar nicht so sehr auf die Situation des Käufers bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung des Kaufvertrages ein, d.h. der Käufer genießt in diesem Fall keinen besonderen Schutz, aber andererseits werden die Bestimmungen über den Vertragsabschluß, die Angaben im Vertrag und die Anzahlung sowie die Gewährung einer Widerrufsfrist ausdrücklich auf die prêts à tempérament ausgedehnt. Nach dem Gesetz ist ein prêt à tempérament jeder Kredit, der zur Finanzierung einer beweglichen Sache verwendet wird und in nicht weniger als drei Raten rückzahlbar ist. Der Käufer/Schuldner hat eine Anzahlung von 15% zu leisten. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, werden seine Verpflichtungen auf die Höhe des beantragten Kredits herabgesetzt. Der Vertrag bedarf der Schriftform und muß die oben erwähnten Angaben enthalten (Nr 157). Wurde der Vertrag außerhalb der gewöhnlichen Geschäftsräume abgeschlossen, hat der Verbraucher ein Widerrufsrecht. Die belgische Regelung läßt das Bestreben des Gesetzgebers erkennen, die Währungspolitik nicht nur bei einfachen Abzahlungskäufen, sondern auch bei der Finanzierung durch Dritte durchzusetzen.

— Die Rechtsvorschriften der **Bundesrepublik Deutschland** enthalten keine eindeutige Antwort auf die Frage nach dem Schutz der Verbraucher bei finanzierten Abzahlungskäufen. Die Bestimmungen von §6 des Abzahlungsgesetzes gelten auch für sogenannte Umgehungsgeschäfte, zu denen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung auch finanzierte Abzahlungsgeschäfte gerechnet werden. Der Kaufvertrag und der Kreditvertrag müssen eine wirtschaftliche Einheit bilden. Der Käufer/Schuldner genießt den Schutz des Abzahlungsgesetzes, namentlich im Hinblick auf die Form des Vertrags, die Angaben, die der Vertrag enthalten muß, und die Widerrufsfrist. Keine Antwort gibt das Abzahlungsgesetz auf die zweite Frage, die sich aus der Vereinbarung über die Finanzierung durch Dritte ergibt, nämlich die Frage nach den Rechten des Käufers gegenüber der Bank im Falle der Nichterfüllung des Vertrags, der Lieferung von mangelhaften Waren usw. Die Gerichte sind mit dem 'Einwendungsdurchgriff' zurückhaltend, auch wenn in letzter Zeit eine großzügigere Handhabung zu bemerken ist. Die Hauptanwendungsfälle sind die, daß es die Bank versäumt hat, den Käufer deutlich auf die Risiken des Geschäfts hinzuweisen, oder wenn der Verkäufer zur Leistung unfähig ist. Derzeit steht ein Gesetzentwurf zur Diskussion, der die Rechtsprechung ändern soll. Ein neuer §607a des BGB soll die Rechte des Verbrauchers aus einem finanzierten Kaufvertrag gegenüber der Bank erweitern.

— In den **Niederlanden** ist der Verbraucherschutz bei solchen Vereinbarungen nur insoweit gewährleistet, als die Prinzipien des Abzahlungsrechts auch hier Anwendung finden. Der Vertrag muß schriftlich abgefaßt werden, den Barzahlungspreis und den Teilzahlungsplan nennen, aber keine Angaben

über den effektiven Jahreszins enthalten. Das Problem des Zusammenhangs zwischen Kaufvertrag und Kreditvertrag wird von der Rechtsprechung von Fall zu Fall gelöst, was keine befriedigende Antwort auf die Frage nach dem Schutz der Verbraucherinteressen ist. Der Entwurf des neuen Bürgerlichen Gesetzbuches wird die Situation des Verbrauchers in dieser Beziehung ebenfalls nicht verbessern.

— In **Dänemark** gibt es keine Vorschriften, die sich ausdrücklich mit diesem Problem befassen. Die Verwendung bestimmter Freizeichnungsklauseln durch Verkäufer oder Banken wird durch das Gesetz von 1974 über Marktpraktiken eingeschränkt. Wenn sie gegen die Prinzipien des lautereren Wettbewerbs verstoßen, können sie im Vertrag gemäß der Generalklausel von Art. 36 Vertragsgesetzes eliminiert werden.

— Getreu einer eigenen Rechtstradition hat der **britische** Gesetzgeber im Consumer Credit Act dieses Problem auf völlig andere Weise gelöst. Mietkaufverträge, an denen ein Finanzierungsinstitut beteiligt ist, gelten rechtlich als Vereinbarungen zwischen dem Verbraucher und dem Finanzierungsinstitut. Das Gesetz geht davon aus, daß der Kreditgeber weiß, daß das Darlehen für den mietweisen Erwerb einer bestimmten Sache verwendet wird. Nach dem britischen Mietkaufrecht haftet das Finanzierungsinstitut bei Vertragsbruch oder Nichterfüllung von Gewährleistungsrechten. Der Händler oder Verkäufer haftet in der Regel nicht. Dieser gilt als Erfüllungsgehilfe des Kreditgebers (Art. 56 CCA). Ohne ein ausdrückliches Versprechen oder eine unerlaubte Handlung seinerseits kann er selbst nicht zur Verantwortung gezogen werden. Andererseits kann das Finanzierungsinstitut seine eigene Haftung nicht einschränken. Die britischen Rechtsvorschriften werden von Kritikern als gekünstelt bezeichnet. Namentlich bei der Lieferung von mangelhaften Waren wird sich der Verbraucher nach Möglichkeit an den 'Verkäufer' halten, wozu er aber von rechts wegen nicht befugt ist. Eine gesamtschuldnerische Haftung des Finanzierungsinstituts und des Verkäufers gibt es nach britischem Recht nicht.

Im übrigen unterliegen diese Vereinbarungen, was den Verbraucherschutz angeht, den Vorschriften des Gesetzes von 1974. Für die Vertragsform, die Angaben, die im Vertrag enthalten sein müssen, den Vertragsabschluß und die Widerrufsfrist (nur bei Vereinbarungen außerhalb gewöhnlicher Geschäftsräume) gelten dieselben Bestimmungen, wie für die übrigen gesetzlich geregelten Vereinbarungen.

— In **Irland** übernimmt die Verantwortung für Sachmängel das Finanzierungsinstitut und nicht der Händler, der nicht als Erfüllungsgehilfe des Finanzierungsinstituts gilt. Dieses Prinzip soll in der Gesetzesvorlage von 1978 unter dem Aspekt des Verbraucherschutzes mit den Qualitätsanforderungen in Einklang gebracht werden (Kapitel 6, Nr 130).

— Eine interessante Neuerung auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes bietet das **französische** Gesetz von 1978. Hier wurde ein neues Konzept der sogenannten *prêts liés* entwickelt, das eine rechtliche Verbindung zwischen Kreditvertrag und Kaufvertrag herstellt. Nach Art. 9 des Gesetzes liegt ein *prêt lié* nur dann vor, wenn dem vorangehenden Angebot des Kreditgebers (*offre préalable*) zu entnehmen war, daß die Ware oder Leistung von einem Dritten finanziert werden soll. Verkäufte oder stillschweigende Vereinbarungen dieser Art werden vom Gesetz offenbar nicht als solche anerkannt.

Im Sinne des Verbraucherschutzes unterscheidet das Gesetz deutlich zwischen Störungen, die sich aus dem Kaufvertrag ergeben und auf den Kreditvertrag einwirken, und solchen, die sich aus dem Kreditvertrag ergeben und auf den Kaufvertrag ausstrahlen. Das Erstere ist der Fall, wenn der Verkäufer die gekauften Waren nicht liefert. Nach Art. 9 des Gesetzes muß der Käufer/Schuldner in diesem Fall das Darlehen nicht an den Kreditgeber zurückzahlen. Bei Meinungsverschiedenheiten über die ordnungsgemäße Erfüllung des Kaufvertrags, z.B. bei der Lieferung beschädigter oder wertloser Waren, kann gemäß Art. 9, Abs. 2 des Gesetzes der Kreditvertrag zusammen mit dem Kaufvertrag vom Gericht für ungültig erklärt werden. Das geschieht allerdings nicht automatisch aufgrund des Gesetzes, sondern bedarf einer vorherigen gerichtlichen Verfügung. Hat der Kreditgeber das Geld an den Verkäufer gezahlt, kann er es zurückfordern, auch wenn der Verkäufer zahlungsunfähig ist und der Schuldner sein Geld verliert. Diese Vorschrift dient gewiß nicht den Interessen der Verbraucher. Andererseits wirkt sich eine Nichterfüllung des Kreditvertrages auch auf den Kaufvertrag aus. Da der Verbraucher nicht bar bezahlen, sondern einen Kredit in Anspruch nehmen wollte, ist der Kaufvertrag automatisch ungültig, wenn der Kreditvertrag nicht mehr besteht. Nach Art. 11 des Gesetzes kann ein Kaufvertrag nur zustandekommen, nachdem der Kreditgeber das Angebot des Schuldners angenommen hat. Dem Schuldner darf keine Anzahlung abverlangt werden. Hat der Kreditgeber das Angebot angenommen, so kann der Kaufvertrag abgeschlossen werden, bleibt aber in Schwebelage während der Widerrufsfrist. Der Verkäufer kann jetzt Zahlungen entgegennehmen, ist aber zu keiner Lieferung verpflichtet (Art. 12). Hat der Verbraucher entgegen der obigen Vorschrift eine Anzahlung geleistet, kann er sein Geld zurückverlangen oder die Waren binnen sieben Tagen zum Barzahlungspreis kaufen.

Das Gesetz scheint eine beachtliche Verbesserung des Verbraucherschutzes bei Vereinbarungen über finanzierte Abzahlungskäufe herbeizuführen und die Stellung des Käufers entschieden zu festigen. Wir wissen allerdings noch nicht, wie sich das Gesetz in der Praxis bewähren wird.

— Die Rechtsvorschriften der übrigen EG-Länder, nämlich **Luxemburgs** und **Italiens** gehen in keiner Weise auf diese Problematik ein. Die **italienischen** Gerichte haben sich gegen eine Anwendung von Art. 1525 (betreffend Verzug; siehe Nr 158) auf Vereinbarungen über die Finanzierung von Abzahlungsgeschäften durch Dritte ausgesprochen.

### 160 3 Die Inanspruchnahme von Dienstleistungen auf Teilzahlungsbasis

Eine Kreditvereinbarung muß sich nicht unbedingt auf einen Kaufvertrag beziehen, sondern kann auch mit einem Dienstleistungsvertrag, der z.B. einen Fernlehrgang, eine Ferienreise, Kfz.-Reparaturen, einen Umzug oder Heimunterricht zum Gegenstand hat, zusammenhängen. Gesetzgeber und Gerichte haben sich erst in jüngster Zeit mit diesem Problem befaßt und bisher keine auch nur annähernd einheitlichen oder befriedigenden Lösungen dafür gefunden. Nur wenige Länder haben ihre Rechtsvorschriften so weit gefaßt, daß sie auch auf Leistungsverträge angewendet werden können. Diese Länder sind folgende:

— Die neuen Gesetze in **Großbritannien** und **Frankreich** weichen vom

herkömmlichen Konzept des Anzahlungs- oder Mietkaufvertrags ab und gelten auch für die Finanzierung von Dienstleistungen durch Dritte, wenn die sonstigen Voraussetzungen erfüllt sind.

— In **Belgien** kann der König, wie bereits erwähnt, den Anwendungsbereich des Gesetzes von 1957 durch Verordnung auf bestimmte Leistungen ausdehnen. Das ist im Hinblick auf Urlaubsreisen, Fernlehrgänge, Kfz.-Reparaturen und Heimunterricht bereits geschehen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** enthält das Fernunterrichtsschutzgesetz von 1976 (Kapitel 6, Nr 148) eine Bestimmung, die inhaltlich derjenigen von §6 des Abzahlungsgesetzes gleicht. Auch im Fall einer Finanzierung durch Dritte verliert der Verbraucher nicht die Rechte, die ihm nach dem Fernunterrichtsschutzgesetz zustehen. In allen anderen Fällen, z.B. bei Ehevermittlungsverträgen, besteht eine große Rechtsunsicherheit. Nach dem Abzahlungsgesetz ist der Verbraucher nur geschützt, wenn der Kaufvertrag mit Leistungen kombiniert ist.

— In den übrigen EG-Ländern gibt es, soweit uns bekannt ist, keine einschlägigen Rechtsvorschriften.

## IV PERSÖNLICHE KREDITE FÜR VERBRAUCHER

### 161 1 Allgemeines

Die wichtigste und am meisten vereinbarte Form des Verbraucherkredits ist heutzutage der Kredit, den eine Bank oder ein anderes Finanzierungsinstitut dem Verbraucher anbietet. Das Bankgewerbe hat diese Art der Kreditgewährung, die oft mit einem laufenden Konto für Lohn- oder Gehaltszahlungen verknüpft ist, gezielt entwickelt. In der Regel kann der Verbraucher den Kredit nach seinem Belieben verwenden, sei es zum Kauf eines Wagens, zum Besuch eines Nachtclubs oder um seine Steuern zu zahlen. Die Frage nach dem vorherigen Abschluß eines Kaufvertrags stellt sich hier also nicht. Heutzutage stehen dem Verbraucher zumindest theoretisch mehrere Formen des persönlichen Kredits zur Verfügung. Er kann z.B. einfach sein laufendes Konto überziehen. Zur Erleichterung kann ihm die Bank dafür Schecks und möglicherweise auch eine Scheckkarte aushändigen. Ferner kann er bei seiner Bank einen persönlichen Kredit beantragen. Er kann auch einen Finanzmakler oder Kreditvermittler aufsuchen, der ihm seine Hilfe zusagt.

### 162 2 Kredite und Darlehen

Die häufigste und wichtigste Form des Verbraucherkredits ist heutzutage der Kredit, den eine Bank oder ein anderes Finanzierungsinstitut dem Verbraucher anbietet. Eine solche Kreditvereinbarung ist nicht mit einem Kauf oder einer Dienstleistung verknüpft. Aus wirtschaftlicher Sicht können wir im wesentlichen zwei Kreditarten unterscheiden, und zwar das Darlehen, das dem Verbraucher aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung mit der Bank in Höhe einer bestimmten Summe einschließlich Zinsen, Kosten usw. gewährt wird, und den Kredit, den der Verbraucher in Anspruch nehmen kann, indem er einfach

sein laufendes Konto durch die Ausgabe eines Schecks oder eines anderen Zahlungsinstruments überzieht. Der gesetzliche Verbraucherschutz in den EG-Ländern hat sich vornehmlich auf die erstgenannte Form des Verbraucherkredits konzentriert, mit der sich infolgedessen auch die folgenden Ausführungen befassen werden.

### 163 (a) *Umfassende Neuregelungen*

Abgesehen von den Zinssätzen und den Sicherheiten, auf die wir später noch zurückkommen, ist das Recht des Verbraucherkredits nur in einigen Ländern durch spezifische Rechtsvorschriften umfassend geregelt. Wir haben bereits oben darauf hingewiesen, daß nur wenige EG-Länder über eine Gesetzgebung, die alle Formen des Verbraucherkredits, einschließlich nicht zweckgebundener Darlehen abdeckt, verfügen. Folgende Beispiele seien genannt:

— In **Großbritannien** enthält der Consumer Credit Act detaillierte Vorschriften über alle Arten von Verbraucherkreditverträgen. Sie werden eingeteilt in Verträge über feste Summen (fixed sums) und Kontokorrentkredite sowie Kredite zum eingeschränkten oder uneingeschränkten Gebrauch. Das Gesetz regelt in Einzelheiten die Vertragsform, Vertragsabschluß, die Informationen, auf die der Verbraucher Anspruch hat, und das Recht, unter gewissen Voraussetzungen den Vertrag zu widerrufen. Der Vertrag bedarf der *Schriftform*. Nach Art. 60 ist der Staatssekretär befugt, Vorschriften über Form und Inhalt der Vertragsformulare zu erlassen. Art. 55 schreibt vor, daß der Vertrag bestimmte *Angaben* enthalten muß, die durch Verordnung noch detaillierter geregelt werden können, und zwar vor allem Angaben über die Zinssätze und die Kreditkosten, wobei aus letzteren die effektiven Kreditkosten ersichtlich sein müssen (Nr 168).

Art. 61 enthält genaue Vorschriften für den Vertragsabschluß. Sie sollen vor allem den Verbraucher in die Lage versetzen, von seinen Informationen Gebrauch zu machen und die Vertragsbedingungen sorgfältig zu überdenken, bevor er den Vertrag unterzeichnet. Bei Grundpfandkrediten (Art. 58), nicht aber bei normalen Verbraucherkrediten muß der Kreditgeber dem Kreditnehmer eine siebentägige Bedenkzeit einräumen. Erst dann darf er ihm eine Abschrift zur Unterzeichnung zusenden. Eine zweite Abschrift erhält der Kreditnehmer nach der Unterzeichnung des Vertrags durch den Kreditgeber.

Art. 67 sieht für bestimmte Arten von gesetzlich geregelten Vereinbarungen und für den Fall, daß die dem Vertragsabschluß vorausgehenden Verhandlungen und der Vertragsschluß außerhalb der normalen Geschäftsräume des Kreditgebers stattgefunden haben, ein *Widerrufsrecht* vor. Die Vereinbarungen, auf die sich diese Vorschrift bezieht, sind sogenannte 'widerrufliche Verträge'. Der Kreditgeber muß in einer zweiten Kopie den Verbraucher auf seine Rechte hinweisen, die sieben Tage nach Vertragsschluß übersandt werden muß. Fünf Tage nach Erhalt der zweiten Abschrift kann der Kreditnehmer durch eine schriftliche Erklärung von dem Vertrag zurücktreten. Der Kreditvertrag wird dadurch hinfällig. Hat der Verbraucher den Vertrag annulliert, erwachsen ihm daraus keine weiteren Verpflichtungen außer der Rückerstattung dessen, was er bereits erhalten hat, aber ohne zusätzliche Kosten. Hat er in einem Notfall Güter oder Leistungen auf Kredit erhalten, muß er nur diese

bezahlen, aber keine Kreditkosten. Hat er vor dem Widerruf des Vertrags eine Anzahlung geleistet, erhält er sein Geld zurück. Diese Vorschriften gelten nicht für Vereinbarungen über geringfügige Beträge (weniger als £30 mit Ausnahme von Mietkauf- und bedingten Kaufverträgen), für Vereinbarungen, die weniger als vier Teilzahlungen vorsehen, und für Vereinbarungen zu einem niedrigen Zinssatz.

Die Konsequenzen eines etwaigen Zahlungsverzugs bei Kreditverträgen sind im Gesetz ebenso geregelt wie bei Abzahlungsgeschäften und Mietkaufverträgen. Im *Verzugsfall* muß der Kreditgeber den Schuldner schriftlich (default notice) zur Leistung der fälligen Zahlungen binnen sieben Tagen auffordern und ihn genau über die Folgen der Nichtleistung aufklären. Der Verbraucher kann diesen Folgen entgehen, indem er den geschuldeten Betrag binnen sieben Tagen zahlt. Hat der Verbraucher bereits mehr als ein Drittel des Kredits zurückgezahlt, kann der Kreditgeber die Waren nur aufgrund einer gerichtlichen Verfügung an sich nehmen. Art. 129 ermächtigt die Gerichte zum Erlaß einer 'Stundungsverfügung' (time order) in Härtefällen. Die Art. 87-89 schränken die Verhängung von *Vertragsstrafen* beim Schuldnerverzug ein.

— Das **französische** Gesetz von 1978 löst das Problem des Verbraucherkredits auf sehr moderne Weise. Es schreibt vor, daß Kreditverträge *schriftlich* und nach einem der neun in einer besonderen Verordnung festgelegten *Musterverträge* abgefaßt werden müssen. Diese 'Musterverträge' wurden vom Staatsrat nach Beratungen mit dem Nationalen Verbraucherausschuß ausgearbeitet und am 24. März 1978 veröffentlicht. Der Kreditnehmer muß über verschiedene Punkte *informiert* werden, namentlich über die Fälligkeit der Rückzahlungen, die effektiven Zinssätze, die Folgen eines Zahlungsverzugs usw. Das Zustandekommen des Vertrages ist ebenfalls im Gesetz genau geregelt. Das Angebot des Kreditgebers gilt 15 Tage lang. Will sich der Verbraucher zur Kreditaufnahme binden, muß der Kreditgeber seinen Antrag binnen einer Woche bestätigen. Selbst nachdem er das Angebot angenommen und den Vertrag bestätigt hat, steht dem Verbraucher noch eine siebentägige *Widerrufsfrist* zu, wobei es keine Rolle spielt, an welchem Ort der Vertrag abgeschlossen wurde. Der Verbraucher teilt seinen Rücktritt auf einem dem Vertrag beigefügten besonderen Formblatt mit. Vor Ablauf der Widerrufsfrist muß der Kreditnehmer keine Zahlungen leisten.

Das Gesetz regelt auch die Folgen des *Zahlungsverzugs*. Die Verhängung von *Vertragsstrafen* ist durch die Verordnung vom 17. März 1978 über Höchstgrenzen bei Ratenzahlungen eingeschränkt. Art. 8 sieht in Verbindung mit Art. 1244 des Code Civil eine einjährige gesetzliche Stundungsfrist für Verbraucher, die ihre Schulden nicht zurückzahlen können, vor. Diese Frist kann aber nur vom Gericht verfügt werden. Streitigkeiten aus Konsumentenkreditverträgen müssen binnen zwei Jahren angestrengt werden, damit der Verbraucher nicht erst lange Zeit, nachdem er in Verzug geraten ist, gerichtlich belangt werden kann.

Das Gesetz bezieht sich ausschließlich auf Konsumentenkredite. Kreditvereinbarungen über einen Zeitraum von weniger als drei Monaten oder über einen Betrag von mehr als 100 000 FF fallen nicht unter das Gesetz.

— In **Belgien** finden die Regeln des Gesetzes von 1957 aufgrund des Gesetzes vom 5. März 1965 über *prêts personnels à tempérament* im wesentlichen auch auf

persönliche Kredite Anwendung. Der Vertrag muß *schriftlich* abgefaßt werden und *Angaben* über die Tilgungsleistungen und die effektiven Kreditkosten enthalten. Fehlen diese Angaben, muß der Verbraucher keine Zinsen zahlen. Eine Widerrufsfrist ist nicht vorgesehen. Der wesentliche Unterschied zwischen dem Gesetz über Abzahlungskäufe liegt darin, daß der Verbraucher keine Anzahlung zu leisten hat, damit die Vereinbarung gültig ist. Um eine Umgehung der Vorschriften zu vermeiden, schreibt das Gesetz vor, daß Darlehen nicht zweckgebunden sein dürfen.

Ferner verbietet das Gesetz unlautere Vereinbarungen für den Verzugsfall, insbesondere Strafklauseln und Klauseln, die eine sofortige Rückzahlung vorsehen.

Das Gesetz gilt nur für Vereinbarungen über vier oder mehr Tilgungsraten. Es enthält die gleichen Ausnahmeregelungen wie das Gesetz über Abzahlungskäufe. Vereinbarungen über geringfügige Kredite sind nicht ausgeschlossen.

#### 164 (b) *Einzelvorschriften*

In den übrigen europäischen Ländern gibt es keine umfassenden Rechtsvorschriften über den Abschluß von Kreditverträgen durch Verbraucher und über die Folgen etwaigen Zahlungsverzugs. Es gibt nur vereinzelte Vorschriften über bestimmte Aspekte des Vertrags, teilweise unter dem Gesichtspunkt der unlauteren Vertragsbedingungen — das gilt speziell für Vereinbarungen über Vertragsstrafen (Kapitel 8, Nr 182) — teilweise unter dem Gesichtspunkt der Regelung von Haustürgeschäften (Kapitel 4, Nr 69). Ohne den Anspruch auf eine vollständige Darstellung zu erheben, möchten wir folgende Rechtsvorschriften herausgreifen:

— In den **Niederlanden** enthält weder das *Burgerlijk Wetboek*, noch der Reformentwurf irgendwelche speziell auf den Verbraucherkredit bezogenen Vorschriften. Das Konsumkreditgesetz vom 5. Juli 1972 (*Wet op het consumptief geldkredit*), das im Grunde genommen eine verwaltungsrechtliche Regelung beinhaltet, schreibt in Art. 27 einen schriftlichen Vertrag vor, in dem Anzahl und Höhe der Tilgungsraten angegeben sein müssen.

— Der **italienische** *Codice Civile* bietet dem Verbraucher keinerlei Schutz bei Kreditvereinbarungen. Weder der Vertragsabschluß, noch die rechtlichen Konsequenzen eines Zahlungsverzugs sind gesetzlich geregelt. Es gibt Juristen, die sich für eine Anwendung von Art. 1525 des *Codice Civile* auch auf Kreditvereinbarungen aussprechen. Das würde bedeuten, daß eine Klausel, derzufolge im Verzugsfall die sofortige Rückzahlung fällig wird, ungültig ist, wenn der Verbraucher bereits ein Achtel des Kredits bezahlt hat. Die Rechtsprechung scheint diese Ansicht nicht zu teilen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist die Gewährung von Konsumentenkrediten in Form von Darlehen nur teilweise durch das neue ABG-Gesetz erfaßt (Kapitel 8). Vorschriften über die Angaben, die der Vertrag enthalten muß, gibt es im Vertragsrecht nicht, sondern nur im Verwaltungsrecht (Kapitel 1, Nr 21). Die Frage, inwieweit sich das Fehlen von Angaben über die effektiven Kreditkosten im Vertrag rechtlich auf dessen Durchführung auswirkt, ist kontrovers; die überwiegende Meinung verneint unmittelbare Rechtsfolgen.

Die Kreditvermittlung ist zu einem Hauptthema der Verbraucherpolitik in den meisten EG-Ländern geworden. Sie funktioniert nach einem einfachen Verfahren: Die Kreditvereinbarung wird nicht unmittelbar zwischen dem Verbraucher und der Bank sondern über einen Kreditvermittler abgeschlossen, der als Verhandlungshelfer auftritt. Manchmal erweckt der Vermittler den Eindruck, als stelle er selbst den Kredit zur Verfügung. Ein solches Verhalten gilt als irreführende oder falsche Werbung und verstößt gegen das im Werberecht verankerte Wahrheitsprinzip (Kapitel 3, Nr 43). In der Regel muß der Verbraucher, wenn er sich an einen Kreditvermittler wendet, sehr viel höhere Zinsen zahlen, da die Provision, die der Vermittler von der Bank bezieht, Teil der Kreditvereinbarung ist. Die Notwendigkeit, den Verbraucher bei solchen Vereinbarungen vor Wucher zu schützen, ist besonders groß (Nr 169).

Wir weisen im folgenden auf die einschlägigen Rechtsvorschriften, soweit vorhanden, hin:

— Nach dem **britischen** Consumer Credit Act ist die Kreditvermittlung ebenso wie das Inkasso von Forderungen genehmigungspflichtig. Vereinbarungen, denen keine Genehmigung zugrunde liegt, können nicht durchgesetzt werden. Nimmt ein Verbraucher die Dienste eines Vermittlers oder Finanzmaklers in Anspruch, verliert er damit nicht den Schutz, den ihm das Gesetz gewährt.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wurde 1974 durch eine Änderung der Gewerbeordnung eine Genehmigungspflicht eingeführt. Der Kreditvermittler braucht zur Ausübung seiner Geschäfte eine Genehmigung, die ihm allerdings nur aus Gründen der Unzuverlässigkeit verweigert werden kann. Eine berufliche Qualifikation braucht er nicht vorzuweisen. Dem Verbraucher nützt diese Bestimmung nicht viel, da sie den Vertrag selbst nicht beeinflusst. Der Reformentwurf (Nr 159) verbessert die vertragliche Rechtsposition des Verbrauchers. Der Entwurf sieht ähnliche Offenlegungspflichten wie im Abzahlungsrecht vor (vgl. Nr 157).

— Die **belgischen** und **französischen** Gesetze enthalten keine spezifischen Vorschriften für die Kreditvermittlung. Der Kreditvermittler gilt hier als Erfüllungsgehilfe des Kreditgebers. Ein Verbraucher, der die Dienste des Vermittlers in Anspruch nimmt, verliert dadurch nicht seinen Schutz. Das geplante neue belgische Gesetz wird auch auf die Kreditvermittlung Anwendung finden.

## 166 4 Kreditkarten

Kreditkarten sind mittlerweile überall in Europa gebräuchlich. Kreditkarten, die von einzelnen Unternehmen, z.B. Tankstellen, ausgegeben werden, sollen den Kauf erleichtern. Andere Kreditkarten werden von speziellen Institutionen, etwa dem Diners Club oder der American Express, ausgegeben und können im Geschäftsverkehr mit Händlern, die diese Karten anerkennen, als Zahlungsmittel verwendet werden. Der Verbraucher erhält von dem betreffenden Kreditinstitut eine monatliche Rechnung und bezahlt seine Schulden direkt an das Kreditinstitut. Ferner gibt es Bankkreditkarten (Eurocard usw.).

Abgesehen von den allgemeinen Prinzipien des Wertpapierrechts gibt es hier keine einschlägigen Rechtsvorschriften. Die einzige Ausnahme bildet der **britische Consumer Credit Act**. Abreden über Kreditkarten werden vom Gesetz erfaßt (außer Scheckkarten). Das Gesetz enthält Vorschriften über den Abschluß solcher Vereinbarungen. Der Verbraucher darf nicht gezwungen werden, eine Kreditkarte anzunehmen. Das Gesetz trifft auch Vorkehrungen für den Fall des Verlusts oder der Fälschung von Kreditkarten. Die Haftung des Verbrauchers ist auf £30 beschränkt. Er kann sich durch eine schriftliche Mitteilung an das Kreditinstitut davon befreien.

Der **belgische Gesetzentwurf** über Verbraucherkredite von 1977 enthält Vorschriften über Kreditkarten und Einkaufskarten. Sie regeln den Vertragsabschluß, schränken die Verwendung z.B. von Strafklauseln ein, geben dem Verbraucher einen Informationsanspruch hinsichtlich seines Kontostandes und setzen die Höchstgrenze des zu gewährenden Kredits fest.

Soweit uns bekannt ist, sehen die Rechtsvorschriften aller übrigen europäischen Länder vor, daß der Verbraucher im Falle des Verlusts oder der Fälschung seiner Kreditkarte haftet. Die Institute, die Kreditkarten ausgeben, können dem Verbraucher durch den Abschluß einer Versicherung oder durch Ungültigerklärung der Karte helfen. Dabei handelt es sich aber ausschließlich um freiwillige Maßnahmen.

## 167 V VORSCHRIFTEN ÜBER DIE ZINSAHHLUNG

Das Problem der Festsetzung und Kontrolle der Zinssätze im Interesse der Verbraucher ist nicht nur unter dem Aspekt des Verbraucherschutzes sondern auch unter sozialen Gesichtspunkten und der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu sehen. Inwieweit der Staat hier eingreift, hängt davon ab, wie der Gesetzgeber die Beziehung zwischen Staat und Recht auf der einen Seite und Marktwirtschaft auf der anderen Seite definiert. Betreibt der Staat eine interventionistische Politik, wird er versuchen, bestimmte Zinssätze festzulegen. Ist seine Einstellung gegenüber dem Markt eher liberal, wird er sich nicht viel um die Zinssätze kümmern. Nachdem von diesen Unterschieden bereits in Kapitel 1 die Rede war, wollen wir hier die rechtlichen Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Zinssätze untersuchen. Wir unterscheiden hier vier Arten von Maßnahmen.

### 168 1 Angabe von Kreditkosten

Es ist ein allgemeines Prinzip der Verbraucherpolitik, daß der Kreditnehmer über die Bedingungen des Kreditvertrags unterrichtet werden soll, vor allem über die Anzahlung, die zu zahlenden Raten, die Zinssätze, die Kosten, die Versicherung und sonstige Faktoren. In neuerer Zeit setzt sich in der Gesetzgebung die Forderung nach einer spezifischen Information des Verbrauchers über den sogenannten *effektiven Jahreszins* durch. Dieser wird nicht nur aus den monatlichen oder jährlichen Zinsen, sondern unter Berücksichtigung all der Kosten berechnet, die auf das Darlehen aufgeschlagen werden. Formeln zur Berechnung des effektiven Jahreszinses wurden bzw. werden z.Zt. in vielen EG-Ländern entwickelt.

Einschlägige Rechtsvorschriften gibt es in folgenden Ländern:

— In **Belgien** ist der Kreditgeber nach den Gesetzen von 1957 und 1965 verpflichtet, den Verbraucher über die effektiven Jahreszinsen aufzuklären.

— In **Frankreich** wurde der Begriff des effektiven Jahreszinses in einer Verordnung vom 28. Dezember 1966 definiert und die Entwicklung von Formeln zu seiner Berechnung vorgesehen. Nach dem Gesetz von 1978 müssen alle Konsumentenkreditvereinbarungen Angaben über den effektiven Jahreszins enthalten.

— In den **Niederlanden** gibt es zwei Gesetze, die Angaben über die Kreditkosten betreffen. Nach dem oben erwähnten Gesetz von 1972 über Darlehen muß der Vertrag Angaben über die Kreditkosten sowie über Zahlungstermine und Tilgungsraten enthalten. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Offenlegung der tatsächlichen Kreditkosten besteht somit nicht. Darüber hinaus gibt es eine freiwillige Vereinbarung zwischen der niederländischen Post und den Banken betreffend Verbraucher Kredite.

Das Gesetz von 1961 über Abzahlungskäufe (*Wet of het afbetalingsstelsel*) in Verbindung mit der Verordnung von 1963 sieht vor, daß Zinssätze, Kosten, Tilgungsraten usw. angegeben werden müssen, nicht aber der effektive Jahreszins. Über die Höhe der Bearbeitungsgebühren gibt es gesonderte Vorschriften. Das Fehlen von Angaben über die Kreditkosten hat keine zivilrechtlichen Folgen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** sind Angaben über die Kreditkosten in zwei verschiedenen Gesetzen vorgesehen. Bei Abzahlungskäufen und sonstigen Vereinbarungen, die unter das Abzahlungsgesetz fallen, ist der Kreditgeber verpflichtet, den effektiven Jahreszins anzugeben. Unterläßt er das, erhält der Verbraucher den Kredit, ohne Zinsen bezahlen zu müssen. Für alle anderen Kreditarten, etwa Darlehen, schreibt die Preisangabenverordnung von 1973 (Kapitel 1, Nr 21) ebenfalls die Angabe des effektiven Jahreszinses vor, aber die Nichtbeachtung dieser Vorschrift hat lediglich ordnungsrechtliche und keine direkten zivilrechtlichen Folgen.

— In **Großbritannien** enthält Art. 20 des *Consumer Credit Act* eine Ermächtigung zum Erlaß von Vorschriften betreffend Angaben über Kreditkosten. Eine solche Vorschrift liegt nur in Gestalt der *Consumer Credit (total charge for credit) Regulation* von 1977 vor. Sie macht dem Kreditgeber die Angabe des effektiven Jahreszinses zur Pflicht.

— In **Irland** sind nur für Mietkaufverträge besondere Angaben vorgeschrieben. Der Eigentümer macht sich strafbar, wenn er den Barzahlungspreis nicht angibt oder die Bedingungen einer Kreditvereinbarung nicht offenlegt, aber er muß weder die gesamten Kreditkosten noch den Zinssatz angeben.

— In **Dänemark** müssen nach Art. 2 des Preisauszeichnungsgesetzes von 1977 die Kreditbedingungen, aber nicht die effektiven Kreditkosten angegeben werden. In einem Bericht über die Reform des Konsumentkreditrechts schlägt der Regierungsausschuß eine entsprechende Gesetzesänderung vor.

## 169 2 Wucher

Einen zweiten Ansatzpunkt für Interventionen bieten die allgemeinen Vorschriften über *Wucher* und *verwandte Geschäfte*. Der Begriff des Wuchers

hat sowohl im kodifizierten Recht als auch im common law eine lange Tradition, und zwar im Zusammenhang mit Verträgen aller Art, z.B. Mietverträgen, langfristigen Kaufverträgen oder Leistungsverträgen. Er spielt gerade beim Konsumentenkredit eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, den Schuldner vor überdurchschnittlich hohen Zinssätzen zu bewahren und davor zu schützen, daß seine Notlage, seine Unerfahrenheit oder sein sozialer Status ausgenützt werden.

In unserer vergleichenden Untersuchung wollen wir nicht sämtliche Vorschriften gegen Wucher in allen Einzelheiten darstellen, sondern lediglich die neuesten Entwicklungen auf dem Gebiet des Schutzes der Verbraucher vor wucherischen Geschäften aufzeigen. Diese Entwicklungen manifestieren sich in *neuen Prinzipien* für die Handhabung der Wuchervorschriften durch die Gerichte. Der erste Grundsatz sieht vor, daß nicht nur die Zinssätze als solche, sondern die *effektiven Jahreszinsen* darüber Aufschluß geben, ob Wucher vorliegt. Das Konzept des effektiven Jahreszinses ist das Bindeglied zwischen dem Informationsgebot und dem Verbot wucherischer Geschäfte. Ein zweiter neuer Trend geht in Richtung einer *genaueren Definition dessen, was als Wucher anzusehen ist*. Hier gibt es objektive oder subjektive Kriterien, die auch beide gemischt vorkommen. Bei einer Beurteilung nach objektiven Kriterien wird lediglich der durchschnittliche Marktzinssatz mit dem effektiven Jahreszins des vom Schuldner beanstandeten Geschäfts verglichen. Bei subjektiver Betrachtungsweise wird die besondere Position des Verbrauchers, der den Kredit beantragt, insbesondere sein sozialer Status, seine Verschuldung, seine wirtschaftliche Lage usw. berücksichtigt. Das Recht sieht in der Regel eine Kombination dieser Kriterien vor, die in letzter Zeit strenger gehandhabt wurden, um dem Verbraucher einen wirksameren Schutz zu gewähren. Als drittes Merkmal der neueren Entwicklung wäre die Tatsache zu bezeichnen, daß wucherische Geschäfte nicht von rechts wegen für ungültig erklärt werden, sondern daß die Möglichkeit einer *Herabsetzung* der effektiven Jahreszinsen gegeben ist. Der Wucherbegriff ist nicht nur ein Mittel des Verbraucherschutzes sondern auch ein Ansatzpunkt für wirtschaftliche Interventionen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen über die jüngste Entwicklung sei im folgenden auf einige neuere Gesetze hingewiesen:

— Das **französische** Gesetz vom 28. Dezember 1966 schreibt vor, daß die Frage, ob Wucher vorliegt, unter Zugrundelegung der effektiven Kreditkosten zu beantworten ist. Die Feststellung, ob Wucher vorliegt, erfolgt weitgehend nach objektiven Kriterien. Die tatsächlichen Kreditkosten sind zu vergleichen mit den durchschnittlichen Kreditkosten auf dem jeweiligen Markt, wobei auch das mit dem Geschäft verbundene spezifische Risiko und die vom nationalen Kreditrat festgesetzten Höchstzinsen berücksichtigt werden. Sind die Kreditkosten übermäßig hoch, kann ein Gericht die Zinssätze nach den vom nationalen Kreditrat festgelegten Richtlinien herabsetzen. Das Gesetz gilt nicht für Leasing- und Mietkaufverträge.

— In **Belgien** gilt seit 1934 Art. 1907ter des Code Civil. Er räumt dem Kreditnehmer das Recht ein, gegen den Kreditgeber auf Herabsetzung der Zinssätze zu klagen, wenn diese überhöht sind. Zur Beurteilung werden objektive und subjektive Kriterien herangezogen. Die effektiven Kreditkosten müssen im Vergleich zu üblichen Zinssätzen eindeutig überhöht sein. Darüber hinaus muß

noch eine mißbräuchliche Ausnutzung der Unwissenheit, Willensschwäche usw. des Kreditnehmers vorgelegen haben.

— In **Großbritannien** enthalten die Art. 137 und 138 des Consumer Credit Act genauere Vorschriften über die Behandlung von wucherischen Geschäften (extortionate dealings). Diese Vorschriften gelten für alle Arten von Kreditvereinbarungen und nicht nur für gesetzlich geregelte Konsumentenkreditverträge. Art. 138 definiert unter Zuhilfenahme sowohl objektiver als auch subjektiver Kriterien, was auffällig überhöhte Zinssätze sind. Den Gerichten bleibt es überlassen, die Zinssätze, die Risiken des Geschäfts, das Alter des Kreditnehmers sowie seine Erfahrung und seine wirtschaftliche Lage in die Beurteilung einzubeziehen. Um diesen Vorschriften Nachdruck zu verleihen, schreibt Art. 171 vor, daß der Kreditgeber die Vermutung, es handele sich um ein wucherisches Geschäft, durch Gegenbeweise widerlegen muß. Nach Art. 139 können die Gerichte die Vertragsbedingungen ändern und namentlich die Zinssätze auf eine für beide Vertragsparteien annehmbare Höhe herabsetzen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wurde §138 Abs. 2 des BGB 1976 geändert, um den Gerichten eine bessere Handhabe gegen wucherische Geschäfte zu bieten. Objektiv gesehen muß die Verpflichtung des Schuldners in einem auffälligen Mißverhältnis zur Leistung des Kreditgebers stehen. Die Gerichte betrachten effektive Zinssätze von 30% und mehr als wucherisch im Sinne des BGB. Subjektiv macht sich der Kreditgeber des Wuchers schuldig, wenn er die Zwangslage, die Unerfahrenheit, den Mangel an Urteilsvermögen oder die erhebliche Willensschwäche des Verbrauchers ausnützt. Diese Kriterien sind so vage, daß sie den Gerichten kaum als Richtschnur dienen können. In letzter Zeit sind die deutschen Gerichte bemüht, energischer gegen Wucher vorzugehen. Der Bundesgerichtshof wendet das Verbot sittenwidriger Rechtsgeschäfte an (§138 Abs. 1 BGB). Sittenwidrigkeit liegt vor, wenn ein auffälliges Mißverhältnis zwischen den Leistungen des Darlehensgebers und den von ihm durch einseitige Vertragsgestaltung festgelegten Gegenleistungen des Verbrauchers besteht und jener sich zumindestens leichtfertig der Erkenntnis verschließt, daß sich der Darlehensnehmer nur aufgrund seiner wirtschaftlich schlechten Lage auf diese Darlehensbedingungen einläßt. Dem Parlament liegt ein Änderungsentwurf vor, der eine Definition des Wuchers allein nach objektiven Kriterien vorsieht. Der Verbraucher muß nach geltendem Recht nachweisen, daß in seinem Fall Wucher vorgelegen hat. Selbst wenn ein Gericht vom Beweis des Wuchers überzeugt ist, kann es dennoch nicht die Zinssätze auf die Höhe des Marktinzins herabsetzen. Der Verbraucher erhält den Kredit ohne Kosten und muß ihn ohne Zinsen entsprechend der Vereinbarung, die er getroffen hat, zurückzahlen.

### 170 3 Regelung der Zinssätze, Anzahlungen, Kreditlaufzeit

Es gibt gesetzliche Vorschriften über Höchstzinssätze, Mindestanzahlungen, Kreditlaufzeiten und die Anzahl der Tilgungsraten, die in Kreditverträgen vereinbart werden können. Diese Vorschriften wurden nicht primär zum Schutz der Verbraucher erlassen, sondern dienen den Regierungen als wirtschaftspolitisches Instrument vor allem im Kampf gegen die Inflation. In gewisser Hinsicht können diese Vorschriften dem Verbraucher sogar schaden, indem sie

verhindern, daß er den Kredit erhält, den er zur Verwirklichung seiner Kaufentscheidung benötigt.

Folgende Vorschriften seien in diesem Zusammenhang erwähnt:

— Das **französische** Gesetz von 1955 über Abzahlungskäufe sieht Höchstsätze für Zinsen, Mindestanzahlungen und maximale Laufzeiten vor, und zwar jeweils in Abhängigkeit von der Art der Ware, die der Verbraucher erwerben möchte. Diese Vorschriften haben sich als nicht sehr wirksam erwiesen und wurden daher im Gesetz von 1978 nicht auf andere Formen des Konsumentenkredits ausgedehnt.

— Das **belgische** Gesetz von 1957 schreibt bei Abzahlungskäufen eine Mindestanzahlung in Höhe von 15% des Barzahlungspreises vor. Nach Art. 16 des Gesetzes gilt diese Vorschrift auch für Abzahlungsgeschäfte, die durch Dritte finanziert werden, aber nicht für persönliche Darlehen. Das Gesetz regelt auch die Höhe der Zinssätze und die maximalen Laufzeiten. Das Gesetz gibt dem König besondere Verordnungsbefugnisse. Die Verordnungen vom 23. Dezember 1957 und vom 15. Dezember 1978 sehen Höchstzinssätze vor. Die maximale Kreditlaufzeit beträgt sechs Monate zur Finanzierung von Ferienreisen und 30 Monate beim Kauf eines Kraftwagens. Art. 19 sieht für persönliche Kredite eine maximale Laufzeit vor.

— In **Luxemburg** verlangt das Gesetz bei Abzahlungskäufen eine Anzahlung in Höhe von 20%. Zuwiderhandlungen haben lediglich strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Folgen.

— In den **Niederlanden** kann die Regierung Höchstsätze für Zinsen und Kosten festlegen. Art. 45 des Gesetzes von 1972 überträgt die Verordnungsbefugnis auf den Minister für kulturelle und soziale Angelegenheiten. Durch eine Verordnung von 1977 wurden die maximalen Zinssätze so festgelegt, daß sie je nach Kreditart zwischen 11,3 und 21,6% liegen. Das Gesetz von 1961 über Abzahlungskäufe und das Gesetz von 1972 über Konsumentenkredite sehen ferner vor, daß die Regierung Verordnungen über Mindestanzahlungen und maximale Laufzeiten erläßt. Die Höhe der Anzahlung bei Teilzahlungskäufen wurde auf 20% festgesetzt.

— In **Großbritannien** schreiben die aufgrund des Consumer Credit Act erlassenen Verordnungen von 1976 und 1977 bei Mietkauf- und ähnlichen Verträgen die Leistung einer Anzahlung vor. Bei einem Fernsehgerät beträgt die Anzahlung 20%, bei einem Kraftfahrzeug 33⅓%. Abgesehen von den oben erwähnten Vorschriften über wucherische Geschäfte unterliegen die Zinssätze als solche keiner Regelung.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist die Regierung nach §23 des Gesetzes über das Kreditwesen ermächtigt, die Zinssätze auf dem Verordnungswege zu regeln. Solche Verordnungen hat es früher gegeben, aber sie wurden 1967 anlässlich der Liberalisierung des Kreditmarktes aufgehoben. §247 des BGB enthält eine Sondervorschrift, derzufolge ein Schuldner (es muß nicht unbedingt ein Verbraucher sein) eine Kreditvereinbarung nach Ablauf von sechs Monaten unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist kündigen kann, wenn der vereinbarte Zinssatz mehr als 6% beträgt. Diese Vorschrift war in letzter Zeit sehr umstritten. Sie wird möglicherweise dahingehend geändert, daß sie nur noch für Konsumentenkredite gilt.

— In **Italien** beträgt der gesetzliche Höchstzinssatz gem. Art. 1284 des

Codice Civile 5%. Höhere Zinssätze können allenfalls schriftlich vereinbart werden. Dies ist in der Regel der Fall, wenn ein Verbraucher bei einer Bank einen Kredit beantragt.

— In **Dänemark** ist eine 20%ige Anzahlung vorgeschrieben.

#### 171 4 Vorzeitige Tilgung

Ein neues Problem hat sich für die Verbraucher aus der Praxis der Banken ergeben, die Zinssätze für einen Kredit ungeachtet einer vorzeitigen Tilgung durch den Kreditnehmer für die gesamte Laufzeit der Kreditvereinbarung zu berechnen. Dadurch kann der Verbraucher Geld verlieren, wenn er das Darlehen vor dem Fälligkeitstermin zurückzahlt. Er muß Zinsen für einen Teil des Kredits bezahlen, den er gar nicht in Anspruch genommen hat. Unter Umständen trifft ihn bei einer vorzeitigen Rückzahlung sogar eine Vertragsstrafe oder eine Schadenersatzforderung.

Die Gesetzgeber haben gerade erst begonnen, sich mit diesem Problem zu befassen. Wir weisen auf folgende Vorschriften hin:

— Nach dem **belgischen** Gesetz von 1957 einschließlich der dazugehörigen Änderungen hat der Verbraucher das Recht, einen Kredit vorzeitig zurückzuzahlen (droit de remboursement anticipé). Die Zinsen für den Teil des Kredits, den er nicht in Anspruch genommen hat, müssen ihm erstattet werden. Art. 18 enthält eine ähnliche Vorschrift für finanzierte Abzahlungsschäfte und Art. 19 sexies für persönliche Darlehen.

— In **Großbritannien** ist die vorzeitige Tilgung gem. Art. 94 und 95 des Consumer Credit Act zulässig. Zuviel gezahlte Zinsen kann der Verbraucher zurückverlangen. Für Mietkaufverträge gelten besondere Bestimmungen, da es nicht die Absicht des Gesetzgebers ist, vertragliche Verpflichtungen zu ändern.

— In **Frankreich** ist nach dem Gesetz von 1978 und einer Verordnung vom 17. März 1978 die vorzeitige Tilgung nach einem festgelegten 'plafond' möglich. Schadenersatzforderungen dürfen nicht mehr als 4% bzw. nicht mehr als die ohnehin geschuldeten Zinsen betragen. Für nicht in Anspruch genommenes Kapital darf der Kreditgeber keine Zinsen verlangen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist diese Frage nicht gesetzlich geregelt, und es gibt dazu auch keine einheitliche Rechtsprechung. Die Gerichte gehen aber offensichtlich nach dem Grundsatz vor, daß der Kreditgeber keine Zinsen verlangen darf, wenn der Kreditnehmer das Kapital vorzeitig zurückgezahlt hat, und daß er für nicht in Anspruch genommenes Kapital keine Vertragsstrafe und keinen Schadenersatz verlangen darf.

#### 172 VI SICHERHEITEN

In der Regel unterliegen die Sicherheiten für Verbraucherkredite den allgemeinen Grundsätzen des kodifizierten Rechts oder des common law, mit deren Einzelheiten wir uns hier nicht befassen wollen. Gesetzlich geregelt wurden vor allem zwei Möglichkeiten der Sicherung von Verbraucherkrediten, und zwar durch die Verpfändung von Arbeitseinkommen und durch die Annahme von Wechseln.

In allen EG-Ländern sind die Gesetzgeber bemüht, *die Verpfändung von künftigem Arbeitseinkommen* zum Zweck der Kreditsicherung ganz oder zumindest teilweise einzuschränken. Allerdings liegen dabei nicht nur verbraucherpolitische, sondern ganz allgemein sozialpolitische Erwägungen zugrunde. Der Gesetzgeber will dem Schuldner ein Mindesteinkommen erhalten, um zu gewährleisten, daß er nicht der Allgemeinheit zur Last fällt.

Speziell im Interesse des Verbrauchers wurde dagegen die Verwendung von Wechseln und ähnlichen Orderpapieren geregelt. Die wertpapierrechtlichen Vorschriften sind außerordentlich streng. Jeder, der ein solches Papier unterzeichnet, haftet uneingeschränkt, d.h. ohne in den Genuß der sonst möglichen Einwendungen zu kommen. Dürfte z.B. ein Verbraucher beim Abschluß eines Vertrages über ein finanziertes Abzahlungsgeschäft einen Wechsel akzeptieren, würde er damit seine Rechte aus dem Kauf- bzw. dem Mietkaufvertrag gegenüber der Bank, auf die das Papier übertragen wird, verlieren. Diesbezügliche Rechtsvorschriften gibt es erst in bescheidenem Umfang, denn sie stehen in Widerspruch zu den allgemeinen Grundsätzen, die sonst für an Order übertragbare Papiere gelten. Gewöhnlich beschränken sich diese Vorschriften auf die Rechtsbeziehung zwischen dem Verbraucher und dem Finanzierungsinstitut, das von dem Konsumentenkredit Kenntnis hat, und gelten nicht für das Verhältnis zu Dritten, die gutgläubige Nehmer eines solchen Papiers sind.

Folgende Rechtsvorschriften seien erwähnt:

— In **Belgien** ist die Ausstellung von Wechseln in Zusammenhang mit persönlichen Krediten verboten, bei Teilzahlungskäufen und finanzierten Abzahlungsgeschäften aber erlaubt. Das wird sich möglicherweise ändern, wenn der Gesetzentwurf von 1977 (Nr 154) angenommen wird. Der Entwurf sieht ein generelles Verbot der Sicherung von Verbraucherkrediten durch Wechsel vor.

Die Verpfändung von Arbeitseinkommen ist in den vom Pfändungsrecht (Prozeßordnung, Art. 1409ff) festgesetzten Grenzen zulässig. Zusätzliche Schutzmaßnahmen enthalten die Gesetze über Abzahlungskäufe und Konsumentenkreditverträge, die vorschreiben, daß Minderjährige selbst mit elterlicher Genehmigung ihr Arbeitseinkommen nicht verpfänden können und daß Angestellten, die ihr Einkommen an ein Kreditinstitut abgetreten haben, nicht gekündigt werden darf.

— In **Luxemburg** ist die Verwendung von Wechseln bisher nicht eingeschränkt. Sie soll aber durch den Entwurf eines Gesetzes über den rechtlichen Verbraucherschutz von 1978 (Kapitel 9, Nr 203) verboten werden. Das Verpfänden von Arbeitseinkommen ist zulässig.

— In den **Niederlanden** ist die Ausstellung von Wechseln, Schuldscheinen, IOUs usw. nach dem Gesetz von 1972 verboten. Das Gleiche gilt für die Abtretung von künftigem Arbeitseinkommen, falls sie nicht widerrufbar ist. Sie kann nur geltend gemacht werden, wenn der Schuldner mit mehr als einer Teilzahlung in Verzug ist.

— Der **britische** Consumer Credit Act untersagt die Verwendung von an Order übertragbaren Papieren zur Sicherung von Konsumentenkrediten. Hinsichtlich der Abtretung von Arbeitseinkommen gibt es, abgesehen von den allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätzen, keine besonderen Vorschriften.

— Das **französische** Gesetz von 1978 enthält ähnliche Vorschriften wie das

britische Gesetz. Wechsel können nicht vom Kreditgeber, sondern nur von gutgläubigen Dritten geltend gemacht werden. Die Aufforderung zur Unterzeichnung eines Wechsels gilt als strafrechtlicher Tatbestand.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** unterliegt die Verwendung von an Order übertragbaren Papieren keinerlei Einschränkungen. Nach der Rechtsprechung gilt der Kreditgeber bei einer Vereinbarung über ein finanziertes Abzahlungsgeschäft nicht als gutgläubiger Nehmer. Der Verbraucher verliert nicht seine Rechte gegenüber dem Finanzierungsinstitut. Die Abtretung von Arbeitseinkommen ist durch die Zivilprozeßordnung beschränkt (§§850aff). Die Abtretung von künftigen Arbeitseinkommen ist nur für den Teil des Einkommens möglich, der über das gesetzlich vorgesehene unpfändbare Einkommen hinausgeht.

Abschließend stellen wir fest, daß die Rechtsvorschriften in diesem speziellen Punkt sehr weit auseinandergehen. Die Skala reicht von Ländern mit sehr strengen Vorschriften, etwa den Niederlanden, bis hin zu Ländern mit außerordentlich liberalen Regelungen, etwa der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Irland.

## 172a VII STAATLICHE AUFSICHT

Eine staatliche Bankenaufsicht gibt es in allen EG-Ländern. Sie befaßt sich im allgemeinen nicht speziell mit Konsumentenkrediten, sondern hat den Zweck, für die Sicherheit von Bankgeschäften allgemein und Bankeinlagen zu sorgen. Weitere Einzelheiten erübrigen sich an dieser Stelle.

Eine speziell auf Konsumentenkredite bezogene staatliche Aufsicht entwickelt sich erst allmählich. In diesem Zusammenhang seien folgende Rechtsvorschriften erwähnt:

— Nach Art. 23 des **belgischen** Gesetzes von 1957 müssen alle Finanzierungsinstitute und Kaufleute, die sich mit gesetzlich geregelten Geschäften befassen, eingetragen sein und eine Erlaubnis haben. Das Konzessionssystem ist im Gesetz genau geregelt. Wer ohne Erlaubnis bei Konsumentenkreditvereinbarungen als Kreditgeber auftritt, hat nach Art. 27 keinen Anspruch auf Zinsen.

— In den **Niederlanden** sind die einschlägigen Vorschriften in zwei verschiedenen Gesetzen enthalten, die in die Zuständigkeitsbereiche von zwei verschiedenen Ministerien fallen. Das Gesetz von 1961, für das der Wirtschaftsminister zuständig ist, betrifft Abzahlungsgeschäfte. Dazu gehören auch durch Dritte finanzierte Abzahlungsgeschäfte, Kreditvereinbarungen für Dienstleistungen usw. Leasingverträge fallen nur aufgrund spezieller Anordnung unter das Gesetz, wie dies z.B. bei Motorrädern, Fernsehgeräten und Waschmaschinen geschehen ist. Wer als Kreditgeber Geschäfte abschließen will, muß eingetragen sein, braucht aber keine Erlaubnis. Gibt sein Verhalten Grund zur Beanstandung, kann das Ministerium ihn mahnen und seine Eintragung streichen. Dieses System hat sich als nicht sehr wirksam erwiesen.

Das Gesetz von 1972, für das der Minister für Kulturelle und Soziale Angelegenheiten zuständig ist, hat ein Konzessionssystem für Konsumentenkredite von nicht mehr als 10 000 Hfl. eingeführt. Es ist 1976 in Kraft getreten.

Nicht geregelt sind das Inkasso und die Umschuldung von Forderungen.

Dasselbe gilt für Kreditauskünfte, aber hier liegt bereits ein Vorschlag einer Königlichen Kommission für ein neues Datenschutzgesetz vor.

— In **Großbritannien** hat der Consumer Credit Act ein sehr detailliertes Konzessionssystem eingeführt. Jeder, der Geschäfte mit Konsumentenkrediten abwickelt, braucht dazu eine Erlaubnis. Dasselbe gilt für das sogenannte Kreditnebgewerbe.

Die Art. 22–26 sehen zwei Arten von Lizenzen vor, und zwar Standardlizenzen für Einzelpersonen und Gruppenlizenzen. Der Bewerber muß eine zuverlässige und fachkundige Person sein und über sein Geschäftsgebaren Auskunft geben. Die Art. 27–44 zählen die möglichen Gründe für eine Verweigerung oder Rücknahme der Lizenz auf. Das System soll verhüten, daß unqualifizierte Personen Geschäfte mit Konsumentenkrediten machen. Forderungen von Personen, die ohne Erlaubnis einen Vereinbarung getroffen haben, können nur aufgrund einer gerichtlichen Verfügung geltend gemacht werden. Zur Erteilung der Lizenzen wurde im Office of Fair Trading eine besondere Abteilung eingerichtet. Sie wird rund 100 000 Lizenzen ausstellen müssen. Es fragt sich, ob ein solcher Arbeits- und Verwaltungsaufwand tatsächlich notwendig ist, um den Verbraucher zu schützen.

Die Art. 145–160 befassen sich mit dem sogenannten *Kreditnebgewerbe*. Sie sehen vor, daß auch das Vermitteln von Krediten, das Inkasso und die Umschuldung von Forderungen sowie das Erteilen von Kreditauskünften nur dann zulässig ist, wenn eine entsprechende Lizenz vorliegt. Ist das nicht der Fall, können Vereinbarungen nicht geltend gemacht werden, sofern nicht der Director General of Fair Trading anderweitige Anordnungen getroffen hat. Interessant sind die Vorschriften über Kreditauskünfte. Sie sollen dafür sorgen, daß der Verbraucher Zugang zu den gesammelten Informationen erhält. Nach Art. 157 kann der Verbraucher verlangen, über eine an Dritte erteilte Kreditauskunft unterrichtet zu werden. Er hat das Recht, die Auskunft zu ändern oder zu berichtigen. Eine besondere Verordnung von 1977 macht es den Auskunftsteilen zur Auflage, Berichtigungen der von ihnen gespeicherten Daten an die Banken weiterzugeben. An dieser Regelung wird bemängelt, daß der Verbraucher von sich aus etwas unternehmen muß, um Einblick in die Daten zu erhalten und seine Rechte ausüben zu können. Es wäre besser, wenn er von den Auskunftsteilen automatisch über die an Dritte gegebenen Auskünfte unterrichtet würde.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** unterliegen sämtliche Bankgeschäfte dem Gesetz über das Kreditwesen. Zum Abschluß von Abzahlungs-, Mietkauf- und Leasingverträgen bedarf es allerdings weder einer Eintragung noch einer Erlaubnis. Eine Änderung zur Gewerbeordnung führte für Darlehensvermittler ein großzügiges Erlaubnissystem ein. Darlehensvermittler müssen sich eintragen lassen und eine Erlaubnis beantragen. Die Erlaubnis wird nur wegen Unzuverlässigkeit oder aufgrund von Straftaten, die der Vermittler begangen hat, versagt. Das Inkasso von Forderungen ist nach dem Rechtsberatungsgesetz ebenfalls nur Personen mit einer besonderen Erlaubnis gestattet. Zur Lösung des Problems der Kreditauskünfte leistete das Datenschutzgesetz, das am 1. Januar 1978 in Kraft getreten ist, einen beachtlichen Beitrag. Kreditauskunftsteilen dürfen Daten über Schuldner speichern. Sobald diese Informationen erstmalig einem Dritten mitgeteilt werden, muß der Verbraucher

darüber unterrichtet werden, daß seine Daten gespeichert werden. Der Verbraucher hat das Recht, Auskunft über diese Daten zu verlangen, muß für diese Auskunft aber bezahlen. Sind die Daten falsch, kann er ihre Berichtigung verlangen. Ist die Richtigkeit der Daten bestritten, kann er verlangen, daß die Daten gesperrt werden.

— In **Dänemark** kann nach Art. 18 des Teilzahlungskaufgesetzes jeder, dessen Geschäfte u.a. im Abschluß von Teilzahlungsvereinbarungen stehen, gerichtlich am Abschluß weiterer Teilzahlungsgeschäfte gehindert werden, wenn er sich in diesem Bereich seiner geschäftlichen Tätigkeit unlauterer Vertriebspraktiken bedient hat. Der Betrieb von Kreditauskunfteien ist in dem Personendatengesetz von 1978 geregelt. Eine Auskunft muß bei der zuständigen Behörde eingetragen sein. Sie darf nur Informationen speichern und weitergeben, die für die Kreditwürdigkeit von Belang sind. Dazu gehören im allgemeinen nicht Informationen über Rasse und Religion, politische Einstellung, Straftaten, persönliches Verhalten, Gesundheit, Drogenmißbrauch usw. Auf Anfrage der erfaßten Personen muß die Auskunft sie ihnen jederzeit binnen vier Wochen mitteilen, welche Auskünfte über sie in den letzten sechs Monaten erteilt wurden und welche Daten über sie z.Zt. gespeichert sind. Auf Verlangen der betroffenen Personen sind die Daten zu berichtigen. Wenn eine Person zum erstenmal erfaßt wird, muß die Auskunft sie binnen vier Wochen davon in Kenntnis setzen.

## 173 VIII KREDITWERBUNG

Das Recht der EG-Staaten enthält im allgemeinen keine besonderen Vorschriften über die Werbung für Konsumentenkredite. Die Grundsätze, die für Werbung und Vertrieb im allgemeinen gelten, und die wir bereits in den Kapiteln 3 und 4 dargestellt haben, sind auch im Kreditgewerbe maßgeblich. In einigen Ländern hat es der Gesetzgeber allerdings für notwendig befunden, strengere Maßstäbe und genauere Vorschriften für die Werbung für Konsumentenkredite aufzustellen. Da sich diese Vorschriften kaum auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen, seien die wichtigsten von ihnen im folgenden kurz wiedergegeben:

— Den geschlossendsten Komplex an Vorschriften dieser Art finden wir in dem **britischen** Consumer Credit Act. Die Artikel 43–47 und 53 des Gesetzes verweisen auf das Prinzip der wahrheitsgemäßen Werbung und schreiben vor, daß die Angaben des Kreditgebers ein Minimum an Information enthalten müssen. Dazu gehören insbesondere die effektiven Kreditkosten. Bestimmte Marketing-Praktiken sind verboten, wie z.B. die progressive Kundenwerbung (canvassing). Das gilt nicht für Mietkaufverträge. Kreditvereinbarungen an der Haustür sind erlaubt, aber nach den bereits erläuterten Vorschriften für Haustürgeschäfte kann der Verbraucher eine solche Vereinbarung widerrufen. Ohne schriftliche Aufforderung dürfen einem Verbraucher keine Kreditunterlagen zugeschickt werden.

— In **Belgien** müssen nach Art. 11 des Gesetzes von 1957 Werbeaussagen über Kredite bestimmte Informationen enthalten, insbesondere über den Barzahlungspreis, den Teilzahlungspreis, die Anzahlung, die zu zahlenden

Raten, aber nicht über die effektiven Kreditkosten. Außerdem wird auf Art. 4 des Gesetzes von 1970 verwiesen, der Verbrauchern, die einen Konsumentenkredit aufnehmen, ein befristetes Widerrufsrecht einräumt.

— Gleichlautende Vorschriften enthält das **luxemburgische** Gesetz über Teilzahlungskäufe.

— In den **Niederlanden** sind Kreditgeschäfte außerhalb gewöhnlicher Geschäftsräume nach Art. 6 des Colportagewet (Kapitel 4, Nr 69) verboten. Um sie hinfällig zu machen, genügt eine bloße Mitteilung des Verbrauchers (Art. 23). An der Haustür abgeschlossene Abzahlungsgeschäfte müssen eingetragen werden und können binnen sieben Tagen rückgängig gemacht werden. Nach Art. 43 des Gesetzes von 1972 muß dem Verbraucher ein Prospekt angeboten werden. Banken sind aufgrund einer Verordnung von 1976 verpflichtet, die Kreditbedingungen, den Tilgungsplan und die Folgen eines etwaigen Zahlungsverzugs anzugeben.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** muß die Kreditwerbung die effektiven Kreditkosten beinhalten, sofern überhaupt mit Zinsen geworben wird. Das gilt auch für Darlehensvermittler. Nach §56 der Gewerbeordnung ist die Vermittlung von Darlehensgeschäften im Reisegewerbe zwar verboten, allerdings nur, wenn sie nicht mit einem Kaufvertrag in Zusammenhang steht. Auf die zivilrechtlichen Folgen wurde bereits in Kapitel 4, Nr 69 hingewiesen.

— In **Dänemark** ist die Werbung für Abzahlungsgeschäfte in den Art. 2 und 5 des Preisauszeichnungsgesetzes von 1977 geregelt. In der Werbung müssen genannt sein: der Barzahlungspreis, der gesamte Kaufpreis einschließlich Zinsen und sonstiger Nebenkosten, die Höhe der Anzahlung und der einzelnen Raten, die Anzahl der Raten und die für die Zahlung der Raten zur Verfügung stehende Frist. Die effektiven Kreditkosten müssen nicht angegeben werden.

— Nach Art. 4 des **französischen** Gesetzes von 1978 muß die Werbung Aufschluß über die effektiven Kreditkosten geben, damit der Verbraucher mehrere Angebote vergleichen kann. Das gilt nicht für Leasingverträge. Entspricht die Werbung nicht den gesetzlichen Vorschriften, so ist das nicht nur strafbar, sondern die Werbung muß auf gerichtliche Anordnung hin berichtigt werden (Art. 24).

## IX KRITISCHE WÜRDIGUNG

### 174 1 Ausgangspunkt: extreme Unterschiede im Verbraucherrecht der EG-Länder

Unsere vergleichende Untersuchung hat gezeigt, daß es zwischen den Rechtsvorschriften der einzelnen EG-Länder auf dem Gebiet des Konsumentenkredits erhebliche Unterschiede gibt. Übereinstimmende Regelungen nach allgemein anerkannten Prinzipien sind selten und beschränken sich auf vereinzelte Aspekte des Teilzahlungskaufs, des Verbraucherschutzes im Verzugsfall, der Offenlegung von Informationen an die Verbraucher und der Verwaltungsaufsicht. Dagegen gibt es große Diskrepanzen hinsichtlich der wesentlicheren Aspekte des Verbraucherkredits zwischen der Gesetzgebung in stark verbraucherorientierten Ländern wie Frankreich, Großbritannien und in gewisser Weise auch Belgien, in den Ländern, für die der Konsumentenkredit

nur in wenigen Fällen überhaupt ein Problem ist, und in den Ländern, die an einer Reform ihrer Gesetze arbeiten. Je mehr man ins Detail geht, um so komplizierter wird die Situation und nur Fachleute können sich in diesem Rechts-wirrwarr noch zurechtfinden.

Unglücklicherweise hat ausgerechnet der Wunsch nach mehr Schutz für den Verbraucher zu unterschiedlichen Entwicklungen im Konsumentenkreditrecht der EG-Staaten geführt. Eine Angleichung und Reform dieses Rechts innerhalb der EG ist daher dringend notwendig.

## 175 2 Einbeziehung neuer Entwicklungen in das Verbraucherkreditrecht

Der Entwurf für eine EG-Richtlinie über Konsumentenkredite wäre eine gute Ausgangsbasis für eine Angleichung und Reform der Rechtsvorschriften über Konsumkredite auf europäischer Ebene. Die einzelstaatlichen Gesetzgeber sollten sich dabei nach Möglichkeit an folgenden neuen Gesichtspunkten orientieren.

— Die Rechtsangleichung und -reform sollte *breit* angelegt werden und alle Formen des Konsumentenkredits einschließen, als da sind: Teilzahlungskäufe, Mietkaufverträge, Vereinbarungen über finanzierte Abzahlungsgeschäfte, persönliche Darlehen, Darlehensvermittlung und Kreditkarten; nur Überziehungskredite sollten teilweise ausgenommen bleiben.

— Die Rechtsvorschriften sollten sich eindeutig nur auf *Konsumentenkredite* im engeren Sinne beziehen. Kreditgeschäfte zwischen Unternehmen, Darlehen an staatliche Organisationen, Kredite im internationalen Handelsverkehr usw. sollten selbstverständlich nicht in diese speziellen Vorschriften einbezogen werden. Es fragt sich lediglich, ob der Geltungsbereich nach subjektiven Kriterien (wer ist Verbraucher? wer ist gewerblicher Kreditgeber?), oder nach objektiven Kriterien, etwa nach der Höhe des eingeräumten Kredits (Einleitung, Nr 11) abgegrenzt werden sollte. Dieses Problem hat sowohl technische als *auch* politische Aspekte und muß nach Würdigung der z.Zt. angewendeten Kriterien gelöst werden.

— Der Gesetzgeber sollte sich mehr auf das *Zustandekommen* des Vertrags, statt wie bisher auf die Folgen des Verzugs konzentrieren. Es geht darum, übereilte Geschäftsabschlüsse zu vermeiden. Der Verbraucher muß sich seinen Entschluß, einen solchen Vertrag abzuschließen, in Ruhe überlegen können und die Möglichkeit haben, ihn eventuell wieder rückgängig zu machen, ohne befürchten zu müssen, daß er Zinsen, Schadensersatz, Vertragsstrafen oder ähnliches zahlen muß.

— Die Werbung für Konsumentenkredite und für Kreditangebote sollte ein gewisses *Mindestmaß an Information* enthalten. Zentrales Thema in diesem Zusammenhang ist, wie bereits unsere vergleichende Untersuchung gezeigt hat, die Information des Verbrauchers über die *tatsächlichen Kreditkosten*. Zur Berechnung der tatsächlichen Kreditkosten sollten auf europäischer Ebene Formeln erarbeitet werden, um dem Verbraucher gegebenenfalls einen Vergleich zwischen Angeboten aus mehreren Ländern zu ermöglichen.

— Es ist außerordentlich fraglich, ob allzu minutiöse *Verwaltungsvorschriften* geeignet sind, die Position des Verbrauchers zu verbessern. Verwaltungsvorschriften leisten nicht nur der Bürokratie Vorschub, sondern

können auch dazu führen, daß nur bestimmte Verbrauchergruppen in den Genuß eines Darlehens kommen. Andererseits wäre zu überlegen, ob die Kreditvergabe an bestimmte Gruppen von wirtschaftlich schwachen Verbrauchern z.B. Ausländer, junge Ehepaare usw., nicht von staatlichen Stellen oder Verbrauchergenossenschaften übernommen werden sollte. Allerdings ist das keine rechtliche, sondern eine wirtschafts- und sozialpolitische Frage, die hier nur angeschnitten, aber nicht eingehend erläutert werden kann.

— Versuche einer staatlichen Regelung der *Zinssätze* waren bisher kaum von Erfolg gekrönt. Auf europäischer Ebene wären solche Regelungen gänzlich unmöglich. Dagegen käme eine moderne Lösung des Wucherproblems, wie oben erwähnt, sehr wohl den Verbrauchern zugute.

— Der Gesetzgeber sollte sich mehr mit dem *Kreditnebgewerbe* befassen, also mit Darlehensvermittlern, Kreditauskunfteien, Inkassobüros usw.

# Unlautere Vertragsbedingungen

## 176 I ALLGEMEINES

Dieses Kapitel befaßt sich mit unlauteren Vertragsbedingungen, gleichviel, ob sie Bestandteil eines Einzelvertrages oder von AGB sind. Die Gründe für die Ausprägung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen wurden schon verschiedentlich wissenschaftlich erforscht. Wir können nur feststellen, daß die bestehenden Rechtsvorschriften nicht ausreichen, um eine wirksame Kontrolle zu gewährleisten. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt deshalb weniger auf einer Aufarbeitung bestehender Mängel als in einer Analyse der von den verschiedenen Gesetzgebern vorgenommenen Versuche, das Problem in den Griff zu bekommen. Zu diesem Zweck haben die Gesetzgeber ein zweistufiges System entwickelt bzw. streben sie ein solches System an. Einerseits werden die Gerichte ermächtigt, anhand einer Generalklausel zu prüfen, ob die Bedingungen eines Vertrags angemessen sind, wobei diese Generalklauseln mitunter noch durch sogenannte schwarze Listen ergänzt werden, d.h. Listen von Klauseln, die regelmäßig als unwirksam anzusehen sind. Auf der anderen Seite haben manche Länder eine Art Verwaltungskontrolle von allerdings sehr unterschiedlicher Reichweite und Effektivität eingeführt.

## 177 II KONTROLLE IM WEGE DES VERTRAGSRECHTS

In Kapitel 6 haben wir bereits eine Reihe von Gesetzen und Gesetzesentwürfen aufgezählt, die ganz speziell gegen unlautere Vertragsbedingungen gerichtet sind. In Kapitel 7 haben wir das bestehende Konsumentenkreditrecht sowie die neueren gesetzlichen Regelungen betreffend den Inhalt von Kreditverträgen und das Verbot von Vertragsstrafklauseln dargestellt. Dabei waren jedoch lediglich qualitative und kreditbezogene Aspekte maßgeblich. Unberücksichtigt blieben sowohl der Anwendungsbereich als auch die Methodik dieser Gesetze.

## 178 1 Generalklauseln

In Dänemark und in der Bundesrepublik Deutschland gibt es bereits solche Klauseln, während in den Niederlanden, in Belgien und in Luxemburg entsprechende Gesetzesentwürfe im Entstehen sind. Großbritannien und Frankreich haben in ihren erst kürzlich verabschiedeten Gesetzen über unlautere Vertrags-

bedingungen von dieser Kontrollmöglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Außer in Dänemark und in der Bundesrepublik Deutschland ist somit eine generelle inhaltliche Kontrolle von Vertragsbedingungen durch die Gerichte nur dann möglich, wenn diese nach allgemeinen zivilrechtlichen Vorschriften dazu ermächtigt sind. Die zivilrechtlichen Bestimmungen, soweit sie überhaupt in einem Gesetz festgeschrieben sind, nehmen nur ganz allgemein auf die Prinzipien Bezug, welche die Parteien bei der Festlegung ihrer Verpflichtungen beachten sollten (Sittenwidrigkeit, Treu und Glauben). Die Gerichte der verschiedenen Länder haben von diesem Kontrollinstrument in sehr unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht.

(i) Betrachtet man die Länder, in denen gesetzliche Regelungen vorhanden oder in Vorbereitung sind, so ergibt sich folgendes Bild:

— In **Dänemark** wurde 1975 ein neuer Artikel 36 mit einer universellen Generalklausel in das Vertragsgesetz eingefügt:

‘Ein Vertrag kann ganz oder teilweise aufgehoben werden, wenn es unangemessen oder sittenwidrig wäre, ihn aufrechtzuerhalten. Dasselbe gilt für andere Rechtsgeschäfte.

‘Bei der Definition der Einzelheiten eines Vertragsabschlusses gemäß Unterabschnitt (1) sollen der Inhalt des Vertrags und die sich daraus ergebenden Umstände berücksichtigt werden.’

— In der **Bundesrepublik Deutschland** enthält §9 des Gesetzes zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen eine Generalklausel folgenden Inhalts:

(1) Bestimmungen in allgemeinen Geschäftsbedingungen sind unwirksam, wenn sie den Vertragspartner des Verwenders entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligen.

(2) Eine unangemessene Benachteiligung ist im Zweifel anzunehmen, wenn eine Bestimmung

1. mit wesentlichen Grundgedanken der gesetzlichen Regelung, von der abgewichen wird, nicht zu vereinbaren ist, oder

2. wesentliche Rechte oder Pflichten, die sich aus der Natur des Vertrages ergeben, so einschränkt, daß die Erreichung des Vertragszwecks gefährdet ist.

— **Luxemburg** (Vorentwurf eines Gesetzes über Verbraucherschutz)

Verträge zwischen Personen, die gewerblich Waren verkaufen oder Leistungen erbringen und privaten Endverbrauchern betreffend die Lieferung von Waren oder Leistungen und privaten Endverbrauchern betreffend die Lieferung von Konsumgütern für den Großeinkauf oder die Erbringung von ständig wiederkehrenden Leistungen müssen ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Interessen der Vertragsparteien wahren. Sie dürfen keine Vereinbarung enthalten, die dem gewerblichen Verkäufer einen durch ehrbare Handelspraktiken nicht zu rechtfertigenden Vorteil einräumen ... indem sie die gesetzlichen Rechte des Verbrauchers ohne triftigen Grund einschränken. Solche unlauteren Vereinbarungen sind null und nichtig.

— **Belgien** (Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung des belgischen

Handelsrechts, Art. 14 des Vorentwurfs für das Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 14. Juli 1971 über Handelspraktiken; siehe Kapitel 2).

Art. 53 (8). Als abträglich im Sinne dieses Gesetzes gilt jede vertragliche Vereinbarung, die zum Nachteil des Verbrauchers ein übermäßiges Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten der Vertragsparteien herbeiführt.

— **Niederlande** (Bericht des Beratenden Ausschusses über vorformulierte Vertragsbedingungen).

Allgemein darf eine Vereinbarung oder eine Reihe von Vereinbarungen auch unter dem Aspekt eines angemessenen Gleichgewichts zwischen den Rechten und Pflichten des Verkäufers und des Verbrauchers letzteren nicht unangemessen benachteiligen. In die Beurteilung einer Vereinbarung oder einer Reihe von Vereinbarungen ist der gesamte Vertrag einschließlich der einschlägigen Rechtsvorschriften unter angemessener Berücksichtigung der herrschenden Umstände einzubeziehen.

In den wesentlichen Punkten ähneln sich die Kontrollmechanismen. Nach luxemburgischem, belgischem und dänischem Recht soll ein angemessenes Gleichgewicht bestehen, während das deutsche Gesetz die Beachtung des Gebots von Treu und Glauben verlangt. Bei der Beurteilung einer Klausel müssen die deutschen, die dänischen, die niederländischen und die luxemburgischen Gerichte von den Rechtsvorschriften ausgehen, die durch die Klausel ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. An dem deutschen Gesetz fällt auf, daß es eine nicht mit der gesetzlichen Regelung vereinbare vertragliche Bestimmung als unangemessene Benachteiligung wertet. Nach dänischem Recht kann eine Vertragsbestimmung, die zum Nachteil des Verbrauchers von einem dispositiven Rechtsgrundsatz abweicht, aufgehoben werden, sofern die Abweichung nicht sinnvoll und begründet ist. Die Generalklauseln gibt es erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit. Daher ist es so gut wie unmöglich, ihre praktische Wirkung bereits jetzt zu beurteilen.

(ii) Da die Kontrolle unlauterer Vertragsbestimmungen mit Hilfe speziell dafür vorgesehener Generalklauseln noch nicht sehr verbreitet ist, wollen wir hier kurz auf die Methoden eingehen, mit denen die Gerichte gegen unlautere Klauseln vor allem in vorformulierten Vertragsbedingungen vorgehen. Wir beschränken uns dabei auf die offene Inhaltskontrolle der vorformulierten Vertragsbedingungen und lassen die Frage der Einbeziehung in den Vertrag, sowie der Form und der Auslegung dieser Bedingungen (Nr 198) außer acht.

— Eine offene Inhaltskontrolle von AGB durch die Gerichte gibt es in **Großbritannien**, in den **Niederlanden** und in der **Bundesrepublik Deutschland** (nicht erst seit Inkrafttreten des AGB-Gesetzes). Die deutschen und die niederländischen Gerichte orientieren sich dabei nach den im Zivilrecht allgemein anerkannten Prinzipien von Treu und Glauben und den guten Sitten. Mit näheren Einzelheiten wollen wir uns hier nicht befassen. In der englischen Rechtsprechung, der möglicherweise mehr Gewicht zukommt, ist der ausschlaggebende Faktor der Vertragsbruch. Die Möglichkeit einer offenen Inhaltskontrolle besteht erst, seitdem aus dem geltenden Recht ein diesem Recht übergeordnetes allgemeines Prinzip entwickelt wurde. Im Falle eines ungleichen

Kräfteverhältnisses der beiden Vertragsparteien beim Aushandeln der Vertragsbedingungen gibt es immer eine rechtliche Möglichkeit, gegen besonders unangemessene Vertragsbedingungen oder ein eindeutiges Ungleichgewicht der vertraglichen Verpflichtungen vorzugehen.

— In **Irland** besteht heute noch dieselbe Rechtssituation, wie sie in Großbritannien vor der Verallgemeinerung der Vertragsbruchtheorie bestanden hat.

— In **Italien** haben die Gerichte bisher noch keine Methode für eine offene Inhaltskontrolle entwickelt.

— Auch in **Belgien, Luxemburg** und **Frankreich** haben die Gerichte keine *generelle* offene Inhaltskontrolle von AGB entwickelt. Immerhin schützen sie den Verbraucher weitgehend vor Freizeichnungsklauseln, die in der Praxis besonders häufig angewendet werden. Die französische Rechtsprechung beruft sich auf eine Bestimmung, derzufolge einige wesentliche Vertragsverpflichtungen nicht durch vertragliche Vereinbarungen ausgeschlossen werden dürfen (prohibition de l'anéantissement de l'essence du contrat). In Belgien sind Freizeichnungsklauseln unzulässig, wenn sie den Vertrag jeder Substanz berauben würden (Kapitel 6, Nr 132ff).

## 2 Klauselverbote

### 179 (a) *Verbotene Klauseln*

Einige der erwähnten Gesetze bzw. Gesetzesentwürfe enthalten sogenannte schwarze Listen, d.h. Listen von verbotenen Klauseln. Die zusammengestellten Klauseln haben bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen grundsätzlich deren Unwirksamkeit zur Folge.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** enthalten die Art. 10 und 11 des AGB-Gesetzes eine Liste von verbotenen Klauseln.

— Der Unfair Contract Terms Act in **Großbritannien** enthält zwar keine Listen, verbietet aber ebenso wie das deutsche Gesetz bestimmte Haftungsausschlußklauseln.

— In **Frankreich** wurde das Gesetz von 1978 durch eine Verordnung vom 24. März ergänzt. Seither ist die Verwendung bestimmter Klauseln verboten — ein erster Anfang für eine schwarze Liste.

— Für den **belgischen** und den **luxemburgischen** Gesetzentwurf diente weitgehend das deutsche Gesetz als Vorbild.

— Der **niederländische** Verbraucherrat ist (in seinem Bericht) geteilter Ansicht hinsichtlich der Frage, ob die Generalklausel durch eine Liste von Bestimmungen ergänzt werden sollte, die als unlauter angesehen werden. Im übrigen käme eine solche Liste, anders als die im deutschen AGB-Gesetz enthaltene schwarze Liste, keinem absoluten Klauselverbot gleich, sondern hätte lediglich eine Umkehr der Beweislast zur Folge. Das bedeutet, daß der Verwender einer solchen Klausel nachweisen müßte, daß sie unter den gegebenen Umständen *nicht* unangemessen war.

Hinsichtlich der Art der Klauseln, die sie verbieten, stimmen die schwarzen Listen weitgehend überein. Erfast werden Klauseln, die die Gewährleistungsrechte und die Haftung aus Verschulden ausschließen oder beschränken sowie

spezifische, auf bestimmte Vertragstypen zugeschnittene Bestimmungen. Darüber hinaus tragen sie den besonderen Problemen der jeweiligen Länder Rechnung. Auf nähere Einzelheiten wollen wir hier nicht eingehen, aber wir möchten doch ein gemeinsames Merkmal des britischen und des deutschen Gesetzes aufzeigen.

Beide Gesetze unterscheiden zwischen Klauseln, die auf jeden Fall unwirksam sind, und Klauseln, deren Bewertung als angemessen oder unangemessen unter Zugrundelegung der sonstigen Umstände den Gerichten überlassen bleibt. Als Maßstab dient dabei nach deutschem Recht die Generalklausel des Gesetzes. Abweichend vom deutschen Gesetz enthält der britische Unfair Contract Terms Act in Art. 11 einige Erläuterungen zum 'Angemessenheitstest'. In diesem Zusammenhang sei jedoch daran erinnert, daß britische im Unterschied zu deutschen Gerichten bei der Auslegung der Gesetze nicht die amtlichen Begründungen hinzuziehen dürfen.

### 180 (b) *Formerfordernisse*

Der **italienische** Codice Civile Art. 1341.2 und 1342.2 (Nr 140) und der **luxemburgische** Gesetzesentwurf zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches, dessen diesbezügliche Bestimmungen sich an diejenigen der eben erwähnten Artikel des italienischen Codice Civile anlehnen, enthalten keine schwarzen Listen; aber die Verwendung von Klauseln, die dem Verbraucher gefährlich werden können, ist dadurch eingeschränkt, daß der Verbraucher solchen Klauseln schriftlich zustimmen muß. In den Art. 1341.2 und 1342.3 sind einige dieser Klauseln aufgeführt. Die Aufzählung läßt sich so erweitern, daß sie alle Klauseln umfaßt, die dem selben Zweck dienen. Die Rechtsprechung hat den Versuch des Gesetzgebers, das Problem auf diese Weise zu lösen, praktisch zunichte gemacht, indem sie eine ausdrückliche Zustimmung unterstellt, auch wenn der Verbraucher die fragliche Klausel weder gelesen noch verstanden hat. Die bisherigen Erfahrungen in Italien geben wenig Anlaß zu der Hoffnung, daß eine solche Bestimmung die luxemburgischen Verbraucher besser schützen wird.

### 181 (c) *Vertragsstrafklauseln*

Besonders zu beachten sind die Vertragsstrafklauseln (im Zusammenhang mit Konsumentenkredit; Kapitel 7, Nr 158). Das sind Klauseln, die dem Verbraucher eine Konventionalstrafe oder eine übermäßig hohe Schadenersatzleistung für den Fall auferlegen, daß er die vereinbarte Leistung nicht oder zu spät annimmt oder vom Vertrag zurücktreten möchte. Sie sind ein bei Geschäftsleuten beliebtes Mittel, den Verbraucher durch besondere Auflagen an den Vertrag zu binden. Durch Konventionalstrafen und ähnliche Klauseln wird der Verbraucher davon abgehalten, seine Rechte geltend zu machen.

(i) Die Verwendung von Vertragsstrafklauseln ist in Belgien, in Frankreich, in Luxemburg und in der Bundesrepublik Deutschland durch spezielle Rechtsvorschriften geregelt.

— **Belgien:** Gemäß Art. 1152 des Code Civil kann eine vereinbarte Vertragsstrafe nicht gerichtlich herabgesetzt werden. Ein Richter kann eine Konven-

tionalstrafe nur ausnahmsweise ändern, wenn der Vertrag gemäß Art. 1231 nur zum Teil ausgeführt wurde oder wenn der Gesetzgeber eine solche Ausnahme ausdrücklich genehmigt hat. Diese Rechtsvorschriften haben keinen großen praktischen Nutzen. Eine Verbesserung der Rechtslage ist erst zu erwarten, wenn der Änderungsentwurf in Kraft tritt. Danach werden Vereinbarungen, denen zufolge der Verbraucher in Fällen höherer Gewalt nicht von einem Vertrag zurücktreten darf, ohne Schadenersatz zu leisten, in die schwarze Liste aufgenommen.

— **Luxemburg:** die Neufassung des Art. 1152 des Bürgerlichen Gesetzbuches sieht die Möglichkeit einer Herabsetzung vereinbarter Vertragsstrafen vor. Der Gesetzentwurf übernimmt die französische Regelung.

— **Frankreich:** wie in Belgien sind auch hier die Art. 1152 und 1231 des Code Civil maßgebend. Anders als dort besteht aber in Frankreich seit 1975 (Änderung der Art. 1152 und 1231 des Code Civil vom 9. Juli 1975) die Möglichkeit einer gerichtlichen Herabsetzung von überhöhten Vertragsstrafen. Art. 1152, Abs. 2 hat folgenden Wortlaut: 'Der Richter kann jedoch die vereinbarte Strafe ändern oder heraufsetzen, wenn sie eindeutig überhöht oder lächerlich niedrig ist. Entsprechende Vereinbarungen werden als ungeschrieben betrachtet'. Eine ähnliche Vorschrift gibt es für den Fall der teilweisen Nichterfüllung. Übermäßige Konventionalstrafen sind demzufolge unwirksam. Nach dem Gesetz vom 10. Januar 1978 besteht zusätzlich die Möglichkeit, die Vereinbarung von Vertragsstrafen generell oder in bestimmten Fällen zu verbieten. Bisher hat der Gesetzgeber von dieser Möglichkeit noch nicht Gebrauch gemacht.

— **Bundesrepublik Deutschland:** das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen enthält in §11 Nr 6 folgende Bestimmung über Vertragsstrafen:

'In allgemeinen Geschäftsbedingungen ist unwirksam

6. eine Bestimmung, durch die dem Verwender für den Fall der Nichtabnahme oder verspäteten Abnahme der Leistung, des Zahlungsverzugs oder für den Fall, daß der andere Vertragsteil sich vom Vertrag löst, Zahlung einer Vertragsstrafe versprochen wird.'

Diese verbraucherfreundliche Regelung wird allerdings dadurch in Frage gestellt, daß die Pauschalierung von Schadenersatzansprüchen nach dem AGB-Gesetz zulässig ist, wenn die Pauschale den nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge zu erwartenden Schaden nicht übersteigt, bzw. wenn dem Verbraucher nicht der Nachweis abgeschnitten wird, daß der Schaden niedriger als die Pauschale ist. Daraus ergibt sich das Problem der Differenzierung zwischen zulässigen Pauschalierungsvereinbarungen und unzulässigen Vertragsstrafen. Die Rechtsprechung hat dieses Problem noch nicht zufriedenstellend gelöst. Soweit Vertragsstrafen nicht Bestandteil der allgemeinen Geschäftsbedingungen sind, unterliegen sie dem Bürgerlichen Gesetzbuch. Ähnlich wie in Frankreich kann auch in Deutschland eine unverhältnismäßig hohe Strafe gerichtlich herabgesetzt werden (§340 BGB). Daneben besteht noch eine Kontrolle von Schadenspauschalierungen in AGB (§11, Nr 5 AGB-Gesetz).

(ii) In allen EG-Ländern unterliegen Vertragsstrafen den allgemeinen Vorschriften zur Einschränkung unlauterer Vertragsbedingungen (Nr 178), die

in manchen Fällen noch zusätzlich zu den eben erwähnten speziellen Vorschriften gelten.

— **Belgien:** Die belgischen Gerichte gehen kategorisch gegen Vertragsstrafen vor. Reine Vertragsstrafklauseln gelten generell als unzulässig, während Klauseln, die auf eine Deckung des zu erwartenden Schadens abzielen, zulässig sind. In dieser Beziehung ist die Rechtslage ähnlich wie in Deutschland, und auch das Problem der Abgrenzung stellt sich in ähnlicher Weise wie dort.

— In **Italien**, in den **Niederlanden**, in **Großbritannien** und in **Irland** scheinen Vertragsstrafklauseln keine so große Rolle zu spielen wie in den erwähnten Ländern.

## 182 3 Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der Gesetze und Entwürfe in sachlicher und persönlicher Hinsicht unterscheidet sich erheblich. Je nach Art der einzelnen Rechtsvorschriften haben die Gesetzgeber verschiedene Hindernisse aufgerichtet, die zunächst überwunden werden müssen, bevor die Vorschriften ihre volle Wirkung entfalten können.

### 183 (a) Allgemeine Geschäftsbedingungen oder Individualvereinbarungen

Besonders wichtig für die Vertragsparteien ist die Frage, ob nur Klauseln, die gleichzeitig Bestandteil von Allgemeinen Geschäftsbedingungen sind, oder auch Klauseln, die Bestandteil von im einzelnen ausgehandelten Vereinbarungen sind, unter das jeweilige Gesetz fallen.

— Den umfassendsten Ansatzpunkt enthalten das **dänische** Vertragsrecht, der **britische** Unfair Contract Terms Act und die Gesetzesentwürfe in **Belgien** und **Luxemburg**. Unlautere Vertragsbedingungen unterliegen dort generell den gesetzlichen Bestimmungen.

— In den **Niederlanden** ist die Frage noch offen. Der niederländische Verbraucherrat ist in seinem Bericht zu keiner einhelligen Meinung darüber gekommen, ob die oben erwähnte Generalklausel als Schutz vor unlauteren Vertragsbedingungen in das Bürgerliche Gesetzbuch eingefügt werden sollte.

— Dagegen gelten das **deutsche** AGB-Gesetz und die speziellen Vorschriften des **italienischen** Codice Civile, Art. 1342, nur für AGB. Dasselbe gilt für den **luxemburgischen** Gesetzesentwurf (Nr 158), der weitgehend der italienischen Regelung entspricht und auf eine Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches abzielt. Die Beschränkung auf die Kontrolle unlauterer Klauseln in AGB wirft eine Reihe von Problemen auf. Die Gesetze oder die Gerichte müssen definieren, was AGB sind, wann sie vorliegen und ob bzw. wie sie Bestandteil eines Vertrages werden.

Von den oben erwähnten Gesetzen und Rechtsvorschriften enthält als einziges das deutsche AGB-Gesetz in §1 eine Definition der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Für eine eingehende Erörterung der Voraussetzungen für das Vorliegen Allgemeiner Geschäftsbedingungen ist hier zwar sicher nicht der richtige Ort, aber es sollen dennoch einige Fragen angeschnitten werden, die für den Verbraucherschutz von besonderer praktischer Bedeutung sind. Aus Art. 1 Abs. 1 des AGB-Gesetzes geht hervor, was unter vorformulierten

Vertragsbedingungen zu verstehen ist. Vertragsbedingungen, die *im einzelnen ausgehandelt* werden, unterliegen *nicht* dem AGB-Gesetz. Bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes entbrannte eine Diskussion über die Bedeutung der Worte 'im einzelnen'. Während nach Ansicht mancher Juristen eine individuelle Absprache nur dann vorliegt, wenn die Vertragsparteien tatsächlich die Vertragsbedingungen ausgehandelt (und festgelegt) haben, sehen die Gerichte schon allein in der Möglichkeit einer Beeinflussung der Verhandlungen ein ausreichendes Kriterium für das Vorliegen einer Individualabrede. Vom Ausgang dieser Diskussion über den Begriff der vorformulierten Vertragsbedingungen hängt der Anwendungsbereich des Gesetzes ab. Bisher zeichnet sich jedoch noch keine Lösung ab.

Alle erwähnten Rechtsvorschriften (AGB-Gesetz, Codice Civile, Luxemburgischer Gesetzesentwurf) legen jedoch fest, unter welchen Voraussetzungen vorformulierte Vertragsbedingungen Bestandteil eines Vertrags werden.

— In **Italien** werden vorformulierte Vertragsbedingungen gemäß Art. 1341, Abs. 1 des Codice Civile Bestandteil eines Vertrags, wenn die andere Vertragspartei davon Kenntnis hatte oder bei normaler Sorgfalt Kenntnis gehabt haben müßte. Dem Verbraucher bietet das Gesetz keinerlei Schutz, da die Gerichte davon ausgehen, daß diese Voraussetzungen erfüllt sind, auch wenn der Verbraucher die vorformulierten Vertragsbedingungen weder kannte noch gelesen hat.

— Nach dem **luxemburgischen** Gesetzesentwurf sind vorformulierte Vertragsbedingungen für die andere Vertragspartei nur dann bindend, wenn sie die Gelegenheit hatte, bei der Unterzeichnung des Vertrags diese Bedingungen zur Kenntnis zu nehmen und wenn unter den gegebenen Umständen davon ausgegangen werden kann, daß sie diese Bedingungen angenommen hat.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist die Einbeziehung von vorformulierten Vertragsbedingungen in den Vertrag in §2 des AGB-Gesetzes geregelt. Diese Bestimmung ist ganz im Sinne des Verbraucherschutzes. Eine stillschweigende Bezugnahme auf vorformulierte Vertragsbedingungen ist nicht mehr ausreichend. Das gleiche gilt für die bloße Möglichkeit der Kenntnisnahme. Wir wollen hier keine Einzelheiten aufzählen, aber es sieht so aus, als ob das deutsche AGB-Gesetz den Verbraucher in eine günstigere Ausgangsposition versetzt.

— In diesem Zusammenhang sei auch der **niederländische** Gesetzesentwurf zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches, Art. 6.5.1.3 erwähnt, der sich ebenfalls mit der Einbeziehung von AGB befaßt. Eine Person, die durch ihre Unterschrift oder auf andere Weise bestätigt hat, daß sie den Inhalt der AGB akzeptiert, ist auch dann daran gebunden, wenn die andere Vertragspartei zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses der Ansicht war, daß sie deren Inhalt nicht kannte. In Abs. 2 wird diese Bestimmung erheblich eingeschränkt. Dort heißt es, daß eine Klausel gestrichen werden kann, wenn der Verbraucher den Vertrag in Kenntnis dieser Klausel nicht abgeschlossen hätte. Trotz dieser Einschränkung erleichtert der niederländische Entwurf im Gegensatz zum deutschen die Einbeziehung.

#### 184 (b) *Geschützter Personenkreis*

Der persönliche Anwendungsbereich der Gesetze gibt Aufschluß darüber,

inwieweit die nationalen Gesetzgeber bereit sind, die ökonomisch bedingte schwächere Stellung des Verbrauchers durch eine Sonderbehandlung anzuerkennen. Daneben soll das Augenmerk auch darauf gelegt werden, ob die Gesetze auch auf Verträge von Verbrauchern untereinander sowie von Kaufleuten untereinander gelten.

— Der **britische** Unfair Contract Terms Act ist kein ausgesprochenes Verbraucherschutzgesetz, denn es enthält Bestimmungen, die sich unabhängig von der persönlichen Qualifikation auf alle Arte von Geschäften beziehen. Das Gesetz ist folgendermaßen gegliedert: die ersten zehn Artikel enthalten eine Aufzählung der verbotenen Vertragsklauseln und geben an, für wen diese Verbote jeweils gelten, für jedermann oder nur für Personen, die als Verbraucher handeln. Unter dem Untertitel 'erläuternde Bestimmungen' enthält Art. 12 eine Definition dessen, was eine als Verbraucher handelnde Person ist. Diese Definition lautet wie folgt (Art. 12, Abs. 1):

'Eine Vertragspartei 'handelt als Verbraucher' gegenüber einer anderen Partei, wenn

- (a) sie den Vertrag nicht für den Betrieb eines Handelsgeschäfts schließt ... und wenn
- (b) die andere Partei den Vertrag zum Betrieb eines Handelsgeschäfts schließt und wenn
- (c) der Vertrag, sofern er dem Kauf- oder Mietkaufrecht oder Art. 7 dieses Gesetzes unterliegt, Waren zum Gegenstand hat, die im allgemeinen für den persönlichen Bedarf oder Verbrauch geliefert werden.

...

Daraus folgt, daß das Gesetz nicht auf Geschäfte zwischen Verbrauchern anwendbar ist. Somit ist auch ein Garantieausschluß in Verträgen zwischen Verbrauchern nicht generell verboten, wie dies bei Verträgen zwischen Geschäftsleuten und Verbrauchern der Fall ist. Eine entsprechende Vereinbarung ist wirksam, wenn sie angemessen ist (Art. 6, Abs. 4, UCTA). Das allgemeine Verbot des Haftungsausschlusses für einen schuldhaft verursachten Personenschaden gilt jedoch auch für Verträge zwischen Verbrauchern (Art. 2).

Für Geschäfte zwischen Kaufleuten enthält Art. 3 des Gesetzes eine besondere Bestimmung. Sie gilt für Vereinbarungen zwischen Vertragsparteien, von denen die eine auf die *schriftlich fixierten vorformulierten* Vertragsbedingungen der anderen eingeht. Die Bestimmung schränkt die Rechte derjenigen Vertragspartei, die mit einem Verbraucher oder auf der Basis ihrer eigenen schriftlichen Vertragsbedingungen handelt, ein. Sie sieht vor, daß die stärkere Partei weder unter Hinweis auf irgendeine andere Vertragsbestimmung ihre eigene Haftung für einen 'Vertragsbruch' ausschließen oder einschränken noch verlangen kann, daß der Vertrag auf eine wesentlich andere als die üblicherweise zu erwartende Art erfüllt wird oder daß er selbst von der Erfüllung des Vertrags ganz oder teilweise befreit wird, es sei denn, eine solche Vereinbarung ist unter den gegebenen Umständen angemessen. Auf diese Weise werden die kleineren Geschäftsleute vor der mißbräuchlichen Ausnutzung der vergleichsweise starken Verhandlungsposition größerer Unternehmensgruppen, von denen sie abhängen, geschützt.

— Das **deutsche** AGB-Gesetz ist ebenfalls kein reines Verbraucherschutz-

gesetz. Sein persönlicher Anwendungsbereich hängt davon ab, ob es sich um allgemeine Schutzbestimmungen handelt, die für alle Personen, welche mit Allgemeinen Geschäftsbedingungen konfrontiert werden, gelten, oder um spezifische Schutzbestimmungen, die nur für Verbraucher gelten. Die Trennung dieser beiden Anwendungsbereiche geht aus §24 des Gesetzes hervor. Allerdings bestimmt das Gesetz nicht positiv, wer Verbraucher ist. Festgelegt wird nur, daß die wichtigsten Vorschriften des Gesetzes, namentlich die schwarzen Listen der §10 und 11 sowie die Vorschrift des §2 über die Einbeziehung der allgemeinen Geschäftsbedingungen in einen Vertrag *keine Anwendung* auf allgemeine Geschäftsbedingungen finden, die gegenüber einem Kaufmann verwendet werden. Deshalb können allgemeine Geschäftsbedingungen in Verträgen zwischen Kaufleuten lediglich über die Generalklausel kontrolliert werden. Besondere Schutzvorschriften für kleinere Geschäftsleute gibt es nicht. Andererseits gelten die in dem Gesetz ausgesprochenen Verbote (Klauselverbote) auch für Verträge zwischen Verbrauchern.

— In **Frankreich** ist die Regierung nach dem Gesetz sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services ermächtigt, bestimmte Vertragsklauseln zu verbieten, aber *nur* in Verträgen zwischen Geschäftsleuten und Nichtgeschäftsleuten oder Verbrauchern. Eine Definition dieser Begriffe enthält das Gesetz nicht.

— Die Generalklausel des **dänischen** Vertragsgesetzes, die Vorschriften des **italienischen** Codice Civile (Art. 1341, Abs. 1 und 2) und der **luxemburgische** Gesetzesentwurf zur Änderung des Code civil sind auf alle Vertragstypen anwendbar. Eine Unterscheidung zwischen den Vertragsparteien wird nicht getroffen.

— Umgekehrt gelten die Bestimmungen der Entwürfe in **Luxemburg** und **Belgien** sowie des **niederländischen** Berichts *nur* für Verträge zwischen Verbrauchern und Geschäftsleuten, ohne daß der Begriff des Verbrauchers definiert wird.

— Insgesamt sind die Anwendungsbereiche der verschiedenen Rechtsvorschriften sehr unterschiedlich geregelt. Einmal mehr scheint das englische Gesetz der Vorreiter für die weitere Entwicklung zu sein. Darauf weist nicht nur der Versuch einer Definition dessen hin, was Verbrauchergeschäfte sind, sondern auch das Streben, kleineren Geschäftsleuten einen gewissen Schutz vor Großunternehmen zu bieten.

## 185 (c) *Ausnahmen*

Die Gesetze und Gesetzentwürfe gelten nicht für alle Arten von Verträgen. Wir wollen im folgenden kurz untersuchen, inwieweit AGB in Versicherungsverträgen, AGB in Bankverträgen und öffentlichrechtliche Allgemeine Geschäftsbedingungen von den gesetzlichen Vorschriften über unlautere Vertragsbedingungen ausgeschlossen sind.

— In bezug auf vorformulierte Vertragsbedingungen im Bereich des öffentlichen Rechts besagt Art. 29 des Unfair Contract Terms Act, daß das Gesetz nicht für Vertragsbedingungen gilt, die ausdrücklich oder stillschweigend in einem Gesetz genehmigt oder vorgesehen sind oder im Rahmen einer internationalen Vereinbarung ausgehandelt wurden. AGB in Versicherungs-

verträgen fallen ebenfalls nicht unter das Gesetz, wohl aber AGB in Bankverträgen.

— Das **deutsche** AGB-Gesetz findet keine Anwendung auf öffentlich-rechtliche allgemeine Geschäftsbedingungen. Anders als in Großbritannien unterliegen AGB in Versicherungsverträgen aber der gesetzlichen Regelung.

— Das **französische** Gesetz gilt für *alle* Arten von Verträgen mit Ausnahme öffentlich-rechtlicher allgemeiner Geschäftsbedingungen.

— Das **dänische** Vertragsgesetz gilt für alle Arten von Verträgen.

— In den **Niederlanden** wurde die Frage, ob vorformulierte Bedingungen in öffentlich-rechtlichen Verträgen aus dem Anwendungsbereich eines Gesetzes über Allgemeine Geschäftsbedingungen ausgenommen werden sollten, noch nicht angeschnitten.

Die Lieferung von Gas und Wasser unterliegt nicht dem Gesetzesentwurf über den Konsumentenkauf.

— Der Anwendungsbereich des **belgischen** Gesetzesentwurfs entspricht demjenigen des französischen Gesetzes.

— Der **luxemburgische** Gesetzesentwurf gilt für alle Arten von Verträgen, auch im öffentlich-rechtlichen Bereich.

### 186 III KONTROLLMÖGLICHKEITEN

Materielle Rechtsvorschriften, die dafür sorgen, daß die Vertragspartner der Verbraucher ihre Machtstellung nicht schrankenlos ausnutzen können, bieten keine Gewähr dafür, daß alle Verträge tatsächlich auf dem Boden des geltenden Rechts abgeschlossen werden. Zwingende Rechtsvorschriften führen nicht automatisch zum Entstehen rechtlicher Beziehungen in den vom Gesetzgeber festgelegten Grenzen. Der Gesetzgeber und die beratenden Ausschüsse sind sich darüber durchaus im klaren. Deshalb stand auch die Frage nach den geeigneten Kontrollverfahren im Mittelpunkt der Diskussion. Die bisher entwickelten oder noch zur Beratung anstehenden Mechanismen beruhen auf sehr unterschiedlichen Methoden. Ihr einziges gemeinsames Merkmal ist die Tatsache, daß sich alle Reformbemühungen auf unlautere Bedingungen in allgemeinen Geschäftsbedingungen konzentrieren.

Wir können zwischen folgenden Systemen oder Modellen unterscheiden:

— Staatliche Vorkontrolle: alle allgemeinen Geschäftsbedingungen müssen einer besonderen Behörde (besteht nur in speziellen Bereichen) zur Genehmigung vorgelegt werden.

— Untersuchungsmethode: Ausschüsse aus Vertretern von Verbraucherverbänden, der Industrie und der Regierung untersuchen, ob Klauseln in Verträgen mit Verbrauchern unlauter sind (Frankreich, Luxemburg — Entwurf).

— Verhandlungsmethode: speziell zu diesem Zweck geschaffene Behörden sollen zwischen Vertretern der Verbraucherseite und der Industrie Verhandlungen über einheitliche allgemeine Geschäftsbedingungen in die Wege leiten. Anders als bei der Untersuchungsmethode beteiligt sich die Behörde nur indirekt an diesen Verhandlungen. Je nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit werden derartig ausgehandelte vorformulierte Vertragsbedingungen entweder

als Konditionenkartelle oder als Konditionenempfehlungen eingestuft (Dänemark, Großbritannien, Irland) (Nr 187).

— Mit der Verbandsklage werden bestimmte klageberechtigte Institutionen mit der Verantwortung für die Reinhaltung des Rechtsverkehrs beauftragt und ihnen die Möglichkeit eingeräumt, mit Hilfe der Gerichte gegen allgemeine Geschäftsbedingungen vorzugehen (Bundesrepublik Deutschland, Niederlande (Bericht), Belgien (Entwurf) ).

— Delegationsmethode: hier wird der umgekehrte Weg beschritten. Unlautere Klauseln in AGB werden bekämpft, indem speziell dazu befugte Behörden ermächtigt werden, den Vertragsparteien die Verwendung bestimmter Klauseln vorzuschreiben (Frankreich, Großbritannien, Belgien (Entwurf), Irland (Vorlage) ) oder gar im Wege der Rechtsverordnung vollständige AGB zu erlassen (Luxemburg (Entwurf) und Niederlande (Bericht) ).

## 187 1 Generelle staatliche Kontrolle

Am besten wäre der Verbraucher gegen unlautere allgemeine Geschäftsbedingungen geschützt, wenn zuvor von staatlicher Seite geprüft würde, ob die AGB unlautere Klauseln enthalten. Eine solche vorbeugende Kontrolle kann sich aber, wenn überhaupt, nur auf allgemeine Geschäftsbedingungen beziehen, denn bei Individualverträgen ist eine inhaltliche Prüfung nur theoretisch möglich. Eine *generelle* vorbeugende Verwaltungskontrolle von allgemeinen Geschäftsbedingungen gibt es in keinem einzigen Land. Zur Zeit besteht nicht die geringste Aussicht, daß sich ein derartiges umfassendes Kontrollsystem verwirklichen läßt. Alle diesbezüglichen Anregungen und Bemühungen während der Ausarbeitung des deutschen AGB-Gesetzes scheiterten, weil eine generelle Kontrolle der allgemeinen Geschäftsbedingungen angeblich nicht mit dem liberalen Wirtschaftssystem und Privatrecht der Bundesrepublik Deutschland zu vereinbaren ist.

Zunehmend rückt in den EG-Ländern eine besondere Art von AGB in den Blickpunkt, bei denen bis zu einem gewissen Grad ein administrativer Schutz gewährleistet ist. Gemeint sind die sogenannten Konditionenkartelle (eine vertragliche Vereinbarung mehrerer Unternehmen bezüglich der Verwendung von einheitlichen Allgemeinen Geschäftsbedingungen) und Konditionenempfehlungen (die Dachorganisation eines Industrie- oder Handelszweigs empfiehlt ihren Mitgliedern die Verwendung der von ihr ausgearbeiteten allgemeinen Geschäftsbedingungen). In England, Dänemark und in der Bundesrepublik Deutschland sind die betreffenden Unternehmen bzw. Dachorganisationen verpflichtet, ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen der nationalen Kartellbehörde vorzulegen, wo ihre Übereinstimmung mit dem geltenden Recht relativ global untersucht wird.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** hat das Bundeskartellamt nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957 eine gewisse Kontrollbefugnis (Kapitel 1, Nr 18). Das Bundeskartellamt ist in erster Linie eine Aufsichtsbehörde und hat nicht die Aufgabe, mit den Industrieverbänden günstigere Bedingungen auszuhandeln. Das heißt allerdings nicht, daß das BKA im Einzelfall nicht auch verhandelnd tätig wird. Auf jeden Fall besteht eine seiner Aufgabe darin, allgemeine Geschäftsbedingungen daraufhin zu

prüfen, ob sie gegen zwingendes Privatrecht, speziell gegen das AGB-Gesetz verstoßen.

— In **Dänemark** schreibt das Gesetz von 1955 über die Kontrolle von Monopolen und Wettbewerbsbeschränkungen (Kapitel 1, Nr 19) vor, daß die von Industrieverbänden ausgearbeiteten Musterverträge der Monopolbehörde vorgelegt werden müssen. Stellt diese einen Fall von Wettbewerbsbeschränkung in Gestalt unlauterer vorformulierter Vertragsbedingungen fest, bemüht sie sich, diese Beschränkung auf dem Verhandlungsweg zu beseitigen, bzw. sie erläßt, wenn das nicht möglich ist, eine entsprechende Verbotsverfügung.

— In **Großbritannien** müssen solche Empfehlungen nach den Rechtsvorschriften gegen einschränkende Handelspraktiken (Kapitel 1, Nr 19) dem Director General of Fair Trading mitgeteilt werden. Prinzipiell hat dieser alle Empfehlungen von Industrieverbänden an das zuständige Gericht (Restrictive Practices Court) weiterzuleiten, das darüber entscheidet, ob sie im öffentlichen Interesse sind und somit wirksam werden können. Sind die Einschränkungen nach Ansicht des Leiters des Office of Fair Trading jedoch nicht so bedeutend, daß sie eine gerichtliche Prüfung erfordern, kann er dies dem Staatssekretär für Handel darlegen, und dieser kann ihn wiederum von der Pflicht befreien, das Gericht damit zu befassen. Dank dieser Bestimmung ist es den Handelsverbänden möglich, sich mit dem Office of Fair Trading über die Einzelheiten der von ihnen empfohlenen allgemeinen Geschäftsbedingungen zu beraten.

— In **Luxemburg** müssen alle Schriftstücke, auch vorformulierte Vertragsbedingungen der Commission des pratiques restrictives zur Prüfung vorgelegt werden (Gesetz vom 17. Januar 1970; Kapitel 1, Nr 19).

— In den anderen Ländern sind keine solchen Kontrollmöglichkeiten vorgesehen.

Vergleichen wir die drei hier dargestellten Regelungen, so zeigt sich, daß in Großbritannien und in Dänemark die Aufsichtsbehörden einen sehr viel größeren Verhandlungsspielraum haben, als in der Bundesrepublik Deutschland, wo die Aufsichtsfunktion überwiegt.

## 188 2 Spezielle staatliche Kontrolle

Auch wenn eine generelle staatliche Kontrolle von AGB nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang existiert, gibt es doch Bereiche, in denen sich der Gesetzgeber schon zu einem verhältnismäßig frühen Zeitpunkt veranlaßt sah, Maßnahmen zum Schutz der schwächeren Vertragspartei zu treffen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, möchten wir einen Überblick über die Kontrollmöglichkeiten der AGB der Banken und Versicherungen geben.

### 189 (a) Staatliche Aufsicht über das Versicherungswesen

(i) Hinsichtlich Inhalt und Umfang bestehen zwischen den Kontrollmaßnahmen, denen die Versicherungsbedingungen in den EG-Ländern unterliegen, zwar immer noch Unterschiede, aber diese sind sehr viel geringer geworden, seitdem die meisten Länder ihre Vorschriften den europäischen Richtlinien von 1973 angepaßt haben. Die Skala reicht von einem System der

lückenlosen Aufsicht bis hin zur völligen Befreiung der Versicherungsgesellschaften von jeglichem staatlichen Einfluß bei der Festlegung ihrer AGB. Erwähnt seien folgende Regelungen:

— **Bundesrepublik Deutschland:** da das deutsche System der Beaufsichtigung des Versicherungswesens einen maßgeblichen Einfluß auf die Entwicklung in Europa hatte, wollen wir es im folgenden kurz erläutern.

Die für die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen relevante Generalklausel ist in §5 des Gesetzes über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmen (VAG) von 1901 enthalten. Sie lautet wie folgt:

‘Versicherungsunternehmen bedürfen zum Geschäftsbetrieb der Erlaubnis der Aufsichtsbehörde. Mit dem Antrag auf Erlaubnis ist der Geschäftsplan einzureichen. ... Als Bestandteil des Geschäftsplans sind einzureichen ...

(2) Die allgemeinen Versicherungsbedingungen...’

Allgemeine Versicherungsbedingungen bedürfen der Genehmigung des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen (BAV). Das BAV prüft, ob die Bedingungen den Interessen der Versicherten auf bestmögliche Weise gerecht werden. Es geht in der Regel davon aus, daß dies nicht der Fall ist, wenn die Bedingungen nicht den zwingenden Rechtsvorschriften entsprechen. Auch im Fall einer Abweichung von dispositiven Rechtsvorschriften hat das BAV seine Genehmigung hin und wieder verweigert. Nach §13 VAG bedürfen Änderungen der allgemeinen Versicherungsbedingungen ebenfalls der Genehmigung durch das BAV.

Das BAV hat jedoch nicht nur eine Genehmigungsbefugnis, sondern kann nach §§81ff des Gesetzes seine Genehmigung auch wieder zurückziehen bzw. anordnen, daß mißbräuchliche Bestimmungen, welche die Interessen der Versicherten gefährden können, gestrichen werden. In der Praxis hat das BAV nur selten von dieser Befugnis Gebrauch gemacht. Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BAV und den Versicherungsunternehmen bzw. deren Verbänden werden im allgemeinen auf dem Verhandlungswege beigelegt.

— In **Belgien** ist die Kontrolle der AGB von Versicherungen in dem Gesetz vom 9. Juli 1975 geregelt. Danach unterliegen alle AGB der vorherigen Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen (Office de contrôle des assurances). Der Umfang der Prüfungsbefugnis ergibt sich aus der Königlichen Verordnung vom 12. März 1976, derzufolge die Versicherungsbedingungen keine Klauseln beinhalten dürfen, die ein unausgewogenes Verhältnis zwischen Versicherer und Versicherten herbeiführen. Theoretisch hat die Aufsichtsbehörde weitreichende Interventionsbefugnisse.

— In **Frankreich** unterliegen die AGB der Versicherungsgesellschaften ebenfalls der staatlichen Kontrolle. Sie dürfen erst nach vorheriger Genehmigung durch die Direction des assurances verwendet werden. Anders als in Belgien beschränkt sich die Prüfung jedoch darauf, ob die Bedingungen den zwingenden Rechtsvorschriften entsprechen. Auch hinsichtlich der Zielsetzung der Rechtsvorschriften gibt es Unterschiede. Die Prüfung der allgemeinen Versicherungsbedingungen dient nicht nur dem Verbraucherschutz, sondern kann auch als Instrument der Wirtschaftspolitik eingesetzt werden. Das kommt darin zum Ausdruck, daß die französische Aufsichtsbehörde (Direction des assurances) im Gegensatz zum deutschen BAV eine Sonderabteilung des

Wirtschafts- und Finanzministeriums ist. Im Vergleich zu ihr genießt das deutsche BAV eine größere Selbständigkeit.

— In **Italien** sorgt die Verordnung vom 13. Februar 1959, Nr 449 über die Tätigkeit der privaten Versicherungsunternehmen insofern für eine vorbeugende Kontrolle, als sie vorsieht, daß die Versicherungsunternehmen erst nach vorheriger Genehmigung ihrer Tarife und Versicherungsbedingungen durch die staatliche Behörde ihre Tätigkeit aufnehmen dürfen (Art. 22). Das Ministerium für Handel und Industrie erteilt die Genehmigung und billigt die Tarife und Vertragsbedingungen für Versicherungsunternehmen. Daraus ergibt sich ein doppelter Kontrollmechanismus in Gestalt einer ministeriellen Zustimmung und Genehmigung. Die Bedingungen und Tarife werden nur genehmigt, wenn sie nach Ansicht der Verwaltung nicht dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen. Die Befugnisse der staatlichen Behörde reichen jedoch nicht so weit, daß sie eine Änderung der von privaten Vertragsparteien festgelegten Bedingungen herbeiführen können. Die Rechtssituation in Italien wird nunmehr durch das neue Gesetz vom 10. Juli 1978 bestimmt.

— **Luxemburg**: Gesetz vom 6. September 1968 über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen, geändert durch das Gesetz vom 7. April 1976 und die Durchführungsverordnung vom 21. Juli 1976. Zur Aufnahme ihrer Tätigkeit bedürfen Versicherungsunternehmen einer staatlichen Genehmigung. Mit dem Antrag auf Genehmigung sind verschiedene Unterlagen einschließlich des Geschäftsplans (*programme d'activité*) einzureichen. Wie nach deutschem Recht sind die allgemeinen Versicherungsbedingungen Bestandteil des Geschäftsplans und bedürfen der Genehmigung durch den Minister. Desgleichen muß jede Änderung der allgemeinen Versicherungsbedingungen im voraus genehmigt werden.

— In **Dänemark** unterliegen die allgemeinen Vertragsbedingungen von Versicherungsgesellschaften keiner generellen Kontrolle. Nach dem Versicherungsgesetz sind lediglich bestimmte Klauseln verboten. Der Verbraucher-Ombudsmann hat bisher auch noch keine diesbezüglichen Richtlinien aufgestellt.

— Auch in **Irland**, in den **Niederlanden** und in **Großbritannien** unterliegen Versicherungsverträge keiner allgemeinen Kontrolle. In diesen Ländern scheint eine gewisse Selbstkontrolle zum Teil die Funktion der Verwaltungsaufsicht zu übernehmen.

(ii) Das Kontrollsystem zerfällt in zwei Teile: Länder, die sich auf die Selbstkontrolle der Wirtschaft verlassen, und Länder, in denen die AGB einer staatlichen Aufsicht unterliegen. Ob die derzeitigen AGB das erforderliche Maß an Verbraucherschutz gewährleisten, ist fraglich. Soweit die Kontrolle von der Wirtschaft ausgeübt wird, beruht die Skepsis auf der Tatsache, daß den Unternehmen nur soviel am Verbraucher gelegen ist, wie ihr Gewinninteresse reicht. Gesetze schließlich, die Kontrollen vorsehen, entspringen nicht dem Gedanken des Verbraucherschutzes. Mit der Einführung staatlicher Kontrollen sind immer andere wirtschaftspolitische Ziele verfolgt worden. Man kann zwar nicht leugnen, daß die Gesetze u.a. auch den Schutz der Versicherten bezwecken, aber aus der Sicht der Verbraucher sind sie immer noch unzureichend.

Anders als die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Versicherungen scheinen diejenigen der Banken in allen Ländern nur einer sehr begrenzten oder gar keiner Kontrolle zu unterliegen (über Konsumentenkredite siehe Kapitel 7). Lediglich die Bundesrepublik Deutschland und Italien machen hier eine Ausnahme. In diesen Ländern gibt es zwar keine generelle Kontrolle der im Bankgewerbe üblichen AGB, aber immerhin sind bestimmte Vertragsarten durch spezielle Gesetze geregelt.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist die Aufsicht über die allgemeinen Geschäftsbedingungen von Bausparkassen im Bausparkassengesetz vom 18. November 1972 verankert. Dieses Gesetz entspricht weitgehend dem VAG, dessen wesentliche Grundgedanken auf die Kontrolle der AGB von Bausparkassen übertragen werden können. Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Bausparkassen bedürfen ebenso wie diejenigen der Versicherungsunternehmen einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, kurz BAK). Dieses hat jedoch im Vergleich zum Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen mit seinen weitreichenden Aufsichtsbefugnissen hinsichtlich des Geschäftsbetriebs der Versicherungsunternehmen nur einen begrenzten Interventionspielraum. Ferner gibt es noch das Hypothekendarlehenbankgesetz von 1963, demzufolge die allgemeinen Geschäftsbedingungen von Hypothekendarlehenbanken ebenso wie die der Bausparkassen vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen genehmigt werden müssen. Im Gegensatz zum Bausparkassengesetz sieht das Hypothekendarlehenbankgesetz allerdings nur einige wenige Kriterien für die inhaltliche Prüfung der AGB vor. Derselben Kontrolle unterliegen die Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Kapitalanlagegesellschaften nach dem Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften vom 14. Januar 1970, das allerdings keine Vorschriften hinsichtlich des Inhalts der AGB enthält. Das BAK hat Musterverträge ausgearbeitet, die selbstverständlich nicht bindend sind.

— In **Italien** unterliegen die Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Banken, soweit sie etwas mit Sparen und Krediten zu tun haben, aufgrund der Verordnung vom 12. Mai 1936, Nr 375, geändert durch zwei weitere Verordnungen vom 14. September 1944, Nr 226 und vom 17. Juli 1947, Nr 691, einer gewissen Kontrolle. Die Bankinstitute müssen sich bei ihrer Tätigkeit an die von der Bank von Italien herausgegebenen Anweisungen und an die Beschlüsse des Interministeriellen Ausschusses (unter Vorsitz des Schatzministers) über das Kredit- und Sparwesen halten, unter besonderer Berücksichtigung der allgemeinen Bedingungen für den Kontokorrentverkehr (Art. 32 des Gesetzes von 1936). Der Interministerielle Ausschuss für das Kredit- und Sparwesen überträgt seine Befugnisse im allgemeinen über die Bank von Italien auf einzelne Banken, die sich untereinander auf möglichst zweckmäßige allgemeine Bedingungen einigen und diese Übereinkunft allen übrigen Banken zur Genehmigung vorlegen. Insofern gelten für Spar- und Kreditverträge grundsätzlich die Bedingungen, die im Rahmen eines Bankenkartells ausgehandelt wurden, dem die meisten großen italienischen Banken angehören.

— In **Dänemark** unterliegen Bankverträge dem Gesetz über Marktpraktiken und somit der Kontrolle des Verbraucher-Ombudsmannes.

— In **Frankreich** werden die AGB der Banken vom Conseil national du crédit nach Stellungnahme des Berufsverbandes der Banken festgelegt. Der Conseil national du crédit besteht aus Vertretern der Wirtschaft. Sein Vorsitzender ist der Finanzminister.

— In **Großbritannien** unterliegen nur die AGB, die in den Anwendungsbereich des Konsumentenkreditgesetzes (Kapitel 7) fallen, der Kontrolle. Darüber hinaus gibt es keine generelle Kontrolle.

— In den **Niederlanden** ist eine begrenzte Kontrolle nach dem Wet toe zucht Kredietwezen möglich.

— In **Belgien** gibt es keine generelle Kontrolle, aber immerhin einige Vorschriften für Kredit-, Hypotheken- und Sparverträge, welche die Möglichkeit vorsehen, den Inhalt bestimmter Klauseln festzulegen. Dabei geht es jedoch meistens um die Zinsen oder um die Tarife der Banken.

Die Übersicht über die bestehenden Gesetze macht deutlich, daß eine Kontrolle der AGB der Banken nur erfolgt, soweit die von den Gesetzgebern verfolgten monetären und finanzpolitischen Ziele beeinträchtigt werden. Die Überprüfung der AGB der Banken erfolgt jedenfalls nicht, um den Verbraucher vor unlauteren Vertragsklauseln zu bewahren. Die AGB der Banken unterliegen insofern keiner staatlichen Kontrolle, wiewohl eine stärkere Transparenz gerade in diesem Bereich wünschenswert wäre.

### 3 Ansätze für eine vorbeugende Kontrolle

Wie bereits erwähnt, lehnen die EG-Länder eine umfassende vorbeugende Kontrolle durch den Staat ab. In der Frage, *wie* nun aber ein vorbeugender Verbraucherschutz aussehen könnte, gehen die Meinungen sehr weit auseinander.

#### 191 (a) Untersuchungsmethode

Für diese Methode haben sich nur **Frankreich** und **Luxemburg** (Gesetzesentwurf) entschieden. So ist die Einsetzung eines Sonderausschusses (Commission des clauses abusives) in dem Gesetz vom 10. Januar 1978 vorgesehen (Loi sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services). Der Ausschuß besteht aus 15 Mitgliedern, nämlich dem Vorsitzenden, einem Richter, zwei weiteren Richtern oder Staatsräten (Conseil d'Etat), drei Vertretern der Verwaltung, drei qualifizierten Juristen, drei Verbrauchervertretern und drei Vertretern der Unternehmenseite. Der Ausschuß hat zu prüfen, ob Verträge zwischen Verbrauchern und Geschäftsleuten Klauseln beinhalten, die ein eindeutiges Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten der Parteien zu Ungunsten des Verbrauchers herbeiführen (Art. 37). Wenn dies der Fall ist, empfiehlt der Ausschuß die Streichung der betreffenden Klauseln. Nach Anhörung des Staatsrates kann die Regierung entsprechend dem Vorschlag des Ausschusses die Verwendung bestimmter Klauseln auf dem Verordnungsweg verbieten. Sie kann jedoch nicht auf dem gleichen Weg bestimmte Musterverträge (contrat-types) für verbindlich erklären.

Die im **luxemburgischen** Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung entspricht

auf den ersten Blick derjenigen des französischen Gesetzes. Wie dort, soll ein Conseil de la consommation eingesetzt werden, um festzustellen, ob die Konditionenempfehlungen der Lieferer bzw. Hersteller unangemessene Bedingungen enthalten (Art. 6). Die Geister scheiden sich jedoch an dem Punkt, an dem sich die Frage stellt, was zu tun ist, wenn der betroffene Händler oder Hersteller der Empfehlung des Ausschusses, die beanstandeten Klauseln zu streichen, nicht folgt. Nach französischem Recht bleibt als einziger Ausweg ein gesetzliches Verbot der betreffenden Klausel. Der luxemburgische Gesetzgeber überläßt die Bereinigung der Rechtslage dem Gericht. Mit der Durchführung des Verfahrens ist der Staatsanwalt betraut. Im Rahmen des Verfahrens wird überprüft, ob die beanstandete Vereinbarung gegen die Generalklausel verstößt oder auf der schwarzen Liste steht.

## 192 (b) Die Verhandlungsmethode

Diese Methode wurde in Dänemark, in Großbritannien, in Irland und mit Einschränkungen auch in Italien eingeführt.

— Das **dänische** Kontrollsystem ist in Teil V des Gesetzes über Marktpraktiken beschrieben. Über die Aufgaben des Verbraucher-Ombudsmannes haben wir bereits gesprochen. Er hat dafür zu sorgen, daß keine unlauteren Geschäftspraktiken angewendet und auch die übrigen Bestimmungen des Gesetzes über Marktpraktiken sowie der dazugehörigen Durchführungsverordnungen nicht verletzt werden (Art. 15, Abs. 1). Er versucht von sich aus oder aufgrund von Beschwerden oder Anträgen anderer Personen die an einem Handel oder einem Geschäft beteiligten Parteien auf dem Verhandlungsweg dazu zu bringen, daß sie sich an die Bestimmungen des Gesetzes über Marktpraktiken halten. In der Praxis achtet er hauptsächlich auf AGB, obwohl sich sein Aufgabenbereich nicht auf diese beschränkt. Unangemessene Einzelab-sprachen sind jedoch von untergeordnetem Interesse.

— In **Großbritannien** unterliegt der gesamte Geschäftsverkehr der Aufsicht des Director General of Fair Trading (Einleitung, Nr 8; Kapitel 3, Nr 59). Dieser hat ferner die Aufgabe, die Ausarbeitung und Verbreitung sogenannter Codes of Practice durch die Berufsorganisationen zu fördern. Diese Codes of Practice sind praktisch Richtlinien zum Schutz der Interessen der Verbraucher in Großbritannien.

— In **Irland** besteht seit Inkrafttreten des Gesetzes von 1978 eine ähnliche Regelung wie in Großbritannien. Der Director of Consumer Affairs hat u.a. die Aufgabe, Verbraucher und Geschäftsleute zur Ausarbeitung sogenannter Codes of Standards anzuhalten, die vorwiegend die Verbraucherinformation zum Gegenstand haben (Einleitung, Nr 8).

— Ebenfalls durch eine Art Verhandlungsmethode bemühen sich die **italienischen** regionalen Gesetzgeber, das Problem der unlauteren Vertragsbedingungen in den Griff zu bekommen. In drei Regionen, nämlich in Ligurien, in der Toscana und in Latium wurde 1974 so etwas wie ein Ombudsmann (Difensore civico) eingesetzt. Er 'unterstützt' die Bürger bei der Vertretung ihrer Interessen gegenüber der Verwaltung. Somit hat er sich z.B. in Fällen, in denen Vertragsklauseln der Kontrolle der Verwaltung unterliegen, auch mit AGB zu befassen. Dabei kann er sich auf die oben erwähnten regionalen Rechtsvor-

schriften berufen, denen zufolge die Unterstützung von betroffenen Bürgern in Verwaltungsverfahren zu seinen Aufgaben gehört. Während der Difensore civico in der Toscana jedoch nur auf Privatinitiative eingreift, kann er in Ligurien seine Kontrolle auf eine Reihe anderer Bürger, die in derselben Situation sind, ausdehnen und *von Amst wegen* tätig werden. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Institution des Difensore civico und der Kontrolle über unlautere AGB besteht allerdings nicht. Die Rechtsvorschriften eröffnen lediglich die Möglichkeit einer Kontrolle.

### 193 (c) *Verbandsklage*

Die *Verbandsklage* als Mittel der vorbeugenden Kontrolle gibt es nur in der Bundesrepublik Deutschland. In Luxemburg, in Belgien und in den Niederlanden wird ihre Einführung erwogen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist die *Verbandsklage* in §13 des AGB-Gesetzes folgendermaßen geregelt:

#### *‘Unterlassungs- und Widerrufsanspruch*

(1) Wer in allgemeinen Geschäftsbedingungen Bestimmungen, die nach den Paragraphen 9–11 dieses Gesetzes unwirksam sind, verwendet oder für den rechtsgeschäftlichen Verkehr empfiehlt, kann auf Unterlassung und im Fall des Empfehlens auch auf Widerruf in Anspruch genommen werden.

(2) Die Ansprüche auf Unterlassung und auf Widerruf können nur geltend gemacht werden

1. von rechtsfähigen Verbänden, zu deren satzungsgemäßen Aufgaben es gehört, die Interessen der Verbraucher durch Aufklärung und Beratung wahrzunehmen, wenn sie in diesem Aufgabenbereich tätige Verbände oder mindestens 75 natürliche Personen als Mitglieder haben,

2. von rechtsfähigen Verbänden zur Förderung gewerblicher Interessen, oder

3. von den Industrie- und Handelskammern oder den Handwerkskammern.

(3) Die in Absatz 2 Nr 1, bezeichneten Verbände können Ansprüche auf Unterlassung und auf Widerruf nicht geltend machen, wenn allgemeine Geschäftsbedingungen gegenüber einem Kaufmann verwendet werden und der Vertrag zum Betrieb seines Handelsgewerbes gehört, oder wenn allgemeine Geschäftsbedingungen zur ausschließlichen Verwendung zwischen Kaufleuten empfohlen werden.

(4) Die Ansprüche nach Absatz (1) verjähren in zwei Jahren von dem Zeitpunkt an, in welchem der Anspruchsberechtigte von der Verwendung oder Empfehlung der unwirksamen allgemeinen Geschäftsbedingungen Kenntnis erlangt hat, ohne Rücksicht auf diese Kenntnis in vier Jahren von der jeweiligen Verwendung oder Empfehlung an.’

Ob eine Klausel gegen bestehende Rechtsvorschriften verstößt, ist vom Gericht aufgrund der Generalklausel (§9) und der Klauselverbotskataloge (§§10 und 11) zu entscheiden.

Für Klagen sind die Landgerichte zuständig (§20, Abs. 1). Während der Gesetzgebungsarbeiten gab es Stimmen, die dafür plädierten, solche ‘abstrakten’ Streitigkeiten den Oberlandesgerichten zuzuweisen. Das einzige,

was von diesem Gedanken im AGB-Gesetz übrig blieb, ist die Ermächtigung der Landesregierungen, Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz einem Langericht für die Bezirke mehrerer Landgerichte zu übertragen.

Nach §22 darf der Streitwert (einschließlich Prozeßkosten und Anwalts-honorar) nicht mehr als DM 500 000 betragen.

— Der **luxemburgische** Gesetzesentwurf hat die deutsche Regelung übernommen, gilt aber nicht nur für AGB, sondern auch für unlautere Vertragsbedingungen in Individualverträgen. Anders als nach deutschem Recht kann der luxemburgische Innenminister das Gericht anrufen, wenn er eine Vertragsbedingung für unangemessen hält.

— Der **niederländische** Ausschuß für Konsumentenangelegenheiten (Commissie voor Consumentenaangelegeden) schlägt ebenfalls die Verbandsklage als Mittel der Kontrolle vor. Seiner Ansicht nach sollte ein Gericht ermächtigt werden, Unterlassungsgebote auszusprechen, um die Verwendung unlauterer Klauseln in AGB zu verbieten. Diese Aufgabe soll nur einem einzigen Gericht übertragen werden, das die beanstandeten Klauseln einem der deutschen Generalklausel (Nr 178) ähnlichen 'Angemessenheitstest' unterzieht. Um dem Gericht die Auslegung der Generalklausel zu erleichtern, sollen nach Ansicht der meisten Ausschußmitglieder diejenigen Klauseln, die mangels gegenteiligen Beweises als unangemessen gelten, auf eine schwarze Liste gesetzt werden.

Klageberechtigt sollen Verbraucherverbände, Handels- und Berufsverbände sowie — im Unterschied zum deutschen Recht — einzelne Verbraucher, nicht aber Behörden sein.

— **Belgien:** nach Art. 55(m) des Gesetzesentwurfes kann der Vorsitzende des Handelsgerichts Unterlassungsgebote gegen Bestimmungen aussprechen, die von einer der nach Art. 53(e) erlassenen Verordnungen abweichen. Diesbezügliche Anträge können gestellt werden (i) von den beteiligten Parteien, (ii) vom Minister, (iii) von einem betroffenen Handelsverband mit dem Status einer juristischen Person, (iv) von einem Verbraucherverband mit dem Status einer juristischen Person, sofern er im Verbraucherrat vertreten ist.

#### 194 (d) *Die Delegationsmethode*

Die Gesetze ermächtigen die britischen und die französischen Behörden, den Geschäftsleuten gewisse Verpflichtungen aufzuerlegen. Ähnliches trifft für das irische Sale of Goods and Supply of Services Bill zu (Kapitel 6, 142 und 146). Hier dürfen die Behörden jedoch nur eingreifen, wenn die andere Partei ihre wirtschaftliche Macht mißbraucht und sich damit selbst einen übermäßig großen Vorteil verschafft. Nach Art. 53(e) des belgischen Gesetzesentwurfes kann der König die Anwendung bestimmter Klauseln in bestimmten Industriezweigen und hinsichtlich bestimmter Waren regeln.

Noch weitreichendere Befugnisse sollen den luxemburgischen und den niederländischen Behörden eingeräumt werden (Art. 7 des luxemburgischen Entwurfes und Art. 6.5.1.2 des niederländischen Entwurfs zum Bürgerlichen Gesetzbuch). Die Behörden sollen ermächtigt werden, vorformulierte Vertragsbedingungen bzw. Musterverträge im Verordnungswege verbindlich festzulegen. In beiden Entwürfen ist vorgesehen, daß solche vorformulierten Vertrags-

bedingungen bzw. Musterverträge nur für bestimmte, im Gesetz allerdings nicht genannte Branchen festgelegt werden sollen. Der niederländische Gesetzesentwurf ist in Handelskreisen auf scharfe Kritik gestoßen. Es bleibt abzuwarten, ob er Gesetzeskraft erlangt.

## 195 (e) Methodenvergleich

Die hier aufgezeigten vier Methoden zur Verbesserung des vorbeugenden Schutzes der Verbraucher vor unlauteren Vertragsbedingungen zeigen, wie sehr die Dinge in diesem Bereich noch im Fluß sind. Eine Ideallösung für das Problem wurde noch nicht gefunden. Jedes EG-Land versucht vielmehr, den Schwierigkeiten durch ein auf seine nationalen Eigenarten zugeschnittenes Kontrollsystem beizukommen. Das erleichtert nicht gerade den Vergleich.

Auf den ersten Blick lassen sich zwei vollkommen verschiedene Strategien unterscheiden. Die Untersuchungsmethode, die Verhandlungsmethode und die Delegationsmethode beruhen auf dem Prinzip der *Verwaltungskontrolle*, während die Verbandsklage ein *gerichtliches* Kontrollinstrument ist. Zu den verschiedenen Systemen der Verwaltungskontrolle ist folgendes zu sagen: sowohl die Delegationsmethode als auch die Untersuchungsmethode beinhalten mehr oder weniger eine 'Verstaatlichung' der AGB-Kontrolle. Zurückhaltender ist hier der Kontrollansatz in Dänemark und Großbritannien, wo die Verhandlungsmethode überwiegt. Beiden Ländern gemeinsam ist, daß sie die Kontrolle von AGB nicht staatlichen Behörden übertragen, sondern sie lediglich ermächtigen, die Ausarbeitung von Musterverträgen, praktischen Richtlinien oder AGBs zu fördern. Die Kontrollbefugnisse des *Difensore civico* in den oben erwähnten italienischen Regionen sind sehr viel beschränkter. Seine Bezeichnung als Ombudsmann ist eher verwirrend. Zwischen dem *Office of Fair Trading* und dem Verbraucher-Ombudsmann gibt es nur wenige Gemeinsamkeiten. Das *Office of Fair Trading* ist in erster Linie eine Aufsichtsbehörde, während die eigentliche Aufgabe des Ombudsmannes in der Vermittlung zwischen Industrie und Verbrauchern besteht. Er kann auf Betreiben einzelner Bürger tätig werden und hat sein eigenes Gericht, an das er sich mit strittigen Fragen wenden kann. Er ist nicht am Gesetzgebungsverfahren beteiligt, was wiederum eine der wichtigsten Funktionen des *Office of Fair Trading* ist. Insofern besteht eher eine gewisse Ähnlichkeit mit der französischen *Commission des clauses abusives*. Letzten Endes treffen hier unterschiedliche Vorstellungen über die angemessene Reaktion auf gesellschaftspolitische Veränderungen aufeinander.

Dem dänischen System liegt die Vorstellung zugrunde, Veränderungen des Rechts im Wege der Verhandlungen durch den Ombudsmann herbeizuführen bzw., falls seine Verhandlungen fehlschlagen, die Gerichte mit der Aufgabe zu belasten. Insoweit besteht eine gewisse Ähnlichkeit zum luxemburgischen Gesetzesentwurf, wogegen in Frankreich und Großbritannien Recht traditionsgemäß auf dem Gesetzeswege geändert wird. Bereits diese kurze Darstellung macht deutlich, wie sehr die einzelnen Gesetze ineinander verschachtelt sind und gleichzeitig wiederum vielseitige Aufgaben zu erfüllen haben.

Das einzige Land mit einer Verbandsklage als Kontrollinstrument ist die Bundesrepublik Deutschland. Die Frage, ob dieses Instrument auch in den

Niederlanden, in Belgien und in Luxemburg eingeführt wird, läßt sich vorläufig noch nicht beantworten. Es ist zu bezweifeln, ob die Verbandsklage überhaupt eine präventive Kontrolle ermöglichen kann. Genau genommen würde das voraussetzen, Unterlassungsklagen bereits gegen bloße Muster von AGB zuzulassen. Sind nämlich die AGB bereits im Umlauf, kann man nur noch unter großen Einschränkungen von einem vorbeugenden Schutz sprechen. Sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Rechtsliteratur der Bundesrepublik Deutschland wird die Forderung erhoben, daß die beanstandeten Bedingungen nachweislich dreimal bei einem Vertragsabschluß verwendet wurden. Der vom Gesetzgeber beabsichtigte vorbeugende Charakter der Kontrolle ist damit weitgehend hinfällig. Zweifel an der Wirksamkeit der Verbandsklage ergeben sich auch aus den Erfahrungen, die mit der Verbandsklage im UWG gemacht worden sind (Kapitel 3, Nr 60). Eine vom Justizminister in Auftrag gegebene Untersuchung führte erst kürzlich zu dem Ergebnis, daß Verbraucherverbände nur äußerst selten von der Möglichkeit der Verbandsklage im UWG Gebrauch machen. Sie scheuen die Kosten eines gerichtlichen Verfahrens, und außerdem fehlt es ihnen an Fachleuten. Deshalb gehen sie in der Regel nur dann vor Gericht, wenn sie sich ihres Erfolges sicher sind. Die gleiche Erfahrung wurde auch in Belgien und Frankreich gemacht (Art. 46 Loi Royer; Kapitel 9, Nr 212).

Der Anwendungsbereich der Gesetze ist sehr unterschiedlich. Im Fall der Verbandsklage lautet die Frage, ob nur AGB (Bundesrepublik Deutschland) oder generell alle unlauteren Vereinbarungen (Luxemburg, eventuell auch Niederlande) Gegenstand eines Unterlassungsgebots sein können. In den Ländern, die für eine Verwaltungskontrolle plädieren, wird mit so unterschiedlichen Begriffen gearbeitet wie *contrats-types* (Frankreich), *Codes of practice* (Großbritannien) oder *Codes of standards* (Irland). Daraus wird ersichtlich, daß die Behörden nicht nur AGB, sondern darüber hinaus ganze Musterverträge aushandeln können, in denen die Rechte und Pflichten der Parteien genau festgelegt sind.

#### 196 4 Kollektiv ausgehandelte allgemeine Geschäftsbedingungen oder Musterverträge

Kollektiv aushandeln bedeutet, daß Vertreter der Verbraucherseite und der Industrie gemeinsam AGB oder Musterverträge ausarbeiten. Solche Verhandlungen können nur dann zu einem aus der Sicht der Verbraucher zufriedenstellenden Ergebnis führen, wenn Verbraucher und Unternehmer einigermaßen gleichberechtigt sind. Das ist jedoch in keinem der EG-Länder gewährleistet. Der künftige Erfolg solcher Verhandlungen wird also davon abhängen, ob und in welchem Maß es gelingt, die Position der Verbraucherverbände zu stärken.

(i) Die Idee, Musterverträge und AGB gemeinsam aushandeln zu lassen, wurde in Dänemark, in Großbritannien und in Irland vom Gesetzgeber aufgegriffen. Die Behörden wurden angewiesen, solche Verhandlungen in die Wege zu leiten.

— In Großbritannien, in Dänemark und in Irland ist es die Aufgabe der speziell zu diesem Zweck geschaffenen Behörden, Verbraucher und Handelsverbände an den Verhandlungstisch zu bringen. Bis Ende 1977 waren zwischen

dem Office of Fair Trading und einer großen Anzahl von Verbänden des Waren- und Dienstleistungssektors bereits 12 Codes ausgehandelt worden. Diese Verbände sind: die Vereinigung der Hersteller von elektrischen Haushaltsgeräten, die Vereinigung der britischen Reiseunternehmer, der Elektrizitätsrat, die Vereinigung der Kraftfahrzeugbau- und -instandsetzungsbetriebe, die Gesellschaft der Motorenbauer und der Verband der Motorenvertreter, der Verband der britischen Wäschereien und Reinigungen, der nationale Verband der Schuhreparaturbetriebe, der Verband der Schuhhändler, die Organisation des Versandhandels sowie der Einzelhandelsverband für Rundfunk-, Elektro- und Fernsehgeräte.

— In **Dänemark** ist vor allem das Garantiezertifikat zu erwähnen, das vom dänischen Verband der Hersteller und Importeure von Haushaltsgeräten nach Gesprächen mit dem Verbraucher-Ombudsmann und der dänischen Monopolbehörde ausgearbeitet wurde.

(ii) In einigen EG-Ländern kam es auch ohne gesetzlichen Zwang zu Verhandlungen zwischen Verbrauchern und Geschäftsleuten über AGB oder Musterverträge.

— In diesem Zusammenhang ist der **französische X-50-Vertrag** zu erwähnen. Er kam unter der Schirmherrschaft der Association Française de Normalisation (AFNOR) auf Anregung der 'Verbrauchergruppe' und unter Beteiligung von Ingenieuren, Kaufleuten, Verbrauchern und öffentlichen Behörden zustande. Der X-50-Vertrag soll die Interessen der Verbraucher beim Kauf eines Gerätes wahren und enthält Bestimmungen über Lebensdauer, Qualität und Garantieleistungen. Er hat jedoch nicht den Zweck, dem Vertragspartner des Verbrauchers (also dem Geschäftsmann) spezielle Verpflichtungen aufzuerlegen. Vielmehr sollen die Pflichten schriftlich fixiert werden, die der Geschäftsmann zu übernehmen bereit ist. Der Verbraucher erhält die Möglichkeit, sich über die Leistung zu informieren, die er erwarten kann. Der X-50-Vertrag ist zweifelsohne ein Schritt vorwärts, aber seine Bedeutung wird gleichzeitig dadurch geschmälert, daß er keinen verbindlichen Charakter hat. Darüber hinaus wurden von Verbraucherverbänden und verschiedenen Berufsverbänden sogenannte Musterverträge ausgearbeitet, deren Verwendung den Mitgliedern der jeweiligen Verbände empfohlen wird. Auch sie unterliegen jedoch keiner kartellrechtlichen Überprüfung (Nr 187). Sie können aber durch die Commission des clauses abusives untersucht werden.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** gibt es eine ganze Reihe von Konditionenempfehlungen, die jeweils von den Berufsverbänden ausgearbeitet wurden, in der Regel ohne Beteiligung der Verbraucherverbände. Als Ausnahme von der Regel seien die allgemeinen Geschäftsbedingungen für den Verkauf und die Instandsetzung von Kraftfahrzeugen genannt, sofern man den ADAC als Verbraucherverband ansieht.

— In den **Niederlanden** hat der Ausschuß für Konsumentenangelegenheiten (CCA) die repräsentativen Verbände von drei Industriezweigen — Kraftfahrzeuge, Holzfußböden, Versorgungsbetriebe — eingeladen, unter seiner Schirmherrschaft mit den Verbraucherverbänden allgemeine Geschäftsbedingungen auszuhandeln. Das bisherige Ergebnis dieser Verhandlungen war ziemlich enttäuschend.

— In **Italien** hat es bisher lediglich einen Vorstoß der Mietervereinigung gegen Mustermietverträge gegeben.

— In **Belgien** hat einer der größten Verbraucherverbände vier Musterverträge ausgearbeitet (Warenkaufvertrag, Grundstücksvertrag, Mietvertrag und Vertrag über die Instandsetzung von Kraftfahrzeugen). Soweit bekannt, halten sich bisher nur 200 Geschäftsleute an diese Verträge, so daß von einer Breitenwirkung keine Rede sein kann.

— In **Luxemburg** arbeitet der nationale Verbraucherverband z.Z. an der Erstellung von Musterverträgen.

— In **Irland** gibt es offenbar keine Ansätze in dieser Richtung.

## 197 5 Verbote und Strafen

(i) Nach französischem und englischem Recht können die zuständigen Behörden, nach deutschem, dänischem und möglicherweise auch bald nach niederländischem, luxemburgischem und belgischem Recht die Gerichte die weitere Verwendung spezieller Klauseln verbieten.

Die zivilrechtlichen Folgen eines Verstoßes gegen das Verbot scheinen überall mehr oder weniger gleich zu sein. Nach **britischem** Recht hat ein solcher Verstoß keine zivilrechtlichen Folgen. Nach Art. 26 des Fair Trading Act wird ein Vertrag durch einen solchen Verstoß nicht ungültig. Ansprüche können nach wie vor geltend gemacht werden. Das gleiche gilt für das **dänische** Recht. Ein Verstoß gegen ein nach dem Gesetz über Marktpraktiken ausgesprochenen Verbot zieht nicht automatisch zivilrechtliche Konsequenzen nach sich. Eine entgegen einem bestimmten Verbot verwendete Klausel wird jedoch im allgemeinen gemäß Art. 36 des Vertragsgesetzes für nichtig erklärt.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wird die Rechtslage durch die Verbandsklage bestimmt. Hält ein Gericht eine bestimmte Klausel in einem konkreten Fall für rechtswidrig, so hat das nicht gleichzeitig die Unwirksamkeit derselben Klausel in anderen Verträgen zur Folge. Der einzelne Verbraucher kann lediglich durch eine eigene Klage vor Gericht und unter Bezugnahme auf diese Entscheidung erreichen, daß die Klausel auch in seinem Fall für unwirksam erklärt wird.

(ii) Nach englischem, französischem und dänischem Recht hat ein Verstoß gegen ein Klauselverbot auch *strafrechtliche Folgen*.

— In **Großbritannien** gilt es nach einer im Jahr 1978 geänderten Verordnung von 1976 (Consumer Transactions (Restriction on Statements) Order) als strafrechtlicher Tatbestand, wenn jemand im geschäftlichen Verkehr Freizeichnungsklauseln verwendet, die gemäß Art. 6 des Unfair Contracts Terms Act null und nichtig sind. (Die Bestimmung bezieht sich auf den Gewährleistungsausschluß; Kapitel 6, Nr 140.)

— In **Frankreich** ist die Situation ziemlich kompliziert. Nach einer Verordnung vom 24. März 1978 ist ein vollständiger Gewährleistungsausschluß verboten. Verstöße gegen das Verbot werden nicht bestraft. Gleichzeitig macht die Verordnung einen *Hinweis* auf die gesetzliche Gewährleistungshaftung zur Auflage. Die Nichtbeachtung dieser Vorschrift durch einen Geschäftsmann wird bestraft (Kapitel 6, Nr 140).

— In **Dänemark** kann ein Verstoß gegen ein Unterlassungsgebot mit Geldstrafen und Gefängnisstrafen von höchstens sechs Monaten geahndet werden (Art. 19, Abs. 1, MFL).

— Die **deutschen** Rechtsvorschriften fallen in dieser Beziehung etwas aus dem Rahmen. Das AGB-Gesetz selbst enthält überhaupt keine strafrechtlichen Bestimmungen. Es sieht lediglich vor (Art. 15), daß auf das zuvor beschriebene Verfahren die Vorschriften der Zivilprozeßordnung anzuwenden sind. Gemeint sind die Art. 889 und 890, die insofern von Bedeutung sind, als darin die Möglichkeit einer Zivilstrafe (bis zu DM 500 000) vorgesehen ist. Verwirkte Geldstrafen fallen an den Staat.

— Die **irische** Sale of Goods and Supply of Services Bill hat in Art. 11 die Bestimmung des British Consumer Transactions (Restrictions on Statements) Order übernommen, derzufolge ein strafrechtlicher Tatbestand vorliegt, wenn jemand im Geschäftsverkehr erklärt bzw. öffentlich bekanntgibt, daß er keine Waren umtauscht, kein Geld zurückerstattet oder für zurückgegebene Waren nur Gutschriften ausstellt. Eine solche Erklärung gilt nur dann nicht als strafrechtlicher Tatbestand, wenn sie die gesetzlichen Rechte des Käufers oder Mieters nicht einschränkt.

## 198 6 Die Kontrolle von AGB im Rahmen von Individualprozessen

Eine Überprüfung von unlauteren Vertragsbedingungen in Einzelverfahren erfolgt vorwiegend dann, wenn die Entscheidung von der Wirksamkeit einer Klausel abhängt. Bedauerlicherweise beschränkt sich aber die Wirkung einer solchen Entscheidung auf die am Verfahren beteiligten Parteien.

(i) In allen Ländern gehen die Gerichte dreistufig vor. Als *erstes* prüfen sie, ob die AGB Bestandteil des Vertrags geworden sind. Die Voraussetzungen dazu sind in Italien (Art. 1341 des Codice Civile), in der Bundesrepublik Deutschland (§2 des AGB-Gesetzes) und möglicherweise auch bald in Luxemburg und in den Niederlanden gesetzlich geregelt. Als *zweiter* Schritt folgt die Interpretation der AGB. Diese erfolgt nach den Grundsätzen der restriktiven Auslegung. Im Zweifelsfall werden AGB zugunsten des Verbrauchers ausgelegt. Der italienische Codice Civile (Art. 1370), das deutsche AGB-Gesetz (§5) sowie auch das französische und das belgische Bürgerliche Gesetzbuch (Art. 1162) enthalten dazu einschlägige Vorschriften. An *dritter* Stelle steht die offene Inhaltskontrolle, von der bereits oben die Rede war (Nr 178).

(ii) Die Gerichte können unlautere Vertragsbestimmungen für unwirksam erklären. Die Unwirksamkeit einzelner Klauseln zieht nicht die Unwirksamkeit des gesamten Vertrags nach sich. Ob ein Vertrag gültig oder ungültig ist, hängt von dem Verhältnis zwischen der ungültigen Bestimmung und den übrigen Vertragsklauseln ab. Ändert sich durch die Unwirksamkeit einzelner Klauseln das Wesen des Vertrags, kann der Verbraucher die Zahlung ablehnen oder auf Wandlung bestehen. Das ist in §6 des deutschen AGB-Gesetzes und in Art. 36 des dänischen Vertragsgesetzes ausdrücklich vorgesehen. Zu dem selben Ergebnis führt auch das englische Vertragsbruchprinzip.

## 199 IV KRITISCHE WÜRDIGUNG

(i) Das Problem der AGB ließe sich auf eine aus Verbrauchersicht einigermaßen befriedigende Weise lösen, wenn die EG-Länder bei Vereinbarungen zwischen Verbrauchern und Geschäftsleuten das Prinzip der Vertragsfreiheit aufgeben und stattdessen Gesetze mit zwingenden Vorschriften über den Vertragsinhalt zum Schutz der Verbraucher erlassen würden. Da mit einer

solchen Regelung in absehbarer Zukunft nicht zu rechnen ist, zumindest nicht für alle Verbraucherverträge, werden wir uns wohl noch lange mit der Kontrolle von unlauteren Vertragsbedingungen beschäftigen müssen.

(ii) Ein Vergleich der in den materiellen Rechtsvorschriften vorgesehenen Kontrollinstrumente zeigt, daß die EG-Länder noch weit von einer einheitlichen Lösung entfernt sind. Als positiv sei immerhin vermerkt, daß alle EG-Länder bereits Gesetze gegen unlautere Vertragsbedingungen erlassen oder zumindest entsprechende Gesetzesentwürfe ausgearbeitet haben. Die Methoden sind jedoch verschieden: mit oder ohne Generalklausel, mit oder ohne Klauselverbote; unterschiedlich abgegrenzter sachlicher und persönlicher Anwendungsbereich. Die Vereinheitlichung des Anwendungsbereichs sollte unserer Ansicht nach als erstes angestrebt werden. Die Kontrolle sollte sich nicht nur auf AGB, sondern auch auf unlautere Klauseln unabhängig davon erstrecken, ob sie Teil von AGB oder Teil von Individualvereinbarungen sind. Beschränkungen, wie sie im deutschen Recht vorgesehen sind, sind für die Verwender von AGB geradezu eine Aufforderung, das Gesetz zu umgehen. Die Rechtsvorschriften sollten ausschließlich für Verbraucher gelten. Kleinere Geschäftsleute, Handwerker und Kleinunternehmer sollten nicht in die gesetzliche Regelung einbezogen werden, da sich ihre Interessen nur in sehr begrenztem Umfang mit denjenigen der Verbraucher auf einen Nenner bringen lassen. Fast alle Gesetze und Entwürfe enthalten eine wesentliche Einschränkung: unlautere Vertragsbedingungen von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen fallen nicht in ihren Anwendungsbereich. Dabei neigen öffentliche Betriebe und Institutionen ebenso wie die Industrie dazu, ihre Macht auf Kosten der Verbraucher auszunutzen.

(iii) Verfahrensrechtlich bestehen zwischen den Kontrollsystemen der EG-Länder ebenfalls große Unterschiede. Gemeinsamkeiten finden sich in diesem Bereich noch seltener als in dem der materiellen Rechtsvorschriften. Wir wollen hier keine Vorschläge machen, zumal die bestehenden Systeme erst seit kurzer Zeit funktionieren und eine abschließende Wertung verfrüht wäre. Dennoch sei hier festgestellt, daß die Verbandsklage als Mittel der Abwehr gegen unlautere Vertragsbedingungen zumindest nach den bisherigen Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland keine Verbesserung der bestehenden Rechts-situation herbeizuführen scheint. Am erfolgreichsten dürfte die in Dänemark, in Großbritannien und in Irland angewendete Verhandlungsmethode sein, da hier die schwache Verhandlungsposition des Verbrauchers durch geeignete Maßnahmen des Staates gestärkt wird. Selbstverständlich darf das nicht dazu führen, daß der Staat *für* den Verbraucher verhandelt. Der Staat hat eine Vielzahl von z.T. widersprüchlichen Funktionen zu erfüllen, und das könnte bei solchen Verhandlungen hinderlich sein. Als vorrangig ist daher die Aufgabe anzusehen, die Verbraucher so zu organisieren, daß sie gleichwertige Partner der Industrie sind. Den damit verbundenen, zur Genüge bekannten Schwierigkeiten könnte man möglicherweise dadurch begegnen, daß man die Gewerkschaften dazu veranlaßt, die Interessen der Verbraucher wahrzunehmen. Auf jeden Fall sollte die Möglichkeit geschaffen werden, daß der Staat kollektiv ausgehandelte Musterverträge oder AGB für verbindlich erklären kann. Nur so läßt sich eine gewisse Breitenwirkung erzielen.

# Rechtsberatung und Rechtsdurchsetzung für Verbraucher

## 200 I ALLGEMEINES

In allen EG-Ländern sind sich die Experten des Verbraucherrechts darüber einig, daß verbesserte Rechtsvorschriften dem einzelnen Verbraucher nichts nützen, wenn er seine Rechte nicht auf einfache Weise ohne großen Kosten- und Zeitaufwand geltend machen kann. Selbst wenn die staatliche Aufsicht, die Selbstkontrolle oder die Vertretung der Verbraucherinteressen einwandfrei funktionieren, braucht der einzelne Verbraucher Mittel und Wege, um seine Rechte durchzusetzen und die Rechtsvorschriften zu seinen Gunsten wirksam werden zu lassen. Besonders deutlich zeigt sich diese Notwendigkeit dort, wo der Verbraucher ausschließlich durch zivilrechtliche Vorschriften geschützt ist, z.B. wenn es um Produkthaftung, Qualität, unlautere Vertragsbedingungen oder Konsumentenkredite geht.

In der Vergangenheit hat das Recht kaum zur Stärkung der Position des Verbrauchers bei der Durchsetzung seiner Rechte beigetragen. Das Recht behandelte alle gleich, ob reich oder arm, ob ein großes Unternehmen oder ein Verbraucher mit geringem Einkommen, der sich keinen Rechtsanwalt leisten kann. Der Grundsatz der gleichen Behandlung aller Bürger ohne Rücksicht auf Einkommen und die großen Rechtsprinzipien der Französischen Revolution haben viel Unrecht geschaffen und konnten keinen wirksamen Verbraucherschutz gewährleisten. Nach herkömmlichen Zivilprozeßordnungen werden Verbraucherangelegenheiten als Einzelfälle und nicht als kollektive Angelegenheit behandelt. Es wird ganz selbstverständlich davon ausgegangen, daß jeder Verbraucher seine Rechte kennt oder sich zumindest einen Rechtsanwalt leisten kann, der ihn über seine berechtigten Ansprüche informiert und ihm zu seinem Recht verhilft. Somit bleibt es dem einzelnen überlassen, ob er ein Verfahren anstrengen will, und es gibt nur ein Verfahren für alle Bevölkerungsgruppen, unabhängig von ihrem sozialen Status. Der Richter fungiert nach dem herkömmlichen Konzept als neutraler Schiedsrichter, der in keiner Weise am Ausgang des Verfahrens interessiert ist, sondern lediglich die Rechtsvorschriften auf die ihm vorgelegten Tatbestände anwendet. Es ist ihm verwehrt, einer Partei, beispielsweise dem Verbraucher, zu helfen, seinen Fall besser zu vertreten, zusätzliche Beweise zu erbringen usw.

Nach den Prinzipien der herkömmlichen Prozeßordnung haben alle außergerichtlichen Tatsachen den Richter nicht zu interessieren. Es kümmert ihn nicht, wie gut der einzelne über seine Rechte informiert ist. Unter gewissen

Voraussetzungen können Rechtsstreitigkeiten aus vertraglichen Vereinbarungen auch außergerichtlich geregelt werden, was den Verbraucher möglicherweise benachteiligt, oder sie werden an einem anderen als dem normalen Gerichtsstand entschieden (sogenannte Gerichtsstandsklausel).

Niemand fragt danach, wie die überkommenen Rechtsvorschriften gehandhabt werden. Kein Gesetzgeber erregt sich darüber, daß die Gerichte vorwiegend als Inkassostelle für Gläubiger und kaum als Beistand für die Verbraucher in Anspruch genommen werden. Er kümmert sich nicht um das Kostenrisiko, die Höhe der Anwaltshonorare und das Prozeßrisiko. Nur in Ausnahmefällen verhilft er den 'Armen' zu ihrem Recht.

In allen EG-Ländern wächst allmählich die Sorge über die derzeitige Funktionsweise der Gerichtsbarkeit. Selbstverständlich ist das nicht ausschließlich ein Problem der Verbraucherpolitik, sondern der Rechts- und Sozialpolitik ganz allgemein. In Übereinstimmung mit Art. 32 des EG-Programmes über Verbraucherschutz von 1975 halten wir Rat und Hilfe für die Verbraucher sowie die Schaffung wirksamer, erschwinglicher und rascher gerichtlicher und außergerichtlicher Verfahren zur Durchsetzung der Verbraucherrechte für erforderlich. Gesetz und Rechtsprechung sind in den EG-Ländern z.Zt. im Fluß. Zu endgültigen Ergebnissen hat diese Reformbewegung aber erst in wenigen, von Land zu Land sehr verschiedenen Bereichen geführt. Wir werden uns im folgenden zunächst mit den Möglichkeiten der außergerichtlichen Rechtsberatung und Rechtshilfe befassen, anschließend neue Lösungen für Verbraucherbeschwerden darstellen und schließlich neuen Entwicklungen im Prozeßrecht nachgehen, die auf eine bessere Verbrauchervertretung vor Gericht abzielen.

## II RECHTSBERATUNG UND RECHTSHILFE

### 201 1 Die Notwendigkeit der Rechtsberatung und Information für den Verbraucher

Wenn der Gesetzgeber neue Gesetze zum Schutz der Verbraucher erläßt oder bestehende Gesetze ändert und verbessert, muß er dafür Sorge tragen, daß der Verbraucher auch in den Genuß dieser Verbesserungen kommt. Der Verbraucher muß über die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf seine Rechtslage informiert werden.

Die Rechtsberatung muß sich aber auch auf bereits bestehende Rechtsvorschriften erstrecken. Mitunter weiß der Verbraucher gar nichts von den Rechten, die ihm das geltende Recht bereits einräumt. In vielen Bereichen, z.B. hinsichtlich der Vorschriften über Sicherheit und Qualität von Produkten und Leistungen (Kapitel 5 und 6) ließe sich bereits durch eine bessere Kenntnis und durch die Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften vieles verbessern. Der Verbraucher ist kein Rechtsexperte und darf vom Gesetz nicht als solcher behandelt werden. Er hat weder immer die Mittel noch die Zeit, einen Rechtsanwalt um Beistand zu bitten. Oft lassen sich seine Probleme mit den bestehenden Rechtsvorschriften ohne weiteres lösen, und manchmal bedarf es nur eines einfachen Briefes an den Händler, der ihn getäuscht oder mit wertlosen

Waren beliefert hat. Ein gerichtliches Verfahren ist in solchen Fällen gar nicht nötig. Wird dem Verbraucher aber keine Rechtsberatung zuteil, so kommt das einer Rechtsverweigerung wegen Mittellosigkeit gleich.

Viele Verbraucherverbände haben bereits Einrichtungen für eine systematische Rechtsberatung geschaffen. Auf die Erfahrungen, die in diesem Bereich bisher gewonnen wurden, wollen wir im letzten Teil dieses Abschnitts (Nr 204) eingehen. Zunächst wollen wir jedoch zeigen, wie es mit der Rechtsberatung überhaupt aussieht.

## 202 2 Die rechtlichen Grundlagen: bestehende Einschränkungen

In den meisten EG-Ländern gilt die Rechtsberatung als eine der wesentlichen Aufgaben der Rechtsanwälte. Soweit wir wissen, gibt es jedoch bis auf die Bundesrepublik Deutschland kein EG-Land, das die Rechtsberatung als *Monopol* der Anwaltschaft betrachtet und es anderen Einrichtungen oder Personen, selbst wenn sie juristisch qualifiziert sind, untersagt, Rechtsberatung zu betreiben. Ausschließlich den Rechtsanwälten vorbehalten ist in der Regel lediglich die Verteidigung ihrer Mandanten vor Gericht und die Erledigung bestimmter Rechtsakte, nicht aber eine allgemeine Beratung in juristischen Fragen oder die Rechtsberatung im engeren Sinne.

Als einziges Land innerhalb der EG gilt für die **Bundesrepublik Deutschland** ein besonderes Rechtsberatungsgesetz vom 13. Dezember 1935, demzufolge die Rechtsberatung durch nicht eingetragene Rechtsanwälte oder Personen ohne die erforderliche Erlaubnis strafbar ist. Der in Art. 1 §1 des Gesetzes verankerte Begriff der Rechtsberatung wird, der Vorgeschichte des Gesetzes entsprechend, sehr weit ausgelegt. Um unter das Verbot der nicht genehmigten Rechtsberatung zu fallen, muß die Tätigkeit nicht unbedingt gegen Entgelt ausgeübt werden, sofern sie nur *geschäftsmäßig* erfolgt. Jede Rechtsberatung in einem bestimmten Fall, jede Hilfe bei der Abfassung eines Vertrages, jeder Schriftwechsel zur Durchsetzung rechtlicher Ansprüche und jeder in einer Rechtsberatungsspalte einer Zeitschrift veröffentlichte fallbezogene Beitrag fällt unter das Verbot gemäß Art. 1 §1 des Gesetzes, sobald darin mehr als nur eine einmalige Tätigkeit zu sehen ist.

Ausgenommen vom Verbot der Rechtsberatung sind Vereine auf Mitgliederbasis, die ihre Mitglieder beraten. Dazu gehören z.B. der ADAC und die Mietervereine hinsichtlich ihrer satzungsgemäßen Tätigkeit, nicht aber die wichtigsten Verbraucherverbände, da sie nicht nach dem Prinzip der Einzelmitgliedschaft organisiert sind (Einleitung, Nr 4). Die regionalen Verbraucherzentralen und ihre juristischen Mitarbeiter können jedoch, wie dies in einigen Bundesländern bereits geschehen ist, zur Rechtsberatung zugelassen werden. Die Erlaubnis gilt in der Regel nur für einen befristeten Zeitraum. Die Verbraucherzentralen dürfen für diese Rechtsberatung keine Werbung machen. Ihre Tätigkeit wird dadurch nicht gerade erleichtert.

In den übrigen EG-Ländern gibt es unseres Wissens keine entsprechenden Rechtsvorschriften.

## 203 Die rechtliche Grundlage: Vorschriften über Rechtsberatung

In den meisten EG-Ländern wird z.Zt. über ein System der Rechtsberatung

diskutiert, das von Verbrauchern oder allen Personen mit niedrigem Einkommen kostenlos oder gegen ein geringes Entgelt in Anspruch genommen werden kann. Die in den entsprechenden Gesetzen oder Gesetzentwürfen vorgesehene Rechtsberatung soll sich allerdings nicht nur auf Fragen des Verbraucherrechts, sondern beispielsweise auch auf das Eherecht, auf Streitigkeiten zwischen Vermietern und Mietern usw. erstrecken. Folgende Gesetze und Gesetzentwürfe seien genannt:

— In **Großbritannien** wurde 1974 der Legal Aid and Advice Act verabschiedet. Darin sind für die außergerichtliche Rechtsberatung durch Anwälte zwei Möglichkeiten vorgesehen. Das eine Schema, bei dem der Rechtsanwalt selbst über den Antrag auf Rechtsberatung entscheidet, gilt für Kosten bis £25. Der Verbraucher erhält entsprechend seinem Einkommen einen Kostenzuschuß. Das zweite Verfahren (grünes Formular) ist anzuwenden, wenn die Kosten der Rechtsberatung mehr als £25 betragen. In diesem Fall hat der Bezirksausschuß darüber zu bestimmen, ob dem Antrag stattgegeben wird. Die Kosten trägt der Rechtsberatungsfonds. Der Legal Aid Act von 1979 erstreckt diesen Anspruch auf die rechtliche Vertretung.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wurde 1979 ein Entwurf eines Beratungshilfegesetzes in den Bundestag eingebracht, das die Rechtsberatung zwar nach wie vor den Rechtsanwälten vorbehält, aber die bestehenden Einrichtungen von öffentlichen Rechtsberatungsstellen in Großstädten wie Hamburg, Bremen und West-Berlin beibehält. Vorgesehen ist ein Verfahren, bei dem der Rechtsanwalt bis zu einer Gebühr von DM 50 über den Rechtshilfeantrag selbst entscheidet, sowie ein Verfahren, bei dem wegen der höheren Kosten das Amtsgericht über den Antrag zu entscheiden hat. Damit wird auch Personen mit bescheidenem Einkommen Rechtshilfe und Rechtsberatung zuteil. Das Gesetz ist inzwischen verabschiedet.

— In **Dänemark** kann nach Art. 135 des Gerichtsverfassungsgesetzes jeder, der unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze liegt (was z.Zt. für rund drei Viertel der Bevölkerung zutrifft), zunächst praktisch unentgeltlich jeden niedergelassenen Rechtsanwalt aufsuchen, der dem örtlichen Gericht seine Bereitschaft, im Rahmen dieser Regelung tätig zu werden, mitgeteilt hat. Der Rechtsanwalt erhält ein Honorar von DM 80. DM 60 übernimmt der Staat, die restlichen DM 20 hat der Klient zu zahlen. Die Zahl der Rechtsanwälte, die sich an diesem System beteiligen, ist groß genug, aber die Zahl der Ratsuchenden war bisher verhältnismäßig gering (rund 3000 pro Jahr). Private Rechtsberatungseinrichtungen waren erfolgreicher. Sie können vom Staat finanziell unterstützt werden. Ihre Tätigkeit ist unentgeltlich und umfassender als die der an der gesetzlichen Regelung beteiligten Rechtsanwälte. In Gebieten, in denen bereits private Rechtsberatungseinrichtungen bestehen, kann der Justizminister die gesetzliche Regelung für unanwendbar erklären. Der Justizminister kann auch staatliche Rechtsberatungsstellen schaffen, hat von dieser Möglichkeit aber bisher noch nicht Gebrauch gemacht. Auch bei der staatlichen Stelle für Verbraucherbeschwerden (siehe unten, Abschnitt III) kann man Rechtsberatung erhalten, und der Verbraucherausschuß hat die Einrichtung von örtlichen Verbraucherberatungsstellen vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wird z.Zt. vom Handelsministerium geprüft.

— In den **Niederlanden** steht die Schaffung eines gesetzlichen Anspruchs auf

Rechtsberatung im Rahmen einer Gesetzesreform zur Debatte.

— In **Luxemburg** wurden aufgrund einer Verordnung des Justizministers vom 16. November 1976 Rechtsberatungsstellen (*service d'accueil et d'information juridique*) eingerichtet.

— In **Italien** wird lebhaft über eine Reform debattiert. 1978 schlug eine Arbeitsgruppe des Justizministeriums eine Richtlinie vor, derzufolge die Rechtsberatung im Rahmen der Sozialhilfe gewährt werden sollte. Die Arbeitsgruppe empfahl ein gemischtes System unter Beteiligung von staatlichen Beratungsstellen und selbständigen Anwälten.

#### 204 4 Praktische Erfahrungen in den EG-Ländern

Versuche, ein System der außergerichtlichen Rechtsberatung aufzubauen, hat es zur Genüge gegeben. Wir wollen die wichtigsten davon erwähnen und dabei besonders diejenigen berücksichtigen, die sich an den Verbraucher wenden.

— Am weitesten entwickelt dürfte das System in **Großbritannien** sein. Dort gibt es verschiedene Einrichtungen, an die sich der Verbraucher wenden kann, um Hilfe, Rat und Auskunft in rechtlichen Angelegenheiten zu bekommen.

Seit 1939 gibt es die Bürgerberatungsstellen (*Citizens Advice Bureaux*), die Privatpersonen bei rechtlichen Angelegenheiten beistehen. Sie befassen sich nicht nur mit Verbraucherfragen, sondern auch mit anderen Rechtsbereichen. Etwa ein Sechstel aller Fälle betrifft das Verbraucherrecht. Zur Zeit gibt es 710 Beratungsstellen, die alle der Nationalen Vereinigung der Bürgerberatungsstellen angeschlossen sind. Die Zahl ihrer Beschäftigten beläuft sich auf 9000, von denen viele ehrenamtlich arbeiten. Die Beratungsstellen erläutern Rechtsvorschriften, helfen beim Ausfüllen von Formularen, schreiben Briefe und nehmen an Schiedsgerichtsverfahren teil. Manche Beratungsstellen haben mit Rechtsanwälten (*solicitors*) Vereinbarungen zum Zweck der Rechtsberatung getroffen. Sie haben es sich insbesondere zum Ziel gesetzt, der wirtschaftlich schwachen und ungebildeten Bevölkerungsschicht zu helfen.

Eine weitere Hilfe für ratsuchende Verbraucher in Großbritannien sind die Verbraucherberatungszentren (*Consumer Advice Centre*). Davon gibt es z.Zt. rund 120. Sie werden von örtlichen Behörden, Bürgerberatungsstellen oder Verbraucherverbänden betrieben. Sie gewähren dem Verbraucher nicht nur in rechtlichen sondern auch in wirtschaftlichen Angelegenheiten Rat und Hilfe.

Seit 1970 sind zahlreiche Rechtszentren (*law centres*) oder nachbarschaftliche Rechtsberatungsstellen entstanden. Sie stießen bei den Standesorganisationen der Anwälte auf entschiedenen Widerstand. Z.Zt gibt es rund 30 solcher Einrichtungen, die entweder von der Regierung, von örtlichen Behörden oder von karitativen Einrichtungen getragen werden. Sie beschäftigen Rechtsanwälte und befassen sich vorwiegend mit Streitigkeiten zwischen Vermietern und Mietern, z.T. aber auch mit Verbraucherangelegenheiten.

Darüberhinaus wurden in Großbritannien Versuche mit Rechtsberatungsstellen auf freiwilliger Basis gestartet. Sie fanden jedoch nicht die für ihren Fortbestand erforderliche Unterstützung.

— In **Frankreich** sind auf dem Gebiet der Rechtsberatung sowohl Rechtsanwälte auf freiwilliger Basis als auch örtliche Verbraucherverbände (*UROC*)

tätig, wenn auch nur in sehr begrenztem Umfang. 1976 lief unter dem Namen 'Postfach 5000' (Boîte Postale 5000) ein Versuch mit der Einrichtung eines Beschwerde- und Informationsdienstes für Verbraucher, auch über Rechtsangelegenheiten, an. Das Projekt war zunächst auf sechs Departements beschränkt und wurde erst 1978 auf ganz Frankreich ausgedehnt. Mit einem einfachen Brief an die Direction générale (Einleitung, Nr 8) eines Departements kann der Verbraucher Auskünfte über alle Aspekte der Verbraucherpolitik einholen.

— In **Belgien** wird vom Verbraucherverband die Zeitschrift *Test-Droit* herausgegeben, die sich ausschließlich mit Fragen des Verbraucherrechts befaßt und die Verbraucher in rechtlichen Angelegenheiten berät. Darüberhinaus wurden sogenannte Rechtsläden (Boutique de droit) eingerichtet. Davon gibt es bisher etwa 20, aber sie reichen noch nicht aus, um dem Verbraucher wirklich zu helfen. Vom Staat betriebene Informationszentren gibt es nur vereinzelt und nur in den Städten.

— In den **Niederlanden** kann der Consumentenbond als Vereinigung auf Mitgliederbasis seinen Mitgliedern Rechtshilfe und Rechtsberatung angedeihen lassen. Seit 1969 gibt es auch sogenannte Rechtsläden (Wetswinkel), die sich bemühen, die Verbraucher in rechtlichen Dingen zu beraten.

— In **Dänemark** sind der Verbraucherrat (Einleitung, Nr 4) und die örtlichen Verbraucherverbände auf dem Gebiet der Rechtshilfe tätig.

— Dasselbe gilt in **Luxemburg** für die ULC.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wurden verschiedene Systeme der Rechtsberatung erprobt. Wie bereits erwähnt, können die Verbraucherzentralen die Erlaubnis erhalten, nach dem Rechtsberatungsgesetz tätig zu werden. Andere Formen der Rechtsberatung zielen nicht speziell auf den Verbraucherschutz sondern darauf ab, den sozial schwächeren Bevölkerungsschichten zu helfen. Außer in Hamburg, West-Berlin und Bremen gibt es noch in einigen anderen Städten öffentliche Rechtsberatungsstellen. In vielen Städten wurden von der örtlichen Anwaltschaft bei Gerichten Auskunftsstellen auf freiwilliger Basis eingerichtet. In einigen Bundesländern wurden verschiedene Modellversuche gestartet, wobei die Rechtsberatung Sache der Rechtsanwälte war, für deren Unkosten die Länder aufkommen. Die Gewährung der Rechtshilfe ist durch unterschiedliche Vorschriften geregelt. Die Stiftung Warentest hat in ihrer Zeitschrift *Test* (Kapitel 1, Nr 36) einen Rechtsberatungsdienst eingerichtet, in dem sie z.B. den Entwurf eines Beschwerdebriefes veröffentlicht.

— In **Irland** gibt es bereits seit 1969 Rechtsberatungsstellen, in denen Jurastudenten tätig sind.

— In **Italien** gewähren einige Verbraucherverbände, etwa das Comitato Difeso Consumatori, sowie gewerbliche Verbände ihren Mitgliedern Rechtshilfe.

### III BESCHWERDEN

#### 205 1 Gesetzlich vorgesehene besondere Beschwerdeverfahren

Bei Verbraucherbeschwerden geht es oft um rechtliche Probleme, die in der

Regel durch ein Gericht entschieden werden müssen. Bei diesen Verfahren wird die besondere Situation des Verbrauchers, wie bereits erwähnt, im allgemeinen nicht berücksichtigt. Die skandinavischen Länder haben zumindest den Versuch gemacht, ein einfaches, billiges und wirksames Verfahren zur Behandlung von Verbraucherbeschwerden gesetzlich einzurichten. Bis jetzt ist **Dänemark** das einzige EG-Land, in dem ein solches Verfahren gesetzlich vorgesehen ist.

Durch das Gesetz vom 14. Juni 1974 wurde das *Amt für Verbraucherbeschwerden* geschaffen. Am 28. Mai 1975 folgten die vom Wirtschaftsminister herausgegebenen Vorschriften für Zuständigkeit und Verfahren.

Nach Art. 1 des Gesetzes können Beschwerden von Verbrauchern über Waren, Arbeiten oder Leistungen an das Amt für Verbraucherbeschwerden gerichtet werden. Die weiteren Bestimmungen des Gesetzes befassen sich mit Organisation und Zusammensetzung des Amtes für Verbraucherbeschwerden. Sein Vorsitzender muß ein qualifizierter Jurist sein. Die Beisitzer setzen sich zu gleichen Teilen aus Vertretern von Verbraucher- und Handelsverbänden zusammen, die jeweils für drei Jahre ernannt werden. Wird eine Beschwerde erhoben, so ruht zunächst das gerichtliche Verfahren. Wird ein Fall, der vom Beschwerdeamt erledigt werden könnte, vor Gericht gebracht, hat der Richter den Verbraucher darauf aufmerksam zu machen und den Fall an das Beschwerdeamt zu übertragen, wenn der Verbraucher es wünscht. Die Entscheidungen des Beschwerdeamtes sind allerdings nicht rechtlich bindend, selbst wenn sie einstimmig zustandekamen. Ein Hersteller oder Händler, gegen den eine vom Beschwerdeamt für berechtigt erachtete Beschwerde eingebracht wurde, ist vom Gesetz her nicht verpflichtet, sich an die Entscheidung des Beschwerdeamts zu halten. In diesem Fall kann aber der Verbraucher-Ombudsmann die Angelegenheit vor Gericht bringen. Das Gesetz beschreitet somit einen indirekten Weg, um den Entscheidungen des Beschwerdeamtes Wirksamkeit zu verleihen.

In den Vorschriften über die Zuständigkeit des Beschwerdeamtes ist geregelt, welche Arten von Beschwerden an das Amt gerichtet werden können. Dazu gehören alle Beschwerden über Güter oder Leistungen, deren Preis nicht mehr als 10 000 Dänische Kronen beträgt. Beschwerden im Zusammenhang mit Hausbau, Kraftfahrzeugen, Lebensmitteln und freien Berufen sind nicht zulässig. Diese Einschränkung wurde ursprünglich im Hinblick auf die Überschaubarkeit der Kosten des Beschwerdeamtes durch den Staat für notwendig erachtet. Handelsgeschäfte fallen nicht unter das Beschwerdeverfahren.

Die Verfahrensregeln legen die Bedingungen fest, welche eine Beschwerde erfüllen muß, um vom Beschwerdeamt entschieden zu werden. In der Regel muß die Beschwerde schriftlich auf einem besonderen Formblatt eingereicht werden, und der Verbraucher hat dafür eine geringe Gebühr von 25 Dänischen Kronen zu entrichten. Das Sekretariat des Beschwerdeamtes sortiert die Beschwerden und achtet darauf, daß sie den Formvorschriften entsprechen. Innerhalb des Beschwerdeamtes läuft das Verfahren normalerweise schriftlich ab. Das Amt bemüht sich um eine Einigung zwischen den Parteien. Scheitert dieser Versuch, trifft es eine Entscheidung und nimmt zu dem Fall Stellung. Es kann auch Sachverständige anhören, ohne daß dem Verbraucher dadurch zusätzliche

Kosten entstehen. Ist die Beschwerde nach Ansicht des Beschwerdeamtes ganz oder teilweise berechtigt, wird dem Verbraucher die Gebühr von 25 Dänischen Kronen zurückerstattet.

Nach einhelliger Meinung ist das dänische Amt für Verbraucherbeschwerden ein sehr interessanter und positiver Versuch, das Problem der Verbraucherbeschwerden zu lösen. Es wird in nicht allzu komplizierten Fällen und bei beiderseitiger Bereitschaft zur Beilegung der Angelegenheit den Streit beenden können. Inwieweit es auch den wirtschaftlich schwachen Verbrauchern helfen kann, ist noch umstritten. Mancher wenig gebildete Verbraucher wird schon davor zurückschrecken, seine Beschwerde schriftlich einzureichen.

## 206 2 Verfahren ohne gesetzliche Regelung

Wie schon gesagt, gibt es in keinem anderen EG-Land eine dem dänischen Gesetz von 1974 vergleichbare gesetzliche Regelung des Beschwerdeverfahrens. In den meisten EG-Ländern haben sich aber Verfahren entwickelt, die von den Regierungen und den Verbraucherverbänden aktiv unterstützt werden, soweit sie tatsächlich geeignet sind, Beschwerdefälle beizulegen und soweit Verbrauchervertreter dabei gleichberechtigt beteiligt sind. Wir wollen kurz die unserer Ansicht nach bedeutsamsten Erfahrungen auf diesem Gebiet zusammenfassen.

— In den **Niederlanden** haben sich in den letzten fünf Jahren verhältnismäßig schnell verschiedene Beschwerdeverfahren entwickelt. Wir möchten auf folgende Beispiele hinweisen:

Der Consumentenbond und die Handelsverbände haben gemeinsam die sogenannte Stichting Consumentengeschillen ins Leben gerufen. Bisher gibt es in den Niederlanden fünf solche Stellen, die sich mit Beschwerden wegen Innenausstattung, Reinigung, Wäscherei, Freizeiteinrichtungen und Reiseveranstaltung befassen. Das Verfahren ist schriftlich, der Kostenbeitrag des Verbrauchers gering. Zusätzliche Kosten entstehen nicht. Die Beschwerdestellen geben zu den einzelnen Fällen verbindliche Schiedsgutachten ab.

In bestimmten Branchen (Ferienreisen, Trockenreinigung, Kfz-Reparaturen, Möbel) wurden von den Verbänden der Gewerbetreibenden Beschwerdestellen eingerichtet. Einige davon werden von Handels- und Verbraucherverbänden gemeinsam betrieben.

Sie werden von der Regierung gefördert und laut einer Verordnung vom 26. November 1975 auch finanziell unterstützt. Zu diesem Zweck müssen sie allerdings einige Grundvoraussetzungen erfüllen: das Verfahren muß unparteiisch sein; die Verbraucherverbände müssen paritätisch vertreten sein; die Vorsitzenden der Beschwerdestellen müssen unabhängig und juristisch qualifiziert sein; die Parteien müssen rechtliches Gehör genießen.

Die Entscheidungen der Beschwerdestellen sind keine Urteile im Rechtssinne, sondern lediglich Schiedsgutachten, die eine verbindliche Stellungnahme enthalten. Ein solches Schiedsgutachten setzt eine gerichtliche Entscheidung nicht außer Kraft, aber die Gerichte lassen es, wenn es vertretbar ist, im allgemeinen gelten.

Außerdem gibt es in den Niederlanden noch andere Einrichtungen, die sich

mit Verbraucherbeschwerden, vor allem gegen Werbung und gegen Lebensversicherungen, befassen.

— In **Belgien** gibt es Schiedsstellen für Beschwerden gegen Reiseveranstalter, Baugesellschaften und Trockenreinigungen, aber der Verbraucherschutz durch solche Einrichtungen hat noch nicht dasselbe Ausmaß wie in den Niederlanden erreicht. 1980 soll eine neue Regelung für den Fremdenverkehr getroffen werden. Sie sieht eine gleichgewichtige Vertretung der beteiligten Parteien vor.

Im Rahmen der Selbstkontrolle sind beispielsweise in der Werbung und im Versandhandel spezielle Beschwerdeverfahren entwickelt worden. Ferner gibt es bei einigen Großunternehmen einen internen Beschwerdedienst.

— In **Luxemburg** gibt es Schiedsverfahren, an denen die ULC beteiligt ist.

— In **Frankreich** werden Beschwerden aufgrund von Verstößen gegen das Verbraucherrecht im Rahmen des oben erwähnten Modellversuches Boîte 5000 an die für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zuständigen Dienststellen verwiesen. Die *Direction générale* in den Departements hat Schlichtungsausschüsse (*Commissions de conciliation*) eingesetzt, in denen sowohl die Verbraucher als auch die Geschäftsleute vertreten sind. Diese Ausschüsse können keinen Zwang ausüben, haben sich aber bisher durchaus bewährt.

— In **Großbritannien** wird die Bearbeitung von Beschwerden als Bestandteil der rechtsberatenden Tätigkeit der Bürgerberatungsstellen und der Verbraucherberatungszentren angesehen. Die Verbraucherberatungszentren haben sich speziell auf Beschwerden im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen, Möbeln und Haushaltsgeräten spezialisiert, und es gelingt ihnen häufig, eine gütliche Einigung herbeizuführen oder dem Verbraucher zum Schadenersatz zu verhelfen.

Darüberhinaus hat man sich bemüht, Verbraucherbeschwerden auf zweierlei Weise zu regeln. Art. 124 des Fair Trading Act (Kapitel 3, Nr 59) sieht die Erstellung von allgemeinen Verhaltensrichtlinien (*codes of practice and conduct*) unter der Schirmherrschaft und Aufsicht des Director General of Fair Trading vor. Diese Richtlinien enthalten stets auch Vorschriften für die Bearbeitung von Beschwerden, Bestimmungen hinsichtlich der ausgewogenen Vertretung der betroffenen Parteien und einige grundlegende Verfahrensregeln. Diese Richtlinien haben in folgenden Branchen weitgehende Billigung gefunden: Reiseveranstalter, Elektrohandel, Kfz-Handel und Reparatur, Reinigungsbetriebe, Wäschereien.

Außerdem wurden in Manchester und in Westminster (für London) Schiedsstellen eingerichtet. Sie befassen sich mit Ansprüchen bis zu £250. Selbstverständlich ist niemand verpflichtet, seine Beschwerde der Schiedsstelle vorzutragen oder zu ihren Sitzungen zu erscheinen. Zu den Verfahren werden keine Rechtsanwälte hinzugezogen, aber der Schiedsrichter ist in der Regel ein erfahrener Rechtsanwalt.

— In **Irland** ist die Entwicklung noch nicht so weit fortgeschritten wie in Großbritannien. Das kann sich jedoch ändern, sobald der Leiter des Amtes für Verbraucherangelegenheiten seinen Einfluß geltend macht und die Ausarbeitung der in Art. 9 des Gesetzes über Verbraucherinformation von 1978 vorgesehenen *codes of practice* vorantreibt. Das Institut für industrielle Forschung und Normierung (Kapitel 2, Nr 36) beteiligt sich an freiwilligen Schlichtungsverfahren.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wurden in den letzten Jahren verschiedene Schlichtungs- und Schiedsverfahren entwickelt. Schiedsverfahren wurden z.B. von Reinigungsunternehmen und Reiseveranstaltern eingeführt, Schlichtungsverfahren im handwerklichen Bereich, z.B. für Kraftfahrzeugreparaturen. Es gibt weder allgemeine Vorschriften noch Richtlinien, die vorschreiben, daß die bundesdeutschen Beschwerdestellen mit einer gleichen Anzahl von Vertretern der Unternehmenseite und der Verbraucherverbände besetzt sein müssen, aber viele Kammern bzw. Verbände von Gewerbetreibenden haben von sich aus die Verbraucherseite, etwa die Verbraucherzentralen oder die Automobilclubs aufgefordert, sich an ihren Schlichtungsverfahren zu beteiligen. Bei den Verbrauchern sind diese Verfahren noch nicht sehr bekannt und nicht besonders beliebt.

Der Entwurf zur Änderung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (Kapitel 3, Nr 57) sieht ein Schiedsverfahren betreffend irreführende Werbung und unlautere Wettbewerbsmethoden vor. Die Schiedsstellen werden mit einer gleichen Anzahl von Vertretern der Industrie- und Handelskammern und der Verbraucherverbände besetzt sein.

#### **IV VERBRAUCHERVERTRETUNG VOR GERICHT**

##### **207 1 Die allgemeine Problematik: das Fehlen besonderer Verfahren für Verbraucher**

Wenn ein Verbraucher seine Rechte gegenüber einem Händler oder einem Geschäftsmann nicht im Rahmen eines außergerichtlichen Verfahrens durchsetzen kann, muß er vor Gericht gehen. Die moderne Verbraucherpolitik strebt zwar eine Wegnahme der Beschwerdeverfahren vom förmlichen gerichtlichen Verfahren an, aber es gibt doch immer wieder Fälle, in denen eine Klage vor einem ordentlichen Zivilgericht oder eine strafrechtliche Verfolgung unvermeidlich ist. Das gilt vor allem dann, wenn die Parteien über die grundsätzliche Auslegung neuer Rechtsvorschriften streiten oder wenn die Tatsachen so kompliziert sind, daß sie gründlicher durchleuchtet werden müssen, als dies bei einem außergerichtlichen Verfahren möglich ist.

Wie bereits erwähnt, sind die normalen Gerichtsverfahren nicht gerade ein Anreiz für Verbraucherklagen, da die Gerichte vorwiegend als Schuldeneintreiber fungieren. Unseres Wissens ist bisher noch keinem EG-Land eine vollständige gesetzliche Neuregelung der Prozeßordnung gelungen, die den Verbraucherinteressen entspricht. Gleichwohl sind Ansätze für mehr oder weniger umfangreiche Reformen zu verzeichnen, die, falls sie mit Erfolg durchgeführt werden, dem Verbraucher den Zugang zum Gericht erleichtern. Diese Entwicklung hat ihren Ursprung nicht in der Verbraucherschutzbewegung sondern in der allgemeinen gesellschaftlichen Unzufriedenheit mit der Justiz. Wir wollen die Reformbewegung nicht in ihrem ganzen Umfang mit ihren Erfolgen und Mißerfolgen beschreiben, sondern lediglich ihre Bedeutung für den Verbraucherschutz aufzeigen.

In den meisten EG-Ländern gibt es ein System der Verfahrenshilfe, das weitgehend auf demselben Konzept beruht. Es ist für den Fall vorgesehen, daß eine Partei die Kosten des Verfahrens nicht aufbringen kann. Bevor Verfahrenshilfe gewährt wird, werden die sozialen Bedingungen des Antragstellers und die Erfolgsaussichten seiner Klage geprüft. Die Kriterien für die Gewährung der Verfahrenshilfe sind ziemlich restriktiv und stellen nicht gerade einen Anreiz für ein gerichtliches Vorgehen dar.

In letzter Zeit bemühen sich die Gesetzgeber um eine Erweiterung des Systems der Verfahrenshilfe und um die Abschaffung einiger Einschränkungen, die in den überkommenen Rechtsvorschriften verankert waren.

— In **Großbritannien** strebt das oben erwähnte Gesetz über Verfahrenshilfe und Rechtsberatung von 1974 eine modernere Lösung dieses Problems an. Der Antragsteller muß nachweisen, daß er vernünftige Gründe für seine Klage hat. Der Ortsausschuß entscheidet über die Gewährung der Verfahrenshilfe. Gegen seine Entscheidung kann der Antragsteller Berufung beim Bezirksausschuß einlegen. Aus Gründen der Inflation können faktisch nur wirtschaftlich Schwache, nicht aber Angehörige des unteren Mittelstandes Verfahrenshilfe in Anspruch nehmen. Sehr nachteilig ist ferner die Bestimmung, daß der Kläger, falls er obsiegt, zur Erstattung der Kosten verpflichtet werden kann, wenn der Beklagte seinen Kostenanteil nicht gezahlt hat. Das bedeutet, daß ein Gerichtsverfahren nach diesem Gesetz für den Verbraucher möglicherweise überhaupt keinen Sinn hat.

— In **Italien** gibt es eine Verordnung vom 30. Dezember 1923, derzufolge Rechtsanwälte 'arme' Rechtssuchende unentgeltlich vor Gericht vertreten sollen. Diese Verordnung hält die wirtschaftlich Schwachen, insbesondere arme Verbraucher praktisch von den Gerichten fern und ist ein Stück Sozialpolitik auf Kosten der Rechtsanwälte. An einer Änderung der bestehenden Vorschriften wird gearbeitet, aber der Gesetzentwurf von 1973 scheiterte. Er sah im wesentlichen vor, daß Rechtsanwälte, die Verfahrenshilfe leisten, das übliche Honorar erhalten, daß die Antragsteller das Recht erhalten auf einen Anwalt nach ihrer Wahl, und daß sie die Pflicht haben, die Erfolgsaussichten ihrer Ansprüche darzulegen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wird die vor den Zivilgerichten gewährte Verfahrenshilfe als 'Armenrecht' bezeichnet. Politiker und Juristen sind sich darin einig, daß dieses System einer grundlegenden Reform bedarf. Die Bundesregierung hat den Entwurf eines neuen Verfahrenshilfegesetzes Mitte 1979 veröffentlicht.

— In **Dänemark** ist die Verfahrenshilfe im Gerichtsverfassungsgesetz, Kapitel 31, geregelt. Personen mit einem bestimmten Einkommen (das sind jetzt rund 80% der Bevölkerung) erhalten unentgeltlich Verfahrenshilfe, wenn sie vernünftige Gründe für ihre Klage haben. Wer Verfahrenshilfe erhält, braucht keine Gerichtsgebühren zu zahlen. Der Staat übernimmt die Kosten des mit dem Fall betrauten Rechtsanwalts, die Kosten für Gutachten und Zeugenvernehmungen, sowie alle übrigen im Laufe des Verfahrens entstehenden Kosten. Unterliegt der Kläger, muß er in der Regel allerdings selbst für die Kosten der Gegenpartei aufkommen.

— In **Luxemburg** gibt es ebenfalls ein System der Verfahrenshilfe (*assistance judiciaire*), das durch die ministerielle Verordnung vom 16. November 1976 (Nr 203) noch verbessert wurde.

### 209 3 Das Verbot von Gerichtsstandsklauseln

Die meisten EG-Länder haben ihre Zivilprozeßordnungen dahingehend geändert, daß Vereinbarungen über den Gerichtsstand verboten sind. Diese Vereinbarungen leiten sich ursprünglich vom Prinzip der Vertragsfreiheit ab und besagen in der Regel, daß für Klagen des Verbrauchers und gegen ihn nicht das Gericht seines Wohnorts zuständig ist sondern das des Ortes, an dem der Unternehmer seinen Sitz hat. Solche Gerichtsstandsvereinbarungen verwehren den Verbrauchern faktisch den Zugang zu den Gerichten.

In folgenden Ländern wurden die einschlägigen Vorschriften in letzter Zeit geändert:

— In den **Niederlanden** erklärt Art. 98 des *Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering* von 1965 alle Vereinbarungen für null und nichtig, denen zufolge ein anderes als das Kantongerecht des Bezirks, in dem der Verbraucher seinen Wohnsitz hat, zuständig ist.

— In **Belgien** sind Vereinbarungen, denen zufolge eine Klageerhebung vor Gericht unmöglich oder mit unangemessen hohen Kosten verbunden wäre, nach Art. 1023 der Prozeßordnung verboten. Vereinbarungen betreffend einen anderen Gerichtsstand sind erlaubt. Für Klagen aus Konsumentenkreditverträgen (Kapitel 7) ist jeweils nur das Gericht am Wohnsitz des Verbrauchers zuständig.

— In **Frankreich** wurden die Art. 42–48 der Zivilprozeßordnung durch ein Gesetz vom 5. Dezember 1975 geändert. Nach Art. 46 ist für Klagen jeweils das Gericht am Wohnort des Beklagten bzw. am Erfüllungsort zuständig. Der Ort, an dem der Vertrag abgeschlossen wurde, ist für den Gerichtsstand nicht maßgebend. Nach Art. 48 sind Gerichtsstandsvereinbarungen mit Nichtkaufleuten verboten.

— In **Großbritannien** sind die einschlägigen Vorschriften verschiedenen Gesetzen zu entnehmen. Nach dem Gerichtsverfassungsgesetz von 1973 kann der Verbraucher vor dem Gericht des Bezirks klagen, in dem der Beklagte seinen Wohnsitz oder seinen Geschäftssitz hat, oder in dem der Grund für die Klage entstanden ist, welches möglicherweise das Gericht seines Wohnsitzes ist. Nach dem *Unfair Contract Terms Act* sind Vereinbarungen verboten, die es dem Käufer untersagen, im Falle einer Belieferung mit schadhaften Waren Klage zu erheben. Nach dem *Consumer Credit Act* können Verfahren über gesetzlich geregelte Vereinbarungen nur am Wohnsitz des Verbrauchers erhoben werden.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** wurde §38 der Zivilprozeßordnung durch ein Gesetz von 1973 geändert. Seither sind Zuständigkeitsvereinbarungen mit Nichtkaufleuten verboten. Gerichtliche Verfahren gegen den Verbraucher können nur am Wohnsitz des Verbrauchers oder am Erfüllungsort angestrengt werden. Für Klagen aus Abzahlungskäufen (Kapitel 7, Nr 155) ist jeweils nur das Gericht am Wohnort des Verbrauchers zuständig.

— In **Dänemark** sind Zuständigkeitsvereinbarungen nach dem Gesetz über

Marktpraktiken verboten und gemäß Art. 36 des Vertragsgesetzes in Einzelab-sprachen unwirksam.

— In **Luxemburg** sind Zuständigkeitsvereinbarungen nach dem Entwurf von 1978 über den Rechtsschutz der Verbraucher verboten und gerichtliche Verfahren nur am Wohnsitz des Verbrauchers zulässig (Art. 5).

#### 4 Besondere Gerichtsverfahren für geringfügige Ansprüche

Weitere Reformbestrebungen zielen auf eine Vereinfachung des Gerichts-verfahrens bei geringfügigen Ansprüchen ab (small claims). Wir haben nicht vor, die einschlägigen Vorschriften sämtlicher EG-Länder zu beschreiben, sondern wollen lediglich die wichtigsten Neuerungen aufzeigen.

##### 210 (a) *Neue Verfahrensarten*

— In **Großbritannien** gibt es für small claims ein besonderes Verfahren. Beträgt der Streitwert nicht mehr als £2000, kann der Fall vor den Country Court, in Schottland vor den Sheriff Court (Grafschaftsgericht) gebracht werden. Ein Rechtsanwalt ist nicht unbedingt erforderlich. Der Richter fällt seine Entscheidung in einem verhältnismäßig formlosen Verfahren.

Das Gerichtsverfassungsgesetz von 1973 hat für small claims ein besonderes Verfahren vor dem Rechtspfleger (registrar) eingeführt. Bei einem Streitwert bis zu £200 kann der Rechtspfleger den Fall auf Antrag einer der beiden Parteien, bei einem Streitwert von mehr als £200 auf Antrag beider Parteien in ein Schiedsverfahren überleiten. Der Rechtspfleger beteiligt sich aktiv an dem Verfahren. In einer vom Lord Chancellor herausgegebenen Regelung sind Schnellverfahren vorgesehen. Sachverständige können gehört werden und Rechtsanwälte können an den Verfahren teilnehmen, werden aber eher davon abgehalten. Jede Partei kommt für ihre eigenen Kosten auf und kann auch dann, wenn sie obsiegt, die Gegenpartei nicht zur Kasse bitten.

In Schottland gibt es keine entsprechenden Verfahren für Bagatellklagen.

##### 211 (b) *Das Fehlen besonderer Verfahrensarten*

— In **Frankreich** gibt es kein besonderes Verfahren für Bagatellklagen. Vor den Strafgerichten wird viel von der action civile Gebrauch gemacht. Durch das Änderungsgesetz von 1959 zur Strafprozeßordnung wurde diese Klage für Personen, die durch einen strafrechtlichen Tatbestand in ihren Rechten verletzt wurden, attraktiver. Ein Verbraucher, dem Schaden zugefügt wurde, kann selbst ein strafrechtliches Verfahren anstrengen. Daraus entstehen ihm nur geringe Unkosten, aber er muß sich einen Rechtsanwalt nehmen.

— In den **Niederlanden** befaßt sich das Kantongerecht mit Fällen, in denen der Streitwert nicht mehr als 3000 Hfl beträgt, sowie mit allen Klagen aus Abzahlungsverträgen. Die Kommission für Verbraucherangelegenheiten fordert in ihrem Bericht eine Vereinfachung des Verfahrens.

— Nach **belgischem** Recht ist für Bagatellfälle kein besonderes Gericht zuständig, aber wenn der Streitwert nicht mehr als 25000 Bfr beträgt, kann die Angelegenheit in einem vereinfachten Verfahren vor dem Friedensrichter beigelegt werden.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** sind bis zu einem Streitwert von DM 3000 die Amtsgerichte zuständig. Die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts ist nicht erforderlich. Der Richter kann aktiv in die Verhandlung eingreifen. Besondere verfahrensrechtliche Vorschriften für geringfügige Ansprüche gibt es nicht.

— In **Dänemark** erwägt das Justizministerium die Einführung eines besonderen Verfahrens für Bagatellklagen. Mit einem entsprechenden Gesetzentwurf ist im Jahr 1980 zu rechnen.

— In **Luxemburg** gibt es kein Verfahren für Bagatellfälle. In einem so kleinen Land ist das wohl auch nicht nötig. In der Gesetzesvorlage über den Rechtsschutz der Verbraucher von 1978 ist vorgesehen, daß der Richter in einem Verfahren gegen einen privaten Endverbraucher den Geschäftsmann auch dann zur Übernahme der Prozeßkosten verurteilen kann, wenn der Verbraucher unterliegt. Dadurch sollen die Verbraucher ermutigt werden, ihre Ansprüche vor Gericht geltend zu machen, ohne befürchten zu müssen, daß sie möglicherweise nicht nur den Prozeß verlieren sondern auch noch sämtliche Kosten zu tragen haben.

## 212 5 Besondere Verfahren für Verbraucherverbände

Wie wir bereits im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften über die Werbung (Kapitel 3, Nr 60) feststellten, sind class actions von Verbrauchergruppen oder Verbraucherverbänden in keinem Recht eines EG-Landes zulässig. In einigen EG-Ländern sind jedoch Bestrebungen im Gange, Kollektivklagen von Verbraucherverbänden zu einer wirksamen Waffe zum Schutz der einzelnen Verbraucher zu machen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen in den vorangehenden Kapiteln, die wir hier noch einmal zusammenfassen wollen (vgl. zu Verbandsklagen gegen unlautere Vertragsbedingungen Kapitel 8, Nr 193).

— In **Frankreich** können Verbraucherverbände gemäß Art. 46 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 (Loi Royer) gegen einen Tatbestand, 'der den Interessen der Gesamtheit der Verbraucher direkt oder indirekt schadet', die Adhäsionsklage (action civile) erheben. Sie können auf diese Weise nicht nur gegen eine irreführende Werbung vorgehen sondern auch gegen unlautere Vertriebsmethoden, gegen die Nichteinhaltung von Sicherheitsnormen und gegen die Nichtbeachtung von Preisangabevorschriften. Nach Art. 45 können Adhäsionsklagen weiter verfolgt werden, wenn das Strafverfahren eingestellt ist. Die Verbraucherverbände können Schadenersatz verlangen, aber bisher liegen noch keine praktischen Erfahrungen vor, die eine Aussage darüber ermöglichen, ob und inwieweit dieser Schadenersatz den Interessen der Mitglieder der Verbraucherverbände Rechnung trägt und zugute kommt.

— In **Belgien** dürfen die Verbraucherverbände nur dann für ihre Mitglieder Klage erheben, wenn diese ihre Ansprüche auf sie übertragen haben. Ein neueres Urteil des Brüsseler Straferichts räumte den Verbraucherverbänden das Recht ein, an Strafverfahren teilzunehmen und nominelle Schadenersatzforderungen zu erheben. Gegen das Urteil wurde mit Erfolg Berufung eingelegt.

Nach den Bestimmungen des Gesetzes von 1971 ist bei Unterlassungsklagen

(action en cessation, siehe Kapitel 3, Nr 60) die Gewährung von Schadenersatz an Verbraucher ausgeschlossen.

— In der **Bundesrepublik Deutschland** ist im Zusammenhang mit dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (Kapitel 3, Nr 60) eine interessante Entwicklung im Gange. Durch eine Gesetzesänderung sollen die Verbraucherverbände ermächtigt werden, für ihre Mitglieder abgetretene Schadenersatzansprüche aus grob irreführenden Werbeangaben und unlauteren Verkaufspraktiken geltend zu machen. Die Verbraucherverbände müssen den Schadenersatz dann an diejenigen auszahlen, die ihnen ihre Ansprüche übertragen haben, können aber eine gewisse Summe zur Deckung ihrer Ünkosten zurückbehalten.

— In **Dänemark** kann der Verbraucherrat vom Gericht beigeladen werden, wenn es um Marktpraktiken und Wettbewerbsbeschränkungen geht und wenn die Angelegenheit für alle Verbraucher insgesamt von Belang ist.

— In den **Niederlanden** hat die Kommission für Verbraucherangelegenheiten bereits die Einführung einer Verbandsklage gegen unlautere Vertragsbedingungen (Kapitel 8, Nr 193) und irreführende Werbeaussagen (Kapitel 3, Nr 60) vorgeschlagen.

— Der **luxemburgische** Verbraucherverband hat nach dem Gesetz über unlautere Marktpraktiken vom 23. Dezember 1974 zwei Möglichkeiten der Kollektivklage. Er kann an Strafprozessen teilnehmen (*droit de se constituer partie civile à l'action publique*) und Unterlassungsklage erheben — beides in Zusammenhang mit unlauteren Wettbewerbspraktiken und Werbemethoden. Die ULC hat von diesem Recht verschiedentlich Gebrauch gemacht.

## 213 V KRITISCHE WÜRDIGUNG

Wir haben in unserer Analyse ein zunehmendes Interesse an der Verbesserung der außergerichtlichen und gerichtlichen Verfahren zum Schutz der Verbraucher festgestellt. Diese Reformbemühungen sollten gefördert werden, damit diese Verfahren zu einem wirksamen Instrument der Verbraucherpolitik werden. Bestehende Einschränkungen, wie etwa das deutsche Rechtsberatungsgesetz (Nr 202), sollten beseitigt werden.

In Anbetracht der Souveränität der einzelnen EG-Staaten wird eine Angleichung der jeweiligen Maßnahmen und Einrichtungen zum Zweck der Rechtshilfe und Beratung für Verbraucher auf EG-Ebene nicht möglich sein. Gleichwohl wären im Rahmen des Gemeinsamen Marktes folgende Schritte denkbar:

— Wird die Rechtsberatung in einem Land gesetzlich geregelt, sollte allen Verbrauchern innerhalb der EG die Möglichkeit eingeräumt werden, von den in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Einrichtungen Gebrauch zu machen, wenn das Problem in die Zuständigkeit der Gerichte des Landes fällt, in dem die Rechtsberatung in Anspruch genommen wird (z.B. bei Reiseverträgen).

— Für bestimmte Industriezweige und Gewerbe, von denen besonders starke Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt ausgehen (z.B. der Kfz-Markt), sollten Beschwerdeverfahren auf EG-Basis entwickelt werden.

— Für Fälle, in denen der Verbraucher die Gerichte mehrerer EG-Länder anrufen kann, sollten außergerichtliche Schlichtungsverfahren entwickelt werden. Bisherige Angleichungs- und Reformbemühungen haben sich ausschließlich auf die gerichtlichen Verfahren beschränkt.

# Schlußwort

214 Das Ergebnis unserer Untersuchung sollte die Erkenntnis sein, daß die meisten EG-Länder mittlerweile ihr eigenes Verbraucherrecht haben. Auf diesem Gebiet hat sich in den letzten Jahren viel getan, und viele Änderungen sind noch in Vorbereitung. Es steht aber außer Zweifel, daß noch mehr geschehen muß, wenn die Ziele des EG-Programmes von 1975 in *allen* EG-Ländern verwirklicht werden sollen. Wir haben im Verlauf unserer Untersuchung immer wieder auf noch vorhandene Mängel und Lücken hingewiesen.

Bei den künftigen Reformbemühungen auf EG-Ebene sollten unseres Erachtens folgende Erwägungen im Vordergrund stehen:

(i) Die Rechtsvorschriften der EG-Länder zum Schutz der Verbraucher müssen unbedingt nicht nur inhaltlich sondern auch hinsichtlich ihrer Durchsetzung vereinheitlicht werden. Die einzelstaatlichen Reformgesetze mit ihren unterschiedlichen Zielsetzungen, Problemstellungen und Vollzugsmöglichkeiten haben zu einer gefährlichen Auseinanderentwicklung des Rechts innerhalb der EG geführt. Die Angleichung der Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet wird in Zukunft eine der wesentlichen Aufgaben der EG-Kommission sein.

(ii) Die umfangreichen Reformbemühungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Durchführung und der Vollzug der Rechtsvorschriften immer noch zahlreiche Mängel aufweist. Wir konnten diesen Aspekt in unserer Untersuchung nur flüchtig streifen, da eine Analyse des Verbraucherrechts aus soziologischer Sicht (von wenigen Ausnahmen abgesehen) bisher noch aussteht. Es erscheint nicht sehr sinnvoll, nach neuen Reformen zu rufen, wenn die vorhandenen Gesetze nicht oder nur unzureichend angewendet werden. Hier sind Juristen und Soziologen gleichermaßen aufgerufen, gemeinsam an der Bewältigung bisheriger Versäumnisse zu arbeiten.

(iii) Nach geltendem Verbraucherrecht — auch und gerade in den Reformgesetzen — werden alle Verbraucher gleich behandelt, wobei die sozialen Unterschiede zwischen den jeweils betroffenen Personen umso stärker zum Tragen kommen. Die allen Verbrauchern vom Gesetz aufgezwungene Gleichheit kann zu einer ungleichen Behandlung derjenigen Gruppen führen, die mit den Instrumenten der modernen Verbraucherpolitik, etwa mit der Information oder mit der Rechtshilfe nichts anzufangen wissen. Das aber widerspricht den Zielen des EG-Vertrags, zu denen die Verbesserung der Lebensbedingungen *aller* Bürger im Gemeinsamen Markt und nicht nur der Mittel- und Oberschichten gehört. Auch dieser Bereich muß in Zukunft noch soziologisch erforscht werden, worauf wir hier nur hinweisen können, da eine solche Untersuchung im Rahmen unserer Arbeit nicht möglich war.

# Verzeichnis der wichtigen Gesetze

<b>Belgien</b>	<b>Nummer</b>
Gesetz über Abzahlungskäufe vom 9. Juli 1957, geändert am 8. Juli 1970 (Loi sur les ventes à tempérament)	156, 157, 159, 160, 163, 168, 170, 172, 172a, 173
Gesetz über die Kotrolle von Arzneimitteln vom 25. März 1964 (Loi sur le contrôle des médicaments)	48, 91
Gesetz über persönliche Kredite vom 5. März 1965 (Loi sur les prêts personels à tempérament)	163, 168
Fernunterrichtsgesetz vom 5. März 1965 (Loi sur l'enseignement par correspondance)	127, 148
Gesetz über Handelspraktiken vom 18. Juli 1971 (Loi sur les pratiques de commerce)	21, 26, 27, 42, 43, 44, 47, 49, 51, 56, 57, 59, 60, 66, 67, 69, 70, 72, 140
Reisevertragsgesetz vom 30. März 1973 (Loi sur le contrat de voyage)	149
Gesetzentwurf von 1977 zur Änderung des Gesetzes von 1971	26, 47, 51, 57, 59, 61, 67, 135, 140, 141, 143, 165, 172, 177, 179, 183, 184, 185, 193, 194
Gesetzentwurf über Verbraucherkredite von 1977	154, 166, 171, 172
Gesetz betreffend die Gesundheit der Verbraucher von 1977 (Loi rélatve à la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits)	43, 83, 88
<b>Bundesrepublik Deutschland</b>	
Abzahlungsgesetz von 1894, geändert 1969 und 1974	153, 156, 157, 158, 159, 160, 168
Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb von 1909, geändert 1965 und 1969	42, 43, 47, 60, 66, 67, 69, 70, 72, 195, 206

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957, geändert 1973	18, 59, 187
Gerätesicherheitsgesetz vom 24. Juni 1968, geändert 1979	37, 97
Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz vom 15. August 1974	26, 44, 48, 52, 83, 90, 99
Arzneimittelgesetz vom 24. August 1976	26, 48, 91
Fernunterrichtsschutzgesetz vom 24. August 1976	48, 122, 127, 148, 160
Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen vom 9. Dezember 1976	10, 23, 135, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 164, 177, 179, 181, 183, 184, 185, 187, 193, 197, 198
Reisevertragsgesetz vom 4. Mai 1979	149

## Dänemark

Vertragsgesetz von 1917 (geändert 1975)	23, 135, 141, 145, 146, 159, 178, 183, 184, 185, 198, 208
Gesetz über die Kontrolle von Monopolen von 1955	19, 187
Lebensmittelgesetz von 1973	83
Gesetz über Marktpraktiken vom 14. Juni 1974 (Lov om markedsføring)	4, 7, 8, 10, 23, 26, 33, 37, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 51, 59, 61, 62, 66, 67, 70, 72, 135, 145, 146, 159, 190, 192, 197, 209
Gesetz betreffend das Amt für Verbraucherbeschwerden vom 14. Juni 1974	7, 205
Arzneimittelgesetz von 1975	48, 91
Preisauszeichnungsgesetz von 1977	7, 21, 22, 27, 49, 168, 173
Gesetz über bestimmte Verbraucher-verträge von 1978	69, 71
Gesetz über den Reisegarantiefonds von 1979	128
Gesetz über Verbraucherkäufe von 1979	57, 130, 134, 140, 141

## Frankreich

Gesetz vom 1. August 1905 (Loi sur la répression des fraudes et falsifications en matière de produits et de services)	19, 26, 42, 43, 87, 98, 101
Fernunterrichtsgesetz vom 12. Juli 1971 (Loi sur l'enseignement à distance)	48, 122, 127, 148
Gesetz über Haustürkäufe vom 22. Dezember 1972 (Loi sur le démarchage à domicile)	69, 148

Loi Royer vom 27. Dezember 1973 (Loi d'orientation de commerce et d'artisanat)	3, 4, 16, 42, 43, 44, 45, 46, 56, 60, 61, 72, 195, 212
Gesetz über Verbraucherschutz und Infor- mation vom 10. Januar 1978 (Gesetz Nr 23) (Loi sur la protection des consom- mateurs de produits et de services)	10, 23, 26, 35, 58, 98, 101, 126, 135, 140, 143, 174, 191
Gesetz über Verbraucherkredite vom 10. Januar 1978 (Loi sur l'information et la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédits)	154, 157, 159, 160, 163, 168, 170, 171, 172, 173, 179, 181, 185
Gesetz betreffend die öffentliche Gesund- heit (Code de la santé publique)	48, 83

### **Großbritannien**

Warenverkaufsgesetz (Sale of Goods Act) von 1893, Sale of Goods (Implied Terms) Act von 1973	109, 130, 133
Lebensmittel- und Arzneimittelgesetz von 1955	48, 83, 91
Gesetz über restriktive Handelspraktiken (Restrictive Trade Practices Act) von 1956, geändert 1977	19
Gesetz über Handelsbezeichnungen (Trade Descriptions Act) von 1968, geändert 1972	26, 27, 42, 43, 44, 47, 49, 57, 63
Arzneimittelgesetz (Medicines Act) von 1968	48, 91
Gesetz betreffend unbestellte Waren (Unsolicited Goods Act) von 1971	71
Gerichtsverfassungsgesetz (Administra- tion of Justice Act) von 1973	209
Gesetz gegen unlautere Handelspraktiken (Fair Trading Act) von 1973	7, 19, 26, 33, 42, 47, 59, 63, 67, 70, 71, 197, 206
Konsumentenkreditgesetz (Consumer Credit Act) von 1974	8, 10, 69, 154, 156, 157, 159, 163, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 172a, 190, 209
Rechtshilfegesetz (Legal Aid and Advice Act) von 1974	203, 208
Gesetz betreffend die Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit (Health and Safety at Work Act) von 1974	97
Gesetz über den Reservefonds bei Luft- reisen (Air Travel Reserve Fund Act) von 1975	128

Gesetz gegen unlautere Vertragsbedingungen (Unfair Contract Terms Act von 1977)	115, 135, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 179, 183, 185, 197, 209
Gesetz über die Sicherheit der Verbraucher (Consumer Safety Act) von 1978	61, 98

### **Irland**

Gesetz über den Verkauf von Lebens- und Arzneimitteln (Sale of Foods and Drugs Act) von 1975; Gesetze über die Versorgung mit Lebens- und Arzneimitteln und Milch (Supply of Foods, Drugs and Milk Acts) von 1935 und 1936	83, 91
Gesetze über Mietkäufe (Hire-Purchase Acts) von 1946 und 1960	156, 157
Gesetz über industrielle Forschung und Standardisierung (Industrial Research and Standards Act) von 1961	98
Gesetz über restriktive Praktiken (Restrictive Practices Act) von 1972	19
Gesetz über die Information der Verbraucher (Consumer Information Act) von 1978	8, 26, 33, 42, 43, 44, 46, 47, 49, 59, 67, 192, 206
Gesetzentwurf über Warenkäufe und Leistungen (Sale of Goods and Supply of Services Bill) von 1978	57, 69, 71, 109, 130, 131, 133, 140, 142, 143, 145, 146, 156, 194, 197

### **Italien**

Dekret Nr 478 (betreffend Arzneimittel) von 1927	91
Bürgerliches Gesetzbuch von 1942 (Codice Civile)	37, 42, 43, 44, 51, 56, 66, 104, 109, 130, 131, 132, 140, 141, 142, 156, 158, 159, 164, 170, 180, 183, 184, 198
Lebensmittelgesetz vom 30. April 1962 (Nr 283)	26, 27, 42, 48, 83
Gesetz Nr 791 von 1977 (betreffend die Kontrolle von Haushaltsgeräten)	97

### **Luxemburg**

Lebensmittelgesetz vom 25. September 1953 (Loi ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels)	19
Abzahlungsgesetz vom 19. Mai 1961 (Loi sur les ventes à tempérament)	156, 157, 158, 172

Gesetz gegen restriktive Handelspraktiken vom 17. Januar 1970 (Loi concernant les pratiques commerciales restrictives)	19
Verordnung gegen den unlauteren Wettbewerb vom 23. Dezember 1974 (Règlement Grandducal concernant la concurrence déloyale)	42, 43, 56, 60, 66, 72
Arzneimittelgesetz vom 4. August 1975	48, 91
Gesetzentwurf über den Rechtsschutz der Verbraucher von 1978 (Projet de loi relatif à la protection juridique du consommateur)	69, 140, 158, 172, 178, 180, 183, 191, 209, 211

## Niederlande

Konsumgütergesetz vom 28. Dezember 1935 (Warenwet)	26, 27, 83, 85, 90, 99
Arzneimittelgesetz von 1958 (Wet op de genes middelen vor ziening)	91
Abzahlungsgesetz vom 13. Juli 1961 (Wet op het afbetalingsstelsel)	168, 170, 172a
Konsumentenkreditgesetz vom 5. Juli 1972 (Wet op het consumptief geldkrediet)	164, 168, 170, 172, 173
Gesetz über Haustürgeschäfte vom 7. September 1973 (Colportage Wet)	69, 157, 173
Gesetzentwurf über irreführende Werbung von 1975	42, 46, 47, 48, 60
Gesetzentwurf zum Warenwet von 1977	85, 86, 123
Geschenkegesetz vom 23. November 1977 (Wet beperking cadeaustelsel)	72
Gesetzentwurf über Verbraucherkäufe von 1978	23, 71, 106, 123, 136, 140, 142, 145, 146, 185

# Stichverzeichnis

- Verweis auf Randziffern.
- Amt für Verbraucherbeschwerden (DK)**, 4, 205, 206
- Arzneimittel, 15, 16, 18, 26, 29, 30, 42, 47, 48, 59, 62, 69, 80, 91-93, 100, 105, 116, 117
- Autos, 18, 69, 130, 139, 142, 146, 151, 156, 170, 206
- Auto-Reparaturen, 21, 24, 30, 39, 143, 156, 160, 196, 206
- Beweislast**  
bei Werbung, 46, 49, 57  
Fehler und Schäden, 92, 111, 118, 119, 134, 142  
Kausalität, 111, 118, 119  
Verschulden, 104, 106, 108, 110
- Beweislastumkehr, 46, 104, 179, 181, 193, 196
- Boycott, 38
- Bundeskartellamt (BRD), 18, 59, 187
- class action**, 212
- Defensore Civico (IT)**, 8, 192
- Dienstleistungen  
Informationen, 30, 33, 39  
Preisangaben, 21, 24  
Preiskontrolle, 15-18  
Qualität, 131, 137, 143  
Ratenzahlung, 160  
Sicherheit, 101, 120-121  
Werbung, 43, 45
- Direction générale de la concurrence et de la consommation (FR) 8, 16, 206
- Director General of Fair Trading (UK), 8, 16, 19, 21, 26, 33, 47, 69, 61, 63, 67, 74, 146, 187, 192, 206
- Director of Consumer Affairs (IR), 8, 26, 33, 42, 47, 59, 63, 67
- Fehler**, 42, 57, 106, 109, 130, 131, 134, 136, 140, 142, 143, 159  
arglistige Täuschung, 132, 142  
Fehlertypen, 104, 109, 119
- Fernunterrichtskurse, 30, 48, 122, 127, 137, 147, 148, 151, 163
- Finanzierte Abzahlungskäufe, 156, 159, 160, 170, 172a
- Finanzierte Dienstleistungen, 160
- Freizeichnungsklauseln, 14, 30, 106, 110, 115, 122, 130, 131, 132-135, 137-139, 141-143, 145, 146, 178, 179, 183, 184, 190, 198, 199
- Garantien**, 33, 57, 86, 97, 108, 130, 140-143, 146, 149, 150
- Gebrauchtwaren, 142, 150
- Gerichtsstandsklauseln, 200, 209
- Gütekennzeichen, 35, 39, 97, 98
- Haftung**  
Dienstleistungen, 131, 137, 143  
Fahrlässigkeit, Verschulden, 37, 45, 104, 106, 108, 115, 118, 132, 141, 146, 149  
für Angestellte, 104, 110  
Produkthaftung, 9, 11, 26, 81, 89, 92, 95, 98, 102-106, 109, 112-114, 117-122, 129-132, 134, 136, 140-142, 145, 150  
quasi-vertragliche Haftung, 106, 109  
Staatshaftung, 116  
Stellvertreterhaftung, 110  
Test-Institutionen, 37  
Verkäuferhaftung, 130, 136, 138-142, 145  
Verschuldenshaftung, 105

- Versicherungen, 117  
 Werbung, 44, 45  
 Haftungsbegrenzung, 114, 193  
 Haushaltsgeräte, 20, 26, 30, 34, 39, 62,  
 84, 97, 98, 156, 172a, 196  
 Haustürgeschäfte, 9, 11, 67-69, 76, 157,  
 163, 173
- Informationspflichten**, 26-31  
 Sicherheit, 104  
 Verbraucherkredit, 157, 163, 168  
 Werbung, 44, 47-48
- kollektive Geltendmachung von Ansprüchen**, 4, 5, 11, 18, 60, 63,  
 186, 193, 195-197  
 kollektive Informationssysteme, 32-35  
 kollektives Aushandeln von Vertrags-  
 bedingungen, 196  
 kosmetische Artikel, 15, 18, 22, 26, 27,  
 28, 30, 42, 48, 62, 69, 90, 98, 100, 130  
 Kreditauskunft, 172a, 175  
 Kreditkarten, 166  
 Kreditvermittler, 165, 175
- law shops**, 204  
 Leasing, 151, 154, 157, 172a  
 Lizenzierung von Verbraucherkrediten,  
 8, 154, 165, 172a
- Monopolies and Mergers Commission (UK)**, 16, 19  
 Monopolbehörde (DK), 16, 19, 21, 22,  
 187, 196
- Norm-Institutionen**, 34, 35, 96, 98, 100  
 Normung von Packungen, 22, 27
- Office of Fair Trading (UK)**, 7, 8, 49, 56,  
 59, 62, 149, 154, 172a, 187, 195, 196
- Preise**  
 Festpreise, 15, 16, 18, 19, 20  
 Grenzen, 15, 16  
 Sonderangebote, 46, 49  
 Preisempfehlungen, 18, 19, 49  
 Preiserhöhungen, 5, 14-16, 18, 23, 24  
 Preiserhöhungsklauseln, 14, 23, 24  
 Preisindexklauseln, 14, 15, 23, 24  
 Preisinformation, 14, 16, 18, 21, 24, 42,  
 46, 48, 49  
 Preiswerbung, 47-49
- Produktstandards, 33-35, 85, 87, 95-98,  
 100, 105, 115
- Ratenkäufe (Abzahlungsgeschäfte)**, 69,  
 153, 155-158, 160, 163, 168, 170,  
 172, 172a, 174, 175, 209  
 Rechtsberatung, 3, 200-204, 206  
 Rechtshilfe, 208  
 Reinigungsmittel, 18, 22, 26, 27, 38, 39,  
 99  
 Reiseverträge, 11, 30, 39, 68, 122, 128,  
 137, 149, 151, 156, 160, 206  
 Rückruf von Produkten, 88, 94, 97, 98
- Selbstkontrolle**, 10  
 Marktpraktiken, 74  
 Sicherheit, 96  
 unlautere Vertragsbedingungen, 196  
 Werbung, 62  
 Service de la répression des fraudes (FR),  
 8, 58, 88  
 Schadenersatz, 33, 37, 42, 43, 45, 57, 60,  
 63, 79, 106, 109, 113, 160, 171, 181,  
 206, 212  
 Schiedsverfahren, 12, 206  
 Schlußverkäufe, 21, 73  
 Sicherheitskontrolle, 92, 95, 97, 100, 112,  
 119  
 standardisierte Verpackungen, 22, 27
- Tabak, Zigaretten**, 18, 26, 52, 53, 59  
 technische Geräte, 97, 130, 139, 146, 207  
 Textilien, 26, 28, 30, 39, 130
- unaufgeforderte Zusendung von Waren**,  
 67, 71, 76  
 unlautere Vertragsbedingungen, 1, 3, 4,  
 8, 11, 14, 15, 23, 24, 33, 135, 151,  
 158, 176-199, 200
- Verbraucherkredit**, 4, 5, 7, 8, 11, 30, 33,  
 40, 48, 151-175, 190, 200, 209  
 Verbraucher-Ombudsmann (DK), 4, 7,  
 8, 26, 33, 42, 44, 46, 47, 52, 60, 63,  
 67, 70, 74, 146, 189, 190, 192, 195,  
 196
- Verbraucherorganisationen**  
 Gewerkschaften, 2, 4  
 halbprivate, 5, 32, 62  
 Klagebefugnis, 60, 74, 193, 212  
 private, 3, 4, 11, 32, 62  
 Schadenersatz, 57, 60  
 Rechtsberatung, 204

Verbraucherrepräsentation, 1-5, 7, 12, 16, 32, 34, 39, 60, 62, 85, 96, 100, 191, 206  
Verkaufsverbot für gefährliche Produkte, 88, 92, 94, 97, 98  
Verfahren für niedrige Streitwerte, 210-211  
vergleichende Tests, 2, 4, 5, 25, 36, 37, 39, 122  
Verhaltenskodici (UK, IR), 33, 74, 196, 206  
Verhandlungsmethode, 10  
  Marktpraktiken, 74  
  unlautere Vertragsbedingungen, 186, 192, 195, 199  
  Werbung, 59  
Versandhandel, 71, 73, 206  
Versicherungsverträge, 15, 17, 30, 69, 116, 131, 185, 289, 209  
vertragliche Rechtsbehelfe  
  Ersatzlieferung, 130, 136  
  Minderung, 130, 134, 139, 146  
  Nachbesserung, 130, 131, 134, 136, 137, 140  
  Rücktritt vom Vertrag, 23, 24, 74, 78, 140, 157, 173, 181  
  Schadenersatz, 130, 136, 139, 141  
  Wandelung, 130, 134, 139, 146  
Vertragsstrafklauseln, 151, 157, 158, 164, 168, 181  
Verzug, 30, 128, 153-155, 157-159, 163, 164, 172-174

**Wartungs-Service**, 33, 146, 150  
**Werbung**  
  Berichtigungswerbung, 62-64  
  Beweislast, 46, 49, 59  
  Fahrlässigkeit, 45, 57  
  für alkoholische Getränke, 52  
  für Arzneimittel, 48  
  für Fernunterrichtskurse, 48  
  für Kredite, 151, 154, 165, 173  
  für Reisen, 21  
  für Zigaretten, 52, 53, 59  
  Garantien des Werbenden, 57  
  Informationspflichten, 47, 48  
  irreführende Werbung, 1, 3, 5, 11, 40-49, 50, 54, 56-59, 130, 142, 146  
  Preiswerbung, 49  
  Radio- und Fernsehwerbung, 52  
  Schadenersatzklage, 57  
  Selbstkontrolle, 10, 62  
  unlautere Werbung, 43, 47, 51, 62  
  Unterlassungsklage, 15, 42, 45, 54, 56, 59, 60, 62, 63  
  vergleichende Werbung, 41, 49, 50, 51  
  Widerrufsfristen, 68, 69, 153, 154, 157, 159, 163  
**Zinssätze**, 154, 157, 163, 164, 167-171, 175  
Zugaben, 72, 76  
Zusammensetzung von Produkten, 26, 28, 39, 42, 44, 86, 90, 92, 98