

Verbraucherrechte müssen effektiv durchgesetzt werden!

Stellungnahme zur Novelle des Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes sowie der 10. Kartellrechtsnovelle

Zum Weltverbrauchertag 15.3.2020

Verbraucherrechte, die nur auf dem Papier stehen und nicht durchgesetzt werden können, helfen den Verbrauchern nicht. Genau dies, ein Zurückbleiben der gelebten Rechtslage gegenüber den Rechten auf dem Papier, ist aber in vielen Bereichen des Verbraucherrechts traurige Realität; Rechte, die nur auf dem Papier stehen, fördern jedoch den Unmut der Bürgerinnen und Bürger und sind Wasser auf die Mühlen von Populisten. Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg fordert daher Politikerinnen und Politiker anlässlich des Weltverbrauchertags 2020 auf, den Verbraucherrechtsvollzug und den Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zum Recht insbesondere bei den aktuell verhandelten Novellen des Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes sowie des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB – 10. Kartellrechtsnovelle) konsequent zu stärken.¹

a) Zur Novelle des Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes

1. „Schwarze Schafe“ vom Markt nehmen!

Unverändert stellen Verbraucherzentralen und Verbraucherjournalisten eine Vielzahl von Anfragen fest, die sich auf Unternehmer beziehen, deren Geschäftsmodell wesentlich auf unlauteren Geschäftsmethoden aufbaut. Hier sind beispielsweise haushaltsnahe Dienstleistungen wie Schlüsseldienste, Rohrreiner, aber auch der Vertrieb von Waren (jüngst z. B. stark überteuerter Wein an Senioren) und Dienstleistungen zu nennen. Hiergegen sollte durchgreifend mit Gewerbeuntersagungsverfügungen bzw. der Rücknahme von Gewerbe- bzw. Berufsausübungserlaubnissen vorgegangen werden.

¹ Eine umfassende Analyse des Verbraucherrechtsvollzuges mit thematisch breiteren Forderungen enthält das Positionspapier der Verbraucherkommission „Verbraucherrechte effektiv durchsetzen! Kollektiven Rechtsschutz stärken und mit behördlicher Rechtsdurchsetzung verzahnen“. Die Verbraucherkommission unterstreicht darin die Rolle der Verbraucherverbände, Rechte der Verbraucher im Wege des kollektiven Rechtsschutzes durchzusetzen. Dieses zivilgesellschaftlich fundierte Element gilt es auszubauen und zu stärken, wie in dem Positionspapier im Einzelnen dargelegt wird. Auch die Bundesländer sind im Hinblick auf behördliche Strukturen gefordert. In dieser Stellungnahme geht es um die Verzahnung von kollektivem Rechtsschutz und behördlichem Rechtsvollzug im Rahmen der angegebenen zwei Gesetzgebungsverfahren.

Sowohl diese Stellungnahme als auch das Positionspapier baut auf den Ergebnissen des Verbraucherforschungsforums am 26. und 27. September 2019 in Karlsruhe zum Thema „Verbraucherrechte verwirklichen! Der richtige Instrumentenmix für einen wirkungsvollen Verbraucherrechtsvollzug“ auf, bei dem eine vertiefte wissenschaftliche Diskussion, begleitet von Praktikern stattfand. Nähere Informationen unter: <https://www.hs-pforzheim.de/verbraucherforschungsforum>. Dort findet sich insbesondere die digitale Version der Postersession. Eine umfassende Publikation erscheint in Kürze: Brönneke/Bietz/Willburger, Verbraucherrechtsvollzug. Zugang der Verbraucher zum Recht. Baden-Baden (Nomos) 2020.

Klagebefugten Verbänden ist eine entsprechende Antragsbefugnis an die zuständigen Behörden einzuräumen.²

2. Von Verbänden gegen Einzelunternehmen errungene Gerichtsurteile sollen für die gesamte Branche allgemeinverbindlich werden

Soweit Verbraucherverbände vor Gericht erfolgreich waren und damit eine Unterlassung einer rechtswidrigen Handlung oder die Beseitigung der Folgen dieser Handlung gegenüber einem einzelnen Unternehmen durch eine nicht mehr anfechtbare Entscheidung erstritten haben, sollte es ihnen ermöglicht werden, beim Bundesamt für Justiz einen Antrag auf Allgemeinverfügung zu stellen. Eine daraufhin nach pflichtgemäßem Ermessen der Behörde erlassene Allgemeinverfügung soll zwei Zielrichtungen haben:

- a) die Untersagung bestimmter Handlungen für die gesamte Branche bzw. alle in Betracht kommenden Unternehmen.
- b) die Anordnung einer Rückabwicklung / Schadenswiedergutmachung in den Fällen, in denen die Unternehmen genau wissen, wer geschädigt wurde.³

3. Befugnisse des Bundesamtes für Justiz auf Fälle der Inländerbetroffenheit ausdehnen

Das Bundesamt für Justiz erhält im Rahmen des Verbraucherrechtsdurchsetzungsgesetzes besondere Kompetenzen, um bei grenzüberschreitenden europäischen Sachverhalten einzuschreiten. Diese Kompetenzen sollten entsprechend dem Vorschlag des Bundesrats auf Fälle von Inländerbetroffenheit ausgedehnt werden. Es ist geradezu absurd, wenn das Bundesamt ohnehin im Rahmen von Amtshilfeersuchen oder grenzüberschreitenden Aktionen aktiv wird und mit Fällen konfrontiert ist, die Verbraucherinnen und Verbraucher im Inland gleichermaßen betreffen, wie solche im EU-Ausland und wenn die Behörde in diesen Fällen nicht ebenso zugunsten der Verbraucher, die ihren Wohnsitz in Deutschland haben, vorgehen kann. Dies sollte – verbunden mit einem Aufgreifensermessen – ermöglicht werden. Der Bundesrat hat einen angemessenen, die Kompetenzen des Amtes zurückhaltend erweiternden Gesetzesvorschlag unterbreitet.⁴ Durch Übernahme dieses Vorschlages kann eine Inländerdiskriminierung

² Dieses Recht sollte so, wie es sich im Umweltrecht bewährt hat, als subjektives Recht auf rechtsfehlerfreie Entscheidung ausgestaltet werden; damit kann eine rechtsfehlerfreie Ausübung der Gewerbeordnung mit rechtsförmigen Mitteln (innerbehördlicher Widerspruch und notfalls Klage vor dem Verwaltungsgericht) eingefordert werden. Es kann daran gedacht werden, in der Gewerbeordnung zudem eine – dann vorrangig zu nutzende – Ermächtigung der Behörden einzuführen, derartige Tätigkeiten zu untersagen.

³ Dem BJA soll eine (rechtlich gebundene) Ermessensentscheidung zustehen, dem Antrag stattzugeben, um ihm zu ermöglichen, die Marktbedeutung der Handlung / Unterlassung einschätzen und auch in Bündelung ihrer Verwaltungsressourcen nicht jeder Sache nachgehen zu müssen. Eine gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidung des BJA ist durch eine Anfechtungsklage durch die Wirtschaft bzw. Verpflichtungsklage durch den Verband möglich, wobei das Gericht / der Gerichtszweig, bei dem das entsprechende Ausgangsurteil erstritten wurde, zuständig sein sollte, d. h. i.d.R. wird der Zivilrechtsweg gegeben sein.

⁴ BT-Drucksache 19/17295, S. 2 „§ 4 wird wie folgt gefasst: § 4 Befugnisse bei Inländerbetroffenheit (1) *Ergeben sich durch ein eingehendes Amtshilfeersuchen nach Kapitel III der Verordnung (EU) 2017/2394, daraufhin eingeleitete Ermittlungen oder durch koordinierte Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen im Sinne*

zu Lasten der in Deutschland lebenden Verbraucherinnen und Verbraucher vermieden werden.

b) Zur 10.Kartellrechtsnovelle

Gerade bei international tätigen marktstarken Unternehmen aber auch bei Geschäftsmodellen, die von außen für Verbraucherverbände kaum durchschaubar sind, sollte das Bundeskartellamt in voller Schärfe eingreifen können. Dies ist derzeit nur sehr begrenzt der Fall, wie das vom OLG Düsseldorf einstweilen wegen möglicher fehlender kartellrechtlicher Voraussetzungen gestoppte Vorgehen gegen Facebook aufgrund der dort massenhaft begangenen Verstöße gegen Datenschutzvorschriften zeigt. Die Verbraucherkommission fordert daher, dass das Bundeskartellamt in einschlägigen verbraucherrechtlichen Sachverhalten alle kartellrechtlichen Befugnisse einsetzen kann und nicht nur auf Sektorenuntersuchungen und die Rolle als „amicus curiae“ beschränkt bleibt.

des Kapitels IV der Verordnung (EU) 2017/2394 tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass ein inländisches Unternehmen auch zu Lasten von Verbrauchern im Inland gegen Unionsrecht zum Schutz der Verbraucherinteressen nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/2394 verstößt, kann die zuständige Behörde ein innerstaatliches Durchsetzungsverfahren eröffnen.

(2) Über die Verfahrenseinleitung entscheidet die zuständige Behörde [... hier wird abweichend vom Bundesratsvorschlag die Formulierung „entsprechend § 40 VwVfG“ = in rechtlich gebundenem Ermessen entsprechend allgemeinen Ermessensregeln vorgeschlagen.]

(3) Die Befugnisse nach der Verordnung (EU) 2017/2394 in Verbindung mit diesem Gesetz stehen der zuständigen Behörde auch im innerstaatlichen Durchsetzungsverfahren zu. (4) Das innerstaatliche Durchsetzungsverfahren wird unabhängig vom Verfahren nach der Verordnung (EU) 2017/2394 geführt.“