Verbraucherrechte effektiv durchsetzen!
Kollektiven Rechtsschutz stärken und mit behördlicher Rechtsdurchsetzung verzahnen

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. Von der europäischen Ebene gehen in diesem Zusammenhang Impulse für eine Stärkung des behördlichen Rechtsdurchsetzung aus.[1] In Deutschland steht eine Kartellrechtsnovelle an,[2] bei der sich die Frage stellt, ob das Kartellrecht und die Kartellbehörden wie in anderen europäischen Ländern oder in den USA neben dem freien Wettbewerb gleichermaßen die kollektiven Verbraucherinteressen schützen sollen. Zudem soll auch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationsgesellschaft BSI eine Erweiterung der Aufgaben und Kompetenzen in Richtung Verbraucherschutz erhalten[3] – eine angesichts der nicht abreißenden Welle großer Datenlecks überfällige Entwicklung. Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg nimmt diese Entwicklungen zum Anlass für ein Positionspapier, dessen Ziel es ist, Defizite bei der Durchsetzung des Verbraucherrechts durch geeignete Instrumente zu schließen; dabei werden Anregungen aus bisherigen Forderungspapieren aufgegriffen und zusammengeführt.

Dieses Hintergrundpapier 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[4].

[1] Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.345.01.0001.01.DEU&toc=OJ:L:2017:345:TOC;

[2] 10. GWB-Novelle zur mit den Schwerpunkten wettbewerbspolitischer Fragestellungen, die sich durch die fortschreitende Datenökonomie, der Verbreitung von Plattformmärkten und durch die „Industrie 4.0.“ ergeben, weitere Informationen unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digital-made-in-de/gestaltung-einer-digitalen-ordnungspolitik-1547010 (letzter Besuch 3.9.2019).

[3] Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom März 2018, Z. 1902-1905: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1

[4] Nähere Informationen und Anmeldung unter: https://www.hs-pforzheim.de/verbraucherforschungsforum. Dort findet sich insbesondere die digitale Version der Postersession. Eine umfassende Publikation ist im Februar 2020 in Produktion und erscheint in Kürze: Brönneke/Bietz/Willburger, Verbraucherrechtsvollzug. Zugang der Verbraucher zum Recht. Baden-Baden (Nomos) 2020.

1. Defizite bei den Rechtsschutzmöglichkeiten führen zu einer mangelhaften Umsetzung der Verbraucherrechte in der Praxis

"In der EU gelten seit 1987 die strengsten Verbraucherschutzvorschriften weltweit, wobei die Verbraucher über umfassende Verbraucherrechte verfügen."[5] Ohne effektiver Durchsetzungsmöglichkeiten für diese umfassenden Verbraucherrechte, bleiben diese jedoch wirkungslos. Neben der Bereitstellung von Verbraucherrechten muss daher auf das Thema Rechtsbehelfe verstärktes Augenmerk gerichtet werden.

Grundsätzlich kann dabei unterschieden werden zwischen den folgenden Durchsetzungskonstellationen, die auch strukturgebend für dieses Diskussionspapier sind.

- <u>Rechtsdurchsetzung unter Beteiligung staatlicher Strukturen (public enforcement)</u>
    - Privatrechtlich gerichtliche Durchsetzung
        - Die privatrechtliche Durchsetzung beschreibt den Individualrechtsschutz im Sinne einer individuellen Einzelklage einerseits. Verbraucher haben die Möglichkeit, ihnen zustehende Rechte individuell vor Gericht durchzusetzen.[6]
        - Sie beschreibt aber auch den kollektiven Rechtsschutz andererseits (u. a. Sammelklagen, Musterfeststellungsklagen, Verbandsklagen). Dabei handelt es sich dabei um einen Durchsetzungsmechanismus, der die Durchsetzung kollektiver Verfahren wie beispielsweise Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren von garantierten Rechten beschreibt.
    - Behördliche Durchsetzung
        - Neben der privatrechtlichen Durchsetzung ist die behördliche Durchsetzung eine Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung.[7] Im Kern geht es dabei darum, ob die Durchsetzung des Verbraucherrechts einer Behörde übertragen werden sollte, etwa einer bestehenden Behörde wie dem Bundeskartellamt oder aber einer neu zu schaffenden Verbraucherschutzbehörde. Im Kontext der behördlichen Durchsetzung durch die Verwaltung wird auch die Begrifflichkeit Rechtsvollzug verwendet und somit die Exekutivmacht der Verwaltungsbehörden zum Ausdruck gebracht.
    - Außergerichtliche Streitbeilegung
        - Hierunter sind alternative Streitbeilegungsmodelle zu verstehen (alternative dispute resolution [ADR]) wie Mediation und Schlichtung,

[5] Mitteilung der Kommission vom 11.4.2018, COM(2018) 183 final, S. 1.
[6] Micklitz/Wechsler, The Transformation of Enforcement (2016), S. 3-5.
[7] Vgl. Micklitz, Behördliche Rechtsdurchsetzung in Deutschland – Potenziale und Perspektiven für den Verbraucherschutz, 2017, in: Schulte-Nölke, Neue Wege der Durchsetzung des Verbraucherrechts (2017).

die jedoch innerhalb staatlicher oder staatlich anerkannter Stellen abgewickelt werden. Sie dienen dazu, den Zugang des Einzelnen zu einem effektiven Rechtsschutz zu vereinfachen. Im Kern legt das 2019 novellierte Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) den Grundstein für den Ausbau der außergerichtlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten.

- Private Rechtsdurchsetzung jenseits staatlicher Strukturen (private enforcement)
    - Hierbei sind alternative Streitbeilegungsverfahren zu nennen wie unter der außergerichtlichen Streitbeilegung, die jedoch jenseits der staatlichen oder staatlich anerkannten Strukturen passieren und ebenfalls zur Lösung niederschwelliger Möglichkeiten der Konfliktbeilegung dienen, ohne dass diese Stellen jedoch die Kriterien der Neutralität, Orientierung am Recht und Professionalität erfüllen müssen, die Verbraucherschlichtungsstellen nach VSBG kennzeichnen.

In der deutschen Rechtslandschaft ist die Durchsetzung der dem wirtschaftlichen Verbraucherschutz dienenden Rechtsnormen weitestgehend privatrechtlich organisiert, ergänzt durch bestimmte Schwerpunkte in der öffentlichen Rechtsdurchsetzung unter Beteiligung staatlicher Strukturen. Der gesundheitliche bzw. technische Verbraucherschutz (namentlich insbesondere das Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht) sind dagegen im Wesentlichen öffentlich-rechtlich organisiert.

Die Möglichkeiten der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung sind gut erforscht. Aufgrund des finanziellen und zeitlichen Aufwandes nehmen einzelne Verbraucher aufgrund einer Kosten-Nutzen-Kalkulation ihre zivilrechtlichen Klagemöglichkeiten kaum wahr. Man spricht von einem „rationalen Desinteresse“ an der Rechtsdurchsetzung.[8] Dies führt zu Abweichungen vom objektiven Recht, die dem Rechtsstaat nicht gleichgültig sein können. Daher ist die Ergänzung der individuellen Rechtsdurchsetzung durch kollektiven Rechtsschutz essenziell. Folgerichtig setzt die Durchsetzung des Verbraucherrechts in Deutschland besonders auf den kollektiven zivilrechtlichen Rechtsvollzug durch zivilrechtliche Verbandsklagen, die insbesondere von Verbraucherverbänden erhoben werden können (zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung). Auf europäischer Ebene findet sich dieses Modell auch in Österreich; im Übrigen dominiert ein behördlicher Vollzug des Verbraucherrechts.

Das deutsche Modell der vorwiegend privatrechtlich gerichtlichen Durchsetzung mit den Komponenten Individualrechtsschutz und kollektiver Rechtsschutz hat sich in den Bereichen bewährt, in denen effektive Verbandsklagen zur Verfügung stehen und die Reichweite des kollektiven Rechtsschutzes nicht durch faktische und rechtliche Hinder-

[8] Waclawik, Die Musterfeststellungsklage, NJW (2018), S. 2921.

nisse in Frage gestellt wird. Dies ist durch verschiedene Untersuchungen deutlich belegt.[9] Insofern stellt sich aus Sicht der Verbraucherkommission nicht die Frage eines Paradigmenwechsels im Sinne einer Abkehr von den zivilrechtlichen Rechtsschutzinstrumenten hin zu einem diesen ersetzenden behördlichen Rechtsvollzug. Der deutsche (und österreichische) Weg einer weitgehend zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung ist insgesamt richtig und sollte an einzelnen Stellen durch eine behördliche Rechtsdurchsetzung und die intelligente Verzahnung der unterschiedlichen Modelle ergänzt werden. Insbesondere beinhaltet das deutsch/österreichische Modell ein zivilgesellschaftliches Element, das auch und gerade in europäischem Maßstab Vorbildcharakter hat.

Zugleich bedingt aber eine intelligente Verzahnung eine Adaption und Verbesserung der Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes sowie die Neudefinition behördlicher Rechtsdurchsetzung. Ziel muss es sein, die spürbaren Rechtsdurchsetzungsdefizite bei Verbraucherrechten abzubauen. Die von der Verbraucherkommission identifizierten Handlungsräume sind dabei:

a) die konsequente Stärkung der kollektiven zivilrechtlichen Rechtschutzinstrumente (hierzu näher unter 2.),

b) die Ergänzung der zivilrechtlichen Rechtsschutzinstrumente durch behördliche Rechtsdurchsetzung, um auf diese Weise einige eklatante Defizite im Verbraucherrechtsvollzug mit überschaubarem Aufwand und für den Staat kostenneutral bis kostensparend zu beheben. Zivil- und öffentlich-rechtliche Instrumente sind dafür sinnvoll zu verzahnen und aufeinander abzustimmen (siehe 3.),

c) die Stärkung der außergerichtlichen alternativen Verbraucherstreitbeilegung (siehe 4.),

d) und die Stärkung der weiteren Rahmen- bzw. Erfolgsbedingungen für einen effektiven Verbraucherrechtsvollzug (hierzu 5.).

2. Defizite bei kollektiven Rechtschutzinstrumenten abbauen, Lücken schließen!

2.1. Unrechtsgewinnabschöpfung

Die zivilrechtlichen Verbandsklagemöglichkeiten weisen zum Teil Defizite auf, die diese Verbandsklagemöglichkeiten unnötig entwerten. Vielfach als „zahnloser Tiger“

[9] Im Hinblick auf die Verbraucherverbandsklagen etwa: *Halfmeier*, 50 Jahre Verbraucherverbandsklage. Möglichkeiten und Grenzen kollektiver Rechtsschutzinstrumente. Bilanz und Handlungsbedarf; aus Sicht der Verbraucherverbände selbst: *Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.*, Recht durchsetzen – Verbraucher stärken. Möglichkeiten und Grenzen kollektiver Klageinstrumente; *Keßler*, Verbraucherrechte wirksam durchsetzen. Ansatzpunkte für eine Stärkung kollektiver Rechtsdurchsetzung; *Meller-Hannich/Höland*, Gutachten Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente. Im Hinblick auf Umweltverbandsklagen siehe ferner: *Bizer/Ormond/Riedel*, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht; *Radespiel*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage; *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage; *Schmidt/Zschiesche*, NuR 2003, 16ff; *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 225ff.; *Führ/Schenten/Schreiber/Schulze/Schütte*, Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG).

werden die Klagemöglichkeiten auf Unrechtsgewinnabschöpfung nach § 10 UWG angesehen.[10] Dabei sind sie geeignet, ökonomische Anreize für die Missachtung der Verbraucherrechte zu begrenzen.[11] Eine rechtspolitisch aus Einschätzung der Verbraucherkommission unsinnige Hürde stellt das Vorsatzerfordernis dar: Die Unrechtsgewinnabschöpfung dient dazu, zu Unrecht erwirtschaftete Gewinne abzuschöpfen. Dies hat mit einem Verschuldenserfordernis nichts zu tun und wird in ähnlichen rechtlichen Konstellationen (namentlich ungerechtfertigte Bereicherung nach §§ 812ff. BGB) auch nicht gefordert.

Weiter ist die Unrechtsgewinnabschöpfung mit erheblichen Prozesskostenrisiken auf Seiten der klagebefugten Verbände verknüpft, denen keinerlei Einnahmen für die „Kriegskasse“ im Erfolgsfall gegenüberstehen. Vorstände der Verbraucherorganisationen, die ggf. persönlich haften, wenn der Verband in die Zahlungsunfähigkeit rutschen sollte, werden aus nachvollziehbaren Gründen nur in sehr überschaubarem Umfang derartige Klagen betreiben. Eine sinnvolle Lösung hat Fezer aufgezeigt, der mit erstrittenen Unrechtsgewinnen einen Fonds speisen will, durch den dann die Verbraucherrechts-Vollzugstätigkeit der Verbände rückfinanziert werden kann.[12] Damit hat die einzelne Klage kein unmittelbares finanzielles Interesse für den klagenden Verband; andererseits können Risiken durch den Fonds übernommen und ausgeglichen werden. Zudem handelt es sich um ein sinnvoll selbstregulierendes System: Je mehr Rechtsbrüche mit Unrechtsgewinnen entstehen, desto stärker werden tendenziell die Einnahmen des Fonds ausfallen. Den Unternehmen bleibt es anheimgestellt, durch Rechtstreue die finanziellen Grundlagen und damit den Umfang der Klagetätigkeit der Verbände zu beschränken.

2.2. Schadensersatz bei kollektiven Schädigungen von Verbrauchern

Die Durchsetzung von berechtigten Schadensersatzforderungen ist für Verbraucher aus verschiedenen Gründen außerordentlich schwierig: Bei kleinen und mittleren Beträgen stehen der finanzielle Aufwand bzw. das Prozesskostenrisiko und zudem der zeitliche und emotionale Aufwand regelmäßig in keinem Verhältnis zu dem zu erwartenden Ertrag einer solchen Klage; das ist die Ursache für die bereits angesprochene „rationale Apathie“. Bei größeren Beträgen besteht regelmäßig finanzielle Ungleichheit zwischen Verbrauchern und Industrie. Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist ihr

[10] siehe auch Stellungnahme Nr. 36 der VK BW vom 25.03.2015: Lebensmittelskandale – und danach?

[11] Sie führen dazu, dass Einnahmen und Gewinne, die auf die Missachtung des Verbraucherrechts zurückzuführen sind, an die Staatskasse abzuführen sind. Damit wird die auf dem Rechtsbruch basierende ungerechtfertigte Bereicherung der Unternehmen abgeschöpft. Allerdings weist Tofigh zu Recht darauf hin, dass dies Anreize zum Rechtsbruch nur teilweise mindert. Schließlich ist es – wenn allein auf die Gewinnerzielung geachtet wird – rational, damit zu kalkulieren, dass nicht jeder Rechtsbruch aufgedeckt wird und zu einer Rückerstattung der Unrechtsgewinne führen wird. Damit rechnet es sich umso mehr, Verbraucherrechte zu missachten, je schlechter der Vollzug funktioniert und insbesondere auch je mehr Unrechtsgewinne bei den Unternehmen verbleiben.

[12] Fezer, Karl-Heinz: Zweckgebundene Verwendung von Unrechtserlösen und Kartellbußen zur Finanzierung der Verbraucherarbeit, Expertise für das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2012, abrufbar auf der Homepage des FIW: http://www.fiw-online.de.

Fall häufig der einzige Rechtsstreit, den sie (in einer vergleichbaren Angelegenheit) tatsächlich durchführen bzw. durchgeführt haben.[13] Das macht nicht nur die Erfolgsaussichten schwer abschätzbar, sondern es lohnen sich auch Honorarvereinbarungen mit Anwälten nicht, die aber durchaus erforderlich sein können, um einen häufig erheblichen Arbeitsaufwand für dieselben angemessen zu vergüten und so dafür zu sorgen, dass die Anwälte hinreichend Zeit in die juristische Durchdringung der Sache investieren, um erfolgreich klagen zu können. Für die Industrie handelt es sich schon bei einem Gruppenschadensfall dagegen um ein Ereignis, das eine „teure" juristische Abwehr rechtfertigt. Auch werden sich für die Industrie in ihrem Produktsegment ähnliche Rechtsstreitigkeiten eher wiederholen, was zu einer größeren Kenntnis der juristischen Fallstricke führt, aber auch wiederum mehr Aufwand in der Sache als für einzelne Verbraucher rechtfertigt.

Abhilfe können hier Gruppenklagen liefern. Dagegen wird in Deutschland regelmäßig das Gespenst der amerikanischen Class-Actions ins Feld geführt. Dies sind irrationale Befürchtungen, die von interessierter Seite geschürt werden: Lange ist erforscht und belegt, dass unerwünschte Effekte dieser amerikanischen Form der Class-Actions (wie z. B. der immer wieder bemühte Strafschadensersatz oder finanziell übermäßige Anreize für darauf spezialisierte Anwaltskanzleien) durch eine verfassungskonform ausgestaltete deutsche oder europäische Gruppenklage sehr einfach vermieden werden können.[14]

Bereits bisher ließen sich auf der Grundlage einer Klage aus abgetretenem Recht, die nach § 8 Abs. 1 Nr. 4 RDG für Verbraucherzentralen erlaubt ist, Schadensersatzansprüche von Verbrauchern bündeln und gemeinsam vor Gericht geltend machen.[15] Anders als in einer Reihe spektakulärer Fälle in Österreich, wo eine entsprechende Klage aus abgetretenem Recht schon früher bestand, konnten über diese Form der gebündelten Verbandsklage aus abgetretenem Recht zwar erhebliche Achtungserfolge erzielt werden. Wie jedoch der vormalige Vorstand der in dieser Sache besonders aktiven Verbraucherzentrale Hamburg Hörmann eindrucksvoll darlegte,[16] war es – trotz eindeutiger Rechtslage und entsprechender gerichtlicher Erfolge – nicht möglich auch nur annähernd alle Geschädigten zu vertreten und so zu Schadensersatz für die Betroffenen zu kommen. Die beklagten Unternehmen konnten – trotz der juristischen Schlappen – die unrechtmäßig eingenommenen Gelder in Millionenhöhe behalten.

Die nunmehr eingeführte Verbandsmusterklage ist ein Schritt in die richtige Richtung. Sie geht indes nicht weit genug.[17]

---

[13] Bezieht man dies auf die Durchführung einer Klage, so ist bzw. wäre es häufig der erste und einzige Fall den sie überhaupt vor Gericht bringen; jedenfalls aber in vergleichbaren Angelegenheiten haben Verbraucherinnen und Verbraucher in aller Regel keine Erfahrungen, auf die sie zurückgreifen können.
[14] So z.B. Stadler, in:
[15] Bei der Einziehung von Forderungen von Verbrauchern können Verbraucherzentralen und andere mit öffentlichen Mitteln geförderte Verbraucherverbände Verbraucher darüber hinaus im Rahmen ihres Aufgabenbereichs als vertretungsbefugte Bevollmächtigte nach § 79 Abs. 2 Ziff. 3 ZPO unterstützen. Dies ist aus Kostengründen jedoch nur in geeigneten Musterfällen denkbar und sinnvoll.
[16] Hörmann, Günter: Massenschäden in der Praxis – aus Sicht der Verbraucherzentralen, VuR 2016, 81 ff.
[17] U. a. Stadler in VuR

Die Verbandsmusterklage bedarf in jedem Fall der Ergänzung.

So sollte sofort eine gesetzgeberische Klärung erfolgen, dass Verbände im Zuge von Unterlassungsklagen oder auch unabhängig davon Klagen auf Beseitigung eines unrechtmäßigen Zustandes durchführen können. Dies ist mit großen Rechtsunsicherheiten bereits jetzt auf der Grundlage von § 8 Abs. 3 UWG möglich. Die bisher erstrittenen Erfolge[18] zeigen, dass es klare Fallgestaltungen gibt, in denen die Beseitigungsklage geeignete Lösungen bietet, um bestehende Verbraucherrechte unkompliziert durchzusetzen. Die derzeitige Rechtslage ist aber unbefriedigend, weil sie Rechtsunsicherheit (und für die klagenden Verbände wie auch die betroffenen Unternehmen ein Prozessrisiko) beinhaltet, die nur sehr langsam aufgrund durchgeführter Verfahren zu einer kasuistischen Klärung bzw. Weiterentwicklung der Rechtslage führen werden; ob sich dabei mit ausreichender Klarheit geeignete Wege der Beseitigung für einzelne Fallkonstellationen herausbilden werden, hängt von den beteiligten Gerichten und deren Rechtsauslegung ab. Sinnvoller wäre es, wenn der Gesetzgeber die Verbandsmusterklage durch eine Beseitigungsklage ergänzen würde. Das macht insbesondere in den Fällen Sinn, in denen ungerechtfertigte Preiserhöhungen durch Unternehmer erfolgt sind und diese aus ihren Unterlagen ermitteln können, wer und in welchem Ausmaß diese Personen betroffen sind und so also von sich aus eine Auszahlung der zulasten der Verbraucher eingenommenen Gelder vornehmen können.[19]

Weiter ist auch die Verbandsmusterklage so auszubauen, dass in allen geeigneten Fällen mit ihr auch direkte Rechtsfolgen zugunsten der betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere Schadensersatzansprüche, festgestellt werden können, ohne dass diese ein individuelles gerichtliches Anschlussverfahren betreiben müssen.

Die Erfahrungen aus den ersten durchgeführten Verfahren – insbesondere im VW-Dieselskandal - sind sorgfältig auszuwerten und die erkennbaren Defizite sind bei einer Novelle abzubauen. Die Anstöße, die die noch nicht endgültig verabschiedete europäische Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher bringen wird, sind umzusetzen und die Spielräume für die nationale Umsetzung im Sinne einer effektiven Verbraucherrechtsdurchsetzung und einer durchschlagenden Förderung des Zugangs der Verbraucher zum Recht zu nutzen.

3. Verbraucherstreitbeilegung

Der erleichterten Durchsetzung individueller Rechtsansprüche von Verbrauchern ohne großen Aufwand und Kostenrisiko dient die Verbraucherstreitbeilegung. Ein in den

[18] Etwa:KG BeckRS 2013, 09271; OLG Bamberg Urt. v. 12.10.2005 – 13 U 151/04 nv

[19] Ein durchdachtes Modell wird bei Astrid Stadler, Beseitigungsklagen durch Verbände im AGB-Recht (in: Becker-Eberhard ua (Hrsg), Fest-schrift für Eberhard Schilken, 2015, 481) skizziert; vgl. ferner wissenschaftliches Poster Tobias Brönneke/ PatrikSchmidt: Zu viel gezahlt - Wie kommt das Geld zurück? Rückerstattung von unrechtmäßigen Einnahmen aufgrund nichtiger AGB: Beseitigungsklage oder Allgemeinverfügung?, abrufbar unter https://www.hs-pforzheim.de/forschung/forschungsschwerpunkte/vunk/blog/pos (eingesehen am 29.2.2020).

Grundlinien richtiger institutioneller Rahmen besteht durch das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG).[20] Um qualitative Mindeststandards zu gewährleisten, legen die Richtlinie und darüber hinaus das VSBG die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür fest. Dies gilt allerdings nur für Stellen, die anerkannte Verbraucherschlichtungsstellen im Sinne des VSBG sind. Es gibt auch andere ADR-Angebote und insbesondere Schlichtungsstellen, die – sofern sie sich nicht als Verbraucherschlichtungsstelle bezeichnen – diese Standards nicht einhalten müssen.[21]

Obwohl das VSBG erst seit 2016 gilt, ist es nicht so, dass es vorher in Deutschland keine außergerichtlichen Streitbeilegungsangebote für Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen gegeben hätte. Auch wenn diese in Deutschland – im Vergleich zu Staaten wie etwa den Niederlanden oder Schweden, in denen Verbraucherstreitbeilegungsstellen als schon seit geraumer Zeit gleichwertige Alternative zum Gericht wahrgenommen werden – noch vergleichsweise jung ist[22], gab es bereits auch hierzulande vor 2016 nicht nur eine Unzahl an ADR-Stellen unterschiedlichster Ausprägung, Qualität, Größe,[23] sondern auch einige große, branchenspezifische Stellen, wie etwa die Schlichtungsstelle für Öffentlichen Personenverkehr (söp), die Schlichtungsstelle Energie und den Versicherungsombudsmann. Diese großen, branchenspezifischen Verbraucherschlichtungsstellen wurden mit Inkrafttreten des VSBG um die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e. V. in Kehl ergänzt, so dass es, den Vorgaben der ADR-Richtlinie entsprechend, ein lückenloses Angebot von VSBG-Schlichtung für alle möglichen Bereiche gibt.[24] Dieses wird seit dem 01.01.2020 von der Universalschlichtungsstelle des Bundes gewährleistet; mit dieser Aufgabe wurde die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e. V. in Kehl beliehen.[25] Für diese gilt damit der besondere gesetzliche Rahmen von §§ 29 – 31 VSBG, der unter andere auch eine Lotsenfunktion beinhaltet: Ist aufgrund der Subsidiarität der Universalschlichtungsstelle des Bundes eine spezifische Verbraucherschlichtungsstelle vorrangig zuständig, so hat die Universallschlichtungsstelle diese auch dem Verbraucher mitzuteilen.

Im Jahr 2016 gingen bei den Verbraucherschlichtungsstellen insgesamt 61.694 Anträge auf Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens ein, 2017 stieg die Zahl auf

---

[20] Das zum 01.01.2020 novellierte VSBG trat am 01.04.2016 in Kraft und setzt die sog. ADR-Richtlinie 2013/11/EU um. Die Richtlinie hat zum wesentlichen als Ziel, zu einer Verbesserung der Durchsetzung der Verbraucherrechte beizutragen Roder/Röthemeyer/Braun-Röthemeyer, § 1, Rn. 1.

[21] Greger/Unberath/Steffek-Greger, C, § 1, Rn. 2. Freilich können sie deswegen dennoch hohe Qualitätsstandards haben, wie etwa die lange etablierten KFZ-Schiedsstellen. Für Verbraucher und Unternehmer ist aber in der Praxis oft schwierig, diese Differenzierung vorzunehmen. Neben dem Verwirrungspotential kann dies aber regelrecht gefährlich werden, wenn Akteure als Schlichtungsstellen für Verbraucher auftreten, ohne ansatzweise Schlichtung zu betreiben und ohne vergleichbare Qualitätsstandards zu beachten.

[22] Althammer/Meller-Hannich-Berlin, Überblick zur bestehenden Schlichtungspraxis, Rn. 27 ff. m.w.N.

[23] Ibid., R. 29.

[24] Eine Liste aller Verbraucherschlichtungsstellen veröffentlicht das Bundesamt für Justiz; hinzugekommen sind 2018 zwei weitere Allgemeine Verbraucherschlichtungsstellen, die Anwaltliche Verbraucherschlichtungsstelle NRW e. V. und die Außergerichtlichte Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer e. V. Die Liste ist online abrufbar unter: https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Verbraucherstreitbeilegung/Verbraucherschlichtungsstellen/Uebersicht_node.html.

[25] https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2019/102919_Universalschlichtungsstelle.html.

68.538 und 2018 auf 85.000 Anträge an.[26] Neu hinzugekommen sind fünf neue Verbraucherschlichtungsstellen.[27] Die im Zuge des Inkrafttretens des VSBG eingerichtete Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e. V. – quasi eine Auffangschlichtungsstelle für jene Bereiche, die nicht durch branchenspezifische Verbraucherschlichtungsstellen abgedeckt sind – erhielt 2016 seit April 825 Anträge, 2017 waren es 2.118 Anträge, 2018 2.125 und 2019 2.046.

Festzustellen ist, dass Verbraucherstreitbeilegung in bestimmten Branchen, etwa in den Bereichen Flug und Bahn[28] oder auch Versicherungen in hohem Maße genutzt wird. Als branchenübergreifendes Instrument scheint es nach den Erfahrungen des Zentrums für Schlichtung e. V in Deutschland bei vielen Verbrauchern noch relativ unbekannt zu sein.

Zahlreiche Unternehmen werden sich zwar wegen der Umsetzung der Informationspflichten nach §§ 36, 37 VSBG zumindest etwas damit beschäftigt haben, besitzen aber in weiten Teilen Fehlvorstellungen oder ein unvollständiges Bild von Verbraucherstreitbeilegung, was sie von einer Nutzung abhält.[29]

Festzustellen ist aber auch, dass es eine nicht unbeachtliche Zahl an Unternehmen gibt, die sich zu einem Verfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle bereiterklären. Es wird zu beobachten sein, ob diesen auch Verfahren in entsprechender Anzahl folgen werden. Dazu muss aber das Wissen um die Existenz von Verbraucherschlichtungsstellen und um die Informationspflichten bei Verbrauchern steigen. In diesem Zusammenhang ist auf die im Spätsommer letzten Jahres ergangene BGH-Rechtsprechung[30] zu § 36 VSBG (also der Informationspflicht in AGB und auf der Website) hinzuweisen, die die Gefahr birgt, dass Unternehmer sich zu einer Ablehnung der Teilnahme entschließen könnten, da § 36 VSBG nur ein eindeutiges „Ja“ oder „Nein“ zulässt. Ob sich Unternehmen vorab so uneingeschränkt zu einer für sie kostenpflichtigen Teilnahme bekennen bleibt abzuwarten. Im Bereich der Universalschlichtungsstelle ist dies auch mit Kosten bei jedem Antrag verbunden, vgl. § 30 Abs. 6 S. 1 VSGB. Bei anderen Verbraucherschlichtungsstellen folgt aus dem BGH-Urteil die bizarre Konsequenz, dass Unternehmer sich zwar nach § 36 VSBG eindeutig positionieren können, ein Abweichen von der Linie im Einzelfall aber seltenst Konsequenzen haben wird – was die gewünschte Klarheit für Verbraucher freilich konterkariert.

Eine im Rahmen von § 43 Abs. 2 VSBG durchgeführte Studie legte dar, dass die Verbraucher, die sich an die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e.V. gewandt haben, überwiegend klar zufrieden sind (61%); sie gaben der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle zudem hohe Kompetenzwerte: eine neut-

---

[26] https://www.schlichtungs-forum.de/neuigkeiten/verbraucherschlichtungsbericht-2017-erschienen/; https://www.schlichtungs-forum.de/neuigkeiten/verbraucherschlichtung-schwaechelt-ausser-beim-luftverkehr/; beidem.w.N; für 2019 fehlen noch die Zahlen

[27] Drei davon sind Allgemeine Verbraucherschlichtungsstellen.

[28] 2017 erhielt die söp erhielt 15.601 Anträge, der Versicherungsombudsmann 19.754.

[29] https://www.ihk-niederbayern.de/share/flipping-book/4056118/flippingbook.pdf, s. dort S. 26 ff.

[30] BGH-Entscheidungen zu § 36 VSBG (BGH, Urteil v. 21. August 2019 – VIII ZR 265/18, BGH, Urteil v. 21. August 2019 – VIII ZR 263/18).

rale Stellung schätzten 91%; 90% fühlten sich ernstgenommen; ein zutreffendes Problemverständnis gaben 85% an; 85% der Verbraucher halten die Stelle für kompetent und vertrauen ihr.[31] Hilfe durch Dritte, insbesondere Anwälte benötigten sie dabei äußerst selten.[32] Ähnlich äußern sich in der Studie übrigens die Unternehmer, allerdings ist die Umfrage anders als bei den Verbrauchern noch nicht repräsentativ. Der Endbericht dieser Studie wird 2020 vorgelegt werden.

An all diesem wird deutlich, dass der Verbraucherstreitbeilegung durch Verbraucherschlichtungsstellen schon heute in bestimmten Branchen einiges Gewicht zukommt und ein Potenzial besitzt, das sich in den anderen Branchen durchaus weiter entfalten dürfte.[33]

Zu der bereits angesprochenen VSBG-Novelle, die zum 01.01.2020 erfolgte, hatte die Verbraucherkommission eine Stellungnahme abgegeben (Nr. 49/2019 vom 18.3.2019). Da das VSBG dennoch ein verhältnismäßig junges Gesetz ist bei dem ggf. auch künftig nachjustiert werden muss, wird die Verbraucherkommission auch künftig beobachten, ob und wo Änderungen angebracht sind und diese dann in Form weiterer Stellungnahmen einbringen.

4. Optimale Verzahnung von kollektivem Rechtsschutz und behördlicher Rechtsdurchsetzung

4.1. Defizite in der gesetzlich bereits vorhandenen behördlichen Rechtsdurchsetzung erkennen und abbauen

Bereits bisher sind Behörden zur Rechtsdurchsetzung in Verbrauchersachen berufen. Hierbei sind allerdings gravierende Defizite festzustellen, die es zu erkennen und abzubauen gilt. Zu nennen sind vor allem folgende Punkte:

- Behörden werden nicht tätig, obwohl kriminelles Vorgehen in hohem Ausmaß vorliegt. Eine Ursache liegt in der zersplitterten Struktur der Behörden. Dieses Defizit zeigt sich insbesondere bei der Verfolgung von strafrechtlich relevanten Strukturen, wie sie bei unseriösen Anbietern von vorgeblichen Leistungen bei Türöffnung, Teppichreinigung, Schädlingsbekämpfung, Rohrreinigung etc.
- Behörden haben bereits eine Aufsichtsfunktion über Unternehmen, nutzen diese jedoch unzureichend um festgestelltes Verhalten zu verfolgen. Dies zeigte sich insbesondere beim Dieselskandal. Es zeigt sich jedoch auch, wenn die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung Verstöße von Unternehmen offenlegt, die durch die Aufsichtsbehörden hätten verfolgt werden können.

[31] Creutzfeldt/Steffek -Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle, abgedruckt in BT-Drks. 19/6890, S. 9.
[32] Ibid., S. 52.
[33] Auch in anderen EU-Staaten ist ein langsames, aber kontinuierliches Wachsen zu beobachten, etwa in Schweden und den Niederlanden, wo Schlichtung heute gleichberechtigt neben Gerichten wahrgenommen wird, siehe Althammer/Meller-Hannich-Berlin, Überblick zur bestehenden Schlichtungspraxis, Rn. 4 ff. m.w.N.

- Aufsichtsbehörden unterliegen subjektiv oder objektiv Grenzen der Veröffentlichung von Missständen. Die mangelnde Öffentlichkeit führt jedoch dazu, dass Verbraucher oftmals nicht rechtzeitig diese Produkte meiden und andere Produkte oder Anbieter auswählen können. Die Verschwiegenheitspflicht mag mit der aufsichtsrechtlichen Aufgabe unabdingbar verbunden sein, wirkt sich jedoch in hohem Maße strukturkonservativ und verbraucherschädigend aus.
- Aufsichtsbehörden verfügen keine automatische Entschädigung der geschädigten Verbraucherinnen und Verbraucher. Diese müssen wiederum individuell tätig werden und den ihnen zustehenden Anspruch einklagen.

4.2. Ergänzendes Tätigwerden und Befugnisse dort, wo aktuell die hoheitliche oder zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung nichts ausreichend greift[34]

Angeknüpft sollte an folgende Problemfelder, die im Rahmen der Rechtsdurchsetzung bestehen:

a) Schwierigkeiten im Vorfeld von Abmahnungen und Klagen bei der Ermittlung des für Klageverfahren relevanten Sachverhalts und der Beweissicherung einschließlich der Ermittlung der verantwortlichen natürlichen bzw. juristischen Personen[35],

b) Die Grenzen der Rechtskraft von Unterlassungstiteln, aber auch Bußgeldbescheiden oder Straftiteln

c) Die effektive Beseitigung von fortbestehenden Folgen unrechtmäßigen Unternehmerhandelns parallel zu oder im Nachgang zu erfolgreichen Unterlassungsverfahren (gerade bei der Verwendung rechtswidriger AGB)

d) Die Feststellung der Höhe des auf rechtswidrige Geschäftspraktiken zurückzuführenden Gewinne mit dem Ziel einer Unrechtsgewinnabschöpfung.

Die Analyse der Grenzen der bisherigen kollektiven Rechtsschutzmöglichkeiten erweist sich mithin als ein lohnenswerter Anknüpfungspunkt, um Perspektiven für eine verbesserte hoheitliche oder erweiterte zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung zu ermitteln.

Daneben zeigt sich Folgendes:

---

[34] Der nachfolgende Abschnitt beruht wesentlich auf: Tobias Brönneke, Perspektiven für die Einführung behördlicher Instrumente der Rechtsdurchsetzung im deutschen Recht, in: Hans Schulte-Nölke/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, 2017, S. 127 – 188. und übernimmt dabei auch wörtlich Passagen aus dem dort veröffentlichten und für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz angefertigten Gutachten.

[35] Heidemann-Peuser (2015), S. 4 mit dem Hinweis, dass in der Praxis Verfahrenseinstellungen nötig sind, weil schon die Zustellung der Abmahnung mangels bekannter zustellfähiger Adresse unmöglich ist; ferner: Weber, VuR 2013, 323, 329 die unter Bezugnahme auf eine Untersuchung von Enthofer-Stoisser/Habersberger (Catch me if you can! Internet“abzocke“, „cold calls“ und unseriöse Werbeveranstaltungen, 2012) auf die Möglichkeiten moderner Trickbetrüger hinweise, sich insbesondere im Internet wirksam zivilrechtlichen Maßnahmen zu entziehen wissen.

e) Von vornherein auf unlauterem Unternehmerhandeln aufbauende Unternehmensmodelle können mit Unterlassungsklagen naturgemäß nur begrenzt wirksam bekämpft werden.

f) Allzuständige untere Vollzugsbehörden gehen nach Erfahrungen sowohl der Verbraucherzentralen als auch des DIHK häufig nicht oder nicht energisch genug gegen einschlägig bekannte Unternehmer vor, deren Geschäftsmodell auf systematisch unseriösem Unternehmerhandeln aufbaut.[36]

g) Es bestehen vereinzelte, eher ernüchternde Erfahrungen mit Gerichten, die nur sehr selten und eher am Rande mit verbraucherschutzrechtlichen Sachverhalten zu tun haben. (Dies betrifft Entscheidungen zu Ordnungswidrigkeiten und in Verwaltungsstreitverfahren). Es entsteht der Eindruck, dass z. T. keine wirkliche Bereitschaft besteht, sich mit den nicht selten komplexen Sach- und Rechtsfragen in Verbrauchersachen tiefer auseinanderzusetzen, wodurch kaum nachvollziehbare Entscheidungen zustande gekommen sind. Das Beschreiten des Instanzenzuges unterbleibt aus verschiedenen Gründen trotz dieser als unbefriedigend eingeschätzten Entscheidungen.

h) Informationen über Schieflagen am Markt bestehen bei sehr verstreuten Stellen. Ein klarerer Überblick über vordringliche und nachrangige Handlungsbedarfe wird dadurch augenscheinlich erschwert.

Nach dem Muster des Kartellrechts oder auch des Fernunterrichtsschutzgesetzes sollten zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Instrumente nebeneinander als sich gegenseitig nicht ausschließende Alternativen bestehen.

4.3. Rechtpolitische Vorschläge für den behördlichen und zivilrechtlichen Vollzug von Vorschriften des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes

4.3.1. Rechtswirkungen von Unterlassungsklagen durch hoheitliche Allgemeinverfügungen auf die ganze Branche erstrecken!

Um die Grenzen der Rechtskraft von Unterlassungsklagen überwinden zu können und verbreitete Missstände bekämpfen zu können, sollte eine parlamentsgesetzliche Rechtsgrundlage geschaffen werden, nach der der Inhalt von rechtskräftigen Unterlassungsurteilen in Verbrauchersachen zum Anlass genommen werden kann (auf Antrag oder von Amts wegen), Allgemeinverfügungen zu erlassen, mit denen die Verwendung bestimmter Vertragsklauseln oder bestimmte unlautere Handlungsweisen allgemein untersagt werden. Verfassungsrechtliche Anforderungen des rechtlichen Gehörs und der Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes werden dabei durch die Über-

[36] so auch Martin Schmidt-Kessel, Überlegungen zur Stärkung des behördlichen Verbraucherschutzes, GewArch 2016, 169 ff. sowie Verbraucherkommission Bayern: Empfehlungen zur behördlichen Rechtsdurchsetzung, München 29.06.2016, abrufbar unter: https://www.verbraucherkommissio n.bayern.de/publikationen/stellungnahmen/index.htm# (abgerufen am 29.2.2019)

nahme des erprobten verwaltungsrechtlichen Instruments der Allgemeinverfügung sichergestellt, ohne dass systemfremde Konstruktionen gewählt werden müssten.[37] Verbraucherzentralen sollten ausdrücklich ein als subjektives Recht ausgestaltetes Antragsrecht erhalten, durch das sie den Erlass einer Allgemeinverfügung bei durch den antragstellenden Verband erstrittenen zivilgerichtlichen Ausgangsurteilen erhalten.

4.3.2. „Schwarze Schafe“ vom Markt nehmen!

Gegen Unternehmer, deren Geschäftsmodell wesentlich auf unlauteren Geschäftsmethoden aufbaut, sollte durchgreifend mit Gewerbeuntersagungsverfügungen bzw. der Rücknahme von Gewerbe- bzw. Berufsausübungserlaubnissen vorgegangen werden. Klagebefugten Verbänden ist eine entsprechende Antragsbefugnis an die zuständigen Behörden einzuräumen, die als subjektives Recht auf rechtsfehlerfreie Entscheidung auszugestalten ist.[38]

4.3.3. Hoheitliche Beseitigungsverfügung und unternehmerischer Folgenbeseitigungsplan aufgrund hoheitlicher Anregung und subsidiärer scharfer Einwirkungsmöglichkeiten

Die Beseitigung von fortbestehenden und sich z. T. sogar vertiefenden Rechtsfolgen rechtskräftig festgestellter Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften lässt sich durch die Möglichkeit zu hoheitlichen Beseitigungsverfügungen sinnvoll bewirken. Den Unternehmen sollte nach Vorbild des Produktsicherheitsrechts vor Erlass einer detaillierten behördlichen Beseitigungsverfügung die Möglichkeit gegeben werden, einen eigenen Folgenbeseitigungsplan vorzulegen, der durch eine behördliche Erklärung für verbindlich erklärt oder durch Verwaltungsakt abgeändert werden kann.

4.3.4. Hoheitliche Unrechtsgewinnabschöpfung

Wie im allgemeinen Kartellrecht sollten zuständige Behörden (nicht nur, aber auch das Bundeskartellamt) bei Verbraucherrechtsverstößen die Möglichkeit einer behördlichen Unrechtsgewinnabschöpfung erhalten. Diese neue Rechtsgrundlage sollte losgelöst von der bereits bestehenden Möglichkeit der Unrechtsgewinnabschöpfung im Ordnungswidrigkeitenrecht und ohne Anknüpfung an ein Verschuldenserfordernis bestehen; ihre Ausübung wäre – wie jedes hoheitliche Handeln – an das Verhältnismäßigkeitsprinzip geknüpft. Die Berechnung des Unrechtsgewinns sollte an handhabbaren Kriterien festgemacht werden, die wegen des Vorbehalts des Gesetzes im Parlamentsgesetz selbst hinreichend klar zu bestimmen sind.

---

[37] Näher Brönneke, Tobias: Perspektiven für die Einführung behördlicher Instrumente der Rechtsdurchsetzung im deutschen Recht, in: Hans Schulte-Nölke/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, 2017, S. 166ff.

[38] Stellungnahme Verbraucherkommission Nr. 18/201 Kollektiven Rechtsschutz stärken! vom 5.10.2010, ; Brönneke in VuR 2012, S. 335.

Wie weit dies – möglicherweise effektiver – auch über entsprechend weite Ordnungsgeldrahmen, die sich am Umsatz orientieren, erreicht werden kann, ist zu untersuchen. Aus dem Kartellrecht gibt es Indizien für die besondere Wirksamkeit ausreichend großzügig gestalteter Ordnungsbußen. Auch die Datenschutzgrundverordnung greift dies Modell auf. In jedem Fall sollen jedoch Entschädigungen konkret geschädigter Verbraucher Vorrang vor dem Eintreiben von Geldbußen in den Staatshaushalt haben, soweit die Einzelentschädigungen mit sinnvollem Aufwand erfolgen können.

4.3.5. Hoheitliche Ermittlungsbefugnisse sowie Rechtsgrundlagen für Handlungs- und Unterlassungsanordnungen zur Sicherung der Verbraucherrechte

Für den Verbraucherschutz zuständige Behörden sind nach dem Vorbild des EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes (VSchDG) mit Ermittlungsbefugnissen sowie Rechtsgrundlagen für Handlungs- und Unterlassungsanordnungen auszustatten. Die wenig überzeugenden sachlichen Grenzen für die Anwendung der Instrumente des VSchDG sind aufzugeben.
Es ist geradezu absurd, wenn die für den innereuropäisch grenzüberschreitenden Verbraucherschutz zuständige Behörde (künftig das Bundesamt für Justiz) ohnehin im Rahmen von Amtshilfeersuchen oder grenzüberschreitenden Aktionen aktiv wird und mit Fällen konfrontiert ist, in denen Verbraucherinnen und Verbraucher im Inland gleichermaßen betroffen sind 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.[39] Durch Übernahme dieses Vorschlages kann eine Inländerdiskriminierung zu Lasten der in Deutschland lebenden Verbraucherinnen und Verbraucher vermieden werden.

---

[39] 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 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.“

5. Verwaltungsorganisation und Behördenzuständigkeiten

5.1. Überblick

Wie bereits angedeutet, wird der Vollzug der Regeln über den „gesundheitlichen“[40] bzw. „technischen“[41] Verbraucherschutz im Gegensatz zu den Regeln über den wirtschaftlichen[42] Verbraucherschutz überwiegend durch Behörden verwirklicht.

[40] Dieser ist derzeit auf Bundesebene beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft fachlich angesiedelt.
[41] Durner, DVBl 2014, 1357 unterscheidet zwischen wirtschaftlichem und technischen Verbraucherschutz.
[42] Für den auf Bundesebene derzeit das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zuständig ist.

Unter den gesundheitlichem bzw. technischen Verbraucherschutz fallen insbesondere die Regeln über das Lebensmittelrecht[43] und das Produktsicherheitsrecht[44].

---

[43] Zum Vollzug der Regeln über die Lebensmittelsicherheit soll hier ein kurzer Überblick erfolgen:

a) *Allgemeine Übersicht*

Grundlage für die Kontroll- und Vollzugsmöglichkeiten im gesundheitlichen Verbraucherschutz (außer für Trinkwasser) ist auf EU-Ebene die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz. In Baden-Württemberg ist das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) die oberste Landesbehörde für die Futtermittel-, Lebensmittel-, Wein- und Trinkwasserüberwachung sowie für das Veterinärwesen. Es ist für politische Führungs- und Leitungsaufgaben, Planungen auf Landesebene und landesweite Regelungen verantwortlich.

Ihm nachgeordnet sind als höhere Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden die vier Regierungspräsidien (RPs). Sie führen die Fachaufsicht und koordinieren die Tätigkeit der 44 unteren Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden und sind direkt zuständig für die amtliche Futtermittelkontrolle. Für bestimmte Tätigkeiten wie

z. B. die Zulassung bestimmter Lebensmittelbetriebe nach EU-Recht, Zulassung von Betrieben im Bereich Tiergesundheit und tierischer Nebenprodukte, Genehmigungen von Tierversuchen, amtliche Anerkennung von natürlichem Mineralwasser und Ordnungswidrigkeitenverfahren im Weinrecht sind die RPs direkt zuständig.

Die Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter an den unteren Verwaltungsbehörden (UVBs), 35 Landratsämter und neun Bürgermeisterämter der Stadtkreise, sind zuständig für die Lebensmittelüberwachung, die Fleischhygieneüberwachung, die Tierseuchenbekämpfung und den Tierschutz.

Zur Abstellung festgestellter Mängel können die unteren Verwaltungsbehörden verwaltungsrechtliche Anordnungen treffen und ggf. Bußgeldverfahren einleiten. Im Falle von Straftaten schalten sie die zuständige Staatsanwaltschaft ein.

Dieser Behördenaufbau entspricht weitgehend dem landesrechtlichen Standard und ist ähnlich in nahezu allen Bundesländern (mit Ausnahme der Stadtstaaten) anzutreffen.

Darüber hinaus ist in Baden-Württemberg dem Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung (LGL) das Landeskontrollteam Lebensmittelsicherheit Baden-Württemberg (LKL-BW) zugeordnet. Das interdisziplinär zusammengesetzte LKL-BW arbeitet in den Bereichen der Lebensmittel-, Veterinär- und Futtermittelüberwachung überregional, unterstützt die zuständigen Behörden und hat drei Hauptaufgabengebiete:

- *die Bewältigung von Krisen im Sinne einer „schnellen Eingreiftruppe“,*
- *die Vernetzung der Kontrolltätigkeit unter anderem zur Bekämpfung von Betrugsfällen, vornehmlich an den Schnittstellen zwischen Rechtsbereichen und*
- *die Durchführung besonderer Kontrollen sowie die vertiefte Überprüfung großer, überregional tätiger Betriebe.*

b) *Lebensmittelüberwachung*

Das Land hat die Aufgabe, den Verkehr mit Lebensmitteln und verbrauchernahen Produkten, sogenannten Bedarfsgegenständen, kosmetischen Mitteln und Tabakerzeugnissen, zu überwachen. Hierfür sind die Lebensmittelüberwachungsbehörden des Landes zuständig. Aufbau und Aufgaben der verschiedenen Verwaltungsebenen sind im obigen Abschnitt beschrieben. Der auf Bundesebene formalrechtlich gesondert geregelte Rechtsbereich Weinüberwachung ist in Baden-Württemberg den Lebensmittelüberwachungsbehörden zugewiesen.

Verantwortlich für die Sicherheit der Lebensmittel sind in erster Linie die Lebensmittelunternehmer selbst, die im Wege der betrieblichen Eigenkontrollen die Sicherheits- und Qualitätsanforderungen überwachen müssen. Die amtliche Überwachung ist einerseits die „Kontrolle der Kontrolle“, das heißt, sie überprüft die Wirksamkeit dieser betrieblichen Eigenkontrollen und führt andererseits selbst Kontrollen durch. Nach diesem Grundsatz findet in Baden-Württemberg die Kontrolle der Lebensmittelsicherheit vom Acker bis auf den Teller statt auf allen Stufen der Lebensmittelherstellung und Vermarktung, einschließlich der landwirtschaftlichen Erzeugung. Dabei berücksichtigen die Kontrollen inzwischen auch Vertriebsformen über das Internet.

Die amtliche Lebensmittelüberwachung, kurz: Lebensmittelkontrolle, ist eine klassische Verbraucherschutzaufgabe, die auf eine lange Tradition zurückblicken kann. Risikoorientierte Betriebskontrollen und Probenuntersuchungen sollen erreichen, dass die Unternehmen keine Lebensmittel herstellen bzw. in den Verkehr bringen, die gesundheitsschädlich oder für den Verzehr nicht mehr geeignet sind (zum Beispiel durch Verderb oder durch Fremdstoffe kontaminiert). Risiken für die Gesundheit können von chemischen Stoffen sowie von Mikroorganismen und Parasiten ausgehen. Die Verbraucher sollen sowohl vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen als auch vor wirtschaftlicher Übervorteilung durch Irreführung und Täuschung geschützt werden.

Bestimmte Betriebe, die Lebensmittel tierischen Ursprungs behandeln (z. B. Molkereien, Schlachthöfe), dürfen ihre Tätigkeit erst aufnehmen, nachdem sie nach EU-Recht zugelassen wurden. Grundsätzlich sind hierfür die Regie-

rungspräsidien zuständig, bei bestimmten kleineren Betrieben werden die Zulassungen durch die unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden durchgeführt. Für alle anderen Lebensmittelunternehmen besteht eine Registrierpflicht. Die unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden führen die Liste aller registrierten und zugelassenen Betriebe.
Auch die Sicherheit der verbrauchernahen Produkte (z. B. Spielwaren, Kosmetika, Geschirr oder Textilien) liegt in der Hauptverantwortung der Unternehmer. Und auch bei diesem "Non-Food-Bereich" der Lebensmittelkontrolle steht der Schutz der Verbraucher im Fokus. Die Lebensmittelkontrolle geht dabei nach denselben Überwachungsprinzipien vor wie bei den Lebensmitteln.
[44] *An dieser Stelle erfolgt ein kurzer Überblick über den Vollzug der Produktsicherheitsregeln:*
In Baden-Württemberg ist die Marktüberwachung im Bereich der Produktsicherheit wie folgt organisiert: Beim Regierungspräsidium Tübingen wurde am 1. Januar 2014 eine neue Abteilung Marktüberwachung eingerichtet und damit zur landesweit zuständigen Marktüberwachungsbehörde. Sie übernimmt auch die Überwachung der Produktsicherheit von Geräten, Produkten und Anlagen. Die Marktüberwachung beim RP Tübingen arbeitet eng mit der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) zusammen. Die LUBW führt mechanische, physikalische und chemische Produktprüfungen durch und berät das RP Tübingen im Rahmen seiner Tätigkeiten z. B. bei der Auswahl anderer Messstellen oder Prüflaboratorien.
Mit der Bündelung beim Regierungspräsidium Tübingen können die Aufgaben in der Marktüberwachung einheitlicher und effizienter wahrgenommen werden. Damit soll künftig besser verhindert werden, dass unsichere und generell nicht rechtskonforme Produkte auf den Markt kommen.
Die neue Abteilung Marktüberwachung besteht aus fünf Referaten, die landesweit zuständig sind für die Kontrolle von Produkten. Von dort aus werden Produkte bei Herstellern, Importeuren und Händlern, aber auch auf Messen überprüft. Zunehmend rücken auch Angebote im Internet mehr und mehr in den Fokus der Marktüberwachung.
Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfordert ein fundiertes Fachwissen, da zahlreiche europäische und nationale Regelungen wie das Produktsicherheitsgesetz, die Niederspannungsrichtlinie, die Spielzeugrichtlinie, die Maschinenrichtlinie, das Chemikaliengesetz sowie die REACH-Verordnung, das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz, das Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz oder das Bauproduktengesetz zur Anwendung kommen. Die Palette der zu überprüfenden Produkte umfasst ein breites Spektrum. Dieses reicht von Spielzeug für Kinder, Schutzausrüstungen wie Knieschoner oder Schnittschutzhosen, Kletterausrüstungen für Bergsteiger, Sprühdosen, Farben und Lacke, Klebstoffe, Dichtmittel, Feuerzeuge, Sportboote, Leuchtmittel, Laserpointer, Fernseher, Kühlschränke sowie Elektrohaushaltsgeräte aller Art, Fenster, Stahlträger und schließlich Maschinen und Anlagen, angefangen von der Bohrmaschine aus dem Baumarkt oder den Rasenmäher, bis hin zu Produkten für den Profibedarf wie etwa Rollenoffsetdruckmaschinen oder Lackieranlagen für die Automobilindustrie.
Von den Mitarbeitern der Marktüberwachung werden z. B. die Erfüllung der sicherheitstechnischen Anforderungen und die chemischen Inhaltsstoffe sowie die Erfüllung der formalen Anforderungen wie zum Beispiel die korrekte Kennzeichnung der Produkte überprüft. Im Bereich des Ökodesigns wird zum Beispiel an energieverbrauchsrelevanten Produkten die Einhaltung von Leistungsmerkmalen wie des spezifischen Energieverbrauchs geprüft.
Vertiefte technische Prüfungen der Produkte erfolgen bei der Geräteuntersuchungsstelle der LUBW, aber auch in Zusammenarbeit mit Prüfstellen in anderen Bundesländern sowie bei anerkannten Prüfstellen.
Die Marktüberwachungsbehörde verfügt über eine Vielzahl von Möglichkeiten auf festgestellte Mängel zu reagieren. Dabei hat sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen zu beachten. In besonders gravierenden Fällen ist die Marktüberwachungsbehörde zum Beispiel verpflichtet, einen Verkaufsstopp oder auch den Rückruf von Produkten anzuordnen. Über solche Fälle sind die Marktüberwachungsbehörden in ganz Europa zu informieren.
Das am 15. Februar 2016 in Kraft getretene Textilkennzeichnungsgesetz (Textil-KennzG) gilt für Textilerzeugnisse, die auf dem Markt bereitgestellt werden. Es regelt die Durchführung und ist ergänzend zu der Verordnung (EU) Nr. 1007/2011 (TKVO) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 über die Bezeichnungen von Textilfasern und die damit zusammenhängende Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen anzuwenden.
Gemäß § 6 TextilKennzG haben die nach Landesrecht bestimmten Behörden die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen zu überwachen. Abweichend zu den bisher geltenden gesetzlichen Regelungen, haben diese Marktüberwachungsbehörden jetzt anhand von Stichproben aktiv zu kontrollieren, ob Textilerzeugnisse die gesetzlichen Anforderungen an die Etikettierung oder Kennzeichnung erfüllen und die Faserzusammensetzung der Textilerzeugnisse mit der angegebenen Faserzusammensetzung dieser Erzeugnisse übereinstimmt.
Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau beabsichtigt deswegen, dem Regierungspräsidium Tübingen nach Schaffung der haushaltsmäßigen Voraussetzungen für Personal- und Sachmittel die Zuständigkeit für die Marktüberwachung im Bereich der Textilkennzeichnung zu übertragen. Bis zur Zuständigkeitsübertragung ist in Baden-Württemberg das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau als oberste Landesbehörde zuständig. Die Verfolgung und Ahndung von festgestellten Ordnungswidrigkeiten gemäß § 12 TextilKennzG erfolgt bis zur Aufgabenübertragung durch die Landkreise und die kreisfreien Städte.

Dieses Papier widmet sich dem Vollzug des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes. Im Hinblick auf das Lebensmittelrecht sei auf die Stellungnahme der Verbraucherkommission „Lebensmittelskandale – und danach?“ vom 25.03.2015 (Nr. 36/2015) hingewiesen. Während der auf der nationalen bundesstaatlichen Ebene der Bund die entscheidenden Gesetzgebungskompetenzen für den Bereich des Verbraucherschutzes hat, obliegt der Vollzug der Gesetze grundsätzlich den Ländern. Spezielle Zuständigkeiten und Kompetenzen für den Vollzug von Verbraucherschutzgesetzen gibt es nur punktuell, was spezifische Nachteile mit sich bringt (5.2.). Der Bund selbst hat nur punktuelle Verwaltungs- und damit Vollzugskompetenzen namentlich bezüglich der netzgestützten Dienstleistungen Bahn, Post und Elektrizität sowie bei der Überwachung von Finanzdienstleistungen (5.3.). Hinzu kommt eine Zuständigkeit des Bundes im Hinblick auf den innereuropäisch-grenzüberschreitenden Rechtsvollzug (6.2.). Eine besondere Rolle, die deutlich ausgebaut werden sollte, spielt das Bundeskartellamt (6.5.).

Behördenhandeln wird überwiegend – nicht ausschließlich – durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit kontrolliert. Soweit die Behörden im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes tätig werden, bietet sich jedoch eine gerichtliche Sonderzuständigkeit zugunsten der ordentlichen Gerichtsbarkeit an.

5.2. Landesbehördliche bzw. kommunale Zuständigkeiten im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes[45]

5.2.1. Spezifische Zuständigkeiten von Landesbehörden im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes

Ausschließlich dem Vollzug von Verbraucherschutz dienende Kompetenzen der Länder sind rar:

Beim Preisangabenrecht ist in Baden-Württemberg das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau mit seinen nachgeordneten Behörden (Regierungspräsidien, Landratsämter etc.) für die Einhaltung des Preisangabenrechtes zuständig. Daneben fungiert es als Landeskartellbehörde (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen). Die Landeskartellbehörden sind bisher nicht in besonderem Maße in Sachen Verbraucherrechtsvollzug hervorgetreten.

Informationspflichten, die sich zahlreich im Bürgerlichen Recht finden, werden in der Rechtsdurchsetzung dem Zivilrecht zugeordnet. Möglich sind hier insbesondere Verbandsklagen auf der Grundlage des Unterlassungsklagengesetzes aber auch aufgrund des in Deutschland ebenfalls dem Zivilrecht[46] zugeordneten Lauterkeitsrechts. Von der Funktion kaum unterscheidbar sind häufig Kennzeichnungspflichten, die z. B. aus dem Lebensmittelrecht, dem Arzneimittelrecht oder Durchführungsrechtsakten zur Ökode-

[45] In diesem Papier wird bei der Darstellung des Ist-Zustandes und bei Empfehlungen stellvertretend auf der Situation im Land Baden-Württemberg aufgebaut. Mit zumeist nur kleineren Abweichungen lassen sich die Empfehlungen auf andere Bundesländer übertragen.
[46] Jedenfalls, was die Rechtsdurchsetzung angeht: Zuständige Gerichte ist die für das Zivilrecht zuständige ordentliche Gerichtsbarkeit.

signrichtlinie der EU (Energiekennzeichnung, punktuelle Lebensdauerkennzeichnungen) resultieren. Auch hier ist eine Rechtsverfolgung über die genannten Verbandsklagearten möglich. Daneben bestehen zugleich aber auch bereichsweise behördliche Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten. So können insbesondere die Lebensmittelüberwachungsbehörden gegen gänzlich fehlende oder fehlerhafte Kennzeichnungen von Lebensmitteln vorgehen und tun dies auch. Im Bereich der Textilkennzeichnung nach Textilkennzeichnungsgesetz (Textil-KennzG) bestehen ebenfalls landesbehördliche Überwachungskompetenzen.

Schließlich ergeben sich aus dem Produktsicherheitsrecht sowie aus den Durchführungsrechtsakten Pflichten zu Kennzeichnungs- und Informationspflichten im Hinblick auf von Produkten ausgehenden Gefahren und ebenfalls im Hinblick auf den Energieverbrauch, Recyclingfragen und Fragen der erwartbaren Lebensdauern bestimmter Produkte (derzeit vor allem Leuchtmittel). In Baden-Württemberg gibt es hierzu eine sinnvolle Konzentration der Zuständigkeiten der Marktüberwachungsbehörde beim Regierungspräsidium Tübingen,[47] die die Verbraucherkommission ausdrücklich begrüßt.

Genannt werden sollte, dass die Länder den zivilrechtlichen Rechtsvollzug des Verbraucherrechts durch institutionelle Förderungen der Verbraucherzentralen der Länderunterstützen.[48] Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg ist insoweit führend, was die Ausübung der kollektiven Rechtsschutzmittel angeht.[49]

5.2.2. Auffangzuständigkeiten der kommunalen und übergeordneten Landesbehörden im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes

Darüber hinaus bestehen auf Landesebene allgemeine behördliche Kompetenzen mit zum Teil erheblicher verbraucherschützender Relevanz. Allerdings werden diese Kompetenzen überwiegend nicht als solche von den Betroffenen und Behörden wahrgenommen: Die wesentliche Bedeutung der von den allgemeinen Behörden zu leistenden Vollzugsaufgaben für den Verbraucherschutz wird schlicht übersehen oder anderen Interessen untergeordnet.

Regelmäßig ist der Behördenaufbau in den Ländern (anders in den Stadtstaaten und in Schleswig-Holstein) dreistufig: Die untere staatliche Vollzugsstufe ist auf kommunaler Ebene (regelmäßig der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte) angesiedelt. Die Mittelebene stellen Regierungspräsidien (=Bezirksregierungen) dar. Auf diesen beiden Stufen treffen sich (fast) alle staatlichen Vollzugskompetenzen, soweit keine Sonderverwaltungen bestehen. Die obere Ebene bilden die Landesministerien; hier splitten

[47] Das mit dem über technische und chemische Untersuchungsmöglichkeiten verfügende Landesamt LUBW eng kooperiert.
[48] Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e. V. wird etwa durch das Land Baden-Württemberg institutionell gefördert. Ohne diese Förderung könnte sie die Durchsetzung von Vorschriften des wirtschaftlich-rechtlichen Verbraucherschutzes nicht wahrnehmen. In Einzelfällen (Bayern, Hessen, Niedersachsen) werden auch Beratungsstellen anderer Verbraucherverbände institutionell gefördert (namentlich Hausfrauenverbände); diese haben allerdings keine Verbandsklagemöglichkeiten wie die Verbraucherzentralen.
[49] Hierzu: Verbraucherzentrale Baden-Württemberg: Rechtsberatung und Rechtsdurchsetzung, abrufbar unter https://www.hs-pforzheim.de/forschung/forschungsschwerpunkte/vunk/blog/pos (eingesehen am 29.2.2020).

sich die Kompetenzen hinsichtlich der Rechts- und Fachaufsicht über die Mittel- und Unterstufe wiederum entsprechend der fachlichen Zuständigkeiten der Ministerien auf. Die für Verbraucherschutz zuständigen Landesministerien sind allenfalls „zufällig“ auch einmal für die allgemeineren Vollzugskompetenzen zuständig, die für den Verbraucherschutz eine wesentliche Bedeutung haben könnten und sollten. Das hängt damit zusammen, dass diese Instrumente zwar im Einzelfall eine erhebliche verbraucherschützende Bedeutung entfalten, die andere Aspekte in den Hintergrund drängt. Aber dies ist eben nicht der Normalfall, auf den die Instrumente ausgerichtet sind. So dürfte die Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung eher bei den Wirtschafts- als bei den Verbraucherschutzministerien liegen, diejenige der Überwachung von Inkassobüros bei den Justizministerien.

In der Wissenschaft wurden institutionelle und sachliche Defizite, eine unübersichtliche und zersplitterte Aufsichtskompetenz über Unternehmen und eine gewisse Überforderung der Kommunen und Gewerbeämter konstatiert.[50] Die Erfahrungen von Mitgliedern der Verbraucherkommission Baden-Württemberg bestätigen, dass die allgemeine Wirtschaftsverwaltung bzw. die für die Überwachung der freien Berufe zuständigen Stellen wenn überhaupt nur außerordentlich eingeschränkt die möglichen Schritte gegen Unternehmen bzw. Unternehmer unternehmen, die in erheblichem Maße Verbraucherrecht und Verbraucherinteressen missachten. Die Verbraucherkommission schließt sich daher der Forderung nach einer Zentralisierung der Vollzugskompetenzen in den jeweiligen Bundesländern an. Dies müssen nicht eigenständige Landesämter für Verbraucherschutz sein;[51] vielmehr dürfte es regelmäßig effektiver sein, diese Kompetenzen geeigneten Landesämtern zuzuschlagen, die dann auch im Namen eine entsprechende Aufgabenzuweisung erhalten („Landesamt für … und Verbraucherschutz“) und dem zuständigen Landesverbraucherschutzministerium unterstellt sein sollen. Diese Ämter sollen nicht in Konkurrenz zum bewährten zivilrechtlichen Verbraucherrechtsvollzug stehen, sondern diesen – wie oben bei den Instrumenten bereits ausgeführt – ergänzen. Erforderlich sind ausreichende Ermittlungskompetenzen und eine verbraucherschutzbezogene allgemeine Eingriffsbefugnis,[52] wie sie analog etwa in Bausachen für Baurechtsbehörden besteht.

---

[50] Martin Schmidt-Kessel, Überlegungen zur Stärkung des behördlichen Verbraucherschutzes, GewArch 2016, 169 ff. sowie Verbraucherkommission Bayern: Empfehlungen zur behördlichen Rechtsdurchsetzung, München 29.06.2016, abrufbar unter: https://www.verbraucherkommissio n.bayern.de/publikationen/stellungnahmen/index.htm# (abgerufen am 29.2.2019))

[51] So die Forderung der Verbraucherkommission Bayern: Verbraucherkommission Bayern, Empfehlungen zur behördlichen Rechtsdurchsetzung (29.06.2016), https://www.verbraucherkommission.bayern.de/publikationen/stellungnahmen/index.htm

[52] So auch Verbraucherkommission Bayern, a.a.O.

5.3. Spezielle Zuständigkeiten von Bundesbehörden (Bahn, Post, Elektrizität, Finanzdienstleistungen, grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung im europäischen Binnenmarkt, Sicherheit im Internet und IT-Bereich)

Da es sich bei den meisten Regelungen des wirtschaftlich-rechtlichen Verbraucherschutzes um Bundesvorschriften handelt, liegen behördliche Zuständigkeiten auf diesem Gebiet überwiegend bei Bundesbehörden. Solche Zuständigkeiten bestehen beispielsweise bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), der Bundesnetzagentur (BNetzA), dem Luftfahrt-Bundesamt und dem Eisenbahn-Bundesamt.

Die im Koalitionsvertrag in Aussicht genommene Verbraucherschutzaufgabe für das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ist angesichts der anhaltenden Datenpannen zu Lasten von Verbrauchern mehr als überfällig. Die Kompetenzen und Aufgaben des Amtes sind in sinnvoller Weise so auszugestalten, dass es den damit verbundenen Herausforderungen auch wirksam entgegentreten kann.

Ferner regelt das EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz (VSchDG) behördliche Zuständigkeiten für die gemeinschaftliche Verfolgung von grenzüberschreitenden Verstößen gegen Verbraucherschutzvorschriften. Die federführende Zuständigkeit für die Durchführung dieser Zusammenarbeit liegt beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV).

Die Verordnung über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden oder CPC-Verordnung (EU 2017/2394) wurde 2017 überarbeitet und neugefasst. An deren Bestimmungen muss nunmehr das nationale Verbraucherrechtsdurchsetzungsgesetz angepasst werden.Die Verordnung regelt insbesondere die behördliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Ermittlung und Abstellung von Verstößen gegen europäische Verbraucherschutzvorschriften in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug.[53] Soweit auf der Grundlage der CPC-Regelungen ein Rechtsverstoß im Ausland abgestellt werden kann, sollte es in Zukunft möglich werden, denselben Rechtsverstoß, den ein bestimmtes Unternehmen sowohl im Ausland als auch gleichermaßen im innerdeutschen Geschäftsverkehr begeht, und ohne Umwege abzustellen. Das ist nach der geltenden Fassung des Verbraucherrechtsdurchsetzungsgesetz nicht möglich und sollte nun geändert werden.

5.4. Gerichtszuständigkeiten bei der Anfechtung behördlicher Entscheidungen bei der Anfechtung behördlicher Entscheidungen

Soweit Verstöße gegen zivil- oder lauterkeitsrechtliche Regeln in Frage stehen, ist aus Gründen der Einheitlichkeit der Rechtsprechung anstelle einer Widerspruchsmöglich-

[53] Die Verordnung betrifft ausschließlich EU-Richtlinien und -Verordnungen des wirtschaftlich-rechtlichen Verbraucherschutzes. Vorschriften des Lebensmittel-, Futtermittel- und Veterinärrechts oder sonstiger Aspekte des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sind von der CPC-Verordnung nicht erfasst.

keit gegen behördliche Verfügungen und der Eröffnung des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten eine Beschwerdemöglichkeit zum Landgericht mit der Möglichkeit einer Rechtsbeschwerde zum BGH vorzusehen.[54]

6. Rahmenbedingungen des zielgerichteten behördlichen Verbraucherrechtsvollzuges: Informationen über grundsätzliche Probleme und Schieflagen am Markt

Um effektiv gegen Verbraucherrechtsverstöße vorgehen zu können, bedarf es entsprechender Informationen bei den zuständigen Behörden. Nur wenn diese wissen, wo relevante Problemlagen bestehen, können sie zielgerichtet gegen Schieflagen am Markt vorgehen und ihr Handeln entsprechend der tatsächlichen Notwendigkeiten priorisieren. Daraus ergibt sich eine besondere Bedeutung für die Beschaffung bzw. Weitergabe entsprechender Informationen. Hier sollen die verschiedenen Informationsquellen dargestellt werden und im Einzelfall Empfehlungen ausgesprochen werden:

6.1. Verbraucherverbände und Verbraucherzentralen

Informationen über grundsätzliche Probleme und Schieflagen am Markt fallen derzeit wesentlich durch die Verbraucherberatungstätigkeit der Verbraucherzentralen und ergänzend durch die Marktbeobachtung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes und der Verbraucherzentralen an. Die so gewonnenen Erkenntnisse sind im Interesse einer wirkungsvollen Verbraucherrechtsdurchsetzung von besonderem Interesse. Sowohl die individuelle Verbraucherberatung, die Rechtsdurchetzung als auch die Marktbeobachtung durch die Verbraucherzentralen können nicht durch die Beratungspreise / -entgelte finanziert werden. Diese Aufgaben bedürfen einer öffentlichen Finanzierung, die gestärkt werden sollte.

6.2. Europäisches Infosystem

Informationen über grundsätzliche Probleme und Schieflagen am Markt gibt es auch in einer EU-weiten, grenzüberschreitenden Dimension. Damit wurden Strukturen geschaffen, die u. a. sicherstellen sollen, dass das grenzüberschreitende Element nicht von zweifelhaften Unternehmen genutzt werden kann, um unbehelligt zu agieren. So sind die Europäischen Verbraucherzentren des ECC-Net befugt, entsprechende Auffälligkeiten dem Behördennetzwerk CPC-Net zu melden, das auf behördlicher Ebene Maßnahmen des kollektiven Rechtsschutzes einleiten kann. CPC steht für Consumer Protection Cooperation.[55]

---

[54] Tobias Brönneke, Perspektiven für die Einführung behördlicher Instrumente der Rechtsdurchsetzung im deutschen Recht, in: Hans Schulte-Nölke/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, 2017, S. 131

[55] Die bisherige Rechtsgrundlage des CPC-Netzwerks befindet sich in der Verordnung 2006/2004/EG: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2006&from=DE

Allerdings ist es in Deutschland so, dass die Europäischen Verbraucherzentren (EVZ) eines Staates nur eine Meldung an die Behörde im eigenen Staat bezüglich eines Verbrauchers aus dem eigenen Staat machen können, der von dem problematischen Verhalten eines Unternehmens aus einem anderen Staat betroffen ist. So kann also etwa das Europäische Verbraucherzentrum Deutschland das Fehlverhalten eines Unternehmens aus Schweden der deutschen Behörde melden, die dann die schwedische Behörde informiert, welche letztlich Maßnahmen des kollektiven Rechtsschutzes ergreifen kann. Anders im umgekehrten Fall: Beim Europäischen Verbraucherzentrum Deutschland gehen über das ECC-Net mehrere Beschwerden ausländischer Verbraucher gegen einen Unternehmer in Deutschland ein. Die Behörde in Deutschland kann dann infolge einer Meldung des Europäischen Verbraucherzentrums Deutschland nicht gegenüber dem deutschen Unternehmer vorgehen. Die deutsche Behörde kann erst dann tätig werden, wenn sie ein Amtshilfeersuchen einer CPC-Behörde im Verbraucherland erhält.

Eine Schwachstelle hat diese Konstruktion indessen: Falls sich pro Mitgliedsstaat zum Beispiel nur ein Verbraucher mit einer Beschwerde meldet, fällt dies unter Umständen nicht weiter auf und es kommt (zumindest zunächst) gar nicht zu einem Amtshilfeersuchen einer Meldung an die Behörde im Unternehmerland – würde man aber die Beschwerden der Verbraucher aus verschiedenen Staaten zusammenführen, hätte man schon weitaus schneller eine relevante Größe, an der man erkennen könnte, dass es sich um ein Massenphänomen handelt. Dies sollte geändert werden. Wir begrüßen, dass gerade an einer entsprechenden Weichenstellung wird gearbeitet wird.

Jenseits dieser Mechanismen bei mengenmäßig auffälligen grenzüberschreitenden Sachverhalten leisten die Europäischen Verbraucherzentren aber auch einen weiteren wichtigen Beitrag. Sie bieten Beratung zu Verbraucherrechten in Europa, beispielsweise zu den Verbraucherrechten beim grenzüberschreitenden Einkauf und zum Reiserecht. In Streitfällen zwischen Verbrauchern und Unternehmern aus jeweils anderen Staaten intervenieren sie zwischen diesen beiden Parteien, um eine außergerichtliche Lösung herbeizuführen. Das EVZ des Verbraucherstaates leitet die Beschwerde des Verbrauchers an das EVZ des Unternehmerstaates weiter, welches wiederum gegenüber dem Unternehmer interveniert. So lassen sich sprachliche und rechtliche Hürden beseitigen. Alternativ leitet das EVZ des Unternehmerlandes den Fall an eine Verbraucherschlichtungsstelle weiter. Ansprechpartner des Verbrauchers bleibt das Europäische Verbraucherzentrum in seinem Land.

Anders als Schlichtungsstellen sind die EVZen aber Interessenvertreter der Verbraucher.

Die neue Verordnung gilt ab dem 17.01.2020, Verordnung 2017/2394/EU: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=de.

6.3. Verbraucherjournalismus

Hervorzuheben ist die wichtige Rolle des Verbraucherjournalismus beim Benennen von Defiziten in der Umsetzung der Verbraucherschutzvorschriften. Die Information über Rechtsverstöße kann Anlass zur behördlichen wie verbandlichen Rechtsdurchsetzung sein und ist nicht selten kombiniert mit einer Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über deren Rechte. So trägt der Verbraucherjournalismus erheblich zur Durchsetzung des Verbraucherrechtes bei.

6.4. Berichterstattung durch Verbraucherschlichtungsstellen

Bisweilen wird die Sorge geäußert, dass Schlichtung die Gefahr einer Schattenjustiz in sich trage.[56] Im Anwendungsbereich des Verbraucherstreitbeilegungsgesetz ist diese Sorge jedenfalls insoweit unbegründet, als dass jede Verbraucherschlichtungsstelle, die nach diesem Gesetz staatlich anerkannt wurde, detaillierte Berichts- und Auskunftspflichten hat, die in § 34 VSBG verankert und durch die Verbraucherstreitbeilegungs-Informationspflichtenverordnung weiter konkretisiert werden[57]. Die Regelung in einer Verordnung wurde ganz bewusst vom Gesetzgeber deswegen eingeführt, um eine schnelle Anpassung an zusätzliche Berichtserfordernisse zu ermöglichen.

Ein besonderes Augenmerk wurde vom Gesetzgeber darauf gerichtet, dass dadurch Fehlentwicklungen im Bereich der Vertragspraxis gegenüber Verbrauchern aufgezeigt werden.[58] Sie können so für Verbraucher- und Unternehmensverbände nützlich sein und natürlich auch Impulse für eine weitere Gesetzgebung im materiellen Verbraucherrecht sein. Dies gilt insbesondere für Ausführungen in Berichten zu Geschäftspraktiken, die im Berichtszeitraum auffällig häufig Anlass zur Einleitung von Streitbeilegungsverfahren waren, wie § 34 Abs. 3 VSBG hervorhebt.

Der Berichtszeitraum von nur einem Jahr gewährleistet regelmäßig eine zeitnahe Information der Durchsetzungsbehörden. Ganz explizit wurde im Gesetzgebungsverfahren aber betont, dass Verbraucherschlichtungsstellen auch außerhalb der Berichte entsprechend nach außen kommunizieren.[59] In Ausnahmefällen können die in § 34 Abs. 4 VSBG genannten Durchsetzungsbehörden auch zwischen den Tätigkeitsberichten von der Verbraucherschlichtungsstelle Auskunft verlangen. Dies gewährleistet die unter Umständen erforderliche kurzfristige Information der Behörden.

Bei allem müssen die Verbraucherschlichtungsstellen freilich darauf achten, dass die Parteien eines Streitbeilegungsverfahrens Vertrauen in die Neutralität und die Verschwiegenheit der Stelle haben können müssen. Auch datenschutzrechtliche Belange sind zu beachten. Es stünde daher im absoluten Widerspruch zu dieser Neutralitätspflicht, wenn diese Stellen etwa verpflichtet wären, Aufsichtsbehörden oder sonstige

[56] So z.B. Eidenmüller/Engel, ZIP 2013, 1704.
[57] (§ 42 Absatz 1 Nummer 4 enthält die entsprechende Verordnungsermächtigung.
[58] BT-Drucksache 18/5089, S. 73.
[59] Ibid.

mit der Durchsetzung von Verbraucherrechten beauftragte Stellen zu einzelnen Verfahren oder daran beteiligten Unternehmen zu berichten oder Auskunft zu erteilen.[60]

Geboten ist jedenfalls ein Berichtswesen, dass oberhalb des Einzelfalls grundlegende Defizite in einer Branche deutlich macht. Dies steht nicht im Widerspruch zur Verschwiegenheit im Einzelfall und wirkt einer sonst bestehenden Gefahr entgegen, dass Mediation bzw. Streitschlichtung dazu führen könnte, durch das „Befrieden“ sogar hartnäckiger Verbraucher eine Schieflage am Markt noch zu stabilisieren.

Zu betonen ist aber, dass alle dargestellten Pflichten nur für Verbraucherschlichtungsstellen des VSBG gelten; andere Schlichtungsstellen können entsprechend verfahren, müssen dies aber nicht. Solche Stellen sind auch nicht verboten, da das VSBG Schlichtung – und zwar auch nicht Schlichtung, an der Verbraucher beteiligt sind – nicht exklusiv regelt.[61] Insoweit kann sich bei diesen nicht regulierten Schlichtungsstellen das Risiko einer Schattenjustiz manifestieren; zwingend ist das allerdings nicht. Dies bleibt zu beobachten.

6.5. Sektorenuntersuchungen durch das Bundeskartellamt

Ein bereits im Kartellrecht erprobtes Instrument, um Schieflagen in bestimmten Marktsegmenten zu erkennen und um daraufhin gezielt gegen Rechtsbruch vorzugehen, sind Sektorenuntersuchungen. Dabei müssen die betroffenen Unternehmen dem Bundeskartellamt notwendige Informationen zur Durchleuchtung der Marktstrukturen mitteilen. Anders als Verbraucherverbände und private Stellen kann das Bundeskartellamt somit auch auf Geschäftsgeheimnisse zugreifen. Es kommt zu tiefgründigen Analysen des Marktsegments, die den Verbänden nicht möglich wäre. Gerade im digitalen Bereich zeigt sich, dass dies ein wirksames Untersuchungsinstrument ist.

7. Klare Regeln und Kenntnis der Verbraucherinnen und Verbraucher um ihre Rechte

Weitere Aspekte für einen wirksamen Verbraucherrechtsvollzug, die nicht zu vernachlässigen sind, sind klare, vollzugsfreudige Regeln und die Kenntnis der Rechtsunterworfenen, namentlich der Verbraucher selbst, aber natürlich auch der Unternehmer um die Rechte.

7.1. Klare verbraucherrechtliche Regeln

Die verbraucherrechtlichen Regeln sind z. T. außerordentlich kompliziert und nicht immer widerspruchsfrei. Selbst Verbraucherrechtsexperten beklagen die bisweilen schwer verständliche und letztlich undurchsichtige Rechtslage: „Die Regelungen zum Verbraucherschutz sind in weiten Teilen kompliziert und zum Teil wegen zahlreicher Verweisungen auf andere Vorschriften recht verworren. Der ‚normale Verbraucher‘, der

[60] Ibid., S. 74.
[61] Greger/Unberath/Steffek-Greger, C, § 1, Rn. 2.

geschützt werden soll, wird die Regeln, die ihn schützen (sollen), oftmals nicht verstehen."[62] Materiellrechtliche Normen, also solche, die ein bestimmtes Tun oder Unterlassen von den Rechtsunterworfenen fordern oder Rechte des Einen gegen den Anderen begründen, sollten möglichst klar und eindeutig sein. Ist das nicht der Fall, führt dies zu Schwierigkeiten im Vollzug durch Rechtsunsicherheit. Auch die Kenntnis der begünstigten Verbraucher von ihren Rechten, wie auch der Unternehmerseite von ihren verbraucherrechtlichen Pflichten, leidet.

Dabei soll der naiven Vorstellung einfacher Lesbarkeit und unmittelbarer Verständlichkeit von Rechtsnormen durch Laien nicht das Wort geredet werden, wenngleich unmittelbar für Laien verständliche Normen[63] – wo es sinnvoll und möglich ist – besonderen Charme haben. Das hat seinen Grund insbesondere darin, dass der Alltagssprache eine Unschärfe innewohnt, die – wenn sie ohne rechtstechnische Schärfung in Gesetze übernommen wird – von Natur aus Rechtsunsicherheit transportieren muss.[64] Gesetzliche Definitionen und auch detailliertere Regeln können demgegenüber stärkere Rechtsklarheit schaffen. Die Rede von Rechtsvereinfachung ist nach unserer Erfahrung häufig von anderen Motiven getrieben, als dem Bestreben nach mehr Rechtsklarheit. Vielmehr geht es häufig darum, materielle Schutzstandards, die seitens der Industrie als „lästige Pflichten" wahrgenommen werden, möglichst gänzlich zu streichen, jedenfalls aber zu verkürzen. Das kann nicht im Sinne des Verbraucherschutzes sein.

Demgegenüber sind vielfältige – gerade auf europäischer Ebene auf übermäßigen Wirtschaftslobbyismus zurückzuführende – Ausnahmen[65] ein Grund dafür, dass an sich klare Rechte konturenlos werden.

Abhilfe können z. T. auch untergesetzliche Regelwerke, behördliche Beschlüsse und staatlich-private Koregulierung auf der Grundlage eines klaren gesetzlichen Rahmens bieten.

7.2. Kenntnis der Verbraucherinnen und Verbraucher um ihre Rechte

Ohne die Kenntnis ihrer Rechte können Verbraucherinnen und Verbraucher diese nicht durchsetzen. Neben der Kenntnis der eigentlichen Ansprüche gegen Unternehmer (z. B. auf Reparatur oder Ersatzlieferung, Rücktritt, Minderung und ggf. Schadensersatz

[62] Jos Mehrings, Grundlagen des Wirtschaftsprivatrechts, 2. A. München 2010, S. 59.
[63] So etwa § 2 Abs. 2 Produktsicherheitsgesetz: „Ein Produkt darf […], nur auf dem Markt bereitgestellt werden, wenn es bei bestimmungsgemäßer oder vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und Gesundheit von Personen nicht gefährdet."
[64] Sobald Gerichte anfangen, alltagssprachliche Begriffe durch Entscheidungen trennschärfer zu machen (was insbesondere bei unbestimmten, weiten Rechtsbegriffen zur Schaffung von Rechtssicherheit schaffender Kasuistik führt), wird aus dem vermeintlichen Alltagssprachbegriff im juristischen Zusammenhang ein rechtstechnischer Begriff.
[65] Beispielsweise in § 312 Abs. 2 – 7 BGB für die Regelungen über Verbraucherverträge, die im Widerrufsfall zusätzlich durch § 312g Abs. 2 bis 4 eingeschränkt werden.

bei fehlerhaften Kaufgegenständen) ist auch eine Kenntnis der Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten erforderlich.[66] Eine zentrale Rolle kommt hier der Verbraucherinformation und Verbraucherbildung zu. Verbraucherinformation erfolgt vor allem durch die Verbraucherzentralen, die Stiftung Warentest sowie qualitätsvollem Verbraucherjournalismus.

Die aktive Verbraucherinformationsarbeit der Verbraucherzentralen ist für (erwachsene) Verbraucherinnen und Verbraucher eine wichtige Informationsquelle, deren Nutzung auch vom Bildungsgrad abhängt.

Nicht zu unterschätzen ist weiter gehaltvoller Verbraucherjournalismus, der auch über Waren, Dienstleistungen und Rechte aufklärt. Dies erfolgt sowohl über die Printmedien als auch in Verbrauchersendungen in Funk und Fernsehen. Wir fordern in Verbraucherfragen tätige Journalisten auf, zielgruppengerechten Verbraucherjournalismus mit hohem Informationsgehalt[67] zu betreiben. Nach unserer Einschätzung kommt hierbei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Funk und Fernsehen) eine besondere Bedeutung zu, da dort bei der Berichterstattung weniger der „Skandalfaktor“ im Zentrum steht als vielmehr die konkrete Information für die Verbraucher über ihre Rechte und die Möglichkeiten, diese durchzusetzen. Der zunehmenden Bedeutung der Informationen aus dem Internet muss Rechnung getragen werden. Auch hier kommt unabhängiger, vertrauenswürdiger Information eine besondere Bedeutung zu. Dazu gehört auch eine möglichst breite Verbraucherbildung dergestalt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage versetzt werden, verlässliche Informationen von unseriösen Informationen und Informationsquellen zu unterscheiden.

Der schulischen Verbraucherbildung kommt auch bei der Rechtsdurchsetzung eine besondere Bedeutung zu, weil u. a. die Nutzung von Verbraucherinformationen eine Grundbildung voraussetzt. Daher sollte der lebenslange Prozess der Verbraucherbildung gemäß dem Beschluss der KMK (2013) durch eine Grundbildung („Consumer Literacy“) an Schulen abgesichert werden.[68] Die Umsetzung erfolgt unterschiedlich in den Bundesländern[69]. In Baden-Württemberg wird seit der Einführung des Bildungsplans 2016[70] ein fächerübergreifender Ansatz präferiert und über die Leitperspektive Verbraucherbildung realisiert. Das entspricht der UN-Resolution vom 22.12.2019 zum Verbraucherschutz[71], die allerdings ein Ankerfach nicht ausschließt, wie es von der

---

[66] Nicht nörig im konkreten Fall ist diese Rechtskenntnis freilich, sofern Unternehmer die von Verbrauchern geltend gemachte Ansprüche ohne weitere Abwehr erfüllen, was z.T. im Interesse einer Kundenbindung und guter Bewertungen Geschäftspolitik sein kann.

[67] Was einen zugleich unterhaltsamen Charakter von Verbrauchersendungen in TV und Radio sowie in Printmedien nicht ausschließt. Dies kann vielmehr helfen, die Informationen breiter zu streuen.

[68] Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2013): Verbraucherbildung an Schulen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.9.2013

[69] Bartsch, S., Henke, K., Müller, H. & Penning, I. (2019). Verbraucherkompetenzen für morgen durch Lehrkräftebildung heute: Professionalisierung von Lehrpersonen in der Verbraucherbildung. *Haushalt in Bildung und Forschung, 4 (8) Seite 90-103.*

[70] KM – Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg. (2016). Bildungsplan 2016. http://www.bildungsplaene-bw.de/,Lde/Startseite

[71] Die Vereinten Nationen favorisieren einen Querschnittansatz in ihrer Resolution zum Verbracherschutz (2015). Es wird ausgeführt: „Consumer education should, where appropriate, become an integral part of the basic curriculum of the educational system, preferably as a component of existing subjects“ (A/RES/70/186;43).

Verbraucherkommission Baden-Württemberg[72] nach wie vor gefordert wird. Als Ankerfach kann AES (Alltagskultur, Ernährung, Soziales) in Baden-Württemberg nur bedingt fungieren, da es als Wahlfach der Klassenstufen 7 bis 9 vergleichsweise wenige Schülerinnen und Schüler erreicht und daher für die Mehrzahl der Heranwachsenden die schulische Grundbildung nur eingeschränkt gewährleistet ist.

Hauptautoren: Tobias Brönneke, Silke Bartsch, Felix Braun, Cornelia Tausch, Andrea Wechsler

[72] Verbraucherkommission Baden-Württemberg: Stellungnahme zur Bildungsplanreform 2016. *Stellungnahme, 39/2015*. www.verbraucherkommission.de