

# Verbraucherschutz durch die öffentliche Verwaltung

Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel

# Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung



## Beispiel Abo-Falle

- Neuregelung in § 312j BGB:  
„Button-Lösung“
- Durchsetzung:
  - Einzelner Verbraucher
  - Unterlassungsklagen
  - Strafverfolgung (bislang selten erfolgreich)

**Aber:** nach wie vor Warnungen vor Abo-Fallen

**Folge:** Frage nach den richtigen  
Instrumenten zur Durchsetzung

# Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

## Überblick

- Schwächen der derzeitigen Rechtslage in Bund und Ländern
- Stärken verwaltungsrechtlicher Durchsetzung
- Schwächen verwaltungsrechtlicher Durchsetzung
- Mögliche Handlungsempfehlungen

Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

# Schwächen der derzeitigen Rechtslage in Bund und Ländern

## 1. Verwaltung als Durchsetzer nur begrenzt eingesetzt

- Keine allgemeine Verbraucherschutzbehörde
  - Anders als in anderen Staaten
- Beschränkte Aufgaben und Befugnisse auf Bundesebene (Art. 83 GG)
  - BKartA, BNetzA, BaFin, BVL
- Begrenzte sektorale Zuständigkeiten in den Ländern

Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

# Schwächen der derzeitigen Rechtslage in Bund und Ländern

## 2. Kommunen und Landkreise als Auffangbehörden

- Kommunale *Gewerbeämter* unzureichend ausgestattet und ausgebildet
- Unklarheiten bei der Zuständigkeit der kommunalen *Ordnungsämter*
- Struktureller *Bias* der Entscheidungsträger
- Aktivität ohne öffentlichen Druck häufig erst bei Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten

Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

# Schwächen der derzeitigen Rechtslage in Bund und Ländern

## 3. Unübersichtlichkeit

- Zuständigkeitszersplitterungen
- Keine klaren Befugniskataloge
  - Was darf das Gewerbeamt außer der Gewerbeuntersagung?
- Mehrfachzwecksetzungen: Wirtschaftsverwaltung und *auch* Verbraucherschutz
  - Folge: unklares Selbstverständnis, Bsp: Bauordnungsämter und BaFin
- Unklarheit bei der föderalen Zuständigkeitsverteilung
  - Wie viel Platz neben dem Bundesrecht für das Landesrecht?

Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

# Stärken verwaltungsrechtlicher Durchsetzung

## 1. Weitreichende Ermittlungsbefugnisse

- Betretensrechte
- Auskunftsverlangen
- idR ohne Richtervorbehalt

# Stärken verwaltungsrechtlicher Durchsetzung

## 2. Weitreichende präventive Maßnahmen

*Überwiegend nur durch Verwaltung möglich*

- Gewerbeuntersagung / Entzug der erforderlichen Erlaubnis
  - idR ohne Richtervorbehalt
  - Verbunden mit Schließungsanordnungen
- Öffentliche Warnungen und Erklärungen
- Eingriffe in die Leitungsstrukturen des Unternehmens
- Zugriffe auf Personaleinsatz
- Präventive Kontrolle von Geschäftsmodellen und AGB



Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

# Stärken verwaltungsrechtlicher Durchsetzung

## 3. Repressive Maßnahmen

- Ordnungswidrigkeiten
- Anstoß von Strafverfahren

# Stärken verwaltungsrechtlicher Durchsetzung

## 4. Kompensatorische Maßnahmen

In Deutschland bislang kaum genutzt außer spontane Fondslösungen

- Bei Massenschäden im Ausland teilweise als geeignete Alternativen zu Gruppenklagen oder class actions gesehen

# Schwächen verwaltungsrechtlicher Durchsetzung

## 1. Überwiegend kein Individualschutz

- Subsidiarität der Ordnungsverwaltung

## 2. Budgetrelevanz

## 3. Begrenzte Effekte im Binnenmarkt wegen Herkunftslandsprivilegien

- Ausweichen auf UKlaG und UWG möglich, vgl. Facebook

# Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

## Mögliche Handlungsempfehlungen

### 1. Verbesserung der Behördenstruktur

- Angemessene Relation zu den politischen Verantwortlichkeiten
  - Kommunale Verordnung ungeeignet, wenn unternehmerische Aktivität über die örtliche Gemeinschaft deutlich hinausgeht
  - Zuweisung der Verbraucherschutz Aufgabe an Behörden soweit politisch Funktion des Verbraucherschutzes
- Prüfung einer Trennung von unteren Verwaltungsbehörden und Verbraucherschutzbehörden
  - Etablierung einer allgemeinen Verbraucherschutzagentur?
  - Klärung der bundesrechtlich belassenen Spielräume des Freistaats steht aus

Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

## Mögliche Handlungsempfehlungen

### 2. Vermehrter Einsatz des Ordnungswidrigkeitenrechts

- Mißbilligung durch die Rechtsordnung
- Aktivierung der allgemeinen und besonderen Ordnungsbehörden
  - Vgl. § 7 LStVG
  - Vgl. Praxis zu § 35 GewO
- Vermeidung nicht gebotener Kriminalisierungen
- Ggf. auch in Anknüpfung an bundesrechtliche Regelungen ohne Sanktion
  - Bsp: § 312j

## Mögliche Handlungsempfehlungen

### 3. Etablierung eines Katalogs verbraucherschützender Standardmaßnahmen

- Konsolidierung und Ordnung der Ermittlungsbefugnisse
- Klarstellung verbraucherschützender Untersagungs- und Anordnungsbefugnisse
- Konsolidierung der Untersagungs- und Erlaubnisentziehungstatbestände
- Konsolidierung der Tatbestände für das Eingreifen in die Binnenorganisation von Unternehmen

## Mögliche Handlungsempfehlungen

### 4. Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen Zivilrechtspflege und Verwaltung

- Definition einer Eingriffsschwelle bei Zivilrechtsverstößen
  - Massenhafte und fortgesetzte Verstöße begründen Gefahr für die öffentliche Sicherheit
- Verbesserung der Abstimmung der materiellen Regelungen

Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

## Mögliche Handlungsempfehlungen

### 5. Zusammenspiel mit den Verbraucherverbänden

- Verallgemeinerung des Beauftragungsmechanismus nach VSchDG
- Etablierung von Beteiligungs- und Anhörungsrechten; *super complaint*?
- Klärung der Bindungen zwischen  
Verwaltungsverfahren und Unterlassungsklage  
– Weitgehend Bundesangelegenheit



Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung

## Mögliche Handlungsempfehlungen

### 6. Einbeziehung der Streitschlichtung

- Dilemma: Streitschlichtungszuständigkeit stärkt Verbraucherschutzbehörden ist aber problematisch für die Unabhängigkeit als Schlichter
- Streitschlichtung im Land verbessert die Kenntnis der Verwaltung zu Problemstellungen des Verbraucherschutzes

# Herzlichen Dank für die Aufmerksamkeit

Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel  
martin.schmidt-kessel@uni-bayreuth.de