

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Dr. Martiny-Glotz, Dr. Jens, Dr. Kübler, Sielaff, Schmitt (Wiesbaden), Toetemeyer, Egert, Frau Weyel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 10/1797 —

Verbraucherschutz bei aggressiven Vertriebsmethoden

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft – II D 3 – 30 08 09/1 – hat mit Schreiben vom 13. August 1984 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, daß gegenüber den Problemen der eigentlichen Fertigung heute Vermarkten und Verkaufen von Produkten wesentlich stärker in den Vordergrund getreten sind. Partielle Marktsättigungstendenzen, z. B. bei langlebigen Konsumgütern, haben vor allem zu erhöhten Anstrengungen der Unternehmen bei der Produktinnovation geführt. Überkapazitäten bei Produktion und Handel wirken sich über einen verstärkten Preiswettbewerb häufig zugunsten des Verbrauchers aus.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Fähigkeit einzelner Konsumentengruppen (z. B. Jugendliche, Senioren, geschäftlich ungewandte Personen), die Seriosität eines Angebotes selbst zu bewerten und evtl. ausgeübtem „psychologischen Kaufzwang“ zu widerstehen?

Die Bundesregierung stellt mit Genugtuung fest, daß die Verbraucher heute insgesamt besser denn je in der Lage sind, die Vorteile unserer Wettbewerbswirtschaft zu nutzen: Die große Mehrheit der Verbraucher verhält sich qualitäts- und preisbewußt, tritt selbstbewußt auf und weiß ihre Rechte zu wahren. Die Bundesregierung hat daher keinen Anlaß, den in dieser Frage beispielhaft erwähnten Konsumentengruppen pauschal die Fähigkeit abzusprechen, die Seriosität von Angeboten selbst überprüfen

und geschickten Absatztechniken widerstehen zu können. Allerdings werden nicht alle Verbraucher gleich gut mit den Anforderungen fertig, die der Konsumalltag stellt. Bei Personen mit einem Bildungs- oder Informationsdefizit sind daher nachteilige Geschäftsabschlüsse nicht auszuschließen. Die Bundesregierung setzt ihre Bemühungen fort, solche Defizite durch Information und Aufklärung der Verbraucher abzubauen.

2. Wie ist der Stand der EG-Richtlinie bezüglich der Haustürgeschäfte?

Die Vorarbeiten zum Inhalt des Richtlinienvorschlags, der im Kernpunkt ein Widerrufsrecht des Verbrauchers bei Verträgen an der Haustür, am Arbeitsplatz und bei sogenannten Kaffeefahrten vorsieht, sind abgeschlossen. Die deutsche Seite hat sich auf der letzten EG-Ratstagung vom 19. Juni 1984 jedoch nicht imstande gesehen, dem Vorschlag zuzustimmen. Sie ging dabei davon aus, daß neue Vorschriften nur geschaffen werden sollten, wenn hierfür ein zwingendes Bedürfnis besteht. Dies muß noch weiter geprüft werden.

Durch die Gewerbeordnung sind bestimmte Arten von Haustürgeschäften überhaupt verboten. In weiteren Bereichen, z. B. bei Abzahlungsgeschäften und anderen auf Dauer angelegten Verträgen, besteht bereits ein Widerrufsrecht. Hinzu kommt, daß im ambulanten Handel vielfach ein vertragliches Rücktrittsrecht eingeräumt wird. Es mag sein, daß die derzeitige Rechtslage nicht jeden Mißbrauch ausschließen kann. Das allein ist aber noch kein hinreichender Grund für eine Gesetzesänderung, die den ambulanten Handel unnötig komplizieren und erschweren würde. Letztlich war die Bundesregierung auch nicht davon überzeugt, daß eine solche Regelung auf EG-Ebene erforderlich ist. Die Bundesregierung wird jedoch die Frage weiter prüfen.

3. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Erfahrungen örtlicher Gewerbeaufsichtsämter oder Länderüberwachungsämter hinsichtlich des technischen Standards von auf Verbrauchermessen angebotenen Produkten, und sieht sie die Notwendigkeit, die Kontrolle über die dort in Verkehr gebrachten Waren zu verschärfen?

Die auf Verbrauchermessen ausgestellten technischen Geräte werden durch Messekommissionen der staatlichen Gewerbeaufsichtsdienste kontrolliert. Die Messekommissionen sorgen dafür, daß Aussteller mangelhafte Geräte aus der Ausstellung zurückziehen. Dabei kommt es auch zu Untersagungsverfügungen nach § 5 des Gerätesicherheitsgesetzes. Aus der Zahl der Beanstandungen und der Untersagungsverfügungen, die die Länder in den Jahresberichten mitteilen, lassen sich keine Schlüsse ableiten, ob der Sicherheitsstand bei technischen Geräten zu- oder abnimmt. Die Gewerbeaufsichtsbehörden schätzen allerdings, ohne dies im einzelnen belegen zu können, daß der Sicherheitsstand in den letzten Jahren zugenommen hat.

Um die Wirksamkeit der Messekommissionen zu erhöhen, haben die Länder verabredet, unter den Kommissionsmitgliedern einen Erfahrungsaustausch zu begründen. Die Bundesregierung begrüßt diese Bemühungen.

4. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung die von den einschlägigen Verbänden (z. B. Verbraucherzentralen der Länder, Verbraucherschutzverein, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs u. a.) festgestellten UWG-Verstöße seit 1981 entwickelt? Läßt sich aus den Erkenntnissen der Schluß ziehen, daß die Verkaufspraktiken allgemein aggressiver und härter geworden sind?

Die Verbraucherzentralen der Länder verfolgen UWG-Verstöße nicht systematisch und schalten in den überwiegenden Fällen den Verbraucherschutzverein e. V. (VSV), Berlin, ein. Aus der Tätigkeit der Verbraucherzentralen im UWG-Bereich lassen sich deshalb keine allgemeingültigen Schlußfolgerungen ableiten.

Beim Verbraucherschutzverein haben sich die Verfahren im UWG-Bereich folgendermaßen entwickelt:

	1981	1982	1983
1. Abmahnungsverfahren	577	592	691
2. Unterlassungserklärungen	350	410	438
3. Gerichtsverfahren	54	68	68

Aus diesen Zahlen läßt sich nicht der Schluß ziehen, daß die Verkaufspraktiken allgemein aggressiver und härter geworden seien. Der Verbraucherschutzverein und die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher weisen lediglich darauf hin, daß sich die Beschwerden der Verbraucher anhaltend auf bestimmte Bereiche (wie z. B. auf Kaffeefahrten, Zeitschriften- und Buchclubwerbung sowie auf Kreditvermittlung) konzentrieren.

Die von der Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs bearbeiteten Vorgänge und Beschwerden sind von 11 735 im Jahr 1981 über 12 171 im Jahr 1982 auf 12 537 im Jahr 1983 leicht gestiegen. Dabei handelte es sich um Verstöße folgender Art (in v. H.):

	1981	1982	1983
Verstöße gegen § 1 UWG	21,0	17,1	18,5
Verstöße gegen § 3 UWG	33,0	34,6	31,5
Verbotene Sonderveranstaltungen	34,0	34,8	35,0
Verbotene Rabatte	4,5	5,5	4,6
Verbotene Zugaben	3,0	3,0	2,5
Sonstige Verstöße	4,5	5,0	7,9

Die große Mehrzahl aller Verfahren (weit über 80 v. H.) wurde ohne Anrufung der Gerichte gütlich beigelegt. Die Zahl der abgeschlossenen Gerichtsverfahren ist von 879 im Jahr 1981 über 763 im Jahr 1982 auf 649 im Jahr 1983 zurückgegangen.

Die in den Fragen angesprochenen neuartigen Vertriebsformen außerhalb des „normalen“ Geschäftsverkehrs im Einzelhandel fallen unter die Verstöße gegen § 1 UWG, die z. Z. insgesamt weniger als 1/5 aller von der Zentrale aufgegriffenen Verstöße ausmachen. Die Zahlen lassen nicht den Schluß auf insgesamt aggressiver und härter gewordene Verkaufspraktiken zu.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Methoden sogenannter „Drückerkolonnen“?

Die Bundesregierung geht davon aus, daß mit „Drückerkolonnen“ mehrere organisatorisch zu einer Gruppe zusammengefaßte Personen gemeint sind, die ihren Lebensunterhalt durch ambulante Tätigkeit für Rechnung eines Dritten verdienen und dabei an dessen Einsatzpläne gebunden sind. Die Bundesregierung zieht es vor, von Vertriebskolonnen zu sprechen. Zwar werden immer wieder Klagen von einzelnen Verbrauchern und Verbraucherverbänden über unseriöse Methoden beim ambulanten Vertrieb bekannt. Für eine pauschale Abwertung der Tätigkeit und Arbeitsmethoden dieser Gruppen, wie sie im Begriff „Drückerkolonnen“ steckt, fehlen jedoch gesicherte Erkenntnisse.

6. Kann die Bundesregierung Beobachtungen bestätigen, daß insbesondere Zeitschriften- und Buchvertriebsgesellschaften, aber auch Organisationen, die für die Zielgruppe Jugendliche Lebensversicherungsverträge anbieten, unter Zuhilfenahme solcher Drückerkolonnen arbeiten?

Der Bundesregierung ist bekannt, daß Zeitschriften- und Buchverlage Vertriebskolonnen beschäftigen. Über unseriöse Vertriebsmethoden im Zeitschriften- und Buchvertrieb liegen empirische Erkenntnisse nicht vor. Der Bundesminister der Justiz hat jedoch im Hinblick auf die Möglichkeiten einer verbesserten Verbraucherberatung eine rechtstatsächliche Untersuchung in Auftrag gegeben, die auch Ergebnisse für den Bereich des Zeitschriften- und Buchvertriebs erwarten läßt. Der Schlußbericht der Untersuchung liegt noch nicht vor.

Die Bundesregierung hat auch keine Erkenntnisse darüber, daß es Organisationen gibt, die bei der Zielgruppe Jugendliche Lebensversicherungsverträge mit Hilfe von Werbe- bzw. Vertriebskolonnen in dem in der Antwort auf Frage 5 beschriebenen Sinne unterzubringen versuchen. Der Einsatz von geschlossenen Gruppen nach Einsatzplänen eines Dritten scheint in diesem Bereich nicht üblich zu sein. Die Bundesregierung weist darauf hin, daß in den Wettbewerbsrichtlinien der Versicherungswirtschaft, die von den Verbänden der Versicherungsunternehmen und des Versicherungsaußendienstes gemeinsam erarbeitet wurden, der Einsatz von Werbekolonnen als unerwünscht, unter bestimmten Voraussetzungen sogar als unzulässig bezeichnet wird.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Werbung für Teilzahlungskredite durch direct mail und in den Briefkasten gesteckte scheckartige Formulare, und wie gedenkt sie die zumeist irreführend aufgemachten Werbezettel zu verhindern?

Der Bundesregierung ist bekannt, daß für Teilzahlungskredite unter anderem mit scheckähnlichen Formularen geworben wird. Auch die Gerichte haben sich nach ihrer Kenntnis bereits mit dieser und ähnlichen Werbemethoden beschäftigt. So hat zum Beispiel der Verbraucherschutzverein e. V. (VSV) in den letzten Jahren gegen Werbemaßnahmen, wie sie in der Frage beschrieben werden, erfolgreich prozessiert. Die Bundesregierung erwartet, daß der VSV und andere Selbsthilfeorganisationen auch künftig alle Anstrengungen unternehmen, um Mißbräuchen entgegenzutreten. Ob es sich um einen Mißbrauch handelt, muß jedoch in jedem Einzelfall geprüft werden.

8. Erwägt die Bundesregierung, den Verbraucherschutzverein und die Verbraucherzentralen der Länder durch ein Datenerfassungssystem materiell so auszustatten, daß sie gegen UWG-Verstöße bei der Akquisition von Kredit- und Versicherungsverträgen oder Zeitschriftenabonnements effektiver vorgehen können?

Die Bundesregierung ermöglicht es dem Verbraucherschutzverein e. V. (VSV) im Rahmen der institutionellen Förderung aus dem Bundeshaushalt schon seit 1982, seine Abmahnungen und Gerichtsverfahren sowohl nach dem UWG, als auch nach dem AGBG mit Hilfe einer Datenverarbeitungsanlage zu speichern. Darüber hinaus erfaßt der VSV auch die ihm von den Verbraucherzentralen gemeldeten Fälle entsprechend. Umgekehrt beliefert der VSV die Verbraucherzentralen bereits jetzt vierteljährlich mit Computerausdrucken, aus denen sich der jeweils letzte Stand des gesammelten Materials ergibt.

Zudem beabsichtigt die Bundesregierung, die Arbeitsbedingungen des VSV weiter zu verbessern. Sie hat der Erhöhung der Ausgaben für Datenerfassung und Programmierung, außerdem einem Ausgabenansatz für die Beschaffung von Peripheriegeräten im VSV-Wirtschaftsplan 1985 zugestimmt. Für den Rest der Übergangszeit kann der VSV die „hardware“ der Stiftung Warentest weiterhin mitbenutzen.

Die Ausstattung der Verbraucherzentralen mit Geräten, die ihnen die unmittelbare Kommunikation mit dem vom VSV genutzten Speichergerät der Stiftung Warentest gestattet, ist allerdings Sache der Länder. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an den Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 1980, der davon ausgeht, daß der Bund nur die in seine Finanzierungskompetenz fallenden Maßnahmen fördern darf (siehe Kurzprotokoll Nummer 111 Az. – 732 – 2450 in Verbindung mit dem Kurzprotokoll Nummer 32 über die 32. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 25. Juni 1980, Az. – 732 – 2450).

9. Hält die Bundesregierung es für erforderlich, und welche Maßnahmen wird sie gegebenenfalls ergreifen, um den Außendienst von Versicherungen und Teilzahlungsbanken hinsichtlich der angewandten Geschäftspraktiken besser zu kontrollieren und insbesondere unsauber akquirierenden Mitarbeitern möglichst rasch das Handwerk zu legen?

Die Bundesregierung hält es nicht für erforderlich, den Außendienst von Versicherungsunternehmen, d. h. die durch Angestellten- oder Agenturverträge an ein Versicherungsunternehmen gebundenen Versicherungsvermittler, besser zu kontrollieren. Obwohl dieser Personenkreis selbst nicht unter Aufsicht steht, kann die Versicherungsaufsicht über die betreffenden Versicherungsunternehmen gegen unzulässige Werbemethoden von Versicherungsvermittlern einschreiten.

Im übrigen sind Versicherungsunternehmen gehalten, sich vor Einstellung von Außendienstmitarbeitern von deren Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit zu überzeugen. Sie holen dazu u. a. eine Auskunft bei der „Auskunftsstelle für den Versicherungsaußendienst e. V. (AVAD)“ in Hamburg ein. Diese von den Verbänden der Versicherungswirtschaft getragene Einrichtung soll dabei helfen, den Versicherungsaußendienst von ungeeigneten Personen freizuhalten. Sie registriert daher unter anderem die Wettbewerbsverstöße von Außendienstmitarbeitern, die ihr von den Mitgliedsunternehmen ihrer Trägerverbände gemeldet werden. Die Datenschutzbehörden sind allerdings an der Einschränkung dieser Auskünfte interessiert.

Die Lebensversicherungsunternehmen sind dabei, Versicherungsnehmern bei kapitalbildenden Lebensversicherungen ein mindestens 10tägiges Widerrufsrecht einzuräumen. Dadurch wird das Abschlußrisiko der Versicherungsnehmer weiter sinken.

Außendienstmitarbeiter der Teilzahlungsbanken sind nach Kenntnis des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen primär für Inkassotätigkeiten, nicht aber für die Akquisition eingesetzt. Zu besonderen Maßnahmen sieht die Bundesregierung auch hier keinen Anlaß.

Die Kritik im Bereich der Teilzahlungskredite richtet sich ohnehin in aller Regel gegen bestimmte Geschäftsmethoden von Kreditvermittlern. Diese Vermittler unterliegen nicht der staatlichen Bankenaufsicht, sondern der Überwachung durch die Gewerbebehörden der Länder. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß Mißständen im Bereich der Kreditvermittlung durch konsequente Anwendung bestehender Vorschriften wirksam begegnet werden kann. Hierzu zählt insbesondere § 34 c der Gewerbeordnung und die hierauf gestützte Makler- und Bauträgerverordnung, wonach Kreditvermittler u. a. einer Erlaubnis bedürfen, bestimmten Informations- und Buchführungspflichten unterliegen und sich jährlich einer Pflichtprüfung zu unterziehen haben. In dem Entwurf eines Gesetzes über Maklerverträge (Drucksache 10/1014) hat die Bundesregierung u. a. besondere Schutzvorschriften zugunsten der Kunden von Darlehensvermittlern vorgeschlagen. Die Bundesregierung würde es darüber hinaus begrün-

ßen, wenn auch die Kreditwirtschaft im Rahmen ihrer Möglichkeiten mehr als bisher dazu beitragen würde, daß unseriösen Kreditvermittlern das Handwerk gelegt wird.

