

Gegenwärtige Verbraucherrechtsfälle und Bedarf an staatlicher Rechtsdurchsetzung

Von Dr. Franziska Weber¹

„Trickbetrügereien“ entwickeln sich über die Jahre. Die Beziehung zwischen Verbrauchern und Anbietern hat vor allem im letzten Jahrzehnt beträchtliche Veränderungen erfahren.² Insbesondere hat sich der Online-Handel zu einem alltäglichen Phänomen entwickelt.³ Geschäfte über das Internet abzuwickeln, scheint die Möglichkeiten für die „Trickbetrüger der Gegenwart“⁴ zu vervielfachen mit dubiosen Methoden (oft unter Geheimhaltung ihrer Identität) beträchtliche Gewinne zu erzielen und dabei Schäden auf Verbraucherseite – gesellschaftliche Schäden – zu verursachen.⁵ Neben allerlei Kostenfallen im Internet⁶ gelten auch Verkaufs- und Werbeveranstaltungen („Kaffeefahrten“) sowie unerlaubte Telefonwerbung als heutige Problemfelder im Verbraucherrecht.⁷ Die Ortung der Anbieter gestaltet sich regelmäßig schwierig. Anbieter, die sich hinter Landesgrenzen verstecken, stellen ein besonderes Problem dar.⁸

¹ Die Autorin ist post-doctoral researcher an der Erasmus Universiteit Rotterdam, Institut für Privatrecht.

² *Enthofer-Stoisser/Habersberger*, Catch me if you can! Internet“abzocke“, „cold calls“ und unseriöse Werbeveranstaltungen, 2012.

³ Vgl. *Bundesverband des Deutschen Versandhandels (bvh)*, Umsatzzahlen des interaktiven Handels im 1. Quartal 2013: „Im Zeitraum von Januar 2013 bis März 2013 erzielte die Branche der Online- und Versandhändler einen Umsatz von 10,684 Milliarden Euro (vgl. 1. Quartal 2012: 8,950 Mrd. €). Das entspricht einem Plus von 19,4 Prozent zum Zeitraum des Vorjahres. Davon wurden 8,707 Milliarden Euro mit einem Anteil von 81,5 Prozent durch den E-Commerce erzielt (vgl. 1. Quartal 2012: 6,340 Mrd. € - Anteil von 70,8 Prozent).“; vgl. für EU-weite Zahlen *European Commission*, Executive summary of the impact assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Alternative Dispute Resolution for consumer disputes (Directive on consumer ADR) and Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Online Dispute Resolution for consumer disputes (Regulation on consumer ODR) (Commission staff working paper, Brussels, 29.11.2011, SEC(2011) 1409 final), S. 6.

⁴ Ausdruck verwendet von *Soyer*, siehe Vorwort *Enthofer-Stoisser/Habersberger*, Catch me if you can! Internet“abzocke“, „cold calls“ und unseriöse Werbeveranstaltungen, 2012, S. 3.

⁵ Vgl. *Office of Fair Trading (OFT)*, Research on impact of mass marketed scams, A summary of research into the impact of scams on UK consumers 2006, S. 9: jährlich um die £3,5 Mrd..

⁶ *Tamm*, VuR 2012, 217 – 224, *Brönneke* VuR 2012, 335.

⁷ Vgl. *Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)*, Bericht der Zentralen Verbindungsstelle gem. § 3 Abs. 2 EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz (VSDG) Bericht für das Jahr 2012, 2012, S. 7 ff.

⁸ *Press releases RAPID*, No hiding place for rogue traders: Commission proposes EU-wide network of national watchdogs (22 July 2003). Der Schwerpunkt des Aufsatzes liegt bei nationalen Fällen.

Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit der Frage nach dem Bedarf an staatlicher Rechtsdurchsetzung als Antwort auf diese Herausforderungen. Die Ausweitung der öffentlich-rechtlichen Rechtsdurchsetzung wird in Deutschland bereits diskutiert.⁹ Dieser Beitrag hinterfragt, ob dies rechtsökonomisch untermauert werden kann? Die ökonomische Analyse des Rechts, die zunächst in den USA und dann auch in Europa insbesondere im Bereich Wettbewerbs- und Kartellrecht ihre Anfänge genommen hat, hat sich in weiteren Rechtsbereichen – wie der Rechtsdurchsetzung im Bereich Verbraucherschutz – als solide Disziplin zur Beleuchtung rechtlicher Probleme aus Sicht von Effizienzkriterien bewährt.¹⁰ Die Leistungsfähigkeit verschiedener Rechtsdurchsetzungsmechanismen kann auf pragmatische Weise getestet werden. Im Fokus steht dabei die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, das Kollektivinteresse. Im Folgenden werden Stärken und Schwächen rein privatrechtlicher Rechtsdurchsetzung im Vergleich zu anderen Rechtsdurchsetzungsinstrumenten zunächst rechtsökonomisch (theoretisch) untermauert und anschließend die Situation in Deutschland analysiert.

1. Synopsis der deutschen Verbraucherlandschaft

Die deutsche Rechtsdurchsetzungstradition ist privatrechtlich. Neben Verbrauchern sind (staatlich geförderte) private Verbraucherverbände, wie die bundesweit tätige Verbraucherorganisation Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) sowie die 42¹¹ Mitglieder der Dachorganisation vzbv, auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes aktiv. Auf der Seite der anbietenden Wirtschaft gibt es weiter die Zentrale zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs (Wettbewerbszentrale). Genannte Institutionen haben zivilrechtliche Rechtsdurchsetzungsbefugnisse. In einigen Sektoren werden staatliche Behörden aktiv. Ein Beispiel für eine starke behördliche Intervention ist die des Bundeskartellamts an der Schnittstelle zwischen Verbraucherrecht und Kartellrecht.

Verbraucherrechtsverstöße werden also überwiegend auf dem zivilrechtlichen Weg abgegolten. Es gilt zunächst festzuhalten, dass eine reale Möglichkeit

⁹ So beispielsweise diskutiert im Rahmen der Konferenz „Borderless Consumer Protection!? Effective enforcement, powerful consumers“ am 7. November 2011 in Berlin. S. auch Brönneke, VuR 2012, S. 334 – 338; Micklitz, Gutachten DJT, Brauchen Konsumenten und Unternehmen eine neue Architektur des Verbraucherrechts, 2012.

¹⁰ Vgl. Cseres in van den Bergh/Pacces, Regulation and Economics, 2012, S. 163 ff.

¹¹ Dies sind 16 Verbraucherzentralen in den Ländern sowie 26 weitere verbraucherpolitisch orientierte Verbände.

Massenschäden einzuklagen in Deutschland aktuell nicht existiert.¹² Bedeutung wird im kollektiven Rechtsschutz primär Beseitigungs- und Unterlassungsklagen zugemessen.¹³ Im Rahmen der Verbandsklage (regelmäßig nach Abmahnung) können Verbände auf Unterlassung oder Widerruf zur Durchsetzung von Verbraucherschutzvorschriften Klage erheben.¹⁴ Verbände haben hierbei einen eigenen Anspruch auf Unterlassung (nicht aber auf Schadensersatz). Verbraucher können daneben ihre Geldforderungen über eine Einziehungsklage nach § 79 Abs. 2 Nr. 3 Zivilprozessordnung (ZPO) an Verbände abtreten. Das eingenommene Geld wird bei Erfolg an die betroffenen Verbraucher ausgezahlt. Diese Klageart wird selten genutzt, und wenn in Folge einer erfolgreichen Unterlassungsklage.¹⁵ Sie wurde bisher vor allem für Musterklagen genutzt, bei denen ein individueller Anspruch mit Signalwirkung für eine bestimmte Gruppe von Ansprüchen verschiedener Rechtsinhaber geltend gemacht wird.¹⁶ Das Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG) wird in seinem Spezialbereich Musterfeststellungsverfahren zur gerichtlichen Handhabung von Massenklagen mit kapitalmarktrechtlichem Bezug als wenig erfolgreich angesehen.¹⁷ Ähnliches kann aus verschiedenen Gründen über die Gewinnabschöpfungsklage nach § 10 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) gesagt werden.¹⁸

¹² Vgl. *Rott*, Study Regarding the Problems Faced by Consumers in Obtaining Redress for Infringements of Consumer Protection Legislation, and the Economic Consequences of such Problems (DG SANCO) - Country Report Germany, 2008, S. 34; *Micklitz/Stadler*, Das Verbandsklagerecht in der Informations- und Dienstleistungsgesellschaft, 2005, S. 15 ff.

¹³ Vgl. *Halfmeier*, Popularklagen im Privatrecht, 2006, S. 109; *Meller-Hannich/Höland*, Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, 2010, S. 20, 115. *Micklitz*, National Report Germany - Study on alternative means of consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings (Leuven study), 2006, S. 5.

¹⁴ §§ 8 Abs. 3 UWG, 1 ff. Unterlassungsklagengesetz (UKlaG); s. *Retzer* in *Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig*, UWG, 2013, § 12 UWG, Rn. 824 – 840.

¹⁵ *Meller-Hannich/Höland*, Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, 2010, S. 18, 50, 87, 112, 116, 123.

¹⁶ *Micklitz/Stadler*, Das Verbandsklagerecht in der Informations- und Dienstleistungsgesellschaft, 2005, S. 7. Siehe zum Thema allgemein *Halfmeier*, Popularklagen im Privatrecht, 2006, S. 8. Die in der Rechtsprechung seit langem anerkannte prozessstandschaftliche Klage eines Verbandes für seine Mitglieder hat in der Praxis kaum Bedeutung erlangt. Zu unterscheiden sind die genannten Klagen von der gebündelten Repräsentation individueller Rechte.

¹⁷ Vgl. *Halfmeier/Rott/Feess*, Evaluation des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz – Abschlussbericht, 2009; *Halfmeier/Feess*, The German Capital Markets Model Case Act (KapMuG) - A European Role Model For Increasing the Efficiency of Capital Markets? Analysis and Suggestions for Reform, 2012. Die Reform (mit geringfügigen Änderungen) ist zum 1.11. 2012 in Kraft getreten, s. BT-Drucks. 17/10160 p. 1.; BGBl. I S. 2182.

¹⁸ *Meller-Hannich/Höland*, Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, 2010, S. 17, 28, 83, 112; *Brönneke*, VuR

Für innergemeinschaftliche Verbraucherrechtsverstöße hat die Europäische Kommission mit der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (VO)“) die öffentlich-rechtliche Rechtsdurchsetzung deutlich gestärkt.¹⁹ In einigen Mitgliedstaaten basierte die Rechtsdurchsetzung im Verbraucherschutz bereits auf einer Behördenstruktur, auf die aufgebaut werden konnte. In anderen wurde aufgrund der Verordnung eine Verwaltungsbehörde geschaffen.²⁰ Für Deutschland konnte der traditionell vorherrschende privatrechtliche Rechtsdurchsetzungsansatz in das europäische System der Verwaltungskooperation integriert werden (Art. 8 Abs. 3 der VO).²¹ Das BVL agiert sowohl nach § 3 EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz (VSchDG) als zentrale Verbindungsstelle als auch für die Mehrheit der im Anhang der Verordnung genannten Rechtsvorschriften als zuständige Behörde (§ 2 Abs. 1 VSchDG).²² Nationale Behörden der Mitgliedstaaten wenden sich also an das BVL mit dem Ersuchen, gegen deutsche Anbieter tätig zu werden. Ein solches

2012, S. 334 – 338, 335.; *Alexander*, Schadensersatz und Abschöpfung im Lauterkeits- und Kartellrecht, 2010; *Fezer*, Zweckgebundene Verwendung von Unrechtserlösen und Kartellbußen zur Finanzierung der Verbraucherarbeit, Gutachten für das BMELV, 2012, basierend auf *Micklitz/Stadler*, Das Verbandsklagerecht in der Informations- und Dienstleistungsgesellschaft, 2005. Ähnliches gilt für den Vorteilsabschöpfungsanspruch nach § 34 a Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, ABl. L 364 vom 9.12.2004. Laut Artikel 1 der Verordnung ist die Zielsetzung die Folgende: „Diese Verordnung regelt die Bedingungen, unter denen die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, die als für die Durchsetzung der Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen verantwortlich benannt wurden, miteinander und mit der Kommission zusammenarbeiten, um im Interesse des Schutzes der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zu gewährleisten, dass diese Gesetze eingehalten werden und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sichergestellt wird“. Die Tendenz, die staatliche Rechtsdurchsetzung zu fördern, wird bereits deutlich in den Vorbereitungen des Beitritts der Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOE), laut *Bakardjieva Engelbrekt*, in *Cafaggi/Micklitz*, New Frontiers of Consumer Protection - The Interplay between Private and Public Enforcement, 2009, S. 101, 111, 130. S. Weißbuch - Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union KOM(95) 163, Mai 1995.

²⁰ Beispielsweise in den Niederlanden: Die „Consumentenautoriteit“ ist zum 1. April 2013 im Zusammenschluss mit weiteren Behörden zur „Autoriteit Consument en Markt“ geworden.

²¹ *Köhler* in *Köhler/Bornkamm*, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: UWG, 2013, § 12 UWG Rn. 7.1 - 7.13.

²² S. § 4 DSchDG. Eine weitere beauftragte Behörde ist beispielsweise die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), s. § 2 VSchDG. BaFin und BVL können beauftragen, die anderen Behörden handeln stets selbst. In der Mehrheit der Fälle ist das BVL zuständig. Im Jahr 2012 war das BVL beispielsweise in 38 von 46 Fällen ein- und ausgehenden Amtshilfeersuchen als zuständige Behörde involviert, vgl. *BVL*, Bericht der Zentralen Verbindungsstelle gem. § 3 Abs. 2 EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz (VSchDG) Bericht für das Jahr 2012, 2012, S. 3. Die folgende Analyse beschränkt sich daher auf das BVL.

behördliches Tätigwerden ist für Deutschland ein Novum.²³ Das BVL kann Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen. Sofern es sich um ein Informationsersuchen handelt, wird das BVL stets selbst tätig.²⁴ Im Rahmen der Integration von privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Ansatz wird zur Rechtsdurchsetzung grundsätzlich eine qualifizierte dritte Einrichtung beauftragt. Die Beauftragung Dritter nach § 7 Abs. 1 VSchDG ist als Sollvorschrift ausgestaltet. Anstatt selbst eine Untersagungsverfügung zu erlassen, soll die Behörde zunächst private Dritte beauftragen. Zu diesem Zwecke ist mit Dritten, nämlich der Wettbewerbszentrale und dem vzbv, eine Rahmenvereinbarung getroffen worden.²⁵ An eine dieser beiden Einrichtungen werden abwechselnd die Sachverhalte zur zivilrechtlichen Rechtsverfolgung im eigenen Namen weitergeleitet.²⁶ Der private Dritte kann auch ohne Beauftragung auf der Grundlage des § 4 a UKlaG gegen innergemeinschaftliche Verstöße vorgehen. Die Befugnisse des BVL im Rahmen innergemeinschaftlicher Verstöße ergeben sich aus § 5 VSchDG. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VSchDG kann die zuständige Behörde einen Anbieter verpflichten, einen festgestellten innergemeinschaftlichen Verstoß zu beseitigen oder künftige Verstöße zu unterlassen. Das BVL wird also im Regelfall private Dritte beauftragen, kann in Einzelfällen aber selber Rechtsverstöße unterbinden.²⁷ Es fällt auf, dass im Ansatz nationale und innergemeinschaftliche Fälle gleich – privatrechtlich – behandelt werden sollen. Für innergemeinschaftliche Verstöße kann das BVL auf verschiedene Weise involviert werden.

Es gibt in Deutschland ein nicht zentral organisiertes Netz aus verschiedenen außergerichtlichen Streitschlichtungsstellen sowie Ombudsmännern.²⁸ Das Vorhandensein und die Effektivität dieser Einrichtungen variiert je nach Sektor stark. Die Entwicklung von außergerichtlichen Streitschlichtungsmöglichkeiten befindet sich noch im Anfangsstadium. Insgesamt gibt es etwa 200 verschiedene Systeme. In der Praxis sind sie verglichen zur gerichtlichen Streitbeilegung

²³ BT-Drucks. 17/8982, S. 2.

²⁴ Im Jahr 2012 erhielt das BVL als zentrale Verbindungsstelle 14 Informationsersuchen.

²⁵ In § 7 Abs. 3 VSchDG wird die zuständige Behörde ermächtigt, die beauftragten Dritten konkret zu benennen und mit ihnen Rahmenvereinbarungen zu schließen. Rahmenvereinbarung mit Wettbewerbszentrale und vzbv: Banz, Ausg. 90 v. 19.6.2008, S. 2145 ff.

²⁶ Vgl. *Münker*, NJW-aktuell 2010, S. 60. *Köhler* in *Köhler/Bornkamm*, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: UWG, 2013, § 12 UWG Rn. 7.13.

²⁷ Hierzu ist es in der Praxis bisher einmal gekommen.

²⁸ S. *Isermann/Berlin*, VuR 2012, S. 48 und die dort zitierten Quellen. Vgl. *Benöhr/Hodges/Creutzfeldt-Banda* in *Hodges/Benöhr/Creutzfeldt-Banda*, Consumer ADR in Europe, 2012, S. 73 - 115. Als Beispiele sind zu nennen: der Versicherungsombudsmann, die Reiseschiedsstelle oder die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr.

weniger relevant; die Anzahl der Verbraucher, die sich an diese Stellen wenden, ist jedoch steigend.²⁹

²⁹ Vgl. *Rott*, Study Regarding the Problems Faced by Consumers in Obtaining Redress for Infringements of Consumer Protection Legislation, and the Economic Consequences of such Problems (DG SANCO) - Country Report Germany, 2008, S. 45.

2. Gegenwärtige Verbraucherrechtsfälle und Bedarf an staatlicher Rechtsdurchsetzung

a) Rechtsökonomische Analyse

Im Bereich Verbraucherprozessrecht wurden in der Rechtsökonomie eine Reihe von wirtschaftswissenschaftlichen Kriterien entwickelt, die die Bewertung von Rechtsdurchsetzungsmechanismen und –systemen zum Ziel haben. Diese sollen im Folgenden kurz allgemein behandelt werden, insoweit sie Vorzüge und Nachteile der öffentlich-rechtlichen im Vergleich zur privatrechtlichen Rechtsdurchsetzung abbilden und herausstellen.³⁰ Der Blickwinkel liegt dabei im Kern auf der ex ante Abschreckung von potentiellen Rechtsbrechern.³¹ Es werden integriert Stärken und Schwächen verschiedener Instrumente besprochen. Aus der Analyse ergibt sich ein Leitfaden für eine effizienzsteigernde Nutzung und Kombination von verschiedenen Rechtsdurchsetzungsmechanismen. Daran soll anschließend die deutsche Verbraucherlandschaft gemessen werden.

(1) Rationale Apathie kontra „frivolous lawsuits“

Insoweit die Rechtsdurchsetzung, beispielsweise die Anstrengung einer Klage bei Gericht, von der Initiative eines einzelnen Verbrauchers abhängt, sind die Anreize eben dieses Einzelnen von entscheidender Bedeutung für die Initiierung und Durchführung einer Rechtsdurchsetzungsmaßnahme. Insbesondere im Falle von Streuschäden ist es offensichtlich, dass der Schaden, den der Einzelne erleidet, oftmals zu gering sein wird, um seine Bereitschaft zur Anstrengung einer Klage zu stimulieren. Das ist ein typischer Fall von rationaler Apathie – die erwarteten Kosten eines Verfahrens überwiegen für den Einzelnen verglichen mit dem Nutzen.³² Der gesellschaftliche, durch Streuschäden verursachte Schaden kann jedoch erheblich sein. Ist rationale Apathie des Einzelnen gegeben, sind alternative Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten zur Individualklage erforderlich.

³⁰ Da dem Strafrecht im Bereich Verbraucherschutz nur vereinzelt Bedeutung zugemessen wird, soll diese Form der Rechtsdurchsetzung nicht vertieft behandelt werden. Auf alternative Streitbeilegungsmöglichkeiten sowie Selbstregulierung wird ebenfalls nur punktuell eingegangen.

³¹ S. *Becker*, *Journal of Political Economy* 1968, S. 169 - 217. Aus diesem Blickwinkel wird Rechtsdurchsetzung in der Rechtsökonomie generell besprochen. Es wird dabei dem Konzept von „general deterrence“ gefolgt, wonach die erwartete Haftung ex ante von Bedeutung ist. Ein Individuum entscheidet, ob sich ein Rechtsbruch lohnt, indem es die Wahrscheinlichkeit, mit der es bestraft würde und die Höhe dieser Strafe ins Verhältnis zur Höhe des Gewinns setzt.

³² Vgl. *Landes/Posner*, *JLS* 1975, S. 33; *Schäfer*, *EJLE* 2000, S. 195; *Howells/Weatherill*, *Consumer Protection Law*, 2005, S. 604; *Garoupa*, *Economics of Governance* 2001, S. 233 ff.

Lösungen können hier potentiell diverse Formen der Rechtsdurchsetzung sein, die den Zusammenschluss von Verbrauchern erfordern – kollektive Rechtsdurchsetzung – oder die Intervention einer Behörde.³³ Strafrecht ist eine weitere Option, da die Verwaltungskosten mehrheitlich von Staatsseite getragen werden.³⁴ Auch kann eine außergerichtliche Streitschlichtungsmöglichkeit, die nur zu geringen Kosten für Verbraucher führt, die rationale Apathie reduzieren.

Dem gegenüber stehen sogenannte „frivolous“ – unseriöse – Klagen, quasi eine Überaktivität auf Klägersseite.³⁵ In diesem Fall wird der Beklagte zum eigentlichen Opfer. Schaden kann nicht nur für den Beklagten entstehen, sondern er kann auch die Wohlfahrt einer Gesellschaft verringern.³⁶ Statt von einem einzelnen Verbraucher kann eine Klage dieser Art von einem Verbraucherverband angestrengt werden. Auch eine Verbraucherbehörde kann hierzu versucht sein.³⁷ Es ist weiter vorstellbar, dass Unternehmer oder Berufsverbände unseriöse Klagen vorbringen, um einem Wettbewerber zu schaden. Dazu müssen sie natürlich im jeweiligen Rechtssystem dazu befugt sein.

(2) Trittbrettfahrerverhalten

Abhängig von der Art des Rechtsverstößes und des daraus folgenden Schadens kann Trittbrettfahrerverhalten ein Problem darstellen.³⁸ Dieses Verhalten führt zur Inaktivität eines möglichen Initiators eines Gerichtsverfahrens, ausgelöst dadurch, dass er oder sie sobald ein anderer Verbraucher in Aktion treten würde von seinen Handlungen mit profitieren könnte (beispielsweise im Fall von Unterlassungsklagen). Gilt diese Rechnung für eine ganze Gruppe von Verbrauchern mit dem gleichen Verbraucherproblem und bleibt folglich die ganze Gruppe inaktiv, kann dies zu einem Nichtzustandekommen eines Gerichtsverfahrens führen. Öffentlich-rechtliche Rechtsdurchsetzung durch eine Verwaltungsbehörde kann hier Abhilfe schaffen. In der Literatur wird das Problem, dass einer staatlichen Behörde private Informationen fehlen können,

³³ Bezüglich der Stärken und Schwächen von kollektiver Rechtsdurchsetzung, s. insbesondere *Keske*, Group Litigation in European Competition Law: A Law and Economics Perspective, 2010; Vorzüge staatlicher Durchsetzung werden diskutiert in *van den Bergh* in *van Boom/Loos*, Collective Enforcement of Consumer Law, 2007, S. 191, 201.

³⁴ Bedeutsame Aspekte der strafrechtlichen Durchsetzung werden diskutiert in *Bowles/Faure/Garoupa*, Journal of Law and Society 2008, S. 402 ff.

³⁵ Vgl. *van den Bergh/Visscher*, ELR 2008, S. 24; ähnlich *Schäfer*, EJLE 2000, S. 184.

³⁶ Vgl. *Duggan* in *Rickett/Telfer*, International Perspectives on Consumers' Access to Justice, 2003, S. 47 ff.

³⁷ Vgl. *van den Bergh* in *Faure/Stephen*, Essays in the Law and Economics of Regulation - in Honour of Anthony Ogus, 2008, S. 293.

³⁸ Vgl. *van den Bergh/Visscher*, ELR 2008, S. 14; *Landes/Posner*, JLS 1975, S. 29 ff.

diskutiert.³⁹ Eine Behörde kann zur Verfahrenseröffnung von Informationen abhängig sein, die sich in den Händen einer Privatperson befinden (beispielsweise das Wissen um einen Rechtsverstoß). Daher müssen Anreize für Privatpersonen geschaffen werden, um notwendige Informationen mit der Behörde zu teilen. Dies kann beispielsweise auch über die Kooperation mit Call Centern, wo Verbraucher sich allgemein beschweren können, geschehen. Vergleichbares gilt in Bezug auf Verbraucherorganisationen. Auch sie können auf private Informationen angewiesen sein.

(3) Finanzierungsmöglichkeiten

Als ein Heilmittel, eine Lösung, bezüglich der rationalen Apathie können Rechtsschutzversicherungen oder Prozesskostenhilfe gelten, da diese die finanzielle Belastung des Einzelnen reduzieren können.⁴⁰

Trittbrettfahrerverhalten kann möglicherweise gelindert werden. Wenn nämlich der Aufwand des Einzelnen reduziert wird, könnte dies die Wahrscheinlichkeit verringern, dass er schlicht warten wird. Formen kollektiver Rechtsdurchsetzung sowie Behörden können im weitesten Sinne als Finanzierungsmöglichkeiten aus der Sicht einzelner Verbraucher gewertet werden, da sie ebenfalls die finanzielle Belastung eines Individuums zu schmälern im Stande sind. Gleiches gilt für kostengünstige außergerichtliche Streitschlichtungsorgane.⁴¹ Prozessfinanzierer können ins Spiel kommen.⁴² Es stellt sich zwangsläufig die Frage nach den finanziellen Ressourcen der entsprechenden Akteure, wovon logischerweise ihre Auswahl des Klageverfahrens und weiterer Modalitäten abhängen wird. Hier können Fragen beispielsweise nach dem Erlass von Gerichtsgebühren für Verbraucherverbände entscheidend sein. Die Grundregel, nach der der unterliegenden Partei die Verfahrenskosten der Gegenseite aufgebürdet werden, spielt ebenfalls in die Abwägung hinein.⁴³

³⁹ Vgl. van Boom/Loos, Working Paper Series 2008, S. 16; im Kartellrecht gilt beispielsweise die Kronzeugenregelung als ein Weg, auf dem private Informationen mit einer Behörde geteilt werden, s. Keske, Group Litigation in European Competition Law: A Law and Economics Perspective, 2010, S. 20; Shavell, J.L. & ECON 1993, S. 259, 267.

⁴⁰ Vgl. van den Bergh/Visscher, ELR 2008, S. 13; van Boom, Efficacious Enforcement in Contract and Tort, 2006, S. 48; Shavell, JLS 1982, S. 339; Stuyck et al, An Analysis and Evaluation of Alternative Means of Consumer Redress other than Redress through Ordinary Judicial Proceedings - Final Report, 2007; Howells/Weatherill, Consumer Protection Law, 2005, S. 614 ff.

⁴¹ Shavell, JLS 1995, S. 3, 12; Creutzfeldt-Banda in Hodges/Benöhr/Creutzfeldt-Banda, Consumer ADR in Europe, 2012, S. 384 ff.

⁴² Bisher in Deutschland selten: Meller-Hannich/Höland, Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, 2010, S. 83, 109, 116.

⁴³ Dies ist die Grundregel in Europa: Hodges/Vogenauer/Tulibacka, The Costs and Funding of Civil Litigation - A Comparative Perspective, 2010, S. 28

(4) Anreizstruktur der Rechtsdurchsetzungsinstitutionen

Ein weiteres Thema in Bezug auf die Rechtsdurchsetzung sind (möglicherweise gestörte) Anreize verschiedener Institutionen/Akteure. Prinzipal-Agent-Situationen,⁴⁴ die sich beispielsweise zwischen Verbrauchern und ihren Anwälten ergeben, werden in diesem Zusammenhang diskutiert. Das Problem entsteht aus der Tatsache heraus, dass verschiedenen Akteuren unterschiedliche Informationen zur Verfügung stehen, sogenannte Informationsasymmetrien vorherrschen. Da ein Anwalt (Agent) besser über die Anwaltsarbeit Bescheid weiß als der Mandant (Prinzipal), sind die Überwachungsmöglichkeiten des Prinzipals faktisch eingeschränkt. Dies kann vom Agenten ausgenutzt werden, der unter Umständen lieber seine eigenen Interessen verfolgt. Wegen Informationsasymmetrien kann es zu sogenanntem „moral hazard“ kommen.⁴⁵ Dieses Problem wird verschärft, wenn der Agent nicht nur einen einzelnen Verbraucher, sondern eine (möglicherweise heterogene) Gruppe von Verbrauchern vertritt – wie im Falle einer wie auch immer gearteten Massenklage auf Schadensersatz.⁴⁶ Gesetzgebung ermöglicht es, Anreize in diesen Situationen entsprechend zu gestalten, zurecht zu rücken, adäquat zu stimulieren und Kontrollmöglichkeiten einzuführen.

Welche Interessen der Agent tatsächlich verfolgt, kann von verschiedenen Faktoren abhängen. Er mag Eigeninteressen verfolgen oder beispielsweise die Interessen einer bestimmten Lobby. Dies gilt für jedermann (Beamte,⁴⁷ das Personal von außergerichtlichen Streitbeilegungsorganen⁴⁸ oder Selbstregulierungseinrichtungen⁴⁹ etc.). Es wird in diesem Zusammenhang von „capture“ gesprochen.⁵⁰ Diese Gefahr ist umso größer, desto mehr auf dem Spiel steht. Sie lässt sich prinzipiell regulieren, beispielsweise durch Revisionsmöglichkeiten, Haftungsregeln und die Trennung von Ermittlungs- und

⁴⁴ Vgl. *Shavell*, JLS 1997, S. 599.

⁴⁵ Vgl. *Keser/Willinger* in *Brousseau/Glachant*, The Economics of Contracts Theories and Applications, 2002, S. 293 - 312.

⁴⁶ Vgl. *Schäfer*, EJLE 2000, S. 199

⁴⁷ Vgl. *Ogus*, Regulation: Legal Form and Economic Theory, 1994, S. 57.

⁴⁸ Vgl. *Main*, University of Cincinnati Law Review 2005, S. 330; *Hodges/Benöhr/Creutzfeldt-Banda* in *Hodges/Benöhr/Creutzfeldt-Banda*, Consumer ADR in Europe, 2012, S. 444 ff.

⁴⁹ Hier is „capture“ inherent, s. *Stephen/Love* in *Bouckaert/De Geest*, Encyclopedia of Law and Economics, 2000, S. 990.

⁵⁰ *Stigler*, Bell Journal of Economics and Management Science 1971, S. 3 – 18.

Entscheidungskompetenzen. Bei Richtern tritt das „capture“-Problem nur selten auf.⁵¹

Ein verwandtes Problem mit der „capture“-Frage, das auch bei fehlender fachlicher Qualifikation auftreten kann, sind sogenannte „error costs“.⁵² Dies sind Kosten, die aus beispielsweise richterlichen Fehlentscheidungen resultieren, also sowohl bei der „Verurteilung eines Unschuldigen“ wie auch dem „Freispruch eines Schuldigen“.

Die Betrachtungsweise dieser Faktoren variiert, wenn man ein wenig mit der Frage spielt, wer eigentlich der Prinzipal ist. Sollen kollektive Verbraucherinteressen oder die Interessen der Gesellschaft im Allgemeinen idealerweise verfolgt werden? Der vorliegende Beitrag argumentiert aus wohlfahrtsökonomischer Sicht.

(5) Informationsasymmetrien

Neben den genannten Faktoren ist ein entscheidender die Verfügbarkeit von Informationen (bezüglich eines Produktes, aber auch bezüglich der Person des Anbieters).⁵³ Wie erwähnt sind Differenzen bezüglich der verfügbaren Information der Entstehungsgrund von Prinzipal-Agent-Situationen.

Im Verhältnis von Verbraucher und Anbieter stellt sich die Frage, ob dem Verbraucher alle für eine Klage nötigen Informationen über einen Rechtsverstoß und über den Anbieter zur Verfügung stehen. Merkt er überhaupt, dass ein Rechtsverstoß begangen wurde? Ohne bestimmte Informationen kann die Rechtsdurchsetzung fehlschlagen. Die Möglichkeiten von Individuen, ihren Anwälten oder Richtern am Zivilgericht Ermittlungen durchzuführen, sind beschränkt. Während ein Verbraucherverband intuitiv mehr Informationen generiert als ein Einzelner, sticht hier die öffentlich-rechtliche Durchsetzung als klar bevorteilt heraus. Behörden haben typischerweise Überwachungs- und Ermittlungskompetenzen, auch ex ante. Sie können auf eine Vielzahl von Dokumenten zugreifen, sich auf die Kooperation anderer Behörden verlassen und Geschäftsräume betreten.⁵⁴ Sie können beispielsweise auch Geldströme verfolgen oder die Abschaltung von Internetseiten veranlassen. Für bestimmte Rechtsverstöße, deren Aufdeckung und Verfolgung Lizenzen voraussetzt, um

⁵¹ Vgl. *Landes/Posner*, JLE 1997, S. 875-901.

⁵² Vgl. *Posner in Parisi*, *The Economic Structure of the Law: The Collected Economic Essays of Richard A. Posner*, 2000, S. 291.

⁵³ Vgl. *Schäfer/Ott*, *The Economic Analysis of Civil Law*, 2004), S. 359 ff. *van den Bergh in van Boom/Loos*, *Collective Enforcement of Consumer Law*, 2007, S. 179 – 203.

⁵⁴ Besonders weit gehen typischerweise die Kompetenzen von Kartellämtern. S. § 5 VSchDG. Für weitreichende Kompetenzen s. beispielsweise OFT.

wahre Identitäten hinter Online-Anbietern herauszufinden, ist ihre Intervention besonders wichtig. Ein spezielles Problem im aktuellen Verbraucherschutz sind, wie eingangs erwähnt, sogenannte „catch me if you can“-Händler, die primär das Internet nutzen, um ihren illegalen Geschäfte nachzugehen und gleichzeitig probieren unauffindbar zu bleiben.⁵⁵ Hier ist der Einzelne mittellos. Die rein privatrechtliche Rechtsdurchsetzung stößt an ihre Grenzen. Es sind Fälle denkbar, in denen ein Wettbewerber über mehr Informationen verfügt als der Verbraucher.⁵⁶ Wenn er zusätzlich ein Interesse am Sachverhalt hat, kann ein Verbraucher von einer Klage möglicherweise mitprofitieren. Im Strafrecht sind die weitreichendsten Ermittlungsbefugnisse gegeben.

(6) Verwaltungskosten/Verwaltungsaufwand

Die Verwaltungskosten verschiedener Rechtsdurchsetzungsmechanismen sind kaum abzuschätzen. Die erhältlichen Daten sind spärlich. Die Höhe der Kosten hängt stark von Kompetenzen und tatsächlich ausgeführten Untersuchungen ab. Weitere Faktoren sind die Anzahl der Rechtsdurchsetzungseinrichtungen und ihre Ausstattung, sowie vorhandene Rechtsmittel. Massenverfahren führen zu höheren Kosten führen als Individualverfahren. Die Berechnung von Schäden Einzelner ist immer ein kostenintensives Unterfangen.⁵⁷ Der enorme Verwaltungsaufwand von strafrechtlichen Verfahren ist unbestritten.⁵⁸

⁵⁵ Vgl. *Enthofer-Stoisser/Habersberger*, Catch me if you can! Internet“abzocke“, „cold calls“ und unseriöse Werbeveranstaltungen, 2012.

⁵⁶ Vgl. *Mahé*, in *Engelhardt/Giesen/Mahé et al*, Handhaving van en door het privaatrecht, 2009, S. 174 ff.

⁵⁷ Unterlassungsklagen erfordern wenig Vorbereitung und Investition als Klagen auf Schadensersatz, s. Interview mit dem spanischen Verbraucherverband Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) (Madrid, 16. November 2011). Dies variiert nach dem Prozessrecht verschiedener Länder.

⁵⁸ S. *Parisi*, The Economic Structure of the Law The Collected Economic Essays of Richard A. Posner, 2000, pp. 290.

(7) Leitfaden⁵⁹

Der Ruf nach der Koordination verschiedener Rechtsdurchsetzungsinstrumente zum Zwecke der Effizienzsteigerung ist nicht neu und gilt, wie gezeigt werden wird, auch im Lichte aktueller Verbraucherprobleme:⁶⁰

Betrachtet man die verschiedenen Kriterien aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Rechtsdurchsetzung, fällt auf, dass die „Trickbetrüger der Gegenwart“, insbesondere, wenn sie sich (online) zu verstecken versuchen, Privatpersonen vor unüberwindliche Probleme stellen. Der Anbieter kann sich wahlweise im Inland oder hinter der Landesgrenze verstecken. Hier ist das Eingreifen einer Behörde mit besonderen (auch grenzüberschreitenden) Ermittlungskompetenzen nahezu zwingend. In einem rein privatrechtlich organisierten Rechtssystem sind nicht genügend Ermittlungskompetenzen verfügbar, um gegen mala fide Anbieter vorzugehen. Juristisch und sicher faktisch sind die Möglichkeiten von Individuen, ihren Anwälten oder Richtern am Zivilgericht Ermittlungen durchzuführen, beschränkt. Daher ist eine Interaktion mit staatlicher Rechtsdurchsetzung zwingend. Ein Verbraucherverband kann nur bedingt Abhilfe schaffen. Weiter gibt es bei schwer aufzudeckenden Verstößen einen Bedarf an einer behördlichen Intervention, da der Verbraucher den Rechtsverstoß möglicherweise nicht realisiert. Ein weiteres Gebiet sind Streuschäden. Diese lassen sich dadurch charakterisieren, dass der Schaden für den Einzelnen klein ist, aber der gesellschaftliche Schaden groß, da es viele Geschädigte gibt. Aus dem Blickwinkel des geschädigten Verbrauchers führen Streuschäden zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Steuerung von Klageanreizen. Ein großes Potenzial für eine staatliche Untermauerung des Verbraucherschutzes gibt es also auch in Bezug auf Streuschäden. Alternativ kann der kollektive Rechtsschutz auch von anderen Verbrauchereinrichtungen vorangetrieben werden, wie privaten Verbraucherorganisationen. Behörden und Verbraucherorganisationen sind so lange austauschbar, wie nicht ein großer Bedarf an Informationsbeschaffung für eine Behörde spricht. Eine Behörde kann in einem einmaligen behördlichen Untersagungsverfahren Abhilfe schaffen.⁶¹ Ex ante Überwachungen können zu ihrem Repertoire gehören und Rechtsverstöße

⁵⁹ Vgl. für eine detaillierte Analyse *Weber*, *The Law and Economics of Enforcing European Consumer Law*, in Kürze erscheinend.

⁶⁰ Vgl. *van Boom*, *Efficacious Enforcement in Contract and Tort*, 2006, S. 47; *van den Bergh* in *van Boom/Loos*, *Collective Enforcement of Consumer Law*, 2007, S. 179 – 203; *van den Bergh/Visscher*, *ELR* 2008, S. 5 – 30; *Cafaggi/Micklitz*, *New Frontiers of Consumer Protection - The Interplay Between Private and Public Enforcement*, 2009, S. 38.

⁶¹ *Brönneke*, *VuR* 2012, S. 335. Hier bezogen auf das Verbotverfahren für Gewerbetreibende in Deutschland nach § 35 Gewerbeordnung (GewO).

von vornherein verhindern. Sogar dem Mitbewerber könnte eine Funktion zukommen, wenn er ebenfalls ein Interesse an einem bzw. einen Schaden durch einen Rechtsverstoß hat. Der Einzelne hat deutlich keine Anreize, um selbst aktiv zu werden, wenn sein Schaden sehr gering ist (rationale Apathie, Trittbrettfahrerverhalten). Im Falle von erheblichen Massenschäden mag eine gemeinsame Behandlung ebenfalls Einzelverfahren vorzuziehen sein.

In einer Reihe von Fällen erscheint die Intervention einer Behörde also vorteilhaft, so nicht zwingend. Die Forderung nach der Verfügbarkeit von einer Reihe von Ermittlungskompetenzen kann jedoch nicht alleine im Raum stehen. Da ausführliche Untersuchungen und eine gute Ausstattung einer Behörde zu hohen Verwaltungskosten führen, ist es essentiell, dass für Fälle, für die die besonderen Kompetenzen einer Behörde nicht gebraucht werden, kostengünstige Lösungen verfügbar sind. Vieles scheint dafür zu sprechen, den gerichtlichen privatrechtlichen Weg um Systeme wie außergerichtliche Streitschlichtung oder Selbstregulierung zu ergänzen. Penibel müssen Fälle, die auch im Rahmen beispielsweise außergerichtlicher Streitschlichtung beigelegt werden können, weil die Informationen über den Anbieter und Rechtsverstoß vorhanden sind und der Händler auch grundsätzlich kooperiert, auch wirklich hierher gefiltert werden. In Sektoren, in denen Anbieter willig sind, sich an einem System der Selbstregulierung, möglicherweise gekoppelt mit staatlicher Regulierung, zu beteiligen, kann dies vorteilhaft sein. Damit ein Gesamtsystem funktionieren kann, ist es entscheidend, dass der zusätzliche bzw. hohe Verwaltungsaufwand bei bestimmten Fällen von Trickbetrug quersubventioniert wird.

Um gegen die „Trickbetrüger der Gegenwart“ vorzugehen, muss das Vorhandensein von Ermittlungskompetenzen im Rahmen der Rechtsdurchsetzung gewährleistet sein. Welches Organ diese Kompetenzen hat, ist im Endeffekt weniger entscheidend; typischerweise werden sie Behörden zugeordnet. Noch weitgehendere Kompetenzen können im Strafrecht der Staatsanwaltschaft und insbesondere einer Polizeibehörde zukommen. Aufgrund besonders hoher Verwaltungskosten des Strafrechts ist dies für Einzelfälle zu reservieren.

Aus Sicht der Rechtsökonomie, die sich damit auseinandersetzt wie Einzelne auf Anreize reagieren, ist Schadensersatz weiter ein interessantes Thema. Schadensersatzzahlungen, die ein Unternehmen zu leisten hätte, beeinflussen sein Verhalten ex ante. Je sicherer ein Unternehmer weiß, dass es dazu kommen

wird, desto weniger rentiert sich ein Rechtsverstoß für ihn.⁶² Gleiches gilt für andere Rechtsmittel wie Bußgelder. Schadensersatzzahlungen sind jedoch besonders interessant, da sie der effektivste Anreiz sind, um Investitionen in Rechtsdurchsetzung von Verbraucherseite oder, allgemeiner gesprochen, Geschädigtenseite, zu gewährleisten.⁶³ Wie dringend dieses Bedürfnis ist, hängt von der jeweiligen Fallkonstellation ab. Zweifelsohne sind Wiedergutmachungen von Schäden, die Verbraucher erleiden, prinzipiell aus Verbraucherschutzsicht wünschenswert. Wie gestaltet es sich also mit der Möglichkeit, Schadensersatz zu erhalten?

Bei auffindbaren Anbietern kann das privatrechtliche Rechtsdurchsetzungssystem, inklusive außergerichtlicher Streitbeilegungsmöglichkeiten, funktionieren. Problematisch sind die „Trickbetrüger“-Fälle, da hier die entsprechenden Ermittlungskompetenzen gewährleistet sein müssen. Typischerweise gewährt eine Verbraucherbehörde, die diese Ermittlungskompetenzen hat, aber keinen Schadensersatz.⁶⁴ Eine Möglichkeit beides zu gewährleisten, scheint das Strafrecht zu sein, wo neben der Verfügbarkeit von Ermittlungskompetenzen auch Verurteilungen zu Schadensersatz möglich sind.⁶⁵ Das Hauptgegenargument zu einer Ausweitung des Strafrechts ist, wie erwähnt, der enorme Verwaltungsaufwand eines strafrechtlichen Verfahrens. Schauen wir also noch einmal zur Behörde: Wie erwähnt können einer Behörde private Informationen fehlen. Dies ist vorstellbar, wenn die Aussicht auf Schadensersatz bei einer Behörde nicht gegeben ist und Verbraucher sie daher nicht hinzuziehen. Die Behörde bietet aber die notwendigen Ermittlungskompetenzen. Mit anderen Worten in Fällen, in denen Ermittlungsbefugnisse und eine durch die Aussicht auf Schadensersatz determinierte Anreizstruktur gegeben sein müssen, funktioniert weder ein rein privatrechtlich noch ein rein öffentlich-rechtlich organisiertes System. Daher kann einerseits die Frage nach einer Umstrukturierung bestehender Rechtsdurchsetzungsmechanismen gestellt werden. Andererseits kann es beispielsweise interessant sein, die Kooperationsmöglichkeiten von staatlichen Behörden mit Institutionen, die sehr wohl Schadensersatz gewährleisten, einmal genauer zu betrachten. Dies könnte die Anreize der Verbraucher/Verbraucherverbände konditionieren. So könnten die

⁶² Aus Sicht der Abschreckung können auch alternative Rechtsmittel wie Geldbußen wirksam sein. Dies garantiert dann aber nicht notwendigerweise Entschädigung der Verbraucher und somit Anreize Informationen weiterzugeben.

⁶³ Vgl. *Shavell*, J.L. & *ECON* 1993, S. 267.

⁶⁴ Vgl. *Weber*, *Swedish Journal of European Law* (Europarättslig tidskrift) 2011, S. 536 - 554.

⁶⁵ Ob dies realistisch ist, hängt stark vom nationalen Recht ab. In Frankreich ist dies üblich, in Deutschland kommt dem Adhäsionsverfahren keine praktische Bedeutung zu.

ursprünglichen Funktionen von verschiedenen Institutionen beibehalten werden und die privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Rechtsdurchsetzung vielversprechend kombiniert werden.⁶⁶

Wenn der Einzelne keine Klageanreize hat (Stichwort: rationale Apathie), der gesellschaftliche Schaden aber groß ist, müssen Rechtsdurchsetzungssysteme alternative Akteure (Behörden, Verbände, Wettbewerber) involvieren und Ansprüche bündeln – auch können alternative Rechtsmittel eine Rolle spielen (1). Für bestimmte Fallkonstellationen, die Trickbetrüger involvieren, ist es entscheidend, dass eine Koordination von Ermittlungskompetenzen und der Aussicht auf Schadensersatz möglich ist (2). Daneben ist die Querfinanzierung kostenintensiver Ermittlungskompetenzen über alternative, außergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen sowie Selbstregulierung erforderlich (3).

Wenn es um die Anreize der einzelnen Akteure geht, an der Rechtsdurchsetzung in gewünschter Weise teilzunehmen, ist weiter die Auseinandersetzung mit Prinzipal-Agent-Situationen und der „capture“-Problematik von Belang. Gestörte Anreizstrukturen müssen je nach verfolgtem gesellschaftlichem Ziel im spezifischen Kontext reguliert werden.

⁶⁶ Eine behördliche Gewährung von Schadensersatz kann ebenfalls diskutiert werden, würde aber eine Neuordnung des Verständnisses, welches wir von Behörden und ihren Kompetenzen haben, nach sich ziehen.

b) Analyse: Deutschland

Es ist eine bestimmte Klasse von Anbietern, für die die privatrechtliche Rechtsdurchsetzung, die in Deutschland vorherrschend ist, nicht ausreicht. Auch in Deutschland sind laut Erhebungen des Sozialforschungsinstituts Infas 5,4 Mio., das sind 11 % aller deutschen Internetnutzer, in den Jahren 2011/12 beispielsweise auf Abo-Fallen im Internet hereingefallen.⁶⁷ Die „Trickbetrüger der Gegenwart“ sind also tatsächlich am Werk.

Trickbetrüger sehen es im Allgemeinen darauf ab, große Gruppen von Verbrauchern zu schädigen. Oft sind die individuellen Schäden nur gering, da die Anbieter auf die Inaktivität der Verbraucher in Punkto Rechtsdurchsetzung bauen. Reine Individualschäden sollen im Folgenden daher weniger Beachtung finden als Massenschäden. Was allgemein gilt, gilt auch für Deutschland: Ein einzelner Verbraucher mit einem geringen Schaden wird keine Einzelklage anstrengen (Stichwort: rationale Apathie).⁶⁸ Es müssen für diese Fälle alternative Akteure und Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Weiterhin kommt es zu starken Informationsasymmetrien in Punkto Trickbetrüger, die Ermittlungsbefugnisse bedürfen. Bei Trickbetrügern sind außergerichtliche Streitbeilegungsformen sowie Selbstregulierung generell nicht effektiv.⁶⁹ Selbst ein klassischer Zivilprozess zeigt Schwächen in Bezug auf die Informationsbeschaffung.⁷⁰ Regelmäßig hinterlassen Trickbetrüger nur insolvente Unternehmenshüllen und gründen neue Unternehmen. Dem ist rein privatrechtlich nicht beizukommen. Die Aussicht auf Schadensersatz kann ein wichtiges Element in der Anreizstruktur sein.

Bisher, wie bereits mehrfach erwähnt, hat in Deutschland die privatrechtliche Durchsetzung von Verbraucherinteressen Vorrang. Neben Einzelklagen können Verbraucherverbände für eine Reihe von Rechtsmitteln, insbesondere

⁶⁷ Zitiert *Skutnik in Enthofer-Stoisser/Habersberger, Catch me if you can! Internet“abzocke“, „cold calls“ und unseriöse Werbeveranstaltungen, 2012, S. 73.*

⁶⁸ Das deutsche privatrechtliche System gilt allgemein als relativ „erschwinglich“ und die Gebühren als voraussagbar. Diese Berechnung stimmt jedoch nicht im Falle von Massenschäden, die gering für den einzelnen Verbraucher und erheblich für die Gesellschaft sind.

⁶⁹ Vgl. *Alleweldt et al, State of Play of the Implementation of the Provisions on Advertising in the Unfair Commercial Practices Legislation, 2010, S. 20; Interview Deutscher Werberat im November 2012, Berlin.*

⁷⁰ Zum Beibringungsgrundsatz in Deutschland, s. *Bacher in Vorwerk/Wolf, BeckOK ZPO § 284, Rn 34 - 35.1; Schilken in Meller-Hannich, Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozess, 2008, S. 30, 49 ff.*

Unterlassungsklagen, aktiv werden. Wirtschaftswissenschaftlich gesehen wirken Unterlassungsklagen beispielsweise dem Trittbrettfahrerverhalten und der rationalen Apathie entgegen. Auch können Berufsverbände in Deutschland Klagen anstrengen.⁷¹ Der Mitbewerber hat in bestimmten Fällen ein eigenes Klagerecht.⁷² Dies ist interessant unter dem Gesichtspunkt, dass Mitbewerber in bestimmten Fällen mehr Informationen über einen Anbieter haben als ein Verbraucher dies haben könnte. Einige Informationsasymmetrien können so behoben werden. Die Verbraucherseite kann hier möglicherweise mitprofitieren. Für die Intervention der Unternehmensseite gibt es aber keine Garantie. Ein Mitbewerber wird nicht immer einen Anreiz zu klagen haben.⁷³ Ein einzelner Verbraucher ist in Deutschland nicht zur Anstrengung von wettbewerbsrechtlichen Unterlassungsklagen befugt. Dies ist allein möglich für die in § 3 UKlaG genannten anspruchsberechtigten Stellen.⁷⁴ Der Einzelne hat jedoch die Möglichkeit, sich nach § 11 UKlaG im Individualprozess auf ein Unterlassungsurteil zu berufen. Dies ist interessant, kann so der Verbraucher beispielsweise von der Klage der Unternehmensseite profitieren. Die praktische Relevanz der Vorschrift ist jedoch kaum gegeben.⁷⁵

Statistiken zufolge strengen die Wettbewerbszentrale und die Verbraucherzentralen sowie der vzbv zahlreiche Klagen an.⁷⁶ Der durchschnittliche Streitwert liegt im Bereich um 10.000 Euro. Bei Verstößen gegen ein Unterlassungsurteil kann ein Ordnungsgeld von 5.000 bis 100.000 Euro festgesetzt werden.⁷⁷ Das Kostenrisiko für Verbraucherverbände im

⁷¹ Vgl. z.B. §§ 34a GWB, 8 Abs. 3 UWG, 10 Abs. 1 UWG.

⁷² § 8 Abs. 3 Nr. 1 UWG im Unterschied zum UKlaG.

⁷³ Die Gefahr von „frivolous lawsuits“ muss ebenfalls ernst genommen werden. *Meller-Hannich/Höland*, Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, 2010, S. 136 ff.

⁷⁴ Das Bundesamt für Justiz führt eine Liste qualifizierter Einrichtungen. In die Liste werden auf Antrag rechtsfähige Verbände eingetragen, zu deren satzungsmäßigen Aufgaben es gehört, die Interessen der Verbraucher durch Aufklärung und Beratung nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend wahrzunehmen, wenn sie in diesem Aufgabenbereich tätige Verbände oder mindestens 75 natürliche Personen als Mitglieder haben, seit mindestens einem Jahr bestehen und auf Grund ihrer bisherigen Tätigkeit Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten. Es wird unwiderleglich vermutet, dass Verbraucherzentralen und andere Verbraucherverbände, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, diese Voraussetzungen erfüllen. Die Eintragung in die Liste erfolgt unter Angabe von Namen, Anschrift, Registergericht, Registernummer und satzungsmäßigem Zweck.

⁷⁵ *Meller-Hannich/Höland*, Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, 2010, S. 72, 129.

⁷⁶ *Meller-Hannich/Höland*, Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, S. 56, 136 ff.

⁷⁷ Dieses fällt der Staatskasse zu.

Rahmen dieser Art Klagen scheint hoch zu sein.⁷⁸ Die Verfahrensmöglichkeiten im Falle von Massenklagen auf Schadensersatz sind, wie eingangs beschrieben, praktisch beschränkt. Hieraus lässt sich ableiten, dass es in Punkto Motivation der Verbraucherseite, um gegen Rechtsverstöße vorzugehen, wegen der weitgehend fehlenden Aussicht auf Schadensersatz, noch Schwächen geben kann. Das mag anders liegen in Fällen des § 11 UKlaG. Nicht immer – beispielsweise im Bereich von Streuschäden – hat der Verbraucher aber einzig ein Interesse an Schadensersatz.⁷⁹ Aus Sicht der Abschreckung funktionieren alternative Rechtsmittel wie Gewinnabschöpfung gleichermaßen, um das Verhalten potentieller Schädiger zu beeinflussen. Diesen wird in Deutschland Bedeutung beigemessen. An der Praktikabilität scheint es aber noch zu hapern. Behörden, wie das BVL, können keinen Schadensersatz gewähren.

In Punkto Informationsbeschaffung/Ermittlungskompetenzen sind die Möglichkeiten eines Verbraucherverbandes – und die des Verbrauchers/seines Anwalts/des Zivilrichters ohnehin – beschränkt. Ermittlungskompetenzen sind damit im rein privatrechtlichen System kaum vorhanden. Nun soll die Rolle des BVL noch einmal genauer betrachtet werden.

Wie erwähnt, hat das BVL (bzw. die jeweils zuständige Behörde) eine Reihe von Befugnissen im Zusammenhang mit innergemeinschaftlichen Verstößen, die sich aus dem VSchDG ergeben. Die Behörde kann vom verantwortlichen Verkäufer oder Dienstleister alle erforderlichen Auskünfte verlangen, sowie die Mitteilung von Namen und von zustellungsfähigen Anschriften von Personen, die geschäftsmäßig Postdienste, Telekommunikationsdienste oder Telemediendienste erbringen.⁸⁰ Daneben kann sie Ausdrücke elektronisch gespeicherter Daten fordern, alle erforderlichen Datenträger des Verkäufers oder Dienstleisters einsehen, sowie hieraus Abschriften, Auszüge, Ausdrücke oder Kopien anfertigen oder verlangen. Zuletzt kann sie unter bestimmten Umständen Grundstücke, Betriebs- und Geschäftsräume des Verkäufers oder Dienstleisters während der üblichen Betriebs- oder Geschäftszeit betreten. Sich diesen Befugnissen zu widersetzen, ist eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer

⁷⁸ *Meller-Hannich/Höland*, Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, 2010, S. 14, 17, 20, 118. Auch im Falle von Beauftragungen tragen sie aktuell alle Kosten.

⁷⁹ *Meller-Hannich/Höland*, Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, 2010, S. 111.

⁸⁰ Vgl. § 5 VSchDG; *Köhler* in *Köhler/Bornkamm*, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: UWG, 2013, § 12 UWG Rn. 7.7.

Geldbuße belegt ist.⁸¹ Dank des CPC-Netzwerks sind grenzüberschreitende Informationensuchen möglich (die Qualität dieser Informationen ist abhängig von den genauen Kompetenzen der jeweiligen Behörde im Mitgliedstaat). In Punkto Rechtsdurchsetzung gilt primär das System zur Beauftragung von privaten Dritten,⁸² aber die jeweils zuständige Behörde kann auch selber intervenieren. In der Praxis des BVL ist es bisher nicht zur vollen Ausschöpfung der vorhandenen Kompetenzen gekommen.⁸³ Die Befugnis zur Auskunftsermittlung wurde benutzt, aber nicht beispielsweise die zum Betreten von Geschäftsräumen. Dass ein Bedarf an den Ermittlungskompetenzen besteht und diese Kompetenzen Verbraucherverbänden fehlen, zeigt indikativ die Praxis von Verbraucherverbänden, Beauftragungen im Kontext von innergemeinschaftlichen Verstößen abzulehnen oder bereits beauftragte Fälle an die Behörde zurückzugeben. Es handelt sich in zwei Fällen um organisierte Verkaufsveranstaltungen (sog. „Kaffeefahrten“) und in einem Fall um unlautere Telefonwerbung.⁸⁴ Die Probleme in der Koordination zwischen BVL und privaten Dritten sind rechtlicher und praktischer Natur.⁸⁵ Es geht beispielsweise um die Frage nach dem Amtsermittlungsgrundsatz versus Beibringungsgrundsatz. Das BVL hat in den zurückgegebenen Fällen von seinen Ermittlungsbefugnissen Gebrauch gemacht, um Informationen zu den Verantwortlichen oder zum Sachverhalt, sowie zustellfähige Anschriften zu erhalten. Es wurden kürzlich Fallkategorien herausgearbeitet, die nur bedingt für eine Beauftragung geeignet sind.⁸⁶ Dies soll dazu dienen, dass auch für Fallgruppen, in denen sinnvollerweise der Einsatz behördlicher Durchsetzungskompetenzen bzw. deren Inaussichtstellen möglich sein muss, eine adäquate Rechtsdurchsetzung gesichert ist. Wie dies in der Praxis gehandhabt werden wird, bleibt noch abzuwarten. Das BVL hat kürzlich seine erste Untersagungsverfügung erlassen.

Aus Sicht von Effizienzgedanken und auch zur Wahrung des Verbraucherschutzes liegt der Hauptgrund für eine Stärkung der staatlichen

⁸¹ Bei Zuwiderhandlung einer vollziehbaren Anordnung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 4 (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 VSchDG).

⁸² Es sticht heraus, dass auch im Falle einer Beauftragung bei innergemeinschaftlichen Rechtsverstößen nach § 8 der Rahmenvereinbarung die Kosten nicht durch die Behörde übernommen werden. Sie müssen vom Verband getragen werden.

⁸³ Vgl. Konferenz „Borderless Consumer Protection!? Effective enforcement, powerful consumers“ am 7. November 2011 in Berlin.

⁸⁴ Vgl. Konferenz „Borderless Consumer Protection!? Effective enforcement, powerful consumers“ am 7. November 2011 in Berlin. BT-Drucks. 17/8982.

⁸⁵ BT-Drucks. 17/8982, 3 ff.

⁸⁶ BT-Drucks. 17/8982, S. 5. Davon ist die Situation abzugrenzen, in der das BVL noch zusätzliche Informationen von der ersuchenden Behörde benötigt und anfordert (auch auf Anfrage des beauftragten Dritten hin).

Durchsetzung von Verbraucherinteressen in der Natur der Trickbetrügereien. Unabhängig davon, ob ein Fall eine innergemeinschaftliche oder rein nationale Komponente hat, muss beim Umgang mit mala fide Händlern eine weitreichende Ermittlungskompetenz gewährleistet werden. Es ist theoretisch weniger entscheidend auf welchem Weg, sondern dass tatsächlich typisch öffentlich-rechtliche Kompetenzen eine rein privatrechtliche Rechtsdurchsetzung hier ergänzen. In Deutschland ist dies im nationalen Kontext bisher nicht gewährleistet. Im rein nationalen Kontext kann das BVL nicht ermittelnd eingreifen. Im innergemeinschaftlichen Kontext gehen die Kompetenzen – die, wie vom Gesetz vorgeschrieben, zurückhaltend genutzt werden – weiter. Die rechtsökonomischen Erwägungen zeigen, dass es in bestimmten Fällen zu einer Intervention von Behörden kommen sollte. Zusammengefasst in Punkto Informationsbeschaffung nutzt Deutschland (noch) nicht das volle Potential eines staatlichen Eingriffs aus. Die Situation ist nicht gänzlich im Einklang mit den rechtsökonomischen Vorgaben.

In Punkto Querfinanzierung wird Deutschland mit der Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten – bis zum 9. Juli 2015 – und dem Inkrafttreten (mit Ausnahmen) der Verordnung über Online-Streitbeilegung zum 9. Januar 2016 in Verbraucherangelegenheiten flächendeckend alternative Streitbeilegungsmechanismen einführen müssen.⁸⁷ Die Pläne der Regierung hierzu sind noch nicht bekannt. Diese Möglichkeiten zur Querfinanzierung können eine stärkere staatlich finanzierte Rechtsdurchsetzung für die Trickbetrügereien der Gegenwart begünstigen, was zeitgemäß erscheint.

Wendet man sich noch einmal der Bedeutung der Gewährung von Schadensersatz für die Steuerung der Anreize von geschädigten Verbrauchern und Unternehmern zu, kann man Folgendes fragen: Kann nicht sogar eine positive Lehre aus dem System der Beauftragung Dritter gezogen werden? Wenn man die Informationsbeschaffung als Hauptherausforderung definiert, so bleibt als zweite große Aufgabe die Frage nach der mitunter parallelen Gewährung eines Schadensersatzanspruches, um die Anreize der Einzelnen korrekt steuern zu können. Wie erwähnt bekommt ein Verbraucher bei Behörden allgemein – so auch beim BVL – keinen Schadensersatz. Die eine Herausforderung ist also,

⁸⁷ Vgl. Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten) und Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten).

überhaupt Massenklagen auf Schadensersatz (oder auch alternative Rechtsmittel wie der Gewinnabschöpfung) in ein Rechtssystem zu integrieren. Hier besteht in Deutschland noch Entwicklungsbedarf. Daneben steht die Frage nach der erfolgreichen Koordination von Ermittlungsbefugnissen und Schadensersatzzahlungen im Raum. Wie kann ein Rechtssystem Ermittlungsbefugnisse und eine durch die Verfügbarkeit von Schadensersatz konditionierte Anreizstruktur von Geschädigten schaffen?

Zum einen sind § 11 UklG und mögliche Weiterentwicklungen in diesem Zusammenhang interessant. Es kann weiter genau hier ein Vorteil in der Deutschland bereits erprobten Zusammenarbeit zwischen einer Behörde und privaten Dritten liegen. Gut koordiniert können bestimmte Untersuchungen/Ermittlungen von der Behörde durchgeführt und Schadensersatzklagen anschließend durch private Dritte ausgeführt werden. Erst könnte die zuständige Behörde ermitteln und dann den Auftrag (mit den ermittelten Informationen) weitergeben. Wenn es allein um eine Untersagung eines Rechtsverstößes ginge, könnte diese von der Behörde selbst durchgesetzt werden. Letzteres ist im innergemeinschaftlichen Kontext bereits möglich (noch nicht geschehen); nicht jedoch im nationalen Kontext. Primär für Anschlussfragen zu Schadensersatz (oder möglicherweise anderen Rechtsmitteln) könnte die Kooperation mit Dritten interessant sein. Zudem wäre eine Ausweitung der BVL-Kompetenzen auf nationale Kontexte für genannte Fallkonstellationen wünschenswert. In der genauen Ausgestaltung eines solchen Systems könnte der Schlüssel zu einer erfolgversprechenden Rechtsdurchsetzung für Verbraucherverstöße von „catch me if you can“-Händlern liegen. Ein Schritt in Richtung Gewährung von Schadensersatz, als Anreiz für Verbraucher und zur Abschreckung von Rechtsverstößen und die gleichzeitige Verfügbarkeit von Ermittlungskompetenzen, scheint auf diesem Wege möglich zu sein. Wie erwähnt ist als Grundvoraussetzung dazu noch an der Verbesserung der Klagemöglichkeiten auf Schadensersatz in Massenfällen zu arbeiten und/oder Alternativen wie das System der Gewinnabschöpfung zu verbessern.⁸⁸ Die Anreize von allen Akteuren, den Behörden, privaten Dritten etc. sind in den jeweiligen Kontexten besonders zu beachten.

⁸⁸ Fezer, Zweckgebundene Verwendung von Unrechtserlösen und Kartellbußen zur Finanzierung der Verbraucherarbeit, Gutachten für das BMELV, 2012.

2. Fazit

Es können für Deutschland mehrere Lehren aus der Effizienzanalyse zu den Trickbetrügereien der Gegenwart gezogen werden. Die rechtsökonomische Analyse erlaubt eine (jedoch nicht die einzige) wertvolle Sicht auf diese praktisch relevanten rechtspolitischen Herausforderungen.

(1) In Punkto alternative Akteure kann man in Deutschland die Aktivitäten von Verbraucher- und Berufsverbänden, sowie einzelnen Unternehmern nennen. Für innergemeinschaftliche Verstöße kommt es vermehrt zu einer auch inhaltlichen Intervention des BVL. Bezüglich der Klageart liegt der Schwerpunkt auf Unterlassungsklagen. Die Bündelung von Schadensersatzansprüchen kann noch verbessert werden,⁸⁹ sowie die Möglichkeiten alternative (abschreckende) Rechtsmittel einzuklagen.

(2) Die rechtsökonomische Analyse unterstreicht, dass um auf die Trickbetrügereien der Gegenwart eine adäquate Antwort geben zu können, Deutschland mehr staatliche Rechtsdurchsetzung braucht. Dies kann durch eine tatsächliche Nutzung (und möglicherweise Erweiterung) der behördlichen Kompetenzen in Bezug auf innergemeinschaftliche Verstöße und eine Ausweitung der Kompetenzen auf nationale Verstöße geschehen. Es ragt weiter als positiv heraus, dass die eingeübte Kooperation zwischen dem BVL und privaten Einrichtungen in Bezug auf Schadensersatzansprüche Früchte tragen können wird. Die Behörde kann als Filter agieren und in Fällen von Trickbetrügereien mehr eigene Informationen ermitteln als in offensichtlichen Fällen. Schadensersatz könnte so in Aussicht gestellt werden.

(3) In Punkto Querfinanzierung wird Deutschland mit der Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung/dem Inkrafttreten der Verordnung über Online-Streitbeilegung flächendeckend alternative, außergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen einführen müssen. Die genauen Regierungspläne hierzu sind noch nicht bekannt.⁹⁰ Dies kann eine stärkere staatlich finanzierte Rechtsdurchsetzung für Trickbetrügereien begünstigen, was absolut zeitgemäß erscheint.

⁸⁹ Das Thema Sammelklagen wird in Deutschland weiterhin kritisch gesehen. Vgl. Diskussion im Rahmen der Konferenz „Alternative Streitbeilegung - Reden statt Klagen“ am 8. und 9. November 2012 in Berlin, organisiert durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

⁹⁰ Ebda.

Für die Effizienzsteigerung des Gesamtsystems scheint die angedachte Beauftragung des BVL mit der Überwachung und unabhängigen Qualitätssicherung der Schlichtungsarbeit interessant.⁹¹ Dies birgt die Möglichkeit, dass das BVL Signale bekommt, für welche Verstöße/Anbieter die außergerichtliche Streitschlichtung funktioniert und wo ein Eingreifen des BVL zur Informationsbeschaffung vorteilhaft sein kann. Hier bleiben die Entscheidungen auf politischer Ebene zunächst abzuwarten.

In Punkto Befugnisse des BVL ist deutlich, dass ausführliche Ermittlungen in Bezug auf Internetbetrüger aktuell nicht möglich sind. Während die Behörde eine Reihe von Ermittlungskompetenzen hat, die über privatrechtliche hinausgehen, liegt hier noch Entwicklungspotential. In einer wichtigen Kategorie von Fällen geht es in der Tat um Internethandel. Anders als bei den Verbraucherbehörden anderer europäischer Länder mit zum Teil langjähriger behördlicher Ermittlungstradition ist die Erfahrung mit digitalen/forensischen Untersuchungen aktuell noch gering. Hier sind im Lichte steigenden Online-Handels und -Betruges Reformen wünschenswert. Alternativ kann auch der Staatsanwaltschaft für diese Fälle eine größere Rolle zukommen. Hierzu muss sich die Einsicht, dass heutzutage große gesellschaftliche Schäden durch Vermögensdelikte im Bereich Verbraucherrecht entstehen, wohl erst noch stärker durchsetzen.

⁹¹ Ebda.