

## Nachhaltiger Konsum:

gerichtliche Durchsetzung durch Verbraucherverbände

### Vortrag auf der

### 6. Konferenz über Aspekte des europäischen Verbraucherrechts

von

Prof. Dr. Sabine Schlacke

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

- A. Probleme der Durchsetzung nachhaltigen Konsums (VW-Dieselfall)
- B. Durchsetzung nachhaltigen Konsums durch Verbandsklagen
  - I. Verbraucherverbandsklagen (de lege lata)
  - II. Umweltverbandsklagen (de lege lata)
- C. Fortentwicklungen
  - I. Erweiterung der Umweltverbandsklagen
  - II. Erweiterung der Verbraucherverbandsklagen
- D. Bewertung und Ausblick

## A. Probleme der Durchsetzung nachhaltigen Konsums (VW-Dieselfall)

1. Der Diesel-Skandal in der deutschen Automobilbranche beschäftigt nicht nur die Medien, sondern auch die Gerichte. Er symbolisiert die Möglichkeiten und Grenzen der gerichtlichen Durchsetzung von Anforderungen an einen nachhaltigen Konsum. 2015 gab der Automobilhersteller Volkswagen zu, bis zu 11 Mio VW-Dieselfahrzeuge, die VW mit dem Label „Clean-Diesel“ bewarb, manipuliert zu haben. Mittels einer illegalen Abschalteinrichtung in der Motorsteuerung schalteten sich die Abgaskontrollanlagen im Realbetrieb ab, auf dem Prüfstand etwa einer Behörde aber an, so dass über die Einhaltung der Abgasnormen getäuscht wurde. Ersten Studien zufolge kam es durch den Dieselskandal zu einer erheblich erhöhten gesundheitsschädlichen Luftverschmutzung. In Europa kommen jährlich schätzungsweise etwa 4.500 Menschen vorzeitig ums Leben, weil Dieselautos die zulässigen Grenzwerte für Stickoxide in der realen Fahrpraxis überschreiten. Stickoxide tragen außerdem zum Klimawandel bei.

2. Zwar wurden gegen VW Geldstrafen verhängt, Rückrufe veranlasst und Strafverfahren gegen Einzelverantwortliche eingeleitet. Die behördlichen Maßnahmen, um gegen die umweltrechtlichen Verstöße vorzugehen, sind indes zaghaft: Das Kraftfahrtbundesamt, das für die Typenzulassung von Fahrzeugen zuständig ist, ordnete Ende 2015 den verpflichtenden Rückruf von 2,4 Millionen Dieselfahrzeugen an, „um einen regel- und zulassungskonformen Zustand der betreffenden Fahrzeuge herzustellen“. Ferner ordnete der deutsche Verkehrsminister im Juli 2017 für 22.000 Fahrzeuge einen Pflichtrückruf an und verhängte ein Zulassungsverbot für den 3 Liter-Porsche Cayenne. Eine Betriebsuntersagung erfolgte nicht.

3. Der Dieselfall ist ein Beispiel par excellence für einen nachhaltigen Konsum in der Nutzungsphase. Mit bewussten Kauf- und Nutzungsentscheidungen tragen Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nur zu einem umwelt- und ressourcenschonenden Produktgebrauch bei, sondern setzen auch Anreize für eine nachhaltige Herstellung. Die Hersteller können mit der Nachhaltigkeit ihrer Konsumgüter werben, vor allem, wenn sie über die öffentlich-rechtlichen (Mindest-)Grenzwerte hinaus reichen.

4. Kommt es zu Täuschungen zulasten von Verbrauchern und zur Verletzung staatlicher Vorschriften, so sind die gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten begrenzt. Zivilrechtliche Ansprüche von Verbraucherinnen und Verbraucher sind beschränkt auf Nachbesserung und richten sich gegen Händler, nicht gegen den Hersteller. Klagen auf Schadenersatz gegenüber dem Hersteller werden nicht erhoben. Dies dürfte an dem hohen Prozessrisiko liegen, dem „großen“ Gegner (z.B. VW-Konzern), den Schwierigkeiten des Beweises eines Schadens und der möglicherweise geringen Höhe des Schadenersatzes. Öffentlich-rechtliche Klagerechte

zugunsten von Verbraucherinnen und Verbrauchern etwa auf Einhaltung der Abgasgrenzwerte bestehen nicht, da Verbraucherinnen und Verbraucher diesbezüglich nach deutschem Recht (Stichwort: Schutznormtheorie, keine Verletzung drittschützender Normen) nicht klagebefugt sind. Deshalb kann beispielsweise das Kraftfahrtbundesamt nicht durch Klage einzelner Verbraucher gezwungen werden, die Betriebserlaubnis für bestimmte Fahrzeuge zu entziehen.

## **B. Durchsetzung nachhaltigen Konsums durch Verbandsklagen**

5. Aus der Perspektive der gerichtlichen Durchsetzung dieser überindividuellen Interessen (Verbraucherschutz und Umweltschutz) kommen insoweit Verbandsklagen in Betracht. Sowohl im deutschen Verbraucher- als auch im Umweltrecht existieren Verbandsklagen, die auf eine gerichtliche Kontrolle der Einhaltung von Verbraucherschutz- und Umweltrecht gerichtet sind. Die Ermächtigung von Verbraucher- und Umweltverbänden zur Klage dient nicht in erster Linie der Durchsetzung gebündelter Einzelinteressen, etwa von Verbrauchern. Stattdessen ist ihre Funktion, als Sachwalter Verbraucher- und Umweltbelange vor allem gerichtlich durchzusetzen. Sie fungieren insoweit als Quasi-Behörden oder als Kontrolleure staatlicher Kontrollorgane.

6. Die Verbraucherverbandsklage ist im Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) und in § 8 des Gesetzes gegen Unlauteren Wettbewerb (UWG) normiert, die Umweltverbandsklage findet sich in §§ 2, 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Verbraucher- und Umweltverbandsklage waren zunächst deutsche Eigengewächse und wurden dann unionsrechtlich durch die Unterlassungsklagenrichtlinie 2009/22/EG (Verbraucherrecht) und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG (Umweltrecht) intensiv überformt und gewissermaßen europäisiert.

### **I. Verbraucherverbandsklage**

7. Im deutschen Verbraucherrecht hat sich die Verbandsklagebefugnis für Verbraucherverbände seit Jahrzehnten bewährt. Die Verbandsklagebefugnis zielt – grob gesagt – auf Unterlassung und Widerruf von Allgemeinen Geschäftsbedingungen sowie auf Unterlassung und Beseitigung von wettbewerbswidrigen Handlungen und Verletzungen von Verbraucherschutzgesetzen. Verbandsklagebefugt sind Verbraucherverbände, die die spezifischen Anforderungen gemäß § 4 Abs. 2 UKlaG erfüllen, einen erfolgreichen Antrag beim Bundesamt für Justiz gestellt haben und in die Liste qualifizierter Einrichtungen eingetragen wurden.

8. Im Beispielsfall VW könnten eingetragene Verbraucherverbände de lege lata einen Anspruch auf Beseitigung und Unterlassung des durch VW begangenen Rechtsbruchs nach

dem Gesetz über unlauteren Wettbewerb geltend machen. Der Erfolg eines derartigen Anspruchs hängt indes davon ab, dass es sich bei den Abgasgrenzwerten um Vorschriften handelt, die im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten regeln sollen (sog. Marktverhaltensregeln). Bloße Umweltschutzvorschriften werden von der Rechtsprechung regelmäßig nicht als Marktverhaltensregeln eingeordnet, weil ihr Einfluss sich nur auf das Vorfeld des Wettbewerbs bezieht. Auch die zweite wettbewerbsrechtliche Anforderung, dass der Verstoß geeignet sein muss, die Interessen von Verbrauchern *spürbar* zu beeinträchtigen, liegt bei Umweltrechtsverstößen nicht vor. Insofern dürfte einem wettbewerbsrechtlichen Anspruch und einer möglicherweise erhobenen Klage kaum Aussicht auf Erfolg beschieden sein.

## II. Umweltverbandsklage

9. Die Umweltverbandsklage hat sich im deutschen Umweltrecht ebenfalls seit mehr als vier Jahrzehnten bewährt. Wie im Verbraucherrecht können über eine behördliche Anerkennung verfügende Umweltvereinigungen, die spezifische Anforderungen erfüllen (§ 3 UmwRG), Verbandsklagen erheben. Klagegegenstand können etwa Vorhabenzulassungen, zum Beispiel für große Infrastrukturprojekte oder Industrieanlagen, Bebauungspläne oder umweltbezogene Pläne oder Programme oder deren Unterlassen sein, wenn die Vereinigungen der Auffassung sind, dass Rechtsvorschriften – teilweise müssen es Umweltvorschriften sein – verletzt worden sind. Ziel der umweltrechtlichen Verbandsklage ist die Aufhebung einer behördlichen Entscheidung oder die Verpflichtung der Behörde zum Erlass einer behördlichen Entscheidung, nachträglicher Anordnungen sowie Aufsichts- oder Überwachungsmaßnahmen. Einer Geltendmachung eigener Rechtsverletzungen bedarf es nicht (§ 2 Abs. 1 UmwRG).

10. Im VW-Abgasskandal zeigen sich die Grenzen umweltrechtlicher Verbandsklagebefugnisse. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH), eine nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, hat gegen Zulassungsstellen in zehn deutschen Städten mit dem Ziel geklagt, dass diese VW die Betriebserlaubnis für bestimmte Diesel-Modelle entziehen sollen. § 1 Abs. 1 S. 1 Nrn. 6, 5 UmwRG erlaubt neuerdings zwar Klagen auf Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen, zu denen auch eine Untersagung zählt. Allerdings sind diese behördlichen Maßnahmen auf Industrie- und Infrastrukturvorhaben beschränkt und finden keine Anwendung auf Produkte, die keiner konkreten Verkehrszulassung bedürfen. Ob diese Beschränkung des Anwendungsbereichs auf anlagenbezogene Aufsichtsmaßnahmen mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK) vereinbar ist, ist indes fraglich. Eine höchstrichterliche Klärung steht insoweit aus.

11. Im Bereich des nachhaltigen Konsums geraten diese Verbandsklagerechte an ihre Grenzen: Das Verbraucherschutzrecht erkennt nicht generell die Verletzung von Umweltvorschriften als unlautere Geschäftspraxis an. Im Umweltrecht sind Verbandsklagen, die auf Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen von Behörden im Produktbereich gerichtet sind, noch nicht zulässig. Während Umweltverbände – wie die Deutsche Umwelthilfe – darauf setzen, die Rechtsprechung zu einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs vor allem aufgrund völker- und unionsrechtlicher Verpflichtungen zu zwingen, sind die Verbraucherverbände bislang noch sehr zurückhaltend, mittels der Rechtsprechung auszuloten, inwiefern Umweltrechtsverletzungen einen unlauteren Wettbewerb bedingen.

12. Erforderlich wäre eine gesetzliche Erweiterung und Verzahnung von Verbraucher- und Umweltverbandsklagen, um die aufgezeigten Lücken zu schließen. Die in Deutschland im Frühjahr diskutierte Musterfeststellungsklage kann die aufgezeigten Defizite nicht schließen, denn sie ist auf die Feststellung von Ansprüchen zwischen Verbrauchern und Unternehmen gerichtet und gerade nicht auf die Beseitigung und Sanktionierung behördlicher Vollzugsdefizite.

## **C. Fortentwicklungen**

### **I. Erweiterung der Umweltverbandsklagen**

13. Der sachliche Anwendungsbereich (§ 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG) von Umweltverbandsklagen sollte erweitert werden. Es müssen auch produktbezogene Aufsichtsmaßnahmen einklagbar sein. Dies erfordert das als Auslegungshilfe vom EuGH herangezogene Völkerrecht (Art. 9 Abs. 3 AK). Der Gesetzgeber sollte aus Gründen der Rechtssicherheit nicht abwarten, bis die Rechtsprechung die Rechtslage geklärt hat.

### **II. Erweiterungen der Verbraucherverbandsklagen**

14. Der personelle und sachliche Anwendungsbereich der Verbandsklagen sollte ebenfalls erweitert werden. Die Rechtsbruchkategorie des Wettbewerbsrechts sollte nicht mehr auf Marktverhaltensregeln und eine spürbaren Beeinträchtigung des Verbrauchers beschränkt werden, sondern für umweltrechtliche Vorschriften geöffnet werden. Nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltverbände sollten folglich auch in Verbraucherangelegenheiten verbandsklagebefugt sein. Hierfür spricht ihre große Sachkenntnis im Hinblick auf die Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften durch Unternehmen. Das zivilrechtliche Sanktionsinstrumentarium würde das öffentlich-rechtliche Überwachungssystem flankieren.

## D. Bewertung und Ausblick

15. Mit dem Akteur „Verbände“ werden potenziell Lösungen für Probleme des nachhaltigen Konsums ansteuerbar, die durch Begrenzungen der Aufsichtsmöglichkeiten von staatlichen Behörden einerseits und individuellen Konsumenten (Stichwort: Prozessrisiko, geringe Schadenshöhe, Individualinteressen) andererseits entstehen. Im Vergleich zu Individualklägern ist bei Verbänden mit einer höheren inhaltlichen Expertise zu rechnen. Ferner klagen sie nicht individuelle Ansprüche ein, sondern zielen mit ihren Klagen auf die Durchsetzung überindividueller Interessen.

16. Eine Schiefelage zulasten von Herstellern und Händlern werden erweiterte Verbandsklagebefugnisse nicht erzeugen. Denn es geht letztlich immer um die Durchsetzung von geltendem Recht, also um Rechtsstaatlichkeit. Wenn Behörden oder Individualkläger nicht in der Lage sind, effektive Rechtsdurchsetzung zu gewährleisten, so ist es einem Staat unbenommen, explizit ausgewiesene Sachwalter damit zu betrauen. Verbraucherverbände sind im Produktbereich aufgrund ihrer potenziell besseren Möglichkeiten, Zugang zu Informationen von Konsumenten über Einzelfälle bei der Produktnutzung zu erhalten, noch im Vorteil gegenüber Umweltverbänden. Umweltverbände haben demgegenüber bessere Kenntnisse über die umweltrechtlichen Vorgaben. Um diese Kenntnisse effektiv zu nutzen, ist eine kongruente Fortentwicklung von Verbraucher- und Umweltverbandsklagen erforderlich. So kann die gerichtliche Durchsetzbarkeit anbieterseitiger Pflichten nachhaltigen Konsum fördern.

17. Rechtssystematisch wäre es hilfreich, wenn jedenfalls der deutsche Gesetzgeber seine derzeitige Praxis, diese Verbandsklagerechte in Sondergesetzen wie dem UKlaG und dem UmwRG zu normieren, aufgeben würde. Dieses Nischendasein trägt der Bedeutung der Verbandsklagerechte nicht ausreichend Rechnung. Erforderlich ist mithin eine Verankerung in den prozessualen Kerngesetzen. Für Deutschland würde das eine Änderung der Zivilprozessordnung und der Verwaltungsgerichtsordnung bedeuten. Davon ist der deutsche Gesetzgeber aber noch sehr weit entfernt.

18. Mein Appell richtet sich insoweit an den Unionsgesetzgeber. Sowohl Verbraucher- und Umweltverbandsklage beruhen – trotz ihrer zunächst nationalen Wurzeln – auf Unionsrecht. Ggf. könnte und sollte von Seiten des Unionsrechts die Bedeutung und Kongruenz von Verbraucher- und Umweltverbandsklagen durch ein Zusammenführen oder zumindest wechselseitige Bezugnahme der EU-Klagevorschriften befördert werden.