

Lisa Waßmuß

# **Wettbewerbsrecht und Verbraucherschutz in England**

**Die Auswirkungen der Richtlinie  
gegen unlautere Geschäftspraktiken  
auf den Verbraucherschutz in England  
sowie auf die Vereinheitlichung  
des verbraucherschützenden  
Wettbewerbsrechts in der  
Europäischen Union**

# A. Einleitung

Diese Arbeit befasst sich mit den Auswirkungen der Richtlinie gegen unlautere Geschäftspraktiken 2005/29/EG auf den Verbraucherschutz in England sowie mit der angestrebten Angleichung des verbraucherschützenden Wettbewerbsrechts in der Europäischen Union anhand der Rechtslage in England und in Deutschland. Die Richtlinie wurde in England am 26. Mai 2008 umfassend in den „Consumer Protection Against Unfair Trading Regulations 2008“ (CPR) umgesetzt, die zahlreiche Gesetze ersetzen oder abändern. Vor ihrer Umsetzung war sie Gegenstand von umfangreichen Konsultationen und wurde als kontinentaleuropäisch geprägter Rechtsakt, der mehr Übereinstimmungen mit den kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen als mit dem englischen Common Law aufweise, kritisiert.<sup>1</sup> In England galt bis zur Umsetzung der Richtlinie das viel zitierte Diktum von Lord Justice Fry „To draw a line between fair and unfair competition, between what is reasonable and what is unreasonable, passes the power of the courts.“<sup>2</sup> Frei nach dem Motto „Konkurrenz belebt das Geschäft“ sollte das freie unternehmerische Handeln nicht durch die Beschränkungen des Wettbewerbs behindert werden. Noch vor gut zwanzig Jahren stellte Justice Jacob zur Reichweite einer Klage wegen „passing-off“ (Nachahmung) in der Entscheidung *Hodgkinson*<sup>3</sup> fest: „*Were it to do so it would enter the field of honest competition, [...]. Why there should be any such reason I cannot imagine. It would only stifle competition.*“ Allerdings hat sich auch das Common Law in den letzten Jahrzehnten verändert und sich den Gedanken des Lauterkeitsrechts nicht vollständig verschlossen. Beispielsweise kann unlauteres Geschäftsverhalten dadurch sanktioniert werden, dass die Voraussetzungen der Klage wegen „passing-off“ flexibel interpretiert werden.<sup>4</sup> Auf diese Ausgangslage trifft die Richtlinie gegen unlautere Geschäftspraktiken, die darauf abzielt, ein einheitlich hohes Niveau des Verbraucherschutzes in den Mitgliedstaaten zu errichten.<sup>5</sup> Dazu sind in der Richtlinie die Vorschriften über irreführende und aggressive unlautere Geschäftspraktiken

---

1 *Howells*, UCPD – A Missed Opportunity?, in Weatherill/Bernitz, S. 103 (104); *Whittaker*; European and National Contract Laws, in Weatherill/Bernitz, S. 139 (156).

2 *Mogul Steamship v McGregor; Gow & Co.* [1889] 23 QBD, S. 598 (625 f.).

3 *Hodgkinson Corby Limited Ors v Wards Mobility Services* [1995] FSR, S. 169 (175); vgl. *Ohly*, Richterrecht, S. 91.

4 Justice Walker in *United Biscuits v Asda* [1997] RPC, S. 513 ff.

5 Im Folgenden wird die Richtlinie gegen unlautere Geschäftspraktiken auch als „Richtlinie“ oder „UGP-Richtlinie“ bezeichnet.

abschließend im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Unternehmer und Verbraucher geregelt. Es handelt sich dabei nicht, wie bisher im europäischen Verbraucherschutzrecht üblich, um eine Richtlinie mit Mindestharmonisierungsklauseln, von denen die Mitgliedstaaten nach oben hin abweichen können. Vielmehr folgt die Richtlinie dem Prinzip der Vollharmonisierung und setzt verbindliche Standards fest, so dass auch mitgliedstaatliche Regelungen mit einem höheren Verbraucherschutz nicht mehr zulässig sind. Trotz der schwierigen Ausgangsbedingungen in England ist davon auszugehen, dass das Niveau des Verbraucherschutzes durch die Umsetzung der Richtlinie in den Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 (CPR) ansteigt. Allerdings gilt diese positive Prognose nicht auch für die Vereinheitlichung des verbraucherschützenden Wettbewerbsrechts in der Europäischen Union. Aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen und unbestimmt gefasster Tatbestände erscheint es unwahrscheinlich, dass die angestrebte Vollharmonisierung vollständig verwirklicht werden kann. Diese Arbeit folgt daher der These, dass die Richtlinie zu einer Verbesserung des Verbraucherschutzes in England führt, während es auf europäischer Ebene lediglich zu einer fragmentarischen Vereinheitlichung des verbraucherschützenden Wettbewerbsrechts kommt.

Für eine Beurteilung der Entwicklung des Verbraucherschutzes ist es erforderlich, die Auswirkungen und Veränderungen, die durch die CPR ausgelöst werden, im Hinblick auf den Schutz der Verbraucher zu untersuchen. Dazu erfolgt ein Vergleich der CPR mit den Vorschriften, die nach alter Rechtslage anwendbar waren, und einen Schutz der Verbraucher bezweckten. Der Vergleich bezieht sich auf Regelungen aus dem Statutory Law (Gesetzesrecht) und aus dem Common Law (Richterrecht), die für den Schutz der Verbraucher von Bedeutung sind. Aufgrund der Vielzahl der Gesetze, die von dem Erlass der CPR betroffen sind, wird nicht die Entwicklung jeder einzelnen Regelung untersucht, sondern die Auswirkungen auf den Verbraucherschutz werden anhand der wichtigsten Regelungen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen rechtlichen Konzepte und Anwendungsbereiche betrachtet. Im Fokus der Arbeit stehen die strukturellen Veränderungen durch die Einführung eines kohärenten Wettbewerbsgesetzes und dessen Auswirkungen auf den Schutz der Verbraucher.

Das erste Kapitel befasst sich mit der Historie der Richtlinie und ihrer Umsetzung in England sowie mit dem Prinzip der Vollharmonisierung und dem Anwendungsbereich der Richtlinie. Der Umfang der Vollharmonisierung und der Geltungsbereich der Richtlinie definieren den Bereich, in dem die Vorschriften der Richtlinie ihre Wirkung auf den Schutz der Verbraucher und die Vereinheitlichung des Rechts entfalten. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Eingrenzung des Anwendungsbereichs auf unmittelbar produkt- oder absatzbezogene Geschäftspraktiken des

Unternehmers gegenüber dem Verbraucher. Der Anwendungsbereich der Richtlinie wird nicht nur positiv abgegrenzt, sondern auch negativ durch verschiedene Bereichsausnahmen vor allem in Art. 3.<sup>6</sup> Diese Regelungen sind von besonderer Relevanz für die angestrebte Rechtsvereinheitlichung, denn sie stellen Ausnahmen von dem Prinzip der Vollharmonisierung dar, so dass die Staaten in diesen Bereichen die Befugnis behalten, abweichende Regelungen zu errichten oder beizubehalten.

Die Untersuchung der Auswirkungen der CPR auf den Schutz der Verbraucher beginnt in Kapitel 2 mit der Generalklausel und den im Tatbestand enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffen. Besonders wichtig für das Niveau des Verbraucherschutzes ist das Konzept des Durchschnittsverbrauchers und dessen Übereinstimmungen und Unterschiede mit der „reasonable person“ aus dem Common Law. Denn die „reasonable person“ dient in einem Großteil der Gesetze, die in den Regelungsbereich der CPR fallen, als Maßstab für das Vorliegen einer Irreführung. Durch die Einführung des Durchschnittsverbrauchers aus der Richtlinie kann es daher zu Änderungen in der Bewertung irreführender Geschäftspraktiken kommen. Darüber hinaus wird auch untersucht, wie sich die Generalklausel als weite allgemeine Regelung in das englische Recht einpasst und welche Bedeutung sie für den effektiven Schutz der Verbraucher hat.

Im Bereich der irreführenden Geschäftspraktiken, die Gegenstand des dritten und vierten Kapitels sind, kommt es besonders auf einen Vergleich mit den Vorschriften des Trade Descriptions Act 1968 (TDA) und des Consumer Protection Act 1987 (CPA) an, die vor Einführung der CPR den Schutz der Verbraucher vor irreführenden Produktbezeichnungen und Preisangaben regelten. Dieser Vergleich bezieht sich auf die unterschiedlichen Tatbestandsvoraussetzungen und erfolgt unter Heranziehung der wichtigsten Präzedenzfälle, die die Anwendung des englischen Rechts vor Umsetzung der Richtlinie illustrieren. Einen besonderen Fall der irreführenden Handlungen stellt die Irreführung über die betriebliche Herkunft dar. Vor Einführung der CPR gab es in England keine gesetzliche Regelung, die die Verbraucher vor solchen Irreführungen schützte. Allein der geschädigte Unternehmer hat die Möglichkeit, Ansprüche wegen „Passing-off“ geltend zu machen. Nunmehr wird der Verbraucher nicht mehr lediglich reflexartig geschützt, sondern er steht im Mittelpunkt des gesetzlichen Schutzes. Anhand eines Vergleichs der Tatbestandsvoraussetzungen und der Leitentscheidungen zu „Passing-off“ wird das heutige Schutzniveau für den englischen Verbraucher herausgearbeitet und mit dem Schutz nach alter Rechtslage verglichen. Im Zusammenhang mit dem

---

6 Alle Artikel ohne Bezeichnung des Gesetzes sind solche der Richtlinie gegen unlautere Geschäftspraktiken.

Common Law Tort „Passing-off“ spielt auch die Diskussion eine Rolle, ob dieser Tatbestand des Deliktsrechts geeignet gewesen wäre, sich zu einem „Tort of Unfair Competition“ zu entwickeln, also zu einem allgemeinen Verbot unlauteren Wettbewerbs. Hintergrund dazu ist, dass das englische Recht häufig als zu starr bezeichnet wird, während seine Verfechter sich darauf berufen, dass gerade das richterliche Common Law flexibel genug sei, auch modernen Entwicklungen zu begegnen. Im Gegensatz zu dem Verbot irreführender Angaben war der Schutz der Verbraucher vor irreführenden Unterlassungen grundsätzlich nicht gesetzlich geregelt. Es galt generell das Prinzip der „non-disclosure“, wonach ein Unternehmer nicht verpflichtet war, ungefragt Angaben zu machen. Unter bestimmten Umständen konnte allerdings auch nach alter Rechtslage eine Unterlassung zu einer unzulässigen Irreführung führen. Aufgrund der ausdrücklichen Normierung des Verbots irreführender Unterlassungen in den CPR und dem umfassenden Anwendungsbereich der Regelung kommt es für den Verbraucher in diesem Bereich zu besonders signifikanten Veränderungen.

Bestand also im Bereich der irreführenden Angaben mit dem TDA 1968 und dem CPA 1987 zumindest eine Art Vorgängerregelung zu den CPR, existierte im Bereich der aggressiven Geschäftspraktiken, die in Kapitel 5 behandelt werden, keine vergleichbare Regelung. Trotzdem waren die Verbraucher auch nach alter Rechtslage nicht vollkommen schutzlos gegenüber aggressivem Verhalten von Unternehmern. Aus dem Common Law stammen verschiedene Rechtsinstitute, die im vertraglichen Bereich Anwendung finden, wenn der Verbraucher durch unzulässige Beeinflussung zu einem Vertragsschluss verleitet wird. Darüber hinaus schützt der Protection from Harassment Act 1997 den Verbraucher vor jeglicher Form von Belästigung. Die Auswirkungen aggressiver Geschäftspraktiken auf die Entscheidungsfreiheit und das Verhalten der Verbraucher im geschäftlichen Verkehr werden in den CPR ausdrücklich anerkannt. Im Einzelnen zeigt ein Vergleich der Regelungen, in welchen Punkten sich die Rechtslage für den Verbraucher verbessert hat.

Das sechste Kapitel befasst sich mit der Durchsetzung von Sanktionen bei Verstößen gegen die CPR. Die Richtlinie lässt den Staaten bei der Durchsetzung großen Spielraum. Nichtsdestotrotz ist die Frage nach einer effektiven Durchsetzung von Sanktionen entscheidend für den tatsächlichen Schutz der Verbraucher. In England wird Verbraucherschutzrecht traditionell durch Behörden durchgesetzt, so auch schon bei Verstößen gegen den TDA und den CPA. Dem System der behördlichen Durchsetzung liegt ein anderes Verständnis von der Regelung des Wettbewerbs zu Grunde als in Deutschland. Während in Deutschland der lautere Wettbewerb durch eine rege Klagetätigkeit von Mitbewerbern und Verbänden gesichert wird, sehen die Behörden ihre Aufgabe in der Information und Verwarnung von unlauteren

Unternehmern. Die Klage vor den Gerichten stellt grundsätzlich erst den letzten Schritt dar, es sei denn, es handelt sich um einen besonders schweren Verstoß. Die Vor- und Nachteile dieses Systems für den effektiven Schutz der Verbraucher sind Gegenstand dieses Kapitels. Abschließend erfolgt eine Auswertung der von den Behörden verfolgten Verstöße gegen die CPR sowie der erwirkten Unterlassungsverpflichtungen. Das praktische Vorgehen der Behörden ermöglicht Rückschlüsse über das tatsächliche Verbraucherschutzniveau sowie über die Effektivität der Vorschriften. Es lässt sich nachvollziehen, in welchen Bereichen eine Verbesserung der materiellen Rechtslage auch zu einem verbesserten Schutz des Verbrauchers führt.

Die in England zahlreich vorhandenen freiwilligen Verhaltenskodizes stehen nicht im Fokus der Arbeit. Zum einen bleiben sie auch nach Umsetzung der Richtlinie zumeist bestehen. Ihre Bedeutung wird in Regulation 4 CPR anerkannt. Zum anderen würde eine ausführliche Analyse der „codes of conduct“ über den Umfang dieser Arbeit hinausgehen und wäre des Weiteren auch nicht zielführend, da der Regelungsbereich dieser Kodizes jeweils sehr begrenzt und ihre praktische Bedeutung nur schwer messbar ist. Dies gilt ebenfalls für die Tätigkeit der Advertising Standards Authority, die sich mit irreführender Werbung befasst. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen daher die gesetzlichen Regelungen und die Veränderung der Gesetzeslage durch die Umsetzung der Richtlinie. In einigen Bereichen kann dazu auf bestimmte Vorgängerregelungen zurückgegriffen werden, während in anderen Bereichen Präzedenzfälle und Konzepte aus dem Common Law herangezogen werden müssen. Dabei kommt es nicht auf die Entwicklung jeder einzelnen unlauteren Geschäftspraxis an, auch die Vorschriften der Blacklist und ihre frühere Regelung im englischen Recht liegen insoweit generell außerhalb der Bearbeitung.<sup>7</sup> Vielmehr stehen die übergreifenden Konzepte und Anwendungsbereiche der allgemeinen Generalklausel und der sogenannten kleinen Generalklauseln zu irreführenden und aggressiven Geschäftspraktiken im Mittelpunkt der Arbeit.

Im Rahmen der einzelnen oben beschriebenen Kapitel werden zunächst die Auswirkungen der Richtlinie und der CPR auf das Niveau des Verbraucherschutzes in England untersucht. Anschließend werden anhand der einzelnen Regelungen auch die Auswirkungen der vollharmonisierenden Richtlinie auf die Vereinheitlichung des verbraucherschützenden Wettbewerbsrechts in der Union analysiert. Dazu werden die Vorschriften und Ausnahmeregelungen der Richtlinie, die das Ziel der Errichtung

---

7 Siehe zu aggressiven Geschäftspraktiken der Schwarzen Liste und ihren Auswirkungen in England *Koch*, Richtlinie gegen unlautere Geschäftspraktiken, S. 99 ff. sowie allgemein zu der Liste irreführender Geschäftspraktiken *Büllesbach*, Irreführende Geschäftspraktiken des Anhangs I, S. 39 ff.

eines einzigen einheitlichen Rechtsrahmens beeinträchtigen könnten, anhand ihrer Auswirkungen auf die Rechtslage in England und in Deutschland betrachtet.

Im Einzelnen geht es zunächst um die Rolle der Generalklausel bei der Verwirklichung eines vollharmonisierten Wettbewerbsrechts. Ihre Auslegung und Reichweite stellen einen entscheidenden Faktor für die Möglichkeit der Rechtfertigung von Verboten unlauterer Geschäftspraktiken dar, die nicht ausdrücklich in der Richtlinie erwähnt sind und nicht unter den Tatbestand der Verbote irreführender oder aggressiver Geschäftspraktiken fallen. In dem Maße, wie die Generalklausel die flexible Anwendung der Vorschriften der Richtlinie auch in Zukunft sicher stellen kann, besteht allerdings auch die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten dazu verleitet werden, die Aufrechterhaltung ihrer nationalen Vorschriften über die Generalklausel zu rechtfertigen.

Im Bereich der Regelung irreführender Geschäftspraktiken offenbart die Richtlinie verschiedene Auslegungs- und Abgrenzungsprobleme. Zunächst ist der Tatbestand der kleinen Generalklausel in Art. 6 Abs. 1 so unklar formuliert, dass unterschiedliche Ansichten über die Voraussetzungen einer Täuschung der Verbraucher durch unwahre Angaben bestehen. Des Weiteren ist im Bereich der betrieblichen Irreführung die Frage über das Verhältnis der wettbewerbsrechtlichen Ansprüche aus der Richtlinie gegenüber den sondergesetzlichen Ansprüchen, insbesondere aus dem Markenrecht, offen. Im Bereich des irreführenden Unterlassens besteht Unklarheit darüber, wie weit die Informationspflichten gehen, die dem Unternehmer auferlegt werden und ob es sich dabei um eine abschließende Regelung von Rechtsbrüchen handelt.

Bestand im Bezug auf irreführende Geschäftspraktiken zumindest im Hinblick auf ihre generelle Unlauterkeit Übereinstimmung in den Mitgliedstaaten, wurde die Regelung aggressiver Geschäftspraktiken bereits im Vorfeld des Erlasses der Richtlinie kontrovers diskutiert. Ergebnis des fehlenden Konsenses war die Aufnahme der Öffnungsklausel in Erwägungsgrund 7 mit der weitreichenden Ausnahme von der Vollharmonisierung für Verbote von Geschäftspraktiken aus Gründen der guten Sitten und des Anstands. Die Frage nach der Reichweite dieser Klausel und ihrer Auswirkung auf das Ziel der Richtlinie, einen einzigen einheitlichen Rechtsrahmen zu errichten, ist entscheidend für die Vollharmonisierung des Verbraucherschützenden Wettbewerbsrechts im Bereich der Regelung aggressiver Geschäftspraktiken.

Abschließend werden im Fazit die anfangs aufgestellten Thesen anhand der Ergebnisse der Bearbeitung bewertet. Dabei finden die Punkte Berücksichtigung, die eine Verbesserung des Verbraucherschutzes erwarten lassen, aber auch die Regelungen, die nicht effektiv zu einer Erhöhung des Schutzniveaus beitragen.

Die Vorschriften der CPR werden in Verbindung zu den Erkenntnissen aus der Betrachtung der Verfolgungspraxis der Behörden gesetzt. Darüber hinaus werden die Regelungen herausgestellt, die zu einer Beeinträchtigung der Vollharmonisierung führen, so dass eine Aussage darüber getroffen werden kann, inwieweit die Richtlinie ihr Ziel, das verbraucherschützende Wettbewerbsrecht zu vereinheitlichen, erreicht. Am Schluss wird in einem Ausblick der Regelungsansatz vollharmonisierender Richtlinien im Lichte der Erkenntnisse aus der Analyse der Richtlinie gegen unlautere Geschäftspraktiken bewertet.