

VORTRAG / LECTURE

Verbraucherschutzrecht in Japan : Der Wandel vom Verbraucherschutzrecht zum Verbraucherrecht

Kunihiro Nakata *

- I. Vorbemerkung
- II. Die Verbraucherprobleme in Japan
und die Entstehung des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz
- III. Wandel des Verbraucherrechts und der Verbraucherpolitik –
Einstellung auf die veränderten Verbraucherprobleme
- IV. Privatrechtliche Regelungen im Bereich des Verbraucherrechts –
Angemessenheit von Verträgen
- V. Schlußbemerkung – Auf dem Weg zu effizienten rechtlichen Maßnahmen

I. VORBEMERKUNG

Sehr verehrte Damen und Herren,

ich fühle mich sehr geehrt und glücklich über die Gelegenheit, heute anlässlich des Symposiums der Universität Wien und der Universität Kyoto in dieser traditionsreichen Stadt ein Referat halten zu dürfen, und möchte mich an dieser Stelle bei allen Beteiligten herzlich dafür bedanken. Angesichts der begrenzten Zeit möchte ich nun gleich zu meinem Thema übergehen.

Die mir gestellte Aufgabe ist die Darstellung der Entwicklung des japanischen Verbraucherrechts, die sich vor dem Hintergrund und im Zusammenhang mit dem Wandel staatlicher Maßnahmen zugunsten von Deregulierung sowie Verwaltungs- und Justizreformen entfaltet hat. In diesem Sinne darf bei der Analyse des Verbraucherrechts sein Verhältnis zu dieser Gesamtentwicklung nicht aus den Augen verloren werden. Unter Berücksichtigung dessen werden sich meine folgenden Ausführungen auf die Entwicklung im Bereich des Verbraucherrechts konzentrieren.

* Geringfügig überarbeitete Fassung des Vortrags, den der Verfasser am 8. September 2004 auf einem Symposium in Wien gehalten hat, das von der Universität Wien gemeinsam mit der Universität Kyoto veranstaltet wurde. Die Vortragsform wurde beibehalten.

1. *Problemstellung*

Die Verbraucherprobleme in Japan sind im Gleichschritt mit der Entstehung der Massenkongsumgesellschaft infolge des hochgradigen Wirtschaftswachstums der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts immer deutlicher zutage getreten. Auch später haben sie sich gleichsam wie ein Spiegelbild des jeweiligen Zustands der japanischen Gesellschaft in den verschiedenen Zeitabschnitten verändert. Heute, nach Anbruch des 21. Jahrhunderts und mitten im Strom aktueller Entwicklungen wie Deregulierung und Übergang zur schlanken Regierung, Verwaltungs- und Justizreform, alternde Gesellschaft und Globalisierung, lassen sich die jeweiligen Maßnahmen und Aufgaben von Regierung, Unternehmen und Verbrauchern in Bezug auf die Verbraucherprobleme nicht mehr in das traditionelle Schema des „Verbraucherschutzes“ pressen. Trotz neuer Maßnahmen nehmen die Verbraucherschäden nach wie vor immer größere und schwerwiegendere Ausmaße an. Dies deutet darauf hin, daß die Verbraucherpolitik im herkömmlichen Rahmen keineswegs ausreichend ist. Ziel des heutigen Referats ist es, die sich im Wandel befindliche japanische Verbraucherpolitik darzustellen.

Die bisherige Verbraucherschutzpolitik Japans rankte sich um das so genannte „Grundgesetz zum Verbraucherschutz“ (*Shôhisha hogo kihon-hô*) von 1968, auf das später noch näher einzugehen sein wird. Anhand dieses Gesetzes wurden bisher die verbraucherrelevanten Gesetze und die Verwaltungseinrichtungen zu Verbraucherangelegenheiten geordnet und weiterentwickelt. Allerdings steht dieser Verbraucherschutzgesetzgebung gegenwärtig eine grundlegende Änderung bevor. Der 18. Bericht des Verbraucherpolitischen Ausschusses des Rates für Sozialpolitik (*Kokuminseikatsu Shingi-kai, Social Policy Council*) vom Mai 2003 mit dem Titel „Zum Leitbild der Verbraucherpolitik des 21. Jahrhunderts“ (im Folgenden: „Bericht“) weist den Weg zur „Überarbeitung des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz“ und betont den Ideenwandel von der Verbraucherpolitik der Vergangenheit zur „Verbraucherpolitik des 21. Jahrhunderts“. Der Bericht erklärt die „Realisierung einer an Verbrauchern und Privatpersonen orientierten Gesellschaft und eine sichere und sorgenfreie Lebenshaltung der Verbraucher“ zum verbraucherpolitischen Ziel und umfaßt wichtige Vorschläge zur Rekonstruktion einer für das 21. Jahrhundert angemessenen Verbraucherpolitik. Als Folge wurde am 2. Juni dieses Jahres (2004) das nunmehr in „Verbrauchergrundgesetz“ umbenannte Gesetz verkündet und in Kraft gesetzt.

2. *Aufbau des Referats*

Für das bessere Verständnis dieses Wandels in der japanischen Verbraucherpolitik ist es sinnvoll, zuerst das Gesamtbild des bisherigen Verbraucherschutzrechts aufzuzeigen. Deshalb soll zunächst festgehalten werden, in welcher Form die Verbraucherprobleme in Japan zutage getreten sind und wie das Grundgesetz zum Verbraucherschutz von 1968 aussah, das zur Lösung dieser Probleme erlassen wurde (II).

Anschließend soll auf den Inhalt privatrechtlicher Regelungen zum Verbraucherschutz eingegangen werden. Denn wie sich in den Darlegungen zum vorgenannten Punkt herausstellen wird, umfaßt das Grundgesetz trotz seiner wichtigen Bedeutung keine verbraucherschützenden Regelungen im privatrechtlichen Bereich. Derartige Regeln zum Verbraucherschutz lassen sich im privatrechtlichen Bereich in Form von Sondergesetzen oder Gewerberecht auffinden. So gibt es auf dem Gebiet des Deliktsrechts das Produkthaftungsgesetz (*Seizôbutsu sekinin-hô*), auf dem Gebiet des Vertragsrechts das Verbrauchervertragsgesetz (*Shôhisha keiyaku-hô*) und das mehrfach überarbeitete Gesetz über bestimmte Handelsgeschäfte (*Tokutei shôtorihiki-hô*). An dieser Stelle sollen die zivilrechtlichen Regeln Japans auf den vertragsrechtlichen Bereich begrenzt und konkret beleuchtet werden (III). Im Anschluß daran soll auf die neueren Verbraucherprobleme und die im Gegenzug entwickelten Maßnahmen sowie die Diskussion zur „Überarbeitung des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz“ eingegangen und der Inhalt des daraus resultierenden „Verbrauchergrundgesetzes“ erläutert werden (IV). Zum Schluß möchte ich auf die Problempunkte der japanischen Verbraucherpolitik sowie die künftige Entwicklungsrichtung eingehen (V).

II. DIE VERBRAUCHERPROBLEME IN JAPAN UND DIE ENTSTEHUNG DES GRUNDGESETZES ZUM VERBRAUCHERSCHUTZ

1. *Die Verbraucherprobleme in Japan vor Erlass des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz*

In Japan sind seit dem hochgradigen Wirtschaftswachstum zwischen der zweiten Hälfte der fünfziger und den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts verstärkt große gesellschaftliche Skandale im Zusammenhang mit der Sicherheit von Produkten aufgetreten. Um nur einige der vieldiskutierten Verbraucherschadensfälle zu nennen: Im Lebensmittelbereich hat arsenhaltige Trockenmilch der Firma *Morinaga* zu 130 Todesfällen von Säuglingen und ca. 12.000 Vergiftungsfällen geführt (1955, bekannt geworden erst in den sechziger Jahren). Im Arzneimittelbereich hat die Einnahme des thaliomidhaltigen Schlafmittels *Isomin* der Firma *Dainihon Seiyaku* durch Schwangere Mißbildungen bei ca. 1000 Neugeborenen in Japan verursacht (1961). Durch falsche Kennzeichnungen sind Fleischkonserven bekannt geworden, die japanweit als „Dosenrindfleisch“ verkauft wurden, deren Inhalt sich tatsächlich aber als Pferdefleisch herausstellte (1960). Diese Fälle rückten Verbraucherprobleme als gesellschaftliche Probleme in den Vordergrund, was Anlaß zu gesetzgeberischen Maßnahmen wie das Arzneimittelgesetz (*Yakuji-hô*) von 1960, das Ratenverkaufsgesetz (*Kappu hanbai-hô*) von 1961 und das Gesetz gegen unrechtmäßige Zugaben und Kennzeichnungen (*Keihin hyôji-hô*) von 1962 gab und die Regierung dazu bewegte, die Verwaltung für Verbraucherangelegenheiten zu ordnen.

2. *Die Entstehung des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz*

In dieser Zeit fand die Lehre vom Wohlfahrtsstaat mit einer „großen Regierung“ bzw. „leistenden Regierung“ große Resonanz, vor deren Hintergrund für das Schutzbedürfnis des Verbrauchers als dem „Schwachen“ plädiert wurde. Dies führte zur verstärkten staatlichen Regulierung im Zusammenhang mit Sicherheitsaspekten, und im Jahre 1968 wurde das Grundgesetz zum Verbraucherschutz als eine Art „Verfassung“ für das Verbraucherrecht geschaffen, dessen Inhalt im Folgenden umrissen wird.

a) *Gesetzgeberisches Ziel*

Dieses Gesetz hat sich zum Ziel gesetzt, im Zusammenhang mit dem Schutz und der Stärkung der Verbraucherinteressen

- 1) den jeweiligen Verantwortungsbereich und die Aufgabe von Staat bzw. regionalen Gebietskörperschaften, Unternehmern und Verbrauchern klarzustellen und
- 2) durch die Festlegung von Grundelementen für staatliche und sonstige Maßnahmen insgesamt den Verbraucherschutz zu fördern (Art. 1; im Folgenden beziehen sich Artikel ohne nähere Bezeichnung auf das Grundgesetz zum Verbraucherschutz).

b) *Die Verantwortungsbereiche und Aufgaben von Staat, Unternehmern und Verbrauchern*

Im Zusammenhang mit dem Schutz und der Stärkung der Verbraucherinteressen sollen sich die drei Beteiligten, d.h. Verwaltung (Staat und regionale Gebietskörperschaften), Unternehmer und Verbraucher die Verantwortung und Aufgaben untereinander aufteilen. Für den Verantwortungsbereich der Unternehmer legt das Grundgesetz folgendes fest:

- 1) Sie sollen hinsichtlich der von ihnen angebotenen Waren und Dienstleistungen die zur Verhinderung von Schäden sowie zur ordnungsgemäßen Kennzeichnung notwendigen Maßnahmen ergreifen;
- 2) Sie haben die Maßnahmen von Staat und regionalen Gebietskörperschaften unterstützen;
- 3) Sie sollen sich um qualitative und sonstige inhaltliche Verbesserungen bemühen;
- 4) Sie sollen sich um die angemessene Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden bemühen (Art. 4).

In Bezug auf den Umgang mit Verbraucherbeschwerden führt ferner der Art. 15 aus, daß der Unternehmer unter anderem organisatorisch dafür Sorge zu tragen hat, daß die im Zusammenhang mit den Geschäften zwischen ihm und den Verbrauchern auftretenden Beschwerden angemessen und schnell bearbeitet werden. Daher verfügen zahlreiche Unternehmen über eine Abteilung zur Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden.

Ferner wird auch von den Verbrauchern ein bestimmtes Verhalten erwartet: „Der Verbraucher hat sich in direkter Anpassung an die Entwicklung von Wirtschaft und

Gesellschaft aus eigenem Antrieb die für das Verbraucherleben erforderlichen Kenntnisse anzueignen und eine aktive Rolle bei der Sicherung und Verbesserung des Verbraucherlebens zu übernehmen, indem er sich um ein freiwilliges sowie vernünftiges Verhalten bemüht.“ (Art. 5).

c) Maßnahmen des Verbraucherschutzes

Das Gesetz listet die vom Staat bzw. den regionalen Gebietskörperschaften durchzuführenden Maßnahmen auf. Zum einen müssen sich Staat und regionale Gebietskörperschaften in der Verbraucherverwaltung um eine geordnete Verwaltungsorganisation sowie die stetige Verbesserung des Verwaltungsablaufs bemühen. Daraufhin sind in allen Präfekturen und den durch Verordnung bestimmten Städten Abteilungen bzw. Zentren für das Verbraucherleben eingerichtet und in den Präfekturen Verbrauchersatzungen erlassen worden. Ferner sehen die staatlichen „Maßnahmen und sonstiges zum Verbraucherschutz“ (2. Kapitel des Grundgesetzes) die folgenden zehn Punkte vor:

- 1) Verhinderung von Schäden (Art. 7),
- 2) ordnungsgemäße Abmessung (Art. 8),
- 3) ordnungsgemäße Normierung (Art. 9),
- 4) ordnungsgemäße Kennzeichnung (Art. 10),
- 5) Wahrung des lautereren und freien Wettbewerbs (Art. 11),
- 6) Förderung von Aufklärung und Erziehung (Art. 12),
- 7) Berücksichtigung von Meinungen (Art. 13),
- 8) Schaffung von Test- und Untersuchungseinrichtungen (Art. 14),
- 9) Einrichtung eines Systems zur Bearbeitung von Beschwerden,
- 10) Organisierung von Verbrauchern.

3. Rat für Verbraucherschutz und andere Gremien

Verbraucherpolitik muß sich auf die jeweils aktuellen Verbraucherprobleme einrichten. Dafür müssen geeignete Maßnahmen vorgeschlagen und deren Umsetzung vorangetrieben werden. Als Institution zur Wahrnehmung dieser Aufgaben wurden der Rat für Verbraucherschutz (*Shôhisha Hogo Shingi-kai, Consumer Protection Council*) sowie der Rat für Sozialpolitik (*Kokumin Seikatsu Shingi-kai, Social Policy Council*) eingerichtet. Das letztere Gremium hat wichtige Vorschläge nicht nur zum Verbraucherschutz, sondern auch zur Ausarbeitung vernünftiger Lebensstandards sowie Lebensstrukturen für die Bevölkerung und zu grundlegenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung des Lebenshaltung in der Bevölkerung unterbreitet und nimmt eine leitende Funktion wahr.

4. *Auswirkungen des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz auf die Verbraucher-schutzverwaltung*

Das japanische Grundgesetz zum Verbraucherschutz gilt als eine weltweit seltene Art der Regulierung, aber es stellt sich die Frage, welche Bedeutung das Gesetz für die bisherige Verbraucherschutzverwaltung in Japan hatte. Hier möchte ich im Hinblick auf seinen aktiven Einfluß folgende zwei Punkte festhalten.

Als erstes hat es dadurch eine große Bedeutung erlangt, daß es eine gesetzliche Handhabe für den Übergang von einer herstellerorientierten Verwaltung zu einer die „Lebenshaltung der Bevölkerung“ und die „Privatperson“ favorisierenden Verwaltung bietet.

Zweitens erfüllt das Gesetz durch die Klarstellung der Grundelemente eine wichtige Funktion als umfassende und systematische Antriebskraft für die Verbraucherschutzverwaltung. Zwar hatte es bereits vor dem Grundgesetz zahlreiche verbraucherschützende Gesetze gegeben, für die jedoch jeweils verschiedene Ministerien und Behörden zuständig waren und deren Umsetzung deshalb nicht in kohärenter Form erfolgen konnte. Erst durch das Grundgesetz wurde die Einordnung in ein Gesamtsystem klargestellt und damit die zwischenbehördliche Abstimmung sowie die umfassende Bearbeitung erleichtert.

III. WANDEL DES VERBRAUCHERRECHTS UND DER VERBRAUCHERPOLITIK – EINSTELLUNG AUF DIE VERÄNDERTEN VERBRAUCHERPROBLEME

1. *Die Entstehung neuer Verbraucherprobleme und die Gegenmaßnahmen*

a) *Verbraucherschäden seit den siebziger Jahren –*

Ausweitung und zunehmende Komplexität der Verbraucherprobleme

Nach dem Erlaß des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz nahmen insbesondere in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts die Produktsicherheitsprobleme vor dem Hintergrund der Entwicklung zur Massenkongsumgesellschaft zu. Ferner entstanden neuartige Verbraucherproblemfälle z.B. in Form progressiver Kundenwerbung („Schneeballsystem“), die landesweit Schäden hervorriefen. Die Verbreitung verschiedenartiger Dienstleistungsverträge infolge veränderter Gesellschaftsstrukturen führte ebenfalls zu vermehrten Schadensfällen. Das Gewicht der Verbraucherproblematik verlagerte sich dadurch vom Bereich der Produktqualität, -eigenschaften sowie -sicherheit hin zum Bereich der Verkaufsmethoden und vertraglichen Probleme.

Seit den achtziger Jahren sind nicht nur die Verbreitung der Informationstechnologie in der Wirtschaft, Erweiterung der Dienstleistungen sowie Globalisierung immer schneller vorangeschritten, sondern die Verbraucher erhielten unter anderem über die Kreditkarte leichteren Zugang zu Finanzdienstleistungen. Dies hatte andersartige und komplexere Verbraucherprobleme zur Folge, wie zunehmend etwa in Form von Über-

schuldung oder im Rahmen von Vermögensanlageverträgen. Bekannt geworden ist in diesem Zusammenhang der *Toyota Shôji*-Fall (1985), bei dem ein Unternehmen Gold (Metall) verkaufte und gleichzeitig unter Zusicherung hoher Zinserträge wieder in Verwahrung nahm. Der Erlös von fast 200 Milliarden Yen wurde unter den Beteiligten des Unternehmens, das selbst vor der Auszahlung in Konkurs fiel, aufgeteilt. Charakteristisch für die neuere Zeit ist die steigende Tendenz der Fälle, in denen Verbraucher im Zusammenhang mit Waren oder Dienstleistungen in Schwierigkeiten geraten. So sind an die Nationale Zentrale für Verbraucherangelegenheiten (*Kokumin Seikatsu Sentâ*, National Consumer Affairs Center) sowie an die örtlichen Verbraucherzentralen (*Shôhisha Sentâ*) im Jahre 2001 660.000 Fälle herangetragen worden, etwa 3,8 mal mehr als zehn Jahre zuvor. Da nur ein Bruchteil (3 bis 4 %) der Verbraucherprobleme zu den Verbraucherzentralen gelangt, wird die tatsächliche Zahl der aufgetretenen Problemfälle weitaus höher geschätzt (landesweit jährlich ca. 20 Millionen Fälle). Ferner hat es bekanntermaßen in den vergangenen Jahren fortlaufend Unternehmensskandale wie unterdrückte Rückruffälle im Automobilbereich oder Falschbezeichnungen von Lebensmitteln gegeben, wodurch das Vertrauen der Verbraucher gegenüber Unternehmen deutlich gelitten hat. Wegen dieser auch für den Unternehmer existenzbedrohenden Situation legen die Unternehmen zunehmend Wert auf eine ordnungsgemäße *corporate governance* (Unternehmensführung), um das Vertrauen der Verbraucher wieder zurück zu gewinnen. Als Hintergrund dieser Gesamtsituation wird der Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft vermutet, der durch die im Laufe des technischen Fortschritts hochgradig gesteigerte Funktionalität der Produkte, das Fortschreiten der Deregulierung, die Entwicklung im IT-Bereich und die zunehmende Globalisierung geprägt ist. Diese Veränderungen sollen nicht nur die Auswahlmöglichkeiten des Verbrauchers hinsichtlich der Waren und Dienstleistungen erweitert, sondern zur sprunghaften Steigerung seines Lebenskomforts beigetragen haben, indem er z.B. nunmehr sekundenschnell über das Internet grenzüberschreitende Geschäfte abwickeln kann. Allerdings hat sich auf der anderen Seite durch das Einschalten betrügerischer Unternehmer, die Komplexität der Waren und Dienstleistungen im Verbraucheralltag sowie durch computergestützte Transaktionen des Verbrauchers auch das Risiko der Ausweitung von Problemfällen erhöht. Die Funktionsweise der heutigen Gesellschaft birgt also strukturell die Gefahr von Verbraucherproblemen in sich, wobei die Schäden tendenziell immer schwerwiegender, weitläufiger und schwerer aufzuklären sind.

b) Gesetzgeberische Maßnahmen

Dies nahm man zum Anlaß für Maßnahmen zur Regelung der Verbraucherkreditgeschäfte und Verbraucherverträge (unter anderem durch das Gesetz über Haustürgeschäfte (1976, umbenannt in Gesetz über bestimmte Handelsgeschäfte). Ferner hat man angesichts der raschen Problemzunahme während der so genannten *Bubble-Economy* im Zusammenhang mit Vermögensanlageverträgen entsprechende Rechtsvorschriften erlassen (unter anderem das Gesetz zu Depotverträgen hinsichtlich bestimmter Waren

(1986)). In den neunziger Jahren sind allgemeine zivilrechtliche Regeln zwischen Verbrauchern und Unternehmern eingeführt worden (Produkthaftungsgesetz (1994), Verbrauchervertragsgesetz (2000)).

c) *Der Wandel der dem Verbraucherrecht und der Verbraucherpolitik zugrundeliegenden Vorstellungen*

Diese Entwicklungen stehen im Einklang mit der neoliberalistisch geprägten Bewegung der achtziger Jahre zur „schlanken Regierung“ (Reagan-Thatcherismus) sowie dem darauf in den neunziger Jahren folgenden Wandel der Verbraucherpolitik in Europa und Amerika. Dies läßt sich dahingehend bewerten, daß durch Einbeziehung der Lösung von Verbraucherproblemen in den Rahmen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbsgefüges eine klare Richtung hin zu Autonomie und Unabhängigkeit des Verbrauchers eingeschlagen und gleichzeitig ein System errichtet werden sollte, das die Unabhängigkeit des Verbrauchers unterstützt. Verbraucherrecht und Verbraucherpolitik entwickelten sich hierbei auf der Grundlage des folgenden Gedankengerüsts fort:

- 1) Förderung der Teilnahme des „freien und unabhängigen Bürgers“ am freien Marktwettbewerb (Deregulierung),
- 2) grundlegende Anerkennung der von diesem Bürger autonom getroffenen Entscheidungen (Anerkennung privatautonomer Entscheidungen),
- 3) Verantwortlichkeit des Bürgers hinsichtlich der Folgen dieser autonomen Entscheidung (Eigenverantwortung aufgrund Selbstbestimmung),
- 4) der Staat übernimmt durch die Ausräumung von Funktionsstörungen des Marktes, die die Selbstbestimmung in der freien Marktwirtschaft behindern, eine Mitverantwortung für die Unterstützung der Selbstbestimmung (Förderung der Selbstbestimmung durch den Staat). Es ist offensichtlich, daß zwischen der Entwicklung in diesem Rahmen und der aktuellen Befürwortung der Überarbeitung des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz ein Zusammenhang besteht.

2. *Die Besonderheit des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz und seine Grenzen sowie Problempunkte*

a) *Charakter der wohlfahrtsstaatlichen Gesetzgebung*

Wie bereits ausgeführt, hat das Grundgesetz zum Verbraucherschutz viele Gesetze systematisch geordnet und die Verbraucherschutzverwaltung angeleitet. Wie auch die Bezeichnung „Grundgesetz zum Schutz“ deutlich zum Ausdruck bringt, basiert dies auf der Lehre des Wohlfahrtsstaates und der Idee, den Verbraucher nach wie vor „zu schützen“. Das bedeutet, daß das Grundgesetz zum Verbraucherschutz die Unabhängigkeit und Subjektivität des Verbrauchers oder seine Verantwortung hinsichtlich seiner Vertrags- und Lebensverhältnisse nicht voraussetzt. Es stuft den Verbraucher als „gesellschaftlich schwach“ ein und setzt sich zum Ziel, diesen zur Verbesserung des Verbraucherlebens zu schützen. Die „Rechte des Verbrauchers“ werden hingegen nicht

ohne weiteres in konkreter Form geregelt, sondern nur entsprechend seiner Stellung als staatliches Schutzobjekt angenommen (Art. 8 bis 13). Diese „Rechte“ sind zwar gleichermaßen richtungweisend wie die 1962 von dem US-amerikanischen Präsidenten Kennedy in seiner „Besonderen Botschaft zum Schutz der Verbraucherinteressen“ proklamierten Rechte auf Sicherheit, auf Information, auf Auswahl und auf Anhörung; jedoch sind diese nur Ausdruck dessen, daß der Staat politisch zum Schutz des Verbrauchers verpflichtet ist, diese „Rechte“ bzw. diesen Zustand zu gewährleisten. In diesem Sinne läßt sich das japanische Grundgesetz zum Verbraucherschutz als wohlfahrtsstaatliches politisches Gesetz begreifen.

b) Grenzen der öffentlich-rechtlichen Regelungen und die fehlende Effektivität der Normen

Als weitere Eigenschaft läßt sich herausstellen, daß im Mittelpunkt des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz öffentlich-rechtliche und verwaltungsrechtliche Regelungen in Bezug auf die unternehmerische Tätigkeit stehen, die der Vermeidung von Schäden dienen. Ferner wird neben den gesetzlichen Regelungen auch die Durchführung des so genannten *gyōsei shidō*, (rechtlich unverbindliche) behördliche Anleitung, zur Aufsicht und Anleitung der Unternehmen durch die Verwaltung vorausgesetzt (Bekanntermaßen haben diese Maßnahmen in der japanischen Gesellschaft eine enorme Wirkung.). Das Grundgesetz zum Verbraucherschutz wurde folglich im Zusammenhang mit diversen rechtlichen Regelungen unter Einbeziehung der behördlichen Anleitung als Grundgesetz vom Typus der *Ex-ante*-Regulierung erlassen und weiterentwickelt.

Obwohl mit der grundlegenden Zielsetzung erlassen, den „Verbraucherschutz“ durch den Staat zu verwirklichen, fehlten dem Grundgesetz zum Verbraucherschutz klare Regelungen mit den notwendigen materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Inhalten. Dies ist auch der Grund für die Bezeichnung „Grundgesetz“.

Als nächstes sollen die Grenzen des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz konkret beleuchtet werden, um zu verstehen, weshalb seine Überarbeitung erforderlich ist.

Erstens stellt das Grundgesetz zum Verbraucherschutz durch seine Beschränkung auf öffentlich-rechtliche Regelungen kein System bereit, das dem Staat den direkten Eingriff in die Privatrechtsverhältnisse mit Verbrauchern und die Einflußnahme auf deren Rechtswirkungen ermöglicht. Natürlich gibt es Situationen, in denen der Staat in privatrechtliche Vertrags- und Lebensverhältnisse des Verbrauchers eingreifen muß, aber die dafür erforderlichen Gesetze sind außerhalb des Rahmens des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz bzw. in dessen Ergänzung geschaffen worden. Beispiele dafür sind das Produkthaftungsgesetz, das Ratenverkaufsgesetz und das Gesetz über bestimmte Handelsgeschäfte (ehemals Gesetz über Haustürgeschäfte). Über diese Sondergesetze wurden der Schutz der Verbraucherrechte auch in privatrechtlichen Verhältnissen sowie die Konfliktlösung durch zivilrechtliche Verfahrensregeln angestrebt.

Als zweiter Punkt läßt sich anführen, daß der „Markt“ als Ort des Geschehens trotz seines tiefgreifenden Zusammenhangs zu privaten Verträgen und der Lebenshaltung des

Verbrauchers und trotz der ihm zugedachten wichtigen Rolle bei der Durchsetzung der Verbraucherrechte keinen direkten Regelungsgegenstand des Grundgesetzes darstellt. Die Gewährleistung eines funktionierenden Marktes obliegt den so genannten wirtschaftsrechtlichen Gesetzen wie dem Antimonopolgesetz, dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, dem Gesetz gegen unrechtmäßige Zugaben und Kennzeichnungen.

Drittens ist darauf hinzuweisen, daß das Grundgesetz zum Verbraucherschutz keine zivil- oder verwaltungsrechtlichen Verfahrensvorschriften für den Rechtsschutz geschädigter Verbraucher bereitstellt. Wie bereits erwähnt, unterhalten zwar der Staat und die regionalen Gebietskörperschaften im Einklang mit dem Gesetzeszweck die Nationale Zentrale für Verbraucherangelegenheiten bzw. die örtlichen Verbraucherzentralen, die bei der Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden eine äußerst wichtige Rolle spielen; dies ist jedoch nicht im Grundgesetz klar geregelt.

3. *Der Weg zur Überarbeitung des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz*

a) *Die Notwendigkeit einer Verbraucherpolitik des 21. Jahrhunderts*

Wenn man bedenkt, daß seit dem Erlaß des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz bereits 30 Jahre vergangen sind, und angesichts der großen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen in der jüngeren Zeit, zu denen die Deregulierung, das Vorschreiten der Digitalisierung und Internationalisierung sowie Kinderlosigkeit und zunehmende Überalterung der Gesellschaft zählen, läßt sich nicht mehr in jeder Hinsicht sagen, daß das Gesetz als Mittel zur Bekämpfung der tatsächlichen Verbraucherschäden hinreichend funktioniert. Das Grundgesetz basierte zunächst auf der Methode der *Ex-ante*-Regulierung, die die Verwaltungskontrolle in den Vordergrund stellt, während heute der Übergang zur *Ex-post*-Regulierung erforderlich ist. Hierbei ist die Regulierung strukturell an ein auf Selbstbestimmung und Eigenverantwortung des einzelnen basierendes Gesellschaftsmodell anzupassen.

Vor diesem Hintergrund hat der Verbraucherpolitische Ausschuß des Rates für Sozialpolitik am 28.5.2003 den bereits erwähnten Bericht mit dem Titel „Zum Leitbild der Verbraucherpolitik des 21. Jahrhunderts“ veröffentlicht, in dem er Zukunftsperspektiven aufzeigt und die Überarbeitung des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz fordert.

Der Bericht faßt die Notwendigkeit einer Überarbeitung in den folgenden drei Punkten zusammen:

- 1) der Wandel des Verbraucherleitbilds (von der Obhut zur Unabhängigkeit), das nunmehr den Verbraucher als ein aktiv für die Wahrung seiner Interessen handelndes „unabhängiges Subjekt“ auffaßt, dessen Umfeld zu ordnen ist;
- 2) die Verlagerung des Schwerpunkts von der *Ex-ante*- zur *Ex-post*-Regulierung, die die Ordnung der marktwirtschaftlichen Regeln vorantreibt und eine verstärkte *Ex-post*-Kontrolle anstrebt;
- 3) das Vorantreiben der Offenlegung von Informationen sowie die Förderung des unternehmerischen *Compliance*-Managements.

b) *Die Zielrichtung der Überarbeitung*

Als Grundentwurf für diesen Wandel hebt der Bericht folgende fünf richtungweisende Punkte hervor (ab dem 2. Kapitel):

1. Die Stellung des Verbrauchers muß vom „Schutzobjekt“ zum „selbständigen und unabhängigen Subjekt“ geändert werden.
2. Unter anderem sind die sichere Lebenshaltung, der Erwerb erforderlicher Informationen sowie die angemessene Entscheidung als Verbraucherrechte einzustufen.
3. Zur Verwirklichung dieser Rechte müssen Verwaltung, Unternehmer und Verbraucher jeweils ihrer Verantwortung nachkommen und ihre Aufgaben erfüllen.
4. Der Schwerpunkt verbraucherpolitischer Maßnahmen soll sich künftig von der *Ex-ante*-Regulierung gegenüber den Unternehmern zu Methoden verlagern, die die Marktmechanismen unterstützen, wobei das System der *Ex-post*-Kontrolle zu verstärken ist.
5. In Bereichen, in denen die Anwendung der Marktmechanismen nicht angemessen ist, wie etwa bei der Gewährleistung der Sicherheit, ist weiterhin die Kontrolle durch die Verwaltung erforderlich.

Um diesen Grundentwurf zu konkretisieren sei es notwendig, das seit seiner Entstehung im Jahre 1968 als Eckpfeiler der japanischen Verbraucherpolitik fungierende Grundgesetz zum Verbraucherschutz zu überarbeiten und die Grundgedanken und Grundrichtung einer für das 21. Jahrhundert angemessenen Verbraucherpolitik klarzustellen. Dadurch solle die Systematisierung der verschiedenen verbraucherrelevanten Gesetze und Einrichtungen vorangetrieben und die Verbraucherpolitik etabliert und gestärkt werden.

c) *Problempunkte des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz*

Darauf basierend faßt der Bericht die Probleme des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz in den folgenden fünf Punkten zusammen:

Erstens müsse sich die Grundidee der Verbraucherpolitik ändern. Da sich hierzu im Grundgesetz keine Regelung findet, solle als Grundgedanke klargestellt werden, daß die Gewährleistung der Sicherheit, der Erwerb notwendiger Informationen und die Gewährleistung der selbstbestimmten Entscheidung als Verbraucherrechte eingestuft werden und die Maßnahmen zum Verbraucherschutz der Verwirklichung dieser Rechte dienen.

Als zweiter Punkt wird die Verantwortung von Verwaltung und Unternehmern sowie die Rolle der Verbraucher problematisiert. Es wird gefordert, daß die Verwaltung zur Verwirklichung der Verbraucherrechte verbraucherschützende Maßnahmen ergreift, der Unternehmer seine Tätigkeit unter Beachtung der Verbraucherrechte entfaltet und für ein *Compliance*-Management Sorge trägt und daß schließlich der Verbraucher eine aktive Rolle bei der Durchsetzung seiner Rechte spielt. Entsprechend sollen die im Grundgesetz niedergelegten Verantwortungsbereiche und Aufgaben inhaltlich überarbeitet werden. Ferner wird darauf hingewiesen, daß die Aufgaben der Verbraucher- und Unternehmensverbände ebenfalls klarzustellen seien.

Drittens sei das Grundgesetz hinsichtlich der Maßnahmen nicht vollständig, wie z.B. aus dem Fehlen von Normen zur angemessenen Vertragsgestaltung zu ersehen sei. Deshalb sei es notwendig, die Vorschriften durch das Einfügen von Grundüberlegungen zu vervollständigen, die im Hinblick auf die Gewährleistung der Verbrauchersicherheit oder die angemessene Vertragsgestaltung für die Entwicklung verbraucherpolitischer Maßnahmen zur Durchsetzung der Verbraucherrechte unerlässlich sind.

Als vierter Punkt wird bemängelt, daß die Aufgaben der regionalen Gebietskörperschaften sowie der Nationalen Zentrale für Verbraucherangelegenheiten hinsichtlich der Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden nicht klar geregelt seien. Da ferner die aussergerichtliche Streitbeilegung keinen Eingang in die verbraucherpolitischen Grundelemente gefunden habe, solle diese als Verantwortung und Aufgabe der regionalen Gebietskörperschaften bzw. der Unternehmerverbände angemessen geregelt werden.

Fünftens solle die Verwaltungsorganisation zur Förderung verbraucherpolitischer Maßnahmen ausgebaut, gestärkt und organisatorisch klar strukturiert werden.

Im Zusammenhang mit dem folgenden Abschnitt möchte ich an dieser Stelle zwei Punkte festhalten. Erstens kommt deutlich zum Ausdruck, daß vor dem Hintergrund zunehmender Streitigkeiten über die Angemessenheit der Vertragsgestaltung dieser Punkt im Grundgesetz explizit verankert und die Vervollständigung der privatrechtlichen Vorschriften angestrebt werden soll. Der zweite Hinweis gilt der Stellung des Verbrauchers und dem Aufbau eines Systems zur Durchsetzung seiner Rechte. Insbesondere kommt hier die Tendenz zum Ausdruck, die Rechte des Verbrauchers festzuschreiben und ihre Durchsetzung durch die Anerkennung der Klagebefugnis von Verbraucherorganisationen zu erreichen.

d) Entstehung des Verbrauchergrundgesetzes – ein Überblick

Wie bereits erwähnt, trat im Juni dieses Jahres das Verbrauchergrundgesetz in Kraft (im Folgenden beziehen sich alle Artikel ohne nähere Bezeichnung auf dieses Gesetz). Bis auf einige Punkte folgte es inhaltlich der durch den Bericht vorgegebenen Richtung. Ich möchte nun einen Überblick über dieses Gesetz geben und mich dabei auf die wichtigen Änderungen im Vergleich zum Grundgesetz zum Verbraucherschutz konzentrieren.

Als erstes wird die These vom Motivwechsel „von der Obhut zur Unabhängigkeit“ deutlich herausgestellt. Art. 1 regelt den Gesetzeszweck, indem dort als die Ursache für die Verbraucherprobleme der „Unterschied zwischen Verbrauchern und Unternehmern im Hinblick auf die Qualität der vorhandenen Informationen sowie der Verhandlungsstärke“ genannt und zur Verbesserung der Situation „die Achtung der Verbraucherrechte und die Gewährleistung seiner Unabhängigkeit sowie andere Grundgedanken“ bestimmt sowie die Förderung von Maßnahmen zur „Wahrung der Verbraucherinteressen“ und die „Sicherung und Verbesserung des Verbraucherlebens der Bevölkerung“ gefordert werden. Art. 2 greift diesen Ansatz auf und legt die Grundgedanken fest. Die zu achtenden Verbraucherrechte werden hier wie folgt umschrieben:

1. Garantie des Grundbedarfs des Verbraucherlebens;
2. Gewährleistung eines gesunden Lebensumfelds;
3. Gewährleistung der Verbrauchersicherheit;
4. Gewährleistung der Chance auf eine unabhängige und vernünftige Auswahl zwischen Gütern und Dienstleistungen;
5. Recht auf das Angebot notwendiger Informationen;
6. Recht auf Bildung;
7. Recht auf Berücksichtigung der Verbrauchermeinung;
8. Recht auf angemessene und schnelle Abhilfe bei Schadensfällen.

Zweitens wird dort die Verantwortlichkeit der Unternehmer, der Verbraucher und der staatlichen Einrichtungen festgelegt:

1. Der Unternehmer soll sich bemühen um die Bereitstellung von Informationen für den Verbraucher sowie um die Festlegung von freiwilligen Standards in Bezug auf die unternehmerische Tätigkeit;
2. Der Verbraucher trägt Sorge für sein eigenständiges und vernünftiges Verhalten wie etwa die freiwillige Aneignung von Informationen und Kenntnissen, für den Erhalt der Umwelt sowie für den angemessenen Schutz des geistigen Eigentums;
3. Verbraucherorganisationen sollen sich bemühen um eigenständige Aktivitäten wie etwa Sammeln und Bereitstellen von Informationen, Kundgabe von Meinungen, Aufklärung, Bildung und Schadensvermeidung;
4. Der Staat hat einen grundlegenden Plan aufzustellen und die Bildung der Verbraucher zu fördern. Ferner ist festgelegt, daß der Staat sich um die Kooperation mit den regionalen Gebietskörperschaften sowie um eine schnelle Erledigung der Bearbeitung von Beschwerden sowie der Beilegung von Verwicklungen bemüht.

Drittens hat in Art. 12 das Problem der Angemessenheit von Verbraucherverträgen die folgende Regelung erfahren: „Der Staat ergreift die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Vertragsverhältnisses zwischen Verbrauchern und Unternehmern, wie etwa zur Förderung des Angebots von Informationen durch den Unternehmer beim Vertragsabschluß sowie zur Angemessenheit der Werbung oder zur Gewährleistung von angemessenen Vertragsklauseln.“

Fünftens ist hinsichtlich der Wettbewerbspolitik eine Bestimmung in Art. 16 geschaffen worden, nach der „der Staat die zur Förderung eines gerechten sowie freien Wettbewerbs erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die Verbesserung der Chancen des Verbrauchers auf eine eigenständige und vernünftige Auswahl zwischen Waren und Dienstleistungen zu erreichen“.

Sechstens haben die in dem alten Gesetz nicht erwähnten Institutionen „Nationale Zentrale für Verbraucherangelegenheiten“ und „Verbraucherorganisationen“ eine ausdrückliche Erwähnung gefunden, und auch deren Aufgaben werden dort festgelegt (Art. 25, 26).

IV. PRIVATRECHTLICHE REGELUNGEN IM BEREICH DES VERBRAUCHERRECHTS – ANGEMESSENHEIT VON VERTRÄGEN

Im Folgenden werde ich auf den Inhalt der privatrechtlichen Regelungen eingehen, die bisher zwar nicht in dem Grundgesetz zum Verbraucherschutz enthalten waren, aber als wichtiger Bestandteil der Verbraucherpolitik entwickelt worden sind. Dabei spielen insbesondere das Gesetz über bestimmte Handelsgeschäfte sowie das Verbrauchervertragsgesetz eine wichtige Rolle innerhalb des Vertragsrechts.

1. *Gesetz über bestimmte Handelsgeschäfte*

Das 1976 entstandene „Gesetz über Haustürgeschäfte und andere Geschäfte“ spielte als privatrechtliche Regelung eine wichtige Rolle bei den japanischen Verbrauchergeschäften. Dieses Gesetz hatte im Ursprung hauptsächlich die „Haustürgeschäfte“ zum Regelungsgegenstand. Denn die Besonderheit bei Haustürgeschäften besteht darin, daß ein Kaufinteresse dort erzeugt wird, wo vorher keines vorhanden war; sie bergen damit die erhöhte Gefahr, den Verbraucher in unangemessener Weise zu beeinflussen. Die Angemessenheit des Vertragsinhalts stellt ebenfalls ein Problem dar, und tatsächlich nahmen die Fälle, in denen aggressive Werbemethoden zum Abschluß von Verträgen unrechtmäßigen Inhalts führten oder der Verbraucher ohne ausreichendes Verständnis des Vertragsinhalts zum Kauf kostspieliger Waren veranlaßt wurde, kein Ende. Deshalb wurde 1976 das Gesetz über Haustürgeschäfte erlassen. Dieses Gesetz wurde ursprünglich als Teil des Gewerberechts erlassen, enthält aber auch zwingende privatrechtliche Vorschriften, die als wichtiges Instrument des Verbraucherschutzes dienen, nämlich das „cooling off“ als Recht zur Vertragsauflösung (Vor einiger Zeit wurde diesem Gesetz das Recht zur vorzeitigen Kündigung von bestimmten Dauerschuldverträgen hinzugefügt).

Später ist der Anwendungsbereich des Gesetzes entsprechend der Praxis der Schadensfälle durch zahlreiche Änderungen erweitert worden, bis es am 1. Juni 2001 in „Gesetz über bestimmte Handelsgeschäfte“ umbenannt wurde. Dieses Gesetz bemüht sich um die Schadensbegrenzung bei Verbrauchern, indem es häufig auftretende betrügerische Geschäfte eines bestimmten Typs besonders regelt. Die Häufigkeit seiner Änderungen im Laufe der Zeit läßt darauf schließen, daß auf neue Entwicklungen verhältnismäßig zeitnah reagiert wurde (Bei diesem Gesetz wird zuweilen auch von einer „feuerwehrartigen“ Gesetzgebung gesprochen). Zwar läßt sich dieses Gesetz im Grundsatz dahingehend charakterisieren, daß es auf der herkömmlichen verwaltungsrechtlichen Regelungsmethode aus der Perspektive des Verbraucherschutzes beruht, aber zum jetzigen Zeitpunkt spielt es auch wegen der darin enthaltenen wichtigen privatrechtlichen Regelungen (zwingende Vorschriften) eine bedeutende Rolle. Im Mai 2004 hat das Gesetz gerade eine weitgehende Änderung besonders im Bereich der Haustür- und Kettenverkaufsgeschäfte (progressive Kundenwerbung) erfahren. Um Verbraucherprobleme zu verhindern, die heute durch den Verkaufszweck verschleiern-

de Werbung gegenüber älteren oder besonders jungen Personen, im Zusammenhang mit Kettenverkaufsgeschäften, der Behinderung der Ausübung der Rechte im Zusammenhang mit dem *cooling off* oder durch aufreißerische Darstellung der Produkte verursacht werden, wurden die Regelungen verschärft und die Funktion der zivilrechtlichen Regeln in Abstimmung mit dem Verbrauchervertragsgesetz verstärkt. Das geänderte Gesetz wurde am 12. Mai 2004 verkündet und ist mittlerweile in Kraft treten. Die damit im Zusammenhang stehenden Verordnungen und Bekanntmachungen werden bis zum Inkrafttreten nach und nach geändert.

2. Das Verbrauchervertragsgesetz

Das Verbrauchervertragsgesetz (*Shōhisha keiyaku-hō*)¹ ist vor dem Hintergrund des Übergangs von der *Ex-ante*- zur *Ex-post*-Regulierung am 1.4.2000 in Kraft getreten. Die darin enthaltenen Regeln lassen sich in zwei Gruppen einteilen, nämlich einerseits die Regeln bezüglich der Phase des Vertragsabschlusses und andererseits den Regeln zur Rechtmäßigkeit des Vertragsinhalts. Die ersteren gewähren dem Verbraucher, der durch bestimmte Handlungen des Unternehmers irrtümlich eine Willenserklärung abgegeben hat, ein Anfechtungsrecht. Bei den letzteren Regeln handelt es sich vor allem um Bestimmungen zur Wirksamkeit Allgemeiner Geschäftsbedingungen, und diese sehen daher die Unwirksamkeit von Klauseln in Verbraucherverträgen vor, die das Interesse des Verbrauchers in unangemessener Weise beeinträchtigen.

Der Erlaß dieses Gesetzes wird wie folgt begründet: In neuerer Zeit sei es zu vielen Streitigkeiten zwischen Unternehmern und Verbrauchern über geschlossene Vertrag gekommen. Dabei sei es vor allem um Probleme im Zusammenhang mit mangelnder Erteilung von Informationen und dem Ungleichgewicht in der Verhandlungsstärke zwischen den Vertragspartnern gegangen. Bei der Suche nach einer Lösung für diese Probleme erzielte man einen Konsens darüber, daß die vorhandenen gesetzlichen Regelungen nicht ausreichten.

So entstand das Verbrauchervertragsgesetz, das Verträge zwischen Verbrauchern und Unternehmern als „Verbraucherverträge“ qualifiziert und dazu beitragen soll, das Informationsgefälle zwischen den Vertragsparteien auszugleichen. Das Verbrauchervertragsgesetz hat deshalb zum Ziel, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß das Prinzip der Selbstbestimmung und der Eigenverantwortung im Rechtsverkehr stärker zur Geltung kommt. Hierfür wird das zivilrechtliche System über die Willenserklärungen und Rechtsgeschäfte ergänzt. Der Anwendungsbereich des Gesetzes erstreckt sich auf alle Verträge zwischen Unternehmern und Verbrauchern. Die enthaltenen Regeln sind nicht als verwaltungsrechtliche, sondern als allgemeine zivilrechtliche Normen mit privatrechtlichen Wirkungen konzipiert. In diesem Sinne läßt sich das Gesetz einer Gesetzgebung zuordnen, die beabsichtigt, die Selbständigkeit des Ver-

1 Gesetz Nr. 61/2000.

brauchers im Einklang mit der Deregulierung zu fördern. Jedoch sieht es keine Verbandsklage vor, was bedauerlich ist, da so die Effektivität der Durchsetzung von Verbraucherrechten nicht hinreichend gewährleistet wird.

V. SCHLUSSBEMERKUNG – AUF DEM WEG ZU EFFIZIENTEN RECHTLICHEN MASSNAHMEN

Bisher habe ich vor allem die Bedeutung des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz sowie dessen Reform und Umbenennung in „Verbrauchergrundgesetz“, ferner das Gesetz über bestimmte Handelsgeschäfte sowie den Regelungsinhalt des Verbrauchervertragsgesetzes als besonders wichtige Regelungen des Verbraucherrechts in Japan erläutert.

Zusammenfassend möchte ich nun noch darstellen, wie die künftige Verbraucherpolitik mit dem derzeitigen Wandel der Politik insgesamt zusammenhängt und dabei einige Anmerkungen zum Wandel der Regelungsmethode auf dem Gebiet des Verbraucherrechts machen sowie das Verbrauchergrundgesetz bewerten.

Wie bereits dargelegt, war das Grundgesetz zum Verbraucherschutz sehr stark durch den öffentlich-rechtlichen Regelungscharakter des Staates gegenüber den Unternehmern geprägt. Dementsprechend bildeten *Ex-ante*-Regelungen insbesondere auf dem Gebiet des Gewerberechts und die behördliche Kontrolle die Eckpfeiler im japanischen Verbraucherrecht. Im Gegensatz hierzu wird in neuerer Zeit schwerpunktmäßig aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive darüber diskutiert, inwieweit man die Marktmechanismen besser zur Geltung bringen könne. Im Mittelpunkt soll dabei der Wettbewerb stehen. Rechtliche Regelungen sollen die Freiheit des Bürgers bei der Teilnahme am Markt, bei der Auswahl von Produkten und bei den zu treffenden Entscheidungen gewährleisten. Dies soll sich auf die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt positiv auswirken. Im Mittelpunkt stehen dabei vor allem Regelungen zum Ausgleich des Informations- und Verhandlungsstärkeungleichgewichts zwischen den Parteien.

Es ist hierbei darauf hinzuweisen, daß die Rolle des Staates einem Wandel unterworfen ist. Dem Staat obliegt nicht mehr der „Schutz“ des Verbrauchers nach wohlfahrtsstaatlichen Gesichtspunkten, sondern es wird erwartet, daß neben dem „Markt“ die „Gemeinschaft“ (*community*) insgesamt zum reibungslosen Ablauf von Geschäften und der Lebenshaltung der Bürger beiträgt. Daß gleichzeitig mit dem Plädoyer für eine Deregulierung die „Verwirklichung einer symbiotischen Gesellschaft“ betont wird, spiegelt die Auswirkungen dieser Entwicklung wider.

Es wird also einerseits gefordert, daß die Unternehmer bzw. Unternehmerverbände, statt eine staatliche Regelung abzuwarten, sich freiwillig bestimmten selbst gesetzten Verhaltensregeln unterwerfen und den Bürgern von sich aus Informationen verschaffen. In diesem Sinne sind Unternehmer angehalten, Selbstregulierung und den Aufbau von Stellen, die sich der Beschwerden von Verbrauchern annehmen, zu intensivieren.

Andererseits ist es notwendig, daß sich Bürgern und Verbraucher organisieren und so zur Wiederherstellung des Gleichgewichts in der Verhandlungsstärke zwischen Unternehmern und Verbrauchern beizutragen. Derzeit wird erwogen und gefordert, Bürger- und Verbraucherverbände aufzubauen, die sich in der Verhandlungsstärke mit Unternehmern messen können, und ihnen die Befugnis zu verleihen, Verbraucherinteressen zu vertreten. Der Staat muß ein System errichten, das die Verbesserung der Lebensqualität der einzelnen Bürger innerhalb der Gemeinschaft fördert.

Ferner ist darauf hingewiesen worden, daß sich gleichzeitig mit dem Übergang von der *Ex-ante*- zur *Ex-post*-Regulierung der Schwerpunkt von der administrativen Kontrolle hin zu Rechtsregeln verlagert. Diese Bewegung verlagert jedoch auch die Probleme, die bislang durch die Behörden in flexibler und anpassungsfähiger Weise gehandhabt wurden, in den Bereich des Rechts. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Anwendung von „weichen Regelungen“ nunmehr überflüssig wäre, wie es etwa durch die bereits erwähnte Intensivierung der Selbstregulierung angedeutet wird. Die Frage lautet, welche neuen Verfahren der Streitbeilegung erforderlich sind. Es sind Situationen vorstellbar, in denen die Herbeiführung einer Lösung nicht durch eine gerichtliche Entscheidung, sondern durch eine so genannte außergerichtliche Streitbeilegungsstelle vernünftiger erscheint. So ist es nur folgerichtig, daß über die sinnvolle Nutzung von alternativen Methoden der Streitbeilegung diskutiert wird.

Wie bereits ausgeführt, wird im Hinblick auf das Verbraucherrecht das Phänomen deutlich sichtbar, daß der Staat beabsichtigt, seine bisherigen wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben teilweise dem Markt und teilweise der Gemeinschaft zu übertragen. Trotz dieser Aufgabenneuverteilung ist die Notwendigkeit eines gewissen Schutzes des Verbrauchers durch den Staat nicht von der Hand zu weisen. Die Gewährleistung einer gewissen sozialen Absicherung, der Schutz von Leib und Leben der Menschen, insbesondere der Schutz von Minderjährigen und älteren Menschen sind nach wie vor unmittelbare Aufgaben, die der Staat wahrzunehmen hat. Das Problem besteht darin, daß die Aufgabe des Staates in jedem konkreten Problembereich eine andere ist. In den verbraucherrelevanten Geschäfts- und Lebensbereichen müssen die Aufgaben von Staat, Gemeinschaft, Unternehmern und Einzelpersonen gemeinsam wahrgenommen und die jeweilige Rolle dabei austariert werden. Diese Funktion übernimmt das Verbraucherrecht. Es muß sich mit der schwierigen Frage auseinandersetzen, wie die jeweiligen Aufgaben vernünftig zu lösen sind. Wie *Zentarô Kitagawa* bereits Anfang der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts vorgeschlagen hat, muß das Verbraucherrecht durch eine umfassende Systematisierung der verbraucherrelevanten Geschäfts- und Lebensverhältnisse unter Berücksichtigung privatrechtlicher, verfahrensrechtlicher und wirtschaftlicher Aspekte (umfassende Systematisierung des Verbraucherrechts) neu geordnet werden.

Geht nun der Aufbau des neuen Verbrauchergrundgesetzes in diese Richtung? Das Verbrauchergrundgesetz folgt im Grundsatz inhaltlich dem Bericht und damit überwiegend der oben genannten Denkrichtung. Als besonderes Merkmal läßt sich die

Aufnahme des Begriffs „Verbraucherrechte“ hervorheben. Allerdings ist die Art der Verwirklichung dieser Rechte nicht unproblematisch. Der Inhalt des Verbrauchergrundgesetzes beschränkt sich auf die Implementierung aller auf der Basis des alten Grundgesetzes durch eine fortwährende Diskussion erzielten Entwürfe notwendiger Maßnahmen. In diesem Sinne scheint es für sich nicht die Aufgabe in Anspruch zu nehmen, ein neues System zu schaffen. Um aktiv die Probleme des 21. Jahrhunderts anzugehen, hätten in dem Gesetz insbesondere neue Verfahren und Methoden der Konfliktbewältigung für Verbraucher, wie etwa eine Verbandsklage für Verbraucherorganisationen, konkret geregelt werden müssen, was aber nicht geschehen ist. Vermutlich wollte man die künftigen Entwicklungen abwarten. Sollten die künftige Diskussion eine allgemeine Anerkennung der Verbandsklage für Verbraucherorganisationen mit sich bringen, sollte dieses Gesetz alsbald überarbeitet werden, um dort die entsprechenden Regelungsinhalte aufzunehmen.

Erlauben Sie mir noch eine abschließende Bemerkung. Wahrscheinlich haben Sie bei meiner vereinfachten Darstellung bemerkt, daß das japanische Recht von dem Leitbild und den Diskussionen über die rechtlichen Regelungen zum Verbraucherschutz auf der EU-Ebene beeinflusst worden ist. Ich möchte jedoch an dieser Stelle betonen, daß das so beeinflusste japanische Recht keine Kopie eines ausländischen Rechts ist. Unterschiedlichen Bedingungen ausgesetzt, hat es eine eigenständige Regelungsmethode entwickelt und kann daher auch Impulse für die Entwicklung des europäischen Rechts liefern.

Hiermit möchte ich mein Referat beenden. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.