

Neuere Entwicklungen im japanischen Verbraucherrecht

Kunihiro Nakata

- I. Einleitung
- II. Die Zunahme der Verbrauchergesetze und deren Hintergrund
- III. Die Änderung des Verbrauchervertragsgesetzes
 - 1. Der Reformprozess
 - 2. Überarbeitung der Vorschriften des geltenden Verbrauchervertragsgesetzes
 - 3. Der Angemessenheitsgrundsatz als zivilrechtliche Regel
 - 4. Zivilrechtliche Regelung des Verbots unaufgeforderter Werbung
- IV. Die Änderung des Handelsgeschäftegesetzes und des Abzahlungsgesetzes
 - 1. Reformbewegung
 - 2. Die Änderung des Handelsgeschäftegesetzes
 - 3. Ziel der Reform des Abzahlungsgesetzes
- V. Resümee

I. EINLEITUNG

Das Verbraucherrecht in Japan hat im Jahr 2008 eine große Wandlung erfahren. Zum einen ist die Errichtung eines Verbraucheramtes beschlossen worden, das die Verbraucherpolitik ordnen soll.¹ Die Regierung bereitet derzeit Gesetzesentwürfe zur Errichtung des Verbraucheramtes im kommenden Jahr vor, die dem Parlament bei der diesjährigen Herbstsitzung vorgelegt werden sollen. Die Entscheidung zugunsten eines Verbraucheramtes symbolisiert den Richtungswechsel der Exekutive von einer produzentenorientierten hin zu einer verbraucherorientierten Sichtweise und ist als Beleg dafür anzusehen, dass die Verbraucherpolitik auch in Japan nunmehr politisch an Gewicht gewonnen hat.²

1 Die Errichtung des Verbraucheramtes war Teil der Regierungspolitik des von 2007 bis 2008 amtierenden Ministerpräsidenten *Yasuo Fukuda*. Dessen Organisation und Zuständigkeiten waren Untersuchungsgegenstand der Ad hoc-Konferenz des Ministerpräsidenten zur Förderung der Verbraucherverwaltung (*Shôhi-sha gyôsei suishin kaigi*). Diese Konferenz veröffentlichte am 13. Juni 2008 ihren Abschlussbericht mit dem Titel „Zusammenfassung der Konferenz zur Förderung der Verbraucherverwaltung – Wandel zur verbraucher- und privathaushaltsorientierten Verwaltung“. Das Regierungskabinett hat noch in demselben Monat einen auf diesem Bericht basierenden „Grundlagenplan“ beschlossen, der in Form eines Gesetzesentwurfs dem Parlament vorgelegt wurde. Derzeit werden Vorbereitungen mit dem Ziel getroffen, das Amt im April 2009 ins Leben zu rufen.

2 Für eine umfassende westliche Studie zu Entwicklung und Grundlagen des japanischen Verbraucherrechts sei auf M. DERNAUER, Verbraucherschutz und Vertragsfreiheit im japanischen Recht, 2006, verwiesen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Reformbestrebungen im Bereich des Verbraucherrechts immer deutlicher zu Tage treten. Dieser Beitrag geht besonders auf die Hintergründe und Entwicklungen der Reform des Verbrauchervertragsgesetzes (*Shôhi-sha keiyaku-hô*), des Gesetzes über bestimmte Handelsgeschäfte, kurz „Handelsgeschäftegesetz“ (*Tokutei shôtôrihiki-hô*) sowie des Abzahlungsgesetzes (*Kappu hanbai-hô*) näher ein und zeigt deren Probleme und Lösungstendenzen auf.

II. DIE ZUNAHME DER VERBRAUCHERGESETZE UND DEREN HINTERGRUND

In jüngerer Zeit ist es zu Verabschiedungen neuer und Änderungen bestehender verbraucherrelevanter Gesetze in einem bislang unbekanntem Umfang gekommen.

- Transformation des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz (*Shôhi-sha hogo kihon-hô*) in das Verbrauchergrundgesetz (*Shôhi-sha kihon-hô*) (2004),
- Verabschiedung des Verbrauchervertragsgesetzes sowie dessen Änderung zur Einführung der Klagebefugnis für Verbraucherorganisationen (2000 bzw. 2006),
- Verabschiedung des Produkthaftungsgesetzes (*Seizôbutsu sekinin-hô*) (1994),
- Änderung des Gesetzes über die Sicherheit von Lebenshaltungsprodukten des Verbrauchers (*Shôhi-sha seikatsu-yô seihin anzen-hô*) (2006),
- mehrfache Änderung des Handelsgeschäftegesetz bezüglich Haustür- und Fernabsatzgeschäften (2000, 2002, 2004, 2006),
- mehrfache Änderung des Abzahlungsgesetzes unter anderem zur Erweiterung des Anwendungsbereichs bzw. im Zusammenhang mit der Änderung des Handelsgeschäftegesetzes (2000 bis 2006),
- weitgehende Änderung des Gesetzes zur Regelung des Kreditwesens, des Gesetzes zur Kontrolle von Einlagen, Depots sowie von Depotzinsen und des Gesetzes über die Begrenzung von Zinsen im Zusammenhang mit der Überschuldungsproblematik im Jahre 2006,
- die Verabschiedung und die Änderung des den Finanzhandel regelnden Gesetzes über den Verkauf von Finanzprodukten (*Kinyû shôhin no hanbai nado ni kansuru hôritsu*) (2000, jährliche Änderung von 2003 bis 2006),
- die umfassende Reform des wichtigen Finanzprodukte- und Börsengesetzes (*Kinyû shôhin torihiki-hô*) (2006),
- die 2006 begonnene Reform des Versicherungsvertragsrechts,

Die im Juni 2008 erfolgte (weitere) Änderung des Handelsgeschäftegesetzes und des Abzahlungsgesetzes fügen sich in diese Reihe ein. Die Schaffung der neuen Gesetze und die zahlreichen Gesetzesänderungen sind von großer Tragweite und haben den gesetzlichen Umgang mit Verbraucherproblemen entscheidend verändert.

Grundsätzlich basiert das japanische Verbraucherrecht im Ursprung auf verwaltungsrechtlichen Regelungen wie z.B. staatlichen und regionalen Verwaltungsakten gegen-

über Unternehmern. Im 20. Jahrhundert sind zivilrechtliche Regelungen hinzugekommen. Deshalb sind verbraucherschützende Normen in wirtschaftsrechtliche Gesetze wie dem Handelsgesetzbuch, dem Abzahlungsgesetz oder dem Gesetz über den Wertpapierhandel eingefügt worden.

Im Rahmen der ab Mitte der neunziger Jahre bis nach Beginn des 21. Jahrhunderts erlassenen bzw. geänderten Gesetze wurden Vorschriften eingefügt, die zwischen dem Unternehmer und dem Verbraucher zivilrechtliche Wirkungen entfalten.

So stellen z.B. Artt. 4 und 8 bis 10 Verbrauchervertragsgesetz, Art. 3 Produkthaftungsgesetz sowie Artt. 5 und 6 des Gesetzes über den Verkauf von Finanzprodukten als Sondergesetze zum Zivilgesetz zivilrechtliche Regeln im Verhältnis zwischen Unternehmer und Verbraucher auf.

Besonders signifikant ist in neuerer Zeit eine Gesetzesänderung gegen die Beeinträchtigung der Selbstbestimmung des Verbrauchers durch unwahre Angaben des Unternehmers bei Vertragsschluss, durch die im Kern verwaltungsrechtlich geprägte Gesetze auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts mit zivilrechtlich wirkenden Vorschriften wie z.B. Anfechtung versehen wurden (vgl. Artt. 9-2, 40-3, 49-2, 58-2 Handelsgesetzbuch). Und diese Art von Regeln mit Zivilrechtsfolgen haben tatsächliche Auswirkungen bei der Lösung von Verbraucherstreitigkeiten.

Ferner zielen die Änderungen des Gesetzes über die Sicherheit von Lebenshaltungsprodukten des Verbrauchers sowie des Gesetzes zur Regelung des Kreditwesens direkt darauf ab, die Interessen des Verbrauchers hinsichtlich Produktsicherheit sowie Vermögensschutz gegenüber den Unternehmerinteressen zu wahren.

Bislang lag der politische Schwerpunkt in Japan im Vorrang bzw. in der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung. In den vergangenen Jahren hat es einen großen Wandel hin zu den Verbraucherinteressen gegeben, die vermehrt zur gesetzlich verankerten Berücksichtigung von Verbraucherinteressen durch die Verwaltung geführt hat.

Diese Gesetzgebung konkretisiert gewissermaßen den Wandel der Verbraucherpolitik im 21. Jahrhundert, wie er durch den Hintergrund der Überführung des Grundgesetzes zum Verbraucherschutz in das Verbrauchergrundgesetz charakterisiert wird. Der Schwerpunkt verlagert sich nämlich vom Schutz des Verbrauchers aus dem Gesichtspunkt der Marktzutrittskontrolle hin zur Autonomie des Verbrauchers durch Gewährung subjektiver gerichtlich durchsetzbarer Schutzrechte und damit von einer *ex ante*- zu einer *ex post*-Regulierung. Ferner wurden die Offenlegung von Informationen sowie die Förderung des unternehmerischen Compliance Managements neben den Verbraucherrechten in dem Gesetz niedergelegt.

Dieser Wandlungsprozess auf dem Gebiet des Verbraucherrechts zeichnet sich durch zwei Tendenzen aus: Zum einen die Zunahme materiellrechtlicher Vorschriften mit zivilrechtlichen Folgen und zum anderen der Ausbau öffentlich-rechtlicher Regulierungen zu Gunsten der Wahrung von Verbraucherinteressen. Ersteres, nämlich der Erlass und die Erweiterung zivilrechtlicher Regelungen, steht im Mittelpunkt der gegenwärtig

voranschreitenden Arbeiten zur Änderung des Verbrauchervertragsgesetzes, des Handelsgeschäftegesetzes sowie des Abzahlungsgesetzes.

Hintergrund dafür, dass die Gesetzgebung sich verstärkt mit dem Verbraucherschutz befasst, ist insbesondere die große Zahl von Schädigungen, die Verbraucher erlitten haben. Die Unfähigkeit, deren Eintritt zu verhindern, gefährdet das Vertrauen der Verbraucher in den Markt.

Beispiele hierfür sind: Todesfälle infolge defekter Gasheizgeräte oder Verbrennungen wegen defekter Wasserkocher, deren fatale Folgen durch mangelhafte Vorkehrungen des Unternehmers für die Produktsicherheit entstanden. Es gab ferner unzählige Fälle fehlerhafter Produktetikettierung, insbesondere falscher Herkunftsangaben. Importfleisch wurde als heimisches Rindfleisch oder regionspezifisches Hühnerfleisch verkauft, abgelaufene Lebensmittel umetikettiert und in den Handel gebracht, durch Pestizidrückstände in Verruf geratener chinesischer Aal als japanischer verkauft, Verkaufsreste umdekoriert und als frische Süßwaren angeboten – täglich gibt es neue Meldungen über betrügerische Falschangaben zu Lasten des Verbrauchers. Das berühmte erstklassige japanische Restaurant, das unangetastet gebliebene Speisereste wieder zubereitet und dem nächsten Gast serviert hat, hat symbolische Bedeutung erlangt.

III. DIE ÄNDERUNG DES VERBRAUCHERVERTRAGSGESETZES

1. *Der Reformprozess*

Das im April 2001 in Kraft getretene Verbrauchervertragsgesetz wurde in Form einer zivilrechtlichen Regelung von Verbraucherverträgen zum Ausgleich des typischen Ungleichgewichts zwischen Unternehmer und Verbraucher bezüglich der Informations- und Verhandlungsmöglichkeiten erlassen.³

Derzeit sind Diskussionen zur Änderung der materiellrechtlichen Vorschriften im Gange. Im Januar 2007 wurde im Rahmen der 20. Sitzung des Sozialrats (*Kokumin Seikatsu Shingi-kai*) innerhalb des Ausschusses für Verbraucherpolitik eine Kommission zur Untersuchung des Verbrauchervertragsgesetzes eingerichtet. Im August desselben Jahres wurde ein Bericht mit dem Titel „Die Bewertung des Verbrauchervertragsgesetzes sowie die Untersuchung kontroverser Aspekte“ (im Folgenden „Bericht“) veröffentlicht (In dem vorstehend genannten Beratungsausschuss war auch der Referent von Januar bis August 2007 als Fachmitglied beteiligt).

3 Das 2000 beschlossene und im April 2001 in Kraft getretene Gesetz ist den sechs Jahren seines Bestehens Grundlage für mehr als 180 und damit eine größere Anzahl von Gerichtsentscheidungen gewesen als andere verbraucherrelevante Gesetze. Eine deutsche Übersetzung findet sich bei M. DERNAUER, Das japanische Gesetz über Verbraucherverträge, in: ZJapanR /J.Japan.L. 11 (2001) 241 ff.

In dem erwähnten Bericht wurde eine breite Palette von Streitpunkten diskutiert. Als charakteristisch hervorzuheben sind folgende:

- (i) Einführung einer Informationspflicht, ggf. mit der Möglichkeit der Anfechtung als Verletzungsfolge,
- (ii) Festlegung eines „Angemessenheitsgrundsatzes“, ggf. mit der Möglichkeit der Anfechtung als Verletzungsfolge,
- (iii) Verbot der unaufgeforderten Werbung, ggf. mit der Möglichkeit der Anfechtung als Verletzungsfolge,
- (iv) Notwendigkeit zivilrechtlicher Regelungen zum Internethandel.

Dieser Bericht ist indes nur ein Zwischenbericht, dessen endgültige Verabschiedung noch hinausgezögert wird. Im Folgenden sollen dessen Inhalt näher betrachtet und die Tendenzen in der Diskussion aufgezeigt werden.

2. *Überarbeitung der Vorschriften des geltenden Verbrauchervertragsgesetzes*

a) *Der Verbraucherbegriff*

Gemäß Art. 2 Verbrauchervertragsgesetz ist die Einordnung einer natürlichen Person als „Verbraucher“ oder „Unternehmer“ davon abhängig, ob sie im Rahmen ihres Geschäfts oder zu Geschäftszwecken Vertragspartei wird oder nicht. Jedoch besteht die Notwendigkeit, auch nebensächliche Tätigkeiten oder Schäden bei Einzelunternehmern durch beispielsweise überhöhte Leasingraten für Telefongeräte in den Anwendungsbereich mit einzubeziehen. Tatsächlich ist eine konkretisierende sowie flexible Auslegung des Geschäftsbegriffs möglich, die das Gesetz auch auf Einzelunternehmer anwendbar machen würde. Es muss jedoch die Anwendung auf den „direkten“ geschäftlichen Zusammenhang beschränkt und geprüft werden, ob der Vertragsschluss einem Zweck dient, der im direkten Zusammenhang mit dem Geschäft steht. Denn bei einem nur mittelbar dem Geschäft dienenden Vertrag kann nicht davon ausgegangen werden, dass dieser den Vertragsinhalt ausreichend zur Kenntnis genommen hat.

b) *Die Informationspflicht des Unternehmers*

In Art. 3 ist die Informationspflicht des Unternehmers als „Bemühungspflicht“ (Soll-Vorschrift) bestimmt. Es stellt sich die Frage, ob diese zur Rechtspflicht (Muss-Vorschrift) aufgewertet und mit einer Anfechtungsmöglichkeit versehen werden sollte. Der Bericht nimmt dazu nicht eindeutig Stellung. Wenn man allerdings im Rahmen einer Deregulierung die Eigenverantwortung des Verbrauchers für seine Entscheidungen fordert, setzt dies die Bereitstellung korrekter Informationen voraus. Stellt der Unternehmer die für eine eigenverantwortliche Entscheidung des Verbrauchers erforderlichen Informationen nicht zur Verfügung, wird das Selbstbestimmungsrecht des Verbrauchers beeinträchtigt. In solch einer Situation sollte die vertragliche Bindung nicht ohne weiteres

durchsetzbar sein. Die Informationspflicht sollte als Rechtspflicht eindeutig normiert werden. Ferner sollte für den Fall eines Vorenthaltens von Informationen, die für die Verbraucherentscheidung über den Vertragsschluss gewöhnlich maßgeblich sind, ein Anfechtungsrecht geschaffen werden.

c) Art. 4 regelt die Vertragsabschlussphase und erweitert die Vorschriften über Willensmängel.

(i) Art. 4 Abs. 1 berechtigt den Verbraucher zur Anfechtung, wenn der Unternehmer den wahren Tatsachen zuwider Angaben gemacht hat (unwahre Angaben).

(ii) Ferner erkennt Art. 4 Abs. 2 für den Fall, dass vorteilhafte Tatsachen mitgeteilt und unvorteilhafte verschwiegen werden, die Anfechtung nur bei einem vorsätzlichen Verschweigen des Unternehmers an. Es wird mit überzeugenden Argumenten gefordert, den nach geltendem Recht vorausgesetzten Vorsatz durch Fahrlässigkeit zu ersetzen.

(iii) Das Verbrauchervertragsgesetz kennt in Art. 4 Abs. 3 nur zwei Falltypen von Irreführung (Verwirrung). Der Verbraucher kann indes durch vielfältige Arten von Werbung verwirrt werden, wie beispielsweise telefonischen Druck, wiederholte Besuche und Anrufe, Ausnutzung romantischer Gefühle (sog. „Geliebten-Verkaufsmethode“) oder altersbedingter Verständnisschwäche. Diese Werbeproduktionen lassen sich als Verstoß gegen Treu und Glauben werten und werden fortlaufend variiert. Eine starke Ansicht fordert die Schaffung einer Generalklausel, die – ähnlich wie Art. 10 Verbrauchervertragsgesetz – treuwidrige Werbeproduktionen allgemein der Anfechtung unterwirft. Auch der Bericht neigt zur Erweiterung des Anwendungsbereichs der Vorschrift und setzt sich die Untersuchung in Frage kommender Falltypen zur Aufgabe.

(iv) Obwohl die Einbeziehung der Beweggründe für den Vertragsschluss in die „wichtigen Gründe“ des Art. 4 Abs. 4 durch dessen extensive Auslegung denkbar ist, wäre es angesichts entgegenstehender Meinungen wünschenswert, dies in Anlehnung an Artt. 9-2, 6 Abs. 1 u. 2 Handelsgesetzgesetz auch im Wortlaut klarzustellen. Der Bericht äußert sich hinsichtlich der „wichtigen Gründe“ dahingehend, dass der Begriff unter Einschluss von Motiven erweitert werden solle.

d) Begriff des „durchschnittlichen Schadens“

Im Hinblick auf Art. 9, der die unzulässige Vereinbarung von Schadensersatz regelt, wurde die Bedeutung des Begriffs des „durchschnittlichen Schadens“ in Ziffer 1 und die Frage der Beweislast dafür untersucht. Wenn der Unternehmer eine Vertragsstrafe verlangt und der Verbraucher nachweist, dass diese die durchschnittliche Schadenshöhe übersteigt, kann die Nichtigkeit der Klausel hinsichtlich des übersteigenden Betrags geltend gemacht werden. Allerdings liegt die Beweislast vor Gericht grundsätzlich beim Verbraucher, der dieser meistens nicht gerecht werden kann. Der Bericht fordert, dass „die Beweisprobleme des Verbrauchers in irgendeiner Form zu erleichtern sind“.

e) *Beispielskataloge*

Das geltende Recht sieht lediglich in zwei Artikeln, Artt. 8 und 9, eine enumerative Regelung unzulässiger Vertragsklauseln vor. Diese sollte durch Beispielskataloge ergänzt werden, die sich aus der bisherigen Rechtsprechung sowie aus den künftig von Verbraucherorganisationen zu erstreitenden Nichtigkeitsurteilen ergeben. Diese Listen stellen den Umfang nichtig zu erklärender Vertragsklauseln klar und tragen zur Förderung der Lauterkeit von Verbraucherverträgen bei. Untersuchungsgegenstand des Berichts waren u.a. Vertragsklauseln zur Einschränkung des Rücktritts- oder Kündigungsrechts sowie zur Festlegung des ausschließlichen Gerichtsstands oder der Schiedsgerichtsbarkeit.⁴

3. *Der Angemessenheitsgrundsatz als zivilrechtliche Regel*

Der Angemessenheitsgrundsatz ist als administrative Regel im Rahmen von Warentermingeschäften oder im Finanzhandel diskutiert und eingeführt worden.⁵ Diese Regel findet auch in rechtsvergleichender Hinsicht im zivilrechtlichen Bereich kaum Anwendung. In der japanischen Rechtsprechung ist jedoch vor allem bei Finanzhandelsgeschäften wiederholt entschieden worden, dass Werbung, die dieser Regel eindeutig widerspricht, als unerlaubte Handlung oder vertraglicher Erfüllungsmangel Schadensersatzansprüche auslösen kann. In jüngerer Zeit wird die Angemessenheitsregel über Finanzhandelsgeschäfte hinaus zunehmend als eine Regel anerkannt, die bei allen Verbrauchergeschäften von den Unternehmern zu beachten ist.⁶

Die Angemessenheitsregel sollte nicht auf den administrativen Regelungsbereich beschränkt werden. Vor dem Hintergrund sich häufender Fälle von Verkäufen überteuerter und unnötiger Produkte an ältere oder jüngere Menschen sowie an Hausfrauen bzw. der mit der Deregulierung einhergehenden Zunahme des Handels mit komplizierten und hochwertigen Gütern und Dienstleistungen besteht eine hohe Notwendigkeit, diese Regel im zivilrechtlichen Bereich mit entsprechenden Rechtsbehelfen zu verankern. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, wie der Angemessenheitsgrundsatz zu definieren ist und wie die Verletzungsfolgen auszusehen haben. Der Angemessenheits-

4 Es besteht ferner die Notwendigkeit, aus dem durch die Rechtsprechung vielfach behandelten Bereich des Mietrechts Klauseln als unzulässig zu deklarieren, die die Wiederherstellungspflicht auch auf die natürliche Abnutzung sowie den gewöhnlichen Gebrauch erstrecken oder einen Teil der Mietkaution von vornherein von der Rückzahlung auszunehmen.

5 Vgl. unter anderem Art. 215 Warenbörsengesetz und Art. 40 Abs.1 Gesetz über den Handel mit Finanzprodukten. In Art. 3 Abs. 2 dieses Gesetzes ist die Regel als Tatbestandsvoraussetzung für die eine Schadensersatzpflicht auslösende Aufklärungspflicht vorgesehen.

6 Vgl. unter anderem Art. 5 Abs.1 Nr. 3 Verbrauchergrundgesetz, Art. 7 Nr. 3 Handelsgeschäftegesetz, Art. 7 Nr. 3 und Nr. 3 der Ausführungsvorschriften zum Handelsgeschäftegesetz, Art. 25 Abs.1 Städtische Satzung von Tokyo über das Verbraucherleben, Art. 5-2 Nr. 3 der Ausführungsvorschriften hierzu.

grundsatz im weiteren Sinne, nach dem der Unternehmer seine Werbe- und Verkaufstätigkeit in angemessener Weise dem Wissen, der Erfahrung, dem Vermögen etc. des Verbrauchers anzupassen hat, muss als allgemeine Rechtspflicht (mit der zivilrechtlichen Folge eines Schadensersatzes wegen unerlaubter Handlung) normiert werden. Gleichzeitig ist eine Werbemaßnahme, die gegen den Angemessenheitsgrundsatz im engeren Sinne als dem Verbot von Verkaufs- und Werbemaßnahmen gegenüber einer besonderen Gruppe von Verbrauchern hinsichtlich besonderer Produkte unabhängig von Aufklärungsmaßnahmen verstößt, ggf. als treuwidrig oder sittenwidrig einzustufen. In letzterem Fall wäre die angemessene Folge nicht die Anfechtbarkeit, sondern die von dem Verbraucher als Vertragspartei geltend zu machende einseitige Vertragsunwirksamkeit.⁷ Die an späterer Stelle noch zu erläuternde Änderung des Handelsgesetzes hat für Fälle des Zuvielverkaufs ein Rücktrittsrecht vorgesehen.

4. *Zivilrechtliche Regelung des Verbots unaufgeforderter Werbung*

Das Verbot bzw. die Einschränkung der unaufgeforderten Werbung gegenüber Verbrauchern, die kein Geschäft wünschen, existiert in Form administrativer Regelungen wie beispielsweise das Verbot erneuter Werbung gegenüber Personen, die bereits ihre Ablehnung erklärt haben.⁸ Als zivilrechtliche Regelung ist Art. 4 Abs. 3 Verbrauchervertragsgesetz auf einige der unaufgeforderten Werbemaßnahmen anwendbar. Eine derartige Werbung ist Gegenstand einer Vielzahl von Verbraucherbeschwerden und -schäden.⁹ Es handelt sich um eine Werbemaßnahme, die das Privatleben bzw. die reibungslose Geschäftstätigkeit beeinträchtigt und die ungestörte und freie Entscheidung des Einzelnen behindert. Ferner ist es eine Strategie, die das Überrumpelungsmoment ausnutzt. Derartige Werbemaßnahmen sollten grundsätzlich einem administrativen Verbot und als eine den Verbraucher irreführende (verwirrende) Handlung im Sinne des Verbrauchervertragsgesetzes zivilrechtlich der Anfechtung unterliegen.¹⁰

7 Der Bericht zeigt die Tendenz, dem Angemessenheitsgrundsatz durch eine Erweiterung des Tatbestandes der Irreführung (Verwirrung) mit der Folge der Anfechtbarkeit Rechnung zu tragen.

8 Städtische Satzungen wie diejenige von Kyoto über Verbraucherangelegenheiten, die in letzter Zeit geändert worden sind, beinhalten zunehmend ein Verbot unaufgeforderter Werbung. Ferner gibt es hierzu verwaltungsrechtliche Normen wie Art. 12-3 und 17 Gesetz über bestimmte Handelsgeschäfte, Art. 214 Nr. 5 Warenbörsengesetz, Art. 38 Nr. 5 Gesetz über den Handel mit Finanzprodukten.

9 Von den bei PIONET eingehenden Beschwerden betrafen im Jahre 2004 73,6%, im Jahre 2005 60,1% und im Jahre 2006 51,8% Geschäfte aus den Bereichen Haustürgeschäfte, Fernabsatzhandel, Telefonwerbung und -verkauf sowie die unaufgeforderte Zusendung von Waren.

10 Im Bericht wird bezüglich der unaufgeforderten Werbung darauf hingewiesen, dass auch im Zusammenhang mit der Erweiterung der Tatbestände der Irreführung (Verwirrung) weiterer Untersuchungsbedarf bestehe.

IV. DIE ÄNDERUNG DES HANDELSGESCHÄFTEGESETZES UND DES ABZAHLUNGSGESETZES

1. *Reformbewegung*

Eine Vielzahl von Schädigungen der Verbraucher fällt in den Anwendungsbereich des Handelsgeschäftegesetzes, etwa im Zusammenhang mit Haustürgeschäften. Kreditgeschäfte wie beispielsweise die über Vermittler getätigte Finanzierung eines Ratenkaufs leisten arglistigen und aggressiven Werbepraktiken Vorschub.¹¹ Die beiden jeweils zuständigen Unterkommissionen haben im gegenseitigen Einvernehmen die Änderung der beiden Gesetze parallel vorbereitet. Am 18. Juni 2008 wurden die geänderten Fassungen formell verkündet; die Reformen werden innerhalb von 18 Monaten ab diesem Datum in Kraft treten. Im Folgenden soll auf die wichtigsten Punkte der Änderungen eingegangen werden.¹²

2. *Die Änderung des Handelsgeschäftegesetzes*

a) *Die Normierung und Erweiterung zivilrechtlicher Regeln*

aa) Einführung eines Rücktrittsrechts bei überbedarfsmäßigen Verkäufen

Beispielsfall: Eine alleinstehende Rentnerin wurde von einem Verkäufer besucht, der sie zum Kauf von Kimonos im Gesamtwert von über 10 Millionen Yen (ca. 76.000,- EUR) überredete. Mit den Forderungen mehrerer den Erwerb finanzierender Kreditunternehmen konfrontiert, sind ihre Ersparnisse rasch am Ende. Das Urteilsvermögen der Rentnerin hatte sich verschlechtert. Die Verpackungen der erworbenen Kimonos hat sie zum großen Teil gar nicht geöffnet.

Um in solchen Fällen Abhilfe zu schaffen, wurde eine neue zivilrechtliche Regelung getroffen, nach der bis zu einem Jahr nach Vertragsschluss ein Rücktrittsrecht besteht, sofern ein Verbraucher bei einem Haustürgeschäft Waren in einer den üblichen Bedarf übersteigenden Menge kauft (Art. 9-2 Handelsgeschäftegesetz n.F.). Eine Ausnahme ist

11 Zwischen Geschäften, die den Regelungsgegenstand des Handelsgeschäfte- und des Abzahlungsgesetzes bilden, besteht ein wechselseitiger Zusammenhang. Deshalb wird die Änderung des Handelsgeschäftegesetzes innerhalb des Wirtschaftsstrukturrats in der Unterkommission für Konsumwirtschaft, Unterausschuss für bestimmte Handelsgeschäfte, und die des Abzahlungsgesetzes ebenfalls im Rahmen des Wirtschaftsstrukturrats in der Unterkommission für Abzahlungsgeschäfte, Unterausschuss für Grundsatzprobleme, untersucht. Die Diskussionen in beiden Unterausschüssen sind über die Homepage des Ministeriums für Wirtschaft, Handel und Industrie unter (<http://www.meti.go.jp/committee/index.html#c2>) zu verfolgen.

12 Nach dem „Zwischenbericht“ und der „Übersicht über die Problemfelder“ wurden zwischen November und Dezember 2007 Berichte veröffentlicht, deren Inhalt als Richtlinie für die Reformarbeiten in den beiden Unterausschüssen fungiert. Richtungweisend ist hierbei der verstärkte Schutz der Verbraucher durch (a) die Erweiterung des Inhalts und des Anwendungsbereichs zivilrechtlicher Regeln und (b) den Ausbau verwaltungsrechtlicher Regelungen entsprechend den tatsächlichen Verbraucherschäden. Das Änderungsgesetz ist das direkte Ergebnis dieser Diskussionen.

für den Fall vorgesehen, dass aufgrund besonderer Umstände ein besonders hoher Bedarf des Verbrauchers besteht.

Auf einen derartigen Sachverhalt könnte man zivilrechtliche Grundsätze zu Wuchergeschäften oder zur Geschäftsfähigkeit erweiternd zur Anwendung bringen. Aber der Änderungsvorschlag hat sich für spezielle Regelungen zum Haustürgeschäft entschieden. Nach ihrem Wortlaut setzt die Vorschrift keine subjektiven oder verfahrensrechtlichen Tatbestandsmerkmale wie z.B. Umstände für eingeschränktes Urteilsvermögen, Gedankenlosigkeit, Leichtsinn, Notlage, Ausnutzen der Erfahrungslosigkeit oder Missbrauch von Situationen voraus. Bereits das objektive Tatbestandsmerkmal eines über den Bedarf des Verbrauchers hinausgehenden Erwerbs genügt als Voraussetzung für die Lösung vom Vertrag. Entsprechend ist der tief in die Vertragsfreiheit eingreifende Charakter der Vorschrift nicht von der Hand zu weisen.

Ferner tritt die Rechtsfolge nicht *ex tunc* wie bei der Anfechtung ein, sondern ist ein *ex nunc* wirkender Widerruf. Dieser Ansatz lässt sich weder durch einen Rücktritt wegen Nichterfüllung noch durch den Widerruf nach „Cooling-off“-Gesichtspunkten erklären und stellt daher einen dogmatischen Sonderfall dar.

Diese Neuregelung führt dazu, dass sich im Rahmen von Haustürgeschäften der wahllose Verkauf von Waren oder Dienstleistungen, die der durchschnittliche Verbraucher nicht benötigt, an Personen, deren Bedarf an diesen Gütern nicht erwiesen ist, für den Unternehmer wirtschaftlich nachteilig auswirkt. Die Errichtung eines durch die Mitglieder finanzierten Kompensationsfonds im Rahmen des Haustürgeschäfteverbands lässt ferner auf die gegenseitige Kontrolle der Unternehmer hoffen.

bb) Vertragsauflösung und Rücksendung bei Fernabsatzgeschäften

Sofern der Ausschluss der Rückgabe bzw. dessen Voraussetzungen nicht in verständlicher Weise ausdrücklich gesondert vereinbart worden sind, dürfen die Waren grundsätzlich zurückgegeben werden (Art. 15-2 Handelsgesetzgesetz n.F.). Die Rückgabe erfolgt aufgrund der Ausübung des Widerrufsrechts bei Fernabsatzgeschäften.

cc) Abschaffung der Enumeration von Waren und Dienstleistungen

Bisher war die Regulierung von Haustürgeschäften, Telefonwerbung und -verkauf sowie Fernabsatzgeschäften explizit auf bestimmte Waren und Dienstleistungen beschränkt. Da eine solche Regulationsform stets hinter der Realität zurückbleiben würde, wurde sie zugunsten einer grundsätzlichen Anwendbarkeit auf alle Waren und Dienstleistungen aufgegeben.¹³

13 Zur Vermeidung von Verbraucherproblemen wird die freiwillige Selbstkontrolle des Haustürgeschäfteverbands gestärkt (Art. 27-2 Handelsgesetzgesetz n.F.).

*b) Stärkung administrativer Regelungen**aa) Verbot wiederholter unerwünschter Besuche*

Bei Haustürgeschäften besteht die Pflicht, sich unter Offenbarung der Verkaufsabsicht der Bereitschaft des Besuchten für die Werbung zu vergewissern. Ferner ist gegenüber Personen, die den fehlenden Willen zum Vertragsabschluss kundtun und die Werbung ablehnen, jede erneute Werbung verboten (Art. 3-2 Handelsgesäftegesetz n.F.). Zuwiderhandlungen unterliegen administrativen Maßnahmen. So wird die unaufgeforderte Werbung zwar reguliert, jedoch sind zivilrechtliche Folgen wie etwa ein Widerrufsrecht nicht vorgesehen.

bb) Opt-in-Regelung hinsichtlich unerwünschter E-Mail-Werbung

Die Menge an unerwünschter E-Mail-Werbung (Spam) nimmt ständig zu. Bei der Gesetzesänderung wurde das bisherige Verbot der Versendung an ablehnende Empfänger (Opt-out-Regelung) durch das weiter gefasste Verbot einer Versendung an Empfänger, deren vorherige Aufforderung zum Versand nicht vorliegt (Opt-in-Regelung) ersetzt (Art. 12-3 Handelsgesäftegesetz n.F.).

*3. Ziel der Reform des Abzahlungsgesetzes**a) Einführung und Erweiterung zivilrechtlicher Regeln**aa) Anfechtungsrecht bei Kreditgeschäften mit Rückzahlungsanspruch auf geleistete Ratenzahlungen*

Nach geltendem Recht kann durch den Einwendungsdurchgriff gegenüber dem Vermittler des Ratenkaufs lediglich die Zahlung verweigert, nicht aber die geleisteten Ratenzahlungen zurückgefordert werden, obwohl sich durch den weiterlaufenden Kreditvertrag der Schaden vergrößert. Dies führt praktisch zu keiner Abhilfe für den geschädigten Verbraucher.

Durch die Gesetzesänderung können nunmehr Kreditverträge angefochten und die geleisteten Ratenzahlungen zurückgefordert werden, sofern der Verkäufer unwahre Angaben

- über für den Kreditvertrag wichtige Umstände,
- über Umstände, die einen Kreditvertrag erforderlich machen, oder
- über solche, die Beurteilung des Vertragsschlusses beeinflussen,

gemacht hat (Art. 35-3-3-23 Abzahlungsgesetz n.F.).

Hierdurch läuft der Vermittler des Ratenkaufs selber Gefahr, wirtschaftliche Nachteile zu erleiden, wenn er die Geschäftsbeziehungen zu ungeeigneten Verkäufern aufrecht erhält. Diese Rückzahlungsregelung bietet einen starken Anreiz bzw. Anlass für den Vermittler des Ratenkaufs zur Kontrolle seiner Geschäftspartner und führt damit zur Umsetzung der in sozialer Hinsicht gebotenen Kontrollfunktion.

bb) Überarbeitung der Tatbestandsvoraussetzungen des Ratenkaufs

Der Gegenstand des Abzahlungsgesetzes, der bisher auf Ratenzahlungsgeschäfte mit einer Laufzeit von mindestens zwei Monaten und drei Ratenzahlungen beschränkt war, wurde auf solche mit einer Laufzeit von mindestens zwei Monaten und ein bis zwei Ratenzahlungen erweitert. Ähnlich wie beim Handelsgeschäftegesetz wurde auch beim Ratenkauf auf einen enumerativen Katalog vorgegebener Waren und Dienstleistungen verzichtet und das Gesetz grundsätzlich auf alle Waren und Dienstleistungen für anwendbar erklärt (jedoch mit einigen Ausnahmen). Dies hat den Anwendungsbereich nicht nur der verwaltungsrechtlichen, sondern auch der zivilrechtlichen Regelungen erweitert.

cc) Einführung der Klagebefugnis von Verbraucherorganisationen

Um Verbraucherproblemfälle zu verhindern, wurde die Aufnahme der Klagebefugnis von Verbraucherorganisationen auch in das Handelsgeschäftegesetz beschlossen.¹⁴ Durch diese Änderungen können die klagebefugten Verbände im Wege der Unterlassungsklage neben Verstößen gegen das Verbrauchergesetz auch solcher Werbung, die nach dem Handelsgeschäftegesetz unzulässig ist, sowie der Anwendung unzulässiger Sonderklauseln und ähnlichem Unternehmerverhalten Einhalt gebieten.

b) *Stärkung administrativer Regulierung*

aa) Stärkere Regulierung der Vermittler von Ratenkäufen

Die bei Verbraucherschäden häufig zur Anwendung kommenden verwaltungsrechtlichen Regelungen gegenüber Vermittlern von Ratenkäufen wurden durch die Einführung eines Registrierungssystems sowie die erweiterte Befugnis zum Erlass von Verwaltungsmaßnahmen gestärkt (u.a. Art. 35-3-23 Abzahlungsgesetz n.F.).

bb) Einführung der Pflicht zur angemessenen Kreditgewährung

Die Kreditunternehmen unterliegen nunmehr der Verpflichtung, die Praktiken von Verkäufern, für deren Geschäfte sie Kredit gewähren, beispielsweise im Zusammenhang mit Haustürgeschäften zu überprüfen; ferner gilt ein Verbot, bei unangemessenen Werbehandlungen dem Verbraucher einen Kredit zu gewähren (u.a. Art. 35-3-5 bis 7 Abzahlungsgesetz n.F.). Durch verstärkte Sanktionen besteht ein Anreiz zur stärkeren Kontrolle der Verkäufer.

14 Das Kabinett hat beschlossen, den „Entwurf eines Gesetzes zur teilweisen Änderung des Verbrauchervertragsgesetzes“, der neben dem Handelsgeschäftegesetz auch das Verbrauchervertragsgesetz ändert, dem Parlament vorzulegen. Durch dieses Änderungsgesetz wird das Verbandsklageverfahren künftig nicht nur auf das Handelsgeschäftegesetz, sondern auch auf das Gesetz gegen unrechtmäßige Zugaben und irreführende Angaben (*Keihin hyôji-hô* = *Keihyô-hô*) ausgeweitet; s. zur Verbandsklage auch den Beitrag von M. LENTZ in diesem Heft.

cc) Pflicht zur Verhinderung übermäßiger Kreditgewährung verstärkt

Ferner wurden eine allgemeine Pflicht zur Verhinderung übermäßiger Kreditgewährung sowie eine Verpflichtung zur Nutzung von Kreditinformationseinrichtungen, zur Anfertigung und zur Aufbewahrung von Kreditprüfungsunterlagen sowie zur individuellen Untersuchung eingeführt (Art. 30-2, 30-2-2, 35-3-3 bis -4 Abzahlungsgesetz n.F.).

V. RESÜMEE

Das japanische Verbraucherrecht zeigt in jüngerer Zeit die deutliche Tendenz, Schädigungen von Verbrauchern durch die Erweiterung von zivilrechtlichen Regelungen zu verhindern. Andererseits verlangt die steigende Zahl derartiger Regelungen außerhalb des Zivilgesetzes eine Überarbeitung des Verhältnisses dieser Vorschriften zum ZG.

In Japan wird derzeit die Reform des ZG eifrig vorangetrieben. Dabei wird vorrangig darüber diskutiert, wie das Vertragsrecht zu modernisieren sei. Als systematisches Problem stellt sich die Frage, ob die verbraucherrechtlichen Regelungen wie in Deutschland Eingang in das ZG finden, oder wie in Frankreich als gesonderte Vorschriften außerhalb des ZG normiert werden sollten. Ferner sind in verbraucherrechtsspezifischer Hinsicht Fragen wie die folgenden zu untersuchen: In welchem Verhältnis sollte die „Person“ des ZG zum „Verbraucher“ im Sinne des Verbraucherrechts stehen? Wie ist die Theorie der Willenserklärung nach dem ZG mit der verbraucherrechtlichen Anfechtung oder dem Widerruf theoretisch in Einklang zu bringen? Kann auf die sich typischerweise aus einer Vielzahl geringfügiger Schäden zusammensetzenden kollektiven Verbraucherschäden die zivilrechtliche Schadensersatzlehre Anwendung finden, oder muss eine neue Form der Abhilfe konzipiert werden?

In jedem Fall beschränkt sich die Diskussion zum Verbraucherrecht und zur Verbraucherpolitik nicht lediglich auf den Schutz von Verbraucherinteressen, sondern ist mit der systematisch-administrativen Regelung im Hinblick auf den Erhalt eines gesunden Marktes eng verflochten und fragt ferner nach den Rechtfertigungsgründen für den jeweiligen Schutz der Verbraucherinteressen. Darüber hinaus ist sie mit der Frage verbunden, welche Politik das Verbraucheramt als Verwaltungsbehörde verfolgen und auf welche Weise es diese umsetzen wird. Es steht außer Frage, dass im Vorfeld dessen das japanische Zivilrecht der großen Aufgabe gegenübersteht, die Tragweite der Rolle des ZG als Grundgesetz der Marktregulierung klarzustellen. Das japanische Verbraucherrecht hat hier eine schwere Bürde zu tragen.

SUMMARY

Regulation of consumer protection in Japan is at present subject to far-reaching changes. Whereas traditionally the policy focus was on promotion of industry and economic growth, increasingly the interests of the consumers are taking over the regulatory stage. In 2008 the Japanese government decided to create a specific public institution in charge of defending consumer interests. Furthermore, various legislative reforms have strengthened the rights of consumers versus industry. This was mainly achieved by creating new civil rights that allow for and make it easier for consumers to fight for their rights in court. This can be characterized as a change from an ex ante regulation by administrative law controlling access to the market to an ex post regulation by granting individual and enforceable rights. Also, information duties of producers were increased. In sum, the Japanese legislator acknowledges the autonomy of consumers.

(The editors)