

Die zarteste Versuchung seit es Gesetze gibt

Die neue Gesetzgebung zum Verbraucherschutz in Indonesien

von **Monika Arnez**

Das Thema Verbraucherschutz war in Indonesien bisher kein prominentes Thema. Obwohl im Jahre 1999 ein neues Gesetz erlassen wurde, das einen umfangreicheren Schutz der Verbraucher gewährleisten soll, scheinen weder die Zentralregierung noch die Regionen daran interessiert zu sein, sich für die Wahrung des Verbraucherschutzes einzusetzen. Viele Konzerne nutzen diese Inaktivität aus, so dass Betrug am Verbraucher keine Seltenheit ist. Dennoch weisen einige Punkte auf eine gewisse Trendwende im Bereich des Verbraucherschutzes hin.

Das neue Gesetz

Die Rechte der einfachen Bevölkerung sind in Indonesien trotz angeblicher Demokratisierung immer noch stark eingeschränkt. Dies gilt auch für das Recht der Bürger auf Verbraucherschutz. Bis zur Verabschiedung des Gesetzes No. 8/1999 am 20. April 1999 gab es keine einheitliche Gesetzgebung, die ein Rahmenwerk für Verbraucherschutz in Indonesien hätte liefern können. Bevor das Gesetz am 21. April 2000 in Kraft trat, existierten lediglich einige bruchstückhafte Gesetze, die lediglich einzelne Aspekte des Verbraucherschutzes wie Hygiene, Elektrizität, Gesundheit, Nahrung und Bankenwesen zu regeln versuchten. Das Gesetz No. 8/1999 soll nun diese einzelnen Gesetze zu einem kohärenten Ganzen zusammenfügen. Die in ihm enthaltene Definition von Verbraucherschutz als »alle Bemühungen, legale Sicherheit zu etablieren, um den Verbrauchern Schutz zu gewährleisten«, weist jedoch schon auf ein grundsätzliches Problem bei der Umsetzung hin: die Gewährleistung von Rechtssicherheit. Da diese in Indonesien bisher nur unzureichend gegeben ist, lässt sich also vermuten, dass auch der Verbraucherschutz, ohnehin kein Thema, über das inten-

siv in der Öffentlichkeit diskutiert wird, diesbezüglich keine Ausnahme darstellt.

Die Tatsache, dass die Regierung am 20. April 1999 ein einheitliches Gesetz zum Verbraucherschutz erließ, wurde von der Bevölkerung wie auch von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) zunächst sehr begrüßt. Denn es reguliert eine Vielzahl an Faktoren, insbesondere unfairen Wettbewerb, Verträge, Garantien, Werbung und die Etikettierung von Produkten. Rein formell deckt das Gesetz eine große Bandbreite an Gütern ab: Bewegliche und unbewegliche, konsumierbare und nicht konsumierbare und alle sonstigen Arten von Waren, die von Konsumenten genutzt werden können.

Gemäß dem Gesetz soll Verbraucherschutz auf folgenden Prinzipien beruhen: Nutzen, Gerechtigkeit, Harmonie und Sicherheit. Innerhalb des Gesetzes wird zudem die Notwendigkeit betont, eine Balance zwischen den Interessen der Konsumenten und der Industrien herzustellen. So werden die Rechte und Verpflichtungen sowohl der Konsumenten als auch der Händler oder Industriellen genauer beschrieben. Die Verbraucher haben das Recht auf Sicherheit und Komfort, wenn sie Güter kaufen oder Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Zudem sind sie berechtigt, über Zustand und Garantie

der Güter und Dienstleistungen Auskunft zu verlangen, sich zu beschweren und legale Unterstützung zu verlangen. Nicht zuletzt haben sie etwa im Falle eines Kaufes mangelhafter Ware ein Recht auf Entschädigung. Ihre Pflicht besteht wiederum darin, den geforderten Preis der Güter zu bezahlen und sich an Instruktionen, die mit den Gütern oder Dienstleistungen zusammenhängen, zu halten. Händler und Industrielle hingegen haben das Recht auf Bezahlung ihrer Rechnungen, juristischen Schutz und Verteidigung vor Gericht gegen Konsumenten. Sie müssen den Kunden hinsichtlich des Qualitätsstandards und der Spezifizierung der Güter und Dienstleistungen umfassend informieren.

Betrug am Verbraucher: einige Beispiele

Gemäß Informationen von *Depperindag*, der Abteilung für Industrie und Handel, wird das Gesetz bisher nur unzureichend umgesetzt. Die meisten Fälle von Betrug häufen sich in den Bereichen Bauunternehmung, Telekommunikation, Transport sowie Essen und Trinken. Häuser

Die Autorin ist promovierte Malaiologin.

werden häufig nicht in Übereinstimmung mit den vertraglichen Konditionen ausgestattet, so dass beispielsweise keine Elektroinstallationen vorhanden sind, diese dann aber trotzdem berechnet werden. Ähnlich verhält es sich mit Telefonaten: In einem von der Tageszeitung *The Jakarta Post* berichteten Fall etwa erhielt eine Indonesierin, die aufgrund ihres zerstörten Hauses keinen Telefonanschluss mehr hatte, dennoch eine extrem hohe Telefonrechnung. Als die Betroffene sich beschwerte, zeigte das Unternehmen keinerlei Reaktion. Aus Angst davor, einen Prozess anstrengen zu müssen, entschied sich die Indonesierin daraufhin, die Angelegenheit im Sande verlaufen zu lassen.

Im Hinblick auf Etikettenschwindel machte besonders das japanische Unternehmen *Ajinomoto* im Dezember 2000 Schlagzeilen. Diese Firma, die Monosodiumglutamat (MSG) herstellt, das in vielen Staaten aus gesundheitlichen Gründen bereits verboten ist, hatte seinen Produkten von Schweinen stammende Enzyme beigemischt, obwohl die Waren mit dem Etikett *halal*, das heißt als unbedenklich für Muslime verzehrbar, ausgezeichnet waren. Hier handelt es sich durchaus nicht um einen Einzelfall. Vielmehr gehen Experten davon aus, dass vielen Nahrungsmitteln Zusätze beigemischt werden, die Fette oder Haut vom Schwein enthalten. Dies gilt beispielsweise für Hackfleisch, aber auch für Nahrungsmittel, in denen Gelatine verarbeitet wird.

Der indonesische Rat der Gelehrten (MUI) hatte im Jahr 2000 bereits darauf hingewiesen, dass das neue Gesetz die Konsumenten offensichtlich nicht ausreichend vor Betrug schütze und deshalb geändert werden müsse. Auch *YLKI*, die indonesische Organisation für Konsumenten, sieht das Gesetz als unzureichend an, da Industrielle stets einen solch starken Einfluss auf die Regierung ausübten, dass sie es sich leisten könnten, das Gesetz ungestraft zu missachten. Der Fall *Ajinomoto* gibt dem Sprecher der Organisation Recht: Das gegen die Firma wegen Betrugs eröffnete Verfahren wurde vor Gericht aus Mangel an Beweisen eingestellt.

Ein weiterer Fall, der die Existenz vieler Menschen direkt betraf,

stand im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe, die sich in Jakarta zu Beginn des Jahres ereignete. Durch die Flut verloren viele Indonesier ihr Hab und Gut; zum Teil wurden Häuser und Autos weggeschwemmt oder das gesamte Inventar vernichtet. Es gab aber trotzdem noch einige, die glaubten, mit einem blauen Auge davongekommen zu sein: Diejenigen, die eine »All-Risiko«-Versicherungspolice abgeschlossen hatten. Doch zu ihrem Entsetzen eröffneten ihnen die Versicherungen, dass Fluten wie auch andere natürliche Katastrophen von der »All-Risiko«-Klausel nicht abgedeckt seien. Um gegen solche Ereignisse versichert zu sein, hätte eine Zusatzversicherung abgeschlossen werden müssen, argumentierten die Versicherungskonzerne. Viele der Indonesier monierten das Verhalten der Versicherungen. Sie hätten die Versicherungsnehmer nie darüber aufgeklärt, dass Fluten nicht von der »All-Risiko«-Klausel abgedeckt seien und hätten die Unwissenheit der Leute schamlos ausgenutzt.

Fest steht jedenfalls, dass die Versicherungen sich die Untätigkeit der Regierung bei Verstößen gegen das Gesetz No. 8/1999 zunutze gemacht haben. Denn viele Versicherungsverträge sind absichtlich uneinheitlich geschrieben und formuliert. Ein hoher Prozentsatz der Policen ist in englischer Sprache verfasst und in

kleinen Zeichensätzen gedruckt, so dass viele Konsumenten sie nicht gründlich lesen oder nicht verstehen können. Dieser Effekt ist den Versicherungen natürlich sehr willkommen, da die Unwissenheit der Kunden ihnen dabei hilft, Geld einzusparsen. Und der Regierungsapparat unternimmt nichts gegen diese Art von Betrug.

Reaktionen auf den Betrug am Kunden

Die unzureichende Umsetzung des Gesetzes No.8/1999 hat insbesondere *YLKI* im Jahre 2002 dazu veranlasst, der Abteilung für Industrie und Handel Vorschläge zur Reformierung des Gesetzes zu unterbreiten. Letztlich entschied diese sich dann dazu, eine weitere Organisation namens *BPSK* (Institution zur Durchsetzung legaler Schritte für den Konsumenten) zu gründen, um den Betrug am Kunden einzudämmen. *BPSK*, die im September 2002 in zehn Großstädten Indonesiens etabliert wurde, setzt sich aus Mitgliedern von NGOs wie beispielsweise der *YLKI* und Vertretungen von Unternehmen zusammen. Die Arbeit von *BPSK* unterscheidet sich grundsätzlich nicht von den Aufgaben der *YLKI*, wie ein Sprecher von *Depperindag* erklärte. Der Hauptunterschied bestehe darin, dass *BPSK* im Gegen-

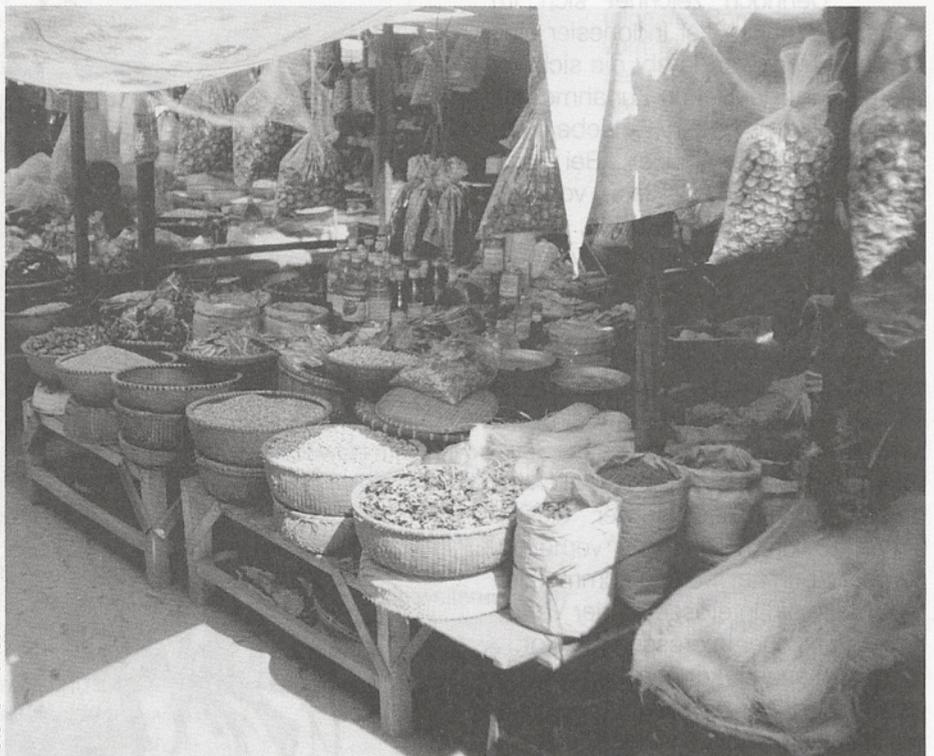


Foto: S. Wünsch

Geht es hier noch fair zu?

satz zu *YLKI* das Recht habe, »administrative Sanktionen« zu verhängen und strittige Fälle direkt vor Gericht zu bringen.

YLKI, die Organisation für Konsumenten, hat sich in Anbetracht des Betrugs am Kunden dazu entschlossen, noch mehr Zeit und Arbeit in die Aufklärung der Verbraucher zu investieren. Denn laut Informationen der *YLKI* ist den Konsumenten teilweise gar nicht bekannt, dass sie das Recht besitzen, sich gegen Betrug zur Wehr zu setzen. Ein Teil der Indonesier nimmt ihn immer noch als eine Art Schicksal hin, dem man ohnehin nicht entfliehen kann. Diese Menschen sehen es demzufolge häufig als geschickter an, sich nicht gegen den Wind zu stellen. Zudem entspricht es nicht dem typischen indonesischen Konsumverhalten, an Garantien oder Service nach dem Kauf einer Ware zu denken. Mit dem Kauf ist für viele Indonesier der Konsum beendet; Beanstandung wird nur selten in Erwägung gezogen. Da sich eine solche Einstellung natürlich viele Unternehmer zunutze machen, ist es ein erklärtes Ziel von *YLKI*, die Bevölkerung noch stärker als zuvor über ihre Rechte aufzuklären, um sie vor Betrügnern zu schützen.

Sammelklagen — ein Erfolg

Dennoch zeichnet sich im Konsumverhalten der Indonesier eine gewisse Trendwende ab, die sich vor allem in der deutlichen Zunahme von Sammelklagen gegen Betriebe oder einzelne Personen äußert. Bei Sammelklagen wird eine Klage von Repräsentanten einer Gruppe, deren Interessen ebenfalls verletzt wurden, im Namen einer größeren Anzahl von Opfern eingereicht. Häufig sind diejenigen Personen, die Sammelklagen einreichen, Aktivisten, die als Anwälte öffentlicher Interessen handeln. Sie sind davon überzeugt, dass Sammelklagen eine effektive Möglichkeit darstellen, Mitgliedern der Gesellschaft zu ihrem Recht zu verhelfen. Bisher haben nur wenige kommerzielle Anwälte ein Interesse an der Vertretung öffentlicher Interessen gezeigt.

Generell können Sammelklagen nur dann eingereicht werden, wenn die Anzahl von Klägern so groß ist, dass es sich nicht rechnet, die

Fälle einzeln zu behandeln. Speziell seit dem Prozess gegen Jakartas Gouverneur Sutiyoso, den NGOs im Jahre 2002 im Auftrag von Flutopfern angestrengt hatten, erfreuen sich Sammelklagen besonderer Beliebtheit. Sutiyoso wurde vor allem beschuldigt, keine ausreichenden Maßnahmen zum Katastrophenschutz getroffen zu haben. Zu den Anklägern zählten das indonesische Zentrum für Umweltrecht, das urbane Armenkonsortium, das indonesische Forum für Umwelt und *YLKI*.

Sutiyoso verteidigte sich etwas kläglich, die Katastrophe hätte Jakarta schließlich nicht wegen ihm, sondern wegen des außergewöhnlichen Wetters getroffen. Er beschuldigte außerdem die NGOs, die Flutopfer für ihre eigenen Interessen zu benutzen. Die Sammelklage gegen Sutiyoso war dennoch ein Erfolg.

Ein weiterer Erfolg im Bereich der Sammelklagen konnte verbucht werden, als eine Allianz von Rechtsanwältinnen zum Schutz von Verbraucherrechten ihre Klage gegen den Ölkonzern *Pertamina* am 9. Oktober 2001 gewann. Das zentrale Gericht in Jakarta wies das Unternehmen an, ihren Beschluss, den Preis für *Elpiji* Benzin zu erhöhen, zu widerrufen und außerdem das Geld zurückzuerstatten, das die Konsumenten zuviel bezahlt hatten.

Diese zwei Fallbeispiele sollen natürlich nicht darüber hinweg-

täuschen, dass es auch viele Sammelklagen gibt, die nicht von Erfolg gekrönt sind. Aber sicherlich zeugen sie von einer höheren Bereitschaft der Indonesier, gerichtlich gegen willkürliche Beschlüsse von Konzernen vorzugehen.

Der Verbraucherschutz wird von Konsumenten selbst bewusster wahrgenommen

Obwohl die Regierung dem Verbraucherschutz zwar seit 1999 scheinbar mehr Bedeutung beimisst, sind das neue Gesetz wie auch andere geplante Neuerungen eher zaghafte Versuche, sich für die Rechte der Konsumenten einzusetzen. Dennoch hat das Gesetz offenbar zumindest dazu geführt, dass Verbraucherschutz als Thema von den Konsumenten selbst bewusster als zuvor wahrgenommen wird. Die Schritte, die zur Zeit von NGOs wie *YLKI* unternommen werden, führen sicherlich ebenfalls in die richtige Richtung. Nicht zuletzt die Zunahme von Sammelklagen, die dem kleinen Mann größere Erfolgchancen bei der Wahrung seiner Rechte beschert, könnte dazu beitragen, dass die Interessen der Verbraucher künftig vielleicht noch besser gewahrt werden. 

