

NEUE VERBRAUCHERAGENDA

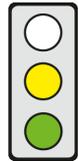
cepAnalyse Nr. 10/2021

KERNPUNKTE

Hintergrund: Das EU-Verbraucherrecht hat sich auf unterschiedlichen Gebieten fortentwickelt, und verschiedene Generaldirektionen innerhalb der Kommission sind hierfür zuständig, so dass eine z.T. unübersichtliche Lage entstand.

Ziel der Mitteilung: Die neue Verbraucheragenda soll die „Vision“ einer kohärenten EU-Verbraucherpolitik bis 2025 aufzeigen und das Verbraucherschutzrecht der EU konsolidieren.

Betroffene: Alle Bürger und Unternehmen.



Pro: (1) Die neue Verbraucheragenda schafft Übersichtlichkeit über die Verbraucherschutzpläne.

(2) Die technische Unterstützung nationaler Behörden ermöglicht eine effizientere Überwachung des grenzüberschreitenden Warenhandels und einen effizienteren Vollzug des Verbraucherschutzes.

Contra: –

Zu beachten: (1) Bei einer Reform der Pauschalreiserichtlinie muss sichergestellt werden, dass Verbrauchern die freie Wahl der Erstattungsform erhalten bleibt.

(2) Die Gesetzesvorschläge zur „Anspruchsbegründung umweltbezogener Informationen“ und zur „Förderung mündigen Entscheidens“ müssen sicherstellen, dass sie dem Konzept des mündigen Verbrauchers folgen und gerade nicht einen bestimmten Lebensstil aufzwingen.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2020) 696 vom 13. November 2020: Neue Verbraucheragenda

Kurzdarstellung

► Hintergrund, Ziele und „Schwerpunktbereiche“

- Das europäische Verbraucherrecht hat sich gerade auch in den vergangenen Jahren fortentwickelt, z.B. aufgrund des „New Deal“ für Verbraucher von 2018 [s. [cepAnalyse Nr. 28/2018](#) und [cepAnalyse Nr. 36/2018](#)].
- Die neue Verbraucheragenda soll die „Vision“ einer EU-Verbraucherpolitik bis 2025 aufzeigen, wobei auch die Erfahrungen aus der Pandemie in ihr verarbeitet werden [S. 1].
- In der neuen Verbraucheragenda wird nur „umrissen“, wie das Verbraucherrecht „konsolidiert“ werden könnte [S. 26]. Die Maßnahmen sind nur „selektiv“ und „nicht erschöpfend“ beschrieben, um Schwerpunkte hervorzuheben und Überschneidungen zu bestehenden Strategien und Aktionsplänen zu vermeiden [S. 2, Fn. 8].
- Die Kommission möchte mit Interessenträgern – Verbraucherorganisationen, Zivilgesellschaft und Industrie – in einer neu einzurichtenden „Beratergruppe für Verbraucherpolitik“ zusammenarbeiten [S. 25].
- Die Verbraucheragenda behandelt durch COVID-19 hervorgetretene „Lücken“ im Verbraucherrecht sowie fünf „Schwerpunktbereiche“: (1) grüner Wandel; (2) digitaler Wandel; (3) wirksame Durchsetzung und Rechtsschutz; (4) Berücksichtigung spezifischer Verbraucherbedürfnisse und (5) Verbraucherschutz im globalen Kontext [S. 1].

► Verbraucherschutz und COVID-19

- Die Pandemie führte zu erheblichen Problemen bei der Durchsetzung des Verbraucherrechts auf vollständige Erstattung von Vorauszahlungen an Verkehrsunternehmen und Reiseveranstaltern, v.a. aufgrund von deren Liquiditätsproblemen. Die Kommission will daher die Pauschalreiserichtlinie [(EU) 2015/2302] überprüfen [S. 3-5].
- Die Pandemie verändert Konsumgewohnheiten und Mobilitätsmuster. Die Eindämmungsmaßnahmen haben verdeutlicht, dass digitale Technologien auch bei Verbrauchern eine große Rolle spielen [S. 3].
- In der Pandemie haben Verbraucherbetrug, irreführende Verkaufspraktiken und Betrug im Online-Einkauf zugenommen. Die Kommission will daher „die Zusammenarbeit zwischen dem Netz für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und anderen Netzen und Interessenträgern unterstützen und erleichtern“ [S. 4 f.].

► Schwerpunktbereich 1: Grüner Wandel

- Die Kommission will Verbrauchern – unabhängig von der finanziellen Situation – ermöglichen, eine aktive Rolle beim „grünen Wandel“ zu übernehmen, ohne dabei einen bestimmten Lebensstil aufzuzwingen [S. 6].

- Es wurden bereits verschiedene EU-Initiativen erlassen, die dies unterstützen sollen. Hierzu gehören u.a. die Strategien „Vom Hof auf den Tisch“ [s. [cepAnalyse des Centres for European Policy Network](#)] und „Biodiversität“ [s. [cepAnalyse des Centres for European Policy Network](#)] [S. 6].
 - Die Kommission sieht die Notwendigkeit für weitere Angaben zu Nachhaltigkeitsaspekten von Waren und Dienstleistungen. Dadurch sollen Verbraucher jedoch nicht mit Informationen „überflutet“ werden [S. 8 f.].
 - Die Kommission will prüfen, wie die bereits 2020 in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ [s. [cepAnalyse des Centres for European Policy Network](#)] aufgegriffene nachhaltigkeitsbezogene Kennzeichnung von Lebensmitteln ermöglicht werden kann [S. 10].
 - Die Kommission greift auch das bereits 2020 im Aktionsplan Kreislaufwirtschaft [s. [cepAnalyse Nr. 5/2020](#)] geplante „Recht auf Reparatur“ auf. Sie erwägt [S. 9]
 - eine Verlängerung des Mindesthaftungszeitraums für neue Produkte und für Gebrauchsgüter und
 - die Einführung einer neuen Haftungsperiode nach Reparaturen.
 - Die Kommission erachtet auch das „Greenwashing“ – d.h. irreführende Informationen, mit denen ein Produkt oder Unternehmen als umweltfreundlicher dargestellt werden soll, als es in Wirklichkeit ist – und eine frühzeitige Obsoleszenz – d.h. ein vorzeitiges Unbrauchbarwerden – von Produkten als Probleme [S. 7 f. und 9 f.].
 - Die Kommission plant [S. 10 f.]
 - einen Gesetzesvorschlag zur „Anspruchsbegründung umweltbezogener Angaben“, damit Unternehmen ihre Umweltaussagen anhand von Methoden zur Messung des „Umweltfußabdrucks“ von Produkten und Organisation belegen müssen;
 - einen Gesetzesvorschlag zur „Förderung mündigen Entscheidens und Handelns der Verbraucher/innen mit Blick auf den ökologischen Wandel“;
 - die Überprüfung der Richtlinie über den Warenhandel [(EU) 2019/771] mit Blick auf die Frage, wie Reparaturen und nachhaltigere Produkte gefördert werden können.
- **Schwerpunktbereich 2: Digitaler Wandel**
- Die Kommission sieht u.a. die Notwendigkeit zur Bekämpfung von Betrug, falscher und irreführender Informationen und manipulierter Verbraucherbewertungen [S. 12].
 - Die Produktsicherheit neuer Technologien soll erhöht werden. Insbesondere die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit [(EG) 2001/95] stammt aus einer Zeit, in der auf künstliche Intelligenz gestützte Produkte und vernetzte Geräte eine Seltenheit waren [S. 13 f.].
 - Verbraucher sollen außerdem befähigt werden, die an sie gerichteten Finanzprodukte besser zu verstehen sowie Angebote online zu vergleichen und anzunehmen [S. 15].
 - Die Kommission will [S. 16]
 - die Verbraucherkreditrichtlinie [(EG) 2008/48] und die Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen [(EG) 2002/65] überarbeiten, um den Verbraucherschutz für Privatkunden zu stärken;
 - prüfen, ob zusätzliche Rechtsvorschriften notwendig sind, um „online“ und „offline“ für ein vergleichbares Maß an Verbraucherschutz zu sorgen;
 - die Anforderungen an künstliche Intelligenz festlegen, wie schon 2020 im Weißbuch zur künstlichen Intelligenz [s. [cepAnalyse Nr. 4/2020](#)] angekündigt;
 - die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit [(EG) 2001/95] und die Maschinenrichtlinie [(EG) 2006/42] überarbeiten, um den neuen Herausforderungen für die Produktsicherheit zu begegnen.
- **Schwerpunktbereich 3: Wirksame Durchsetzung und Rechtsschutz**
- Die EU hat die Verbraucherrechte bereits durch den „New Deal“ [s. [cepAnalyse Nr. 28/2018](#) und [cepAnalyse Nr. 36/2018](#)] ausgeweitet [S. 17 f.].
 - Um eine einheitliche Durchsetzung der Verbraucherrechte in der EU zu gewährleisten, will die Kommission den „Kapazitätsaufbau“ der nationalen Behörden unterstützen. Sie wird „elektronische Werkzeuge“ bereitstellen, damit die nationalen Behörden besser unsichere Produkte aufspüren und gegen illegale Online-Geschäftspraktiken vorgehen können [S. 18].
 - Die EU wird die europäischen Verbraucherzentren sowie Instrumente für eine alternative Streitbeilegung und die Online-Streitbeilegung auch weiterhin finanzieren [S. 18].
- **Schwerpunktbereich 4: Berücksichtigung spezifischer Verbraucherbedürfnisse**
- Die Schuldnerberatung hat sich als wirksames Mittel erwiesen, um überschuldeten Verbrauchern bei der Rückkehr zu finanzieller Solidität zu helfen und sicherzustellen, dass die Gläubiger ihr Geld bekommen [S. 19].
 - Die Kommission wird auch prüfen, ob die derzeitigen Vorschriften der Verbraucherkreditrichtlinie [(EG) 2008/48] ausreichen, um sicherzustellen, dass Verbraucherkredite nur nach einer eingehenden Prüfung der Kreditwürdigkeit gewährt werden [S. 19 f.].
 - Die lebenslange Verbraucherbildung, insbesondere über Finanzfragen, soll gefördert werden, damit Verbraucher auf diesem Gebiet fundierte Entscheidungen treffen können. Eine bessere Koordinierung auf nationaler und EU-Ebene soll dazu beitragen [S. 21].

- Die Kommission plant [S. 22]
 - die Aufstockung der Mittel für Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit und Qualität von Schuldnerberatungsdiensten in den Mitgliedstaaten;
 - ein „strategisches Konzept“ für die Verbesserung von Verbraucherbewusstsein und -bildung.
- **Schwerpunktbereich 5: Verbraucherschutz im globalen Kontext**
 - Produktions- und Wertschöpfungsketten sind zunehmend global vernetzt. Daher ist auch die internationale Zusammenarbeit von Behörden wichtig, um wirksamen Verbraucherschutz zu gewährleisten [S. 23].
 - Zahlreiche gefährliche Produkte in der EU stammen aus Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums, u.a. auch China. Durch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, u.a. durch den Austausch von Daten über gefährliche Produkte, soll die Sicherheit der EU-Verbraucher erhöht werden [S. 23].
 - Seit 2006 arbeiten die EU und China über das „Informationsaustauschsystem für gefährliche Produkte“ [[„RAPEX-China-System“](#)] im Bereich der Produktsicherheit zusammen [S. 23].
 - Durch das „RAPEX-China-System“ ist die Übermittlung von Daten zwischen der EU und China über gefährliche Produkte chinesischen Ursprungs, die in der EU gefunden werden, möglich, und die zuständige chinesische Behörde kann den weiteren Export gefährlicher Produkte in die EU verhindern oder einschränken.
 - Dies hat dazu beigetragen, dass die Zahl der unsicheren Produkte zurückgegangen ist, obgleich sie insgesamt hoch bleibt [S. 23].
 - Die Kommission strebt einen gemeinsamen Aktionsplan mit China für eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Produktsicherheit für online verkaufte Produkte an [S. 24].

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Eine Aussage zur Subsidiarität wird von der Kommission nicht getroffen.

Politischer Kontext

Die neue Verbraucheragenda soll ihren Beitrag für eine „nachhaltige“ und „umweltverträgliche“ Erholung und eine „faire digitale Gesellschaft“ leisten. Sie stellt eine Ergänzung anderer EU-Initiativen dar, die ihrerseits zwar nicht der Verbraucherpolitik im engeren Sinne zuzuordnen sind – z.B. der Europäische „Green Deal“ [[cepAdhoc „Ein europäischer grüner Deal“](#)], der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft [[cepAnalyse Nr. 5/2020](#)] und die [Mitteilung über die Gestaltung der digitalen Zukunft Europas](#) –, die jedoch bereits auf unterschiedliche verbraucherpolitische Aspekte eingehen. Der Rat begrüßt die neue Verbraucheragenda [[Schlussfolgerungen zur neuen Verbraucheragenda](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Justiz und Verbraucher [DG JUST] (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz [IMCO] (federführend), Berichterstatter: N.N.
Bundesministerien:	Justiz und Verbraucherschutz (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Recht und Verbraucherschutz (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die neue Verbraucheragenda soll die EU-Verbraucherpolicy der kommenden fünf Jahre aufzeigen. Sie beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Zusammentragung von Vorhaben, die bereits an anderer Stelle benannt und beschrieben wurden. Dies schafft **Übersichtlichkeit über die Verbraucherschutzpläne der Kommission**, deren Verfolgung verschiedenen Generaldirektionen zugeordnet ist, und ist daher verdienstvoll.

Die COVID-19-Pandemie hatte u.a. massive Reisebeschränkungen zur Folge, die den Reiseverkehr fast vollständig zum Erliegen gebracht haben. Dies führte zu zahlreichen Annullierungen. Das derzeitige europäische Pauschalreise-recht sieht vor, dass der Reisende im Falle einer Annullierung aufgrund „unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände“ Anspruch auf eine unverzügliche und volle Rückerstattung aller geleisteten Zahlungen hat. Die zahlreichen COVID-19-bedingten Annullierungen wiederum führten zu Liquiditätsproblemen der Reiseveranstalter. Reise-gutscheine für Verbraucher, die von der Kommission empfohlen wurden [s. v.a. Nr. 21 der [Empfehlung der Kommission \[\(EU\) 2020/648\]](#)], sollten diese Liquiditätsengpässe eindämmen. Die Pauschalreiserichtlinie [(EU) 2015/2302] sieht die Möglichkeit der Erstattung in Form eines Gutscheins nicht ausdrücklich vor. In der zuvor genannten Empfehlung erkennt die Kommission an, dass Reiseveranstalter im Falle von Annullierungen Gutscheine als Alternative zur Erstattung geleisteter Zahlungen anbieten können, wenn Reisende solche Gutscheine freiwillig akzeptieren. Während der COVID-19-Pandemie haben 15 Mitgliedstaaten hingegen nationale Vorschriften erlassen, die es vorübergehend

gestattet haben, die Annahme von Gutscheinen zu verlangen. Die Kommission hat Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, um die Abänderung jener, gegen das Recht auf Erstattung verstoßenden, nationalen Vorschriften durchzusetzen [s. [Bericht der Kommission über die Anwendung der Pauschalreiserichtlinie vom 26.2.21](#), S. 19 und 23]. **Bei einer Reform der Pauschalreiserichtlinie muss sichergestellt werden, dass Verbrauchern weiterhin die freie Wahl der Erstattungsform** und insbesondere der Anspruch auf Erstattung in Geld **erhalten bleibt**. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die Nutzung von Reisegutscheinen nicht zu Nachteilen für Verbraucher, insbesondere nicht zu Mehrkosten für Ausstellung, Übermittlung oder Einlösung, führen.

Es ist sachgerecht, dass Verbraucher durch Informationen über Waren und Dienstleistungen in die Lage versetzt werden, fundierte und selbstbestimmte Kaufentscheidungen tätigen zu können. Mit Blick auf eine „nachhaltigkeitsbezogene Kennzeichnung“ kann zwar auch ein Mehrwert für Verbraucher – im Sinne einer gesteigerten Transparenz – geschaffen werden, jedoch nur dann, wenn hierdurch keine überkomplexen Label entstehen. Die Nutzung einer solchen Kennzeichnung sollte sodann auch freiwilliger Natur sein. Denn hierdurch erhält der Verbraucher zusätzliche Informationen für eine selbstbestimmte Kaufentscheidung, ohne ihm – wie von der Kommission richtig hervorgehoben – einen bestimmten Lebensstil aufzuzwingen. So kann auch auf die positiven Erfahrungen mit dem freiwilligen sechseckigen Bio-Siegel in Deutschland verwiesen werden, das 2001 eingeführt wurde. Gleichzeitig wird mit einer freiwilligen Kennzeichnung die unternehmerische Freiheit [Art. 16 GRCh] nicht eingeschränkt.

Die Kommission will die Verbraucher besser vor „Greenwashing“ und vor frühzeitiger Obsoleszenz von Produkten schützen. Dies soll v.a. auch durch **die Gesetzesvorschläge zur „Anspruchsbegründung umweltbezogener Informationen“ und zur „Förderung mündigen Entscheidens“** geschehen. Diese **müssen wiederum sicherstellen, dass sie dem Konzept des mündigen Verbrauchers folgen und sie gerade nicht einen bestimmten Lebensstil aufzwingen**.

Unsichere Produkte und illegale Geschäftspraktiken schaden sowohl Verbrauchern als auch jenen Unternehmen, die die Qualität und Sicherheit ihrer Waren und Dienstleistungen gewährleisten. Damit Verbraucher sich darauf verlassen können, dass Produkte, die im Binnenmarkt gehandelt werden, sicher sind, muss die Einhaltung einschlägiger Sicherheitsvorschriften überwacht werden. Hierfür sind die Mitgliedstaaten zuständig. **Die dahingehende technische Unterstützung der nationalen Behörden durch die EU – bei der Auffindung unsicherer Produkte und der Aufdeckung illegaler Online-Geschäftspraktiken – ist sachgerecht. Denn sie ermöglicht sowohl eine effizientere Überwachung des grenzüberschreitenden Warenhandels als auch einen effizienteren Vollzug des Verbraucherschutzes durch die Mitgliedstaaten.** Insofern ist auch eine verstärkte Zusammenarbeit der EU mit China sinnvoll.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Abhängig von der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen. Der Verbraucherschutz gehört zu den geteilten Zuständigkeiten [Art. 169 (2) AEUV]. Die EU kann Verbraucherschutz (1) im Zusammenhang mit der Binnenmarktkompetenz [Art. 114 AEUV] betreiben oder (2) in Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Abhängig von der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Einbeziehung der Erfordernisse des Verbraucherschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Politiken und Maßnahmen entspricht den Vorgaben des Primärrechts [Art. 12 AEUV und Art. 38 GRCh]. Im Weiteren abhängig von der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der einzelnen gesetzgeberischen Maßnahmen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die neue Verbraucheragenda schafft Übersichtlichkeit über die Verbraucherschutzpläne der Kommission. Bei einer Reform der Pauschalreiserichtlinie muss sichergestellt werden, dass Verbrauchern die freie Wahl der Erstattungsform erhalten bleibt. Die Gesetzesvorschläge zur „Anspruchsbegründung umweltbezogener Informationen“ und zur „Förderung mündigen Entscheidens“ müssen sicherstellen, dass sie dem Konzept des mündigen Verbrauchers folgen und gerade nicht einen bestimmten Lebensstil aufzwingen. Die technische Unterstützung der nationalen Behörden – bei der Auffindung unsicherer Produkte und der Aufdeckung illegaler Online-Geschäftspraktiken – ermöglicht sowohl eine effizientere Überwachung des grenzüberschreitenden Warenhandels als auch einen effizienteren Vollzug des Verbraucherschutzes durch die Mitgliedstaaten.