

Stand: 26.06.07

## KERNPUNKTE

**Ziel des Grünbuchs:** Das EU-Recht zum Verbraucherschutz soll überprüft werden, um es für Verbraucher und Unternehmen zu vereinfachen und zu erweitern. Zugleich strebt die Kommission eine Voll-Harmonisierung der europäischen Verbraucherschutzvorschriften auf hohem Niveau an.

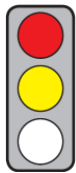
**Betroffene:** Alle Verbraucher und Unternehmen.

**Pro:** Allein die Voll-Harmonisierung der europäischen Verbraucherschutzvorschriften kann den Binnenmarkt im Einzelhandel verwirklichen.

**Contra:** (1) Die Schaffung eines hohen Schutzniveaus ist nicht sachgerecht: Sie greift massiv in die Vertragsfreiheit ein, bedeutet eine Abkehr vom Leitbild des mündigen Verbrauchers, schafft eine höhere Regulierungsdichte, behindert die Entwicklung von Märkten.

(2) Der Vorschlag, die Missbräuchlichkeitsprüfung auf die Angemessenheit des Preises auszudehnen, ist ordnungspolitisch überaus problematisch.

**Änderungsbedarf:** Eine Voll-Harmonisierung auf dem Niveau der heutigen Mindestharmonisierung wäre sachgerecht.



## INHALT

### Titel

**Grünbuch** „Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz“; **KOM(2006) 744** vom 8. Februar 2007.

### Kurzdarstellung

- ▶ Die Kommission sieht Handlungsbedarf bei folgenden Verbrauchsgüterkäufen mit grenzüberschreitendem Bezug:
  - ein Verbraucher tätigt im EU-Ausland eine Transaktion,
  - ein Verbraucher tätigt eine Transaktion mit einem ausländischen Unternehmer mittels Internet oder Telefon,
  - ein Verbraucher tätigt eine Transaktion in seinem eigenen Mitgliedstaat mit einem Unternehmer, der die entsprechende Ware importiert hat.
 Die Kommission favorisiert für diese drei Bereiche eine Voll-Harmonisierung der nationalen Verbraucherschutzvorschriften.
- ▶ Die Kommission verfolgt dabei drei Ziele:
  - der rechtliche Rahmen zum Verbraucherschutz soll vereinfacht werden,
  - der Verbraucherschutz soll „vervollständigt“ werden und
  - der EU-weite Handel soll für Unternehmen erleichtert werden.
 Dazu überprüft sie acht wichtige Verbraucherschutz-Richtlinien, nennt erforderliche Maßnahmen und ruft alle Interessierten zur Stellungnahme auf.
- ▶ **Ziel: Ein einheitlicher Rahmen für den Verbraucherschutz**
  - In diesem Rahmen sollen die Gemeinsamkeiten der bestehenden Verbraucherschutz-Richtlinien zusammengefasst werden. Darüber hinausgehende Vorschriften sollen an den Verbrauchsgüterkauf als den häufigsten Fall angeglichen werden.
  - Der rechtliche Rahmen kann nach Ansicht der Kommission folgende drei Geltungsbereiche haben:
    - EU-weit, auch bei rein innerstaatlichen Geschäften,
    - nur bei grenzüberschreitenden Geschäften oder
    - nur bei Geschäften, die im Fernabsatz (Katalogbestellung, Internetkauf) geschlossen werden, unabhängig vom grenzüberschreitenden Bezug.
 Die Kommission befürwortet die erste Option der EU-weiten Geltung des rechtlichen Rahmens.
  - Die Kommission nennt zwei Alternativen für die Angleichung des nationalen Rechts hieran:
    - vollständige Angleichung oder
    - teilweise Anpassung in Verbindung mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im nichtharmonisierten Bereich, d.h. es gilt das Recht des Mitgliedstaates, in dem der Verbraucher oder der Unternehmer seinen Sitz hat. Dabei würden die Rechtsunsicherheiten jedoch fortbestehen.

Die Kommission befürwortet die vollständige Angleichung der nationalen Vorschriften, sieht jedoch Schwierigkeiten bei deren Durchsetzung.

► **Vorschläge der Kommission für Detailregelungen**

- Verbraucherschutzregeln könnten auch auf Verträge zwischen Privaten anwendbar sein, wenn eine Partei durch eine dritte Person vertreten wird.
- Die Missbräuchlichkeitsprüfung – also die Frage, ob eine nicht ausgehandelte Vertragsklausel entgegen dem Gebot von Treu und Glauben für ein deutliches Ungleichgewicht der vertraglichen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien sorgt – könnte, über einzelne Vertragsklauseln hinaus, auf den Vertragsgegenstand und die Angemessenheit des Preises ausgedehnt werden.
- Die Sanktionen beim Verstoß gegen Informationspflichten könnten in allen von den aktuellen Verbraucherschutz-Richtlinien erfassten Fällen einheitlich sein, wie z. B. eine allgemein gültige Verlängerung der Widerrufsfristen.
- Den Mitgliedstaaten könnte die Möglichkeit entzogen werden, die Widerrufsfristen selbst zu bestimmen. An die Stelle der nationalen Regelungen könnten EU-weit einheitliche Widerrufsfristen treten. Auch die national unterschiedlichen Verfahren, wie das Widerrufsrecht auszuüben ist, könnten vereinheitlicht werden.
- Für die Fälle, dass ein Verbraucher vom Vertrag zurücktritt, sollen die Folgen EU-weit geregelt werden, beispielsweise hinsichtlich der Kosten für die Rücksendung der Ware.
- Rechtsbehelfe, z.B. das Recht des Kunden, bei Verstößen gegen den Vertrag weniger zu zahlen oder vom Vertrag zurückzutreten, könnten EU-weit einheitlich geregelt werden.

► **Besonderheiten beim Verbrauchsgüterkauf**

- Ein umfassender Verbraucherschutz lässt sich nach Ansicht der Kommission nur erreichen, wenn die Bestimmungen zum Verbrauchsgüterkauf auch für andere Arten von Verträgen gelten, beispielsweise Autovermietverträge, Verkauf digitaler Waren (Musikdownload, Software) und öffentliche Versteigerungen für gebrauchte Waren. Für letztere hält die Kommission allerdings auch separate Regelungen für denkbar.
- Hinsichtlich der Gewährleistungsfrist regt die Kommission Folgendes an:
  - Verlängerung der zweijährigen Gewährleistungsfrist um die Reparaturzeiten
  - Neubeginn der Gewährleistungsfrist hinsichtlich eines bestimmten Mangels, wenn dieser bereits einmal aufgetreten ist und beseitigt wurde
  - Einführung spezieller Gewährleistungsfristen für gebrauchte Güter, die entweder verbindlich vorgeschrieben oder verhandelbar sein sollen, dann aber mindestens ein Jahr betragen müssten.
- Die Kommission schlägt vor, dass künftig der Verkäufer während der gesamten Gewährleistungsfrist den Beweis für die Mangelfreiheit zu erbringen haben soll, statt wie bisher nur während der ersten sechs Monate.
- Nach Ansicht der Kommission soll eine europaweit einheitliche Regelung eingeführt werden, wonach Produzenten in den Fällen unmittelbar haftbar gemacht werden können, in denen eine Ware nicht dem Kaufvertrag entspricht. Ausgenommen sollen Schäden sein, die durch die Mängel des Produkts an anderen Sachen als dem Produkt selbst verursacht werden (sog. Mangelfolgeschäden).
- Für Garantien, die der Verkäufer über den gesetzlichen Gewährleistungsanspruch hinaus freiwillig einräumt, sog. „kommerzielle Garantien“, schlägt die Kommission dreierlei vor:
  - Dem Verbraucher soll immer ein Mindestmaß an grundlegenden Rechten zustehen, auch wenn er in der Garantieerklärung nicht über den Inhalt der Garantie informiert wird.
  - Beim Weiterverkauf soll der Garantieanspruch auf den neuen Käufer übergehen.
  - Bei einer beschränkten kommerziellen Garantie soll der Verbraucher eindeutig darüber informiert werden, auf welche Teile des Produkts sie sich genau bezieht; anderenfalls gilt die Garantie uneingeschränkt.

## **Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln**

Die Kommission stellt fest, dass der bestehende Rechtsrahmen für den Verbraucherschutz der heutigen Marktsituation, insbesondere dem Internethandel, nicht mehr gerecht wird. Eine Anpassung dieses Rahmens sei erforderlich und soll durch das Grünbuch vorbereitet werden.

## **Positionen der EU-Organe**

### **Europäische Kommission**

Das Endergebnis der Überprüfung der Verbraucherschutz-Richtlinien soll nach Ansicht der Kommission „dieserlei sein, den Verbrauchern in der gesamten EU die Botschaft vermitteln zu können, dass sie, gleich was sie, gleich wo in der EU kaufen, die gleichen grundlegenden Rechte besitzen.“

### **Ausschuss der Regionen**

Offen.

### **Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

Offen.

## Europäisches Parlament

Offen.

Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucher“

Offen.

## Politischer Kontext

Das Grünbuch ist der Verbraucherpolitischen Strategie 2007-2013 (KOM(2007) 99) vorausgegangen. Gemeinsam mit dieser Strategie ist das Grünbuch zentraler Bestandteil einer neuen verbraucherpolitischen Offensive der Kommission, die den Verbraucherschutz zu einem zentralen Thema bei der Weiterentwicklung des Binnenmarktes machen will.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion:	GD Gesundheit und Verbraucherschutz
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatteurin Patrie Béatrice (PSE); Wirtschaft; Industrie; Recht
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (f); Recht; Wirtschaft; Tourismus; EU-Angelegenheiten
Konsultationsverfahren:	Das Verfahren endete am 15. Mai 2007.

## Ergebnis der Konsultation

Noch nicht veröffentlicht.

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Ein EU-weit einheitlicher rechtlicher Rahmen für den Verbraucherschutz bzw. eine Voll-Harmonisierung der nationalen Verbraucherschutzvorschriften – so z.B. EU-weit einheitliche Widerrufsfristen, Rechtsbehelfe oder Regelungen für die Folgen eines Rücktritts vom Vertrag – leisten einerseits einen **Beitrag zum Ziel, den Binnenmarkt zu realisieren**. Andererseits führt ein solcher Ansatz zur **Vernachlässigung der nationalen Unterschiede und Traditionen im Verbraucherschutz** und zur Unterbindung eines innovations- und effizienzfördernden Wettbewerbs der Systeme. Es handelt sich hier um einen nicht lösbaren **Zielkonflikt**.

Die **Missbräuchlichkeitsprüfung auf die Angemessenheit des Preises auszudehnen** wäre **ordnungspolitisch überaus problematisch**. Preise sind Knappheitsindikatoren und werden durch das Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage am Markt gebildet, der keine Instanz für die Beantwortung der Frage vorsieht, welche Preise „angemessen“ sind. Der Vorschlag ist auch unpraktikabel und würde zu Willkür führen, da die Unangemessenheit eines Preises letztlich nicht objektiv feststellbar ist.

Die Kommission fordert im Grünbuch nicht nur eine Harmonisierung der Verbraucherschutzregeln, sondern auch eine **Ausweitung des Verbraucherschutzes insgesamt**: Sie spricht sich für eine Verlängerung der Gewährleistungsfrist in bestimmten Fällen, die Ausdehnung der Bestimmungen zum Verbrauchsgüterkauf auch auf andere Arten von Verträgen und die Definition von Verbraucherrechten bei „kommerziellen Garantien“ aus. Eine solche Ausweitung des Verbraucherschutzes insgesamt würde die Regulierungsdichte erhöhen, die Entwicklung von Märkten behindern und das Leitbild des mündigen Verbrauchers verletzen.

Vor allem aber sind zwingende Verbraucherschutzvorschriften auf hohem Schutzniveau **massive Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Vertragsfreiheit** und unterliegen damit einem besonderen Rechtfertigungserfordernis. Dieses bleibt die Kommission schuldig.

In der Gesamtsicht ist daher eine Voll-Harmonisierung ordnungspolitisch gerechtfertigt; jedoch hat sie sich auf das heutige EU-weit geltende Schutzniveau zu beschränken.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Voll-Harmonisierung der Verbraucherschutzvorschriften ermöglicht die Verwirklichung des Binnenmarktes. Dadurch erhöht sie die gesamtwirtschaftliche Effizienz und vergrößert die Wahlmöglichkeiten für die Konsumenten, die aus einem größeren Warenangebot auswählen können.

Eine Voll-Harmonisierung auf „hohem Schutzniveau“ mit allen damit einhergehenden zusätzlichen Verbraucherschutzvorschriften führt jedoch zu erheblichen Kostensteigerungen für die Gesamtwirtschaft. Zudem reduziert ein EU-weit auf hohem Niveau voll harmonisiertes Verbraucherschutzrecht die individuellen Wahlmöglichkeiten der Konsumenten insofern, als sie nicht mehr die Wahl haben zwischen hohem Verbraucherschutz zu hohen Preisen einerseits und geringerem Verbraucherschutz und damit niedrigeren Preisen andererseits.

Per Saldo sind die **Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten nicht prognostizierbar**.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Harmonisierte Verbraucherschutzvorschriften führen dazu, dass der Binnenmarkt – vor allem im Einzelhandel – stimuliert wird und es zu mehr Wettbewerb kommt. Eine Folge davon sind höheres Wachstum und ein Plus an Beschäftigung. Andererseits bringt die erwogene weit reichende Ausdehnung des Verbraucherschutzes höhere Kosten für die Gesamtwirtschaft mit sich, was sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt. Per Saldo sind die **Folgen für Wachstum und Beschäftigung nicht prognostizierbar**.

**Folgen für die Standortqualität Europas**  
Vernachlässigbar.

### **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**

#### **Berechtigung hoheitlichen Handelns**

Verbraucherschutzvorschriften stellen Eingriffe in die einer freiheitlichen Ordnung innewohnende, grundrechtlich geschützte Vertragsfreiheit dar und unterliegen damit einem gesteigerten Rechtfertigungserfordernis. Dieses hängt insbesondere auch von der Intensität des Eingriffs ab.

#### **Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns**

Soweit die EU bereits durch diverse Verbraucherschutzrichtlinien von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, ist eine Aktualisierung dieser Vorschriften nur durch die EU möglich. Im Übrigen sind von einer Regulierung des Verbraucherschutzes bei grenzüberschreitenden Transaktionen mindestens ein Verbraucher und ein Unternehmer in unterschiedlichen Mitgliedstaaten betroffen. Dieser Bereich entzieht sich der nationalen Gesetzgebung. **EU-Handeln wäre daher sachgerecht**.

#### **Verhältnismäßigkeit**

Eine vollständige Harmonisierung der Verbraucherschutzbestimmungen könnte einen **Verstoß gegen das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs** darstellen, da mit dem Prinzip der Mindestharmonisierung eine Methode zur Verfügung steht, die weniger stark in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eingreift. Die Verwirklichung eines effektiven Binnenmarktes ist jedoch nur über eine Voll-Harmonisierung möglich. In diesem Fall liegt kein Verstoß gegen das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs vor.

### **Juristische Bewertung**

#### **Rechtmäßigkeit des Grünbuchs, Kompatibilität mit EU-Recht**

**Rechtsgrundlage** für ein Vorgehen der EU **ist** die Binnenmarktcompetenz des **Art. 95 EGV**, der sie ermächtigt, mitgliedstaatliche Regelungen anzugleichen, die der Errichtung des Binnenmarkts entgegenstehen. Die unterschiedlichen nationalen Regelungen im Bereich des Verbraucherschutzes sind dazu angetan, v.a. den freien Warenverkehr und den freien Dienstleistungsverkehr zu behindern. Voneinander abweichende Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten stellen rechtliche Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel dar. Die Tatsache, dass das Grünbuch zum Verbraucherschutz neben den Binnenmarktzielen auch zum darauf abzielt, den Verbraucherschutz zu erhöhen, steht dem nicht entgegen, da beim Erlass von Maßnahmen, die die Verwirklichung des Binnenmarktes anstreben, gemäß Art. 95 EGV grundsätzlich von einem hohen Verbraucherschutzniveau ausgegangen werden muss (Art. 153 Abs. 1 EGV und Art. 95 Abs. 3 EGV).

#### **Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung**

Bestehende Regelungen des Zivilrechts, insbesondere im BGB, werden anzupassen sein.

### **Alternatives Vorgehen**

Um einen effektiven Binnenmarkt zu verwirklichen, genügt die Voll-Harmonisierung auf einem niedrigeren Niveau, nämlich dem der heutigen Mindestharmonisierung.

### **Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU**

Bestehende Gemeinsamkeiten bereits existierender Verbraucherschutz-Richtlinien werden zusammengefasst und um den gemeinsamen Rahmen gekürzt werden.

### **Zusammenfassung der Bewertung**

Allein die Voll-Harmonisierung der europäischen Verbraucherschutzvorschriften kann den Binnenmarkt im Einzelhandel verwirklichen. Dabei ist die Schaffung eines hohen Schutzniveaus jedoch nicht sachgerecht: Sie greift massiv in die Vertragsfreiheit ein, bedeutet eine Abkehr vom Leitbild des mündigen Verbrauchers, schafft eine höhere Regulierungsdichte, behindert die Entwicklung von Märkten. In der Abwägung zwischen dem Binnenmarktziel und der Wahrung der national divergierenden Präferenzen ist daher die Voll-Harmonisierung auf dem Niveau der heutigen Mindestharmonisierung sachgerecht. Die Missbräuchlichkeitsprüfung auf die Angemessenheit des Preises auszudehnen, wäre ordnungspolitisch überaus problematisch.