

Stand: 31.05.2007

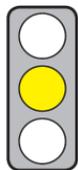
## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission beabsichtigt, die Rechte der Verbraucher durch eine Voll-Harmonisierung des europäischen Verbraucherschutzvorschriften auf hohem Niveau zu stärken. Zudem soll für „grundlegende Dienstleistungen“ ein erschwinglicher Zugang für alle sichergestellt werden. Überdies wird in der Mitteilung die Einführung von Verbraucher-Sammelklagen in Erwägung gezogen.

**Betroffene:** Alle Verbraucher; Unternehmen, die Waren und Dienstleistungen an Verbraucher verkaufen.

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

**Contra:** Die Schaffung eines hohen Verbraucherschutzniveaus ist aus mehreren Gründen nicht sachgerecht (Eingriff in die Vertragsfreiheit, Abkehr vom Leitbild des mündigen Verbrauchers, höhere Regulierungsdichte, Behinderung der Entwicklung von Märkten). Das Ziel der Kommission eines erschwinglichen Zugangs zu „grundlegenden Dienstleistungen“ für alle ist ein massiver Eingriff ins Preissystem und daher ordnungspolitisch problematisch. Für die Einführung eines Sammelklagerechts besitzt die EU keine Kompetenz.



**Änderungsbedarf:** Zur Verwirklichung eines effektiven Binnenmarktes ist eine Voll-Harmonisierung auf einem niedrigeren Niveau, nämlich dem der Mindestharmonisierung, geboten. Vom Ziel, „grundlegende Dienstleistungen“ für jedermann erschwinglich anzubieten, sollte genauso abgesehen werden wie von den Überlegungen in Sachen Sammelklage.

## INHALT

### Titel

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss „Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013)“, KOM(2007) 99 endgültig vom 13.3.2007

### Kurzdarstellung

- ▶ **Die wichtigsten Herausforderungen der EU-Verbraucherpolitik**
  - Die Kommission fordert, das Potenzial des Binnenmarktes im Einzelhandel zu erschließen: Der grenzüberschreitende Einkauf, insbesondere im elektronischen Handel, muss zur „glaubwürdigen Alternative“ werden.
  - Infolge des steigenden Konsums von Kindern und älteren Menschen steigt die Zahl der schutzbedürftigen Verbraucher.
  - Die Verbraucherrechte müssen an die neuen Vertriebswege (z.B. Internethandel) angepasst werden.
  - Vor allem bei den Verbraucherverträgen und beim Verbraucherrechtsschutz bestehen noch beträchtliche Hindernisse, trotz bereits erfolgter Regulierungen.
- ▶ **Drei Hauptziele für 2007-2013**
  - Stärkung der Verbraucher: Für den „mündigen Verbraucher“ sollen „transparente Märkte, genaue Informationen, wirksamer Schutz und echte Wahlmöglichkeiten“ gewährleistet werden.
  - Das Wohl der Verbraucher soll in Sachen Preis, Qualität und Sicherheit verbessert werden.
  - Um das Vertrauen der Verbraucher beim Einkauf zu schaffen bzw. zu erhalten, soll in zukünftigen Gesetzesvorhaben ein „wirksamer Schutz vor ernsthaften Risiken und Gefahren, gegen die sich der Einzelne nicht alleine schützen kann“, verankert werden.
- ▶ **Prioritäten der EU im Verbraucherschutz**
  - Die EU-Verbraucherpolitik soll in Zukunft enger auf andere EU-Politikbereiche abgestimmt werden. Zudem will die Kommission sehr viel enger mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.
  - Die Kommission strebt eine gezielte „vollständige Harmonisierung“ der Verbraucherschutzvorschriften „auf ausreichend hoher Ebene“ an, wenn als Reaktion auf das Grünbuch „Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz“ (KOM(2006) 744) Rechtsvorschriften als angemessen angesehen werden. Dies lässt, im Gegensatz zur bisherigen „Mindestharmonisierung“, keinen Raum für noch strengere Vorschriften auf nationaler Ebene. Dabei will die Kommission eine Nivellierung nach unten vermeiden.

- Für „grundlegende Dienstleistungen“ soll ein erschwinglicher Zugang für alle sichergestellt werden.
- Die „wichtigsten Verbrauchermärkte“ sollen stärker überwacht werden. Für „wichtige Dienstleistungen“ sind bessere Beschwerde- und Rechtsschutzverfahren für die Verbraucher erforderlich.

► **Allgemeine Maßnahmen der EU-Verbraucherpolitik**

- Neben den Verbrauchermärkten sollen auch nationale Verbraucherpolitiken besser kontrolliert werden.
- Das Funktionieren des Marktes soll zukünftig aus Verbrauchersicht beurteilt werden.
- Die Kommission will ein genaueres Bild von den Verhaltensweisen und Einstellungen der Verbraucher gewinnen und daher die Verbraucherstatistik deutlich ausbauen.
- Zukünftig wird die Kommission mit Benchmarks die nationalen Verbraucherpolitiken systematisch vergleichen.

► **Sammelklagen**

- Die Kommission zieht Maßnahmen in Bezug auf Verbraucher-Sammelklagen bei Verstößen gegen Verbraucherschutzbestimmungen in Erwägung.

► **Förderung von Verbraucherorganisationen**

- Die Kommission wird weiterhin die Arbeit von Verbraucherorganisationen auf europäischer Ebene kofinanzieren und in allen Mitgliedstaaten Anlaufstellen einrichten.

### Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Nach Ansicht der Kommission stellen die unterschiedlichen nationalen Verbraucherschutzvorschriften ein Hindernis für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt dar. Verbraucher schrecken davor zurück, in einem Land einzukaufen, dessen Verbraucherschutzrechte sie nicht kennen. Ein harmonisiertes Verbraucherschutzrecht könne dieses Problem beseitigen. Da die Mitgliedstaaten einzeln nicht in der Lage seien, eine solche Harmonisierung zu gewährleisten, sei EU-Handeln erforderlich.

### Tatsächliche Kompetenzverteilung

Die Kompetenzen der EU im Bereich des Verbraucherschutzes umfassen nach Art. 153 Abs. 3 EGV:

- Maßnahmen im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes nach Art. 95 EGV und
- Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten.

### Positionen der EU-Organe

#### Europäische Kommission

Die Kommission möchte erreichen, dass bis 2013 alle Bürger EU-weit ohne Bedenken einkaufen können, ob im Internet oder im „Laden um die Ecke“, weil sie überall einen gleichmäßigen rechtlichen Schutz genießen. Dabei soll der Schutz auf einem hohen Niveau gewährleistet werden und den Mitgliedstaaten kein Raum für abweichende Regelungen gegeben werden.

#### Ausschuss der Regionen

Offen.

#### Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

#### Europäisches Parlament

Offen.

#### Rat – „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucher“

Offen.

### Politischer Kontext

Die Kommission möchte die Verbraucherdimension des Binnenmarktes stärken und die EU-Verbraucherpolitik in den Mittelpunkt der nächsten Entwicklungsphase des Binnenmarktes stellen.

Die Mitteilung stellt das zentrale strategische Papier im Rahmen der neuen verbraucherpolitischen Offensive der Kommission dar. Bereits im Februar 2007 wurde ein Grünbuch zur „Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz“ veröffentlicht.

### Politische Einflussmöglichkeiten

|   |   |
|---|---|
| Federführende Generaldirektion:         | GD Gesundheit, Verbraucherschutz  |
| Ausschüsse des Europäischen Parlaments: | Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend),<br>Berichterstatte N.N.; Recht              |
| Ausschüsse des Deutschen Bundestags:    | Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (f); Recht;<br>Wirtschaft; EU-Angelegenheiten |

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Das Ziel, das Potenzial des Binnenmarktes im Einzelhandel zu erschließen, ist zu begrüßen. Die unterschiedlichen nationalen Verbraucherschutzvorschriften stellen ein Hindernis für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt dar. Denn für den Verbraucherschutz gilt jeweils das Recht des Landes, in dem der Konsument die Ware erwirbt. Die Unternehmen sind folglich einem fragmentierten Markt mit 27 unterschiedlichen Regelungen ausgesetzt. Dies hemmt die Bereitschaft, die eigenen Produkte im EU-Ausland anzubieten. Außerdem können nach Art. 30 EGV Einfuhrbeschränkungen aufgrund nationaler Gesundheits- und Verbraucherschutzbestimmungen erlaubt sein. Die gegenseitige Anerkennung der nationalen Verbraucherschutzregeln gemäß dem Ursprungslandprinzip würde die Fragmentierung des Binnenmarktes nicht beseitigen, denn in diesem Fall wären die Verbraucher, je nach Herkunft des Produktes, 27 verschiedenen Schutzbestimmungen unterworfen, was ihrerseits die Bereitschaft senken würde, ausländische Güter zu erwerben.

Das Ziel, den **Binnenmarkt** zu verwirklichen, kann daher **nur über** eine **Voll-Harmonisierung** der Verbraucherschutzvorschriften erreicht werden.

Allerdings stehen einer solchen Harmonisierung **national divergierende Präferenzen** und Traditionen im Verbraucherschutz genauso entgegen wie die Vorteile des Systemwettbewerbs, der innovations- und effizienz erhöhend wirkt. Es liegt also ein **nicht lösbarer Zielkonflikt** vor.

Eine **Voll-Harmonisierung auf „hohem Schutzniveau“** ist jedoch aus mehreren Gründen **nicht sachgerecht**:

Erstens sind zwingende Verbraucherschutzvorschriften Eingriffe in die der freiheitlichen Ordnung immanente, grundrechtlich geschützte Vertragsfreiheit und unterliegen damit einem besonderen Rechtfertigungserfordernis; ein pauschal hoher Verbraucherschutz bedeutet letztlich die Abkehr vom bisher von der EU propagierten Leitbild des mündigen Verbrauchers. Zweitens erhöht eine Voll-Harmonisierung auf hohem Schutzniveau die Regulierungsdichte und konfrontiert die Volkswirtschaften mit einer Fülle neuer Verbraucherschutzvorschriften. Drittens behindert ein hohes harmonisiertes Verbraucherschutzniveau die Entwicklung von Märkten, da einige potenzielle Anbieter z.B. bei strikten Garantiepflichten von einem Marktzutritt Abstand nehmen werden.

Daher ist eine **Voll-Harmonisierung nur vertretbar, wenn** sie sich **auf das heutige** durch EU-Recht vorgegebene – hohe – **Mindestschutzniveau beschränkt**.

Nationale, über die Mindestharmonisierung hinausgehende Verbraucherschutzregeln sollten entsprechend abgebaut werden, auch wenn dies in den Mitgliedstaaten politisch nur äußerst schwer durchzusetzen ist.

Das **Ziel** der Kommission **eines erschwinglichen Zugangs zu „grundlegenden Dienstleistungen“ für alle** ist insofern **ordnungspolitisch problematisch**, als es aller Voraussicht nach einen massiven Eingriff ins Preissystem und damit in die Preisbildungsmechanismen des Marktes darstellen wird.

#### 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 sie die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten insofern, als sie nicht mehr die Wahl haben zwischen hohem Verbraucherschutz einerseits und niedrigen Produktionskosten und damit niedrigen Preisen andererseits.

Per Saldo sind die **Auswirkungen auf die Effizienz** und die individuellen Wahlmöglichkeiten **von der Höhe des Schutzniveaus abhängig**. Zu plädieren ist daher für eine Voll-Harmonisierung auf dem heutigen Mindestniveau.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Ein durch harmonisierte Verbraucherschutzvorschriften besser funktionierender Binnenmarkt führt, v.a. im Einzelhandel, zu mehr Wettbewerb sowie Wachstum und Beschäftigung.

Höhere Kosten durch einen hohen Verbraucherschutz wirken sich jedoch negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Per Saldo sind auch die **Folgen für Wachstum und Beschäftigung von der Höhe des Schutzniveaus abhängig**. Eine Voll-Harmonisierung auf dem heutigen Mindestniveau ist deshalb angezeigt.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Unproblematisch.

## 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 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.

Um aber einen effektiven Binnenmarkt zu verwirklichen, ist eine Voll-Harmonisierung geboten. In diesem Fall liegt kein Verstoß gegen das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs vor.

## Juristische Bewertung

### Rechtmäßigkeit der in der Mitteilung erwogenen Maßnahmen, Kompatibilität mit EU-Recht

**Rechtsgrundlage** für die Voll-Harmonisierung des Verbraucherrechts **ist** die Binnenmarktkompetenz 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, insbesondere 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 die Verbraucherpolitische Strategie neben den Binnenmarktzielen auch zum Gegenstand hat, 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).

Für ein **Sammelklagerecht** ist jedoch eine **europäische Rechtsgrundlage nicht ersichtlich**.

Der Grundsatz, dass das Gemeinschaftsrecht größtmögliche Wirksamkeit entfalten muss, stellt keine taugliche Rechtsgrundlage dar. Auch nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH sind mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung die Verfahrensmodalitäten, die den Schutz der dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nach dem Grundsatz der Verfahrenautonomie Sache der Mitgliedstaaten.

### Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

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

## Alternatives Vorgehen

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

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Es ist mit einer weit reichenden Überarbeitung bereits bestehender Verbraucherschutzrichtlinien zu rechnen.

## 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 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.

Das Ziel eines erschwinglichen Zugangs zu „grundlegenden Dienstleistungen“ für alle ist ein massiver Eingriff in das Preissystem und insofern ordnungspolitisch problematisch.

Für die Einführung eines Sammelklagerechts besitzt die EU keine Kompetenz.