



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

VERBRAUCHERPOLITIK: GRUNDSÄTZE UND INSTRUMENTE

Eine wirksame Verbraucherschutzpolitik sorgt dafür, dass der Binnenmarkt angemessen und wirksam funktionieren kann.^[1] Sie soll den Schutz der Rechte der Verbraucher gegenüber Händlern gewährleisten und einen verbesserten Schutz von schutzbedürftigen Verbrauchern sicherstellen. In der Finanzkrise wurde klar, dass Verbraucherschutzvorschriften Märkte fairer machen und die Qualität des Wettbewerbs verbessern können. Die Stärkung der Handlungskompetenz der Verbraucher sowie der wirksame Schutz ihrer Sicherheit und ihrer wirtschaftlichen Interessen sind inzwischen wesentliche Ziele der Politik der EU.

RECHTSGRUNDLAGE UND ZIELE

Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe f, Artikel 12, Artikel 114 und Artikel 169 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie Artikel 38 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Artikel 114 AEUV dient als Rechtsgrundlage für die Harmonisierungsmaßnahmen zur Errichtung des Binnenmarkts. In diesem Artikel wird hervorgehoben, dass unter anderem im Bereich Verbraucherschutz ein hohes Schutzniveau sichergestellt und mit den jeweils neuesten, auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützten Entwicklungen Schritt gehalten werden muss.

Artikel 169 AEUV bildet die Rechtsgrundlage für ein umfassendes Spektrum von Verbraucherschutzmaßnahmen auf europäischer Ebene. Darin heißt es: „Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Union einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen“. In diesem Artikel ist außerdem niedergelegt, dass in anderen Politikbereichen der EU den Verbraucherinteressen stärker Rechnung getragen werden muss. Artikel 169 verleiht so Artikel 114 mehr Gewicht, dessen Geltungsbereich dadurch über Binnenmarktfragen hinaus auch auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie zu Gerichten, auf die Qualität öffentlicher Dienstleistungen sowie auf bestimmte Aspekte der Politik in den Bereichen Ernährung,

[1] Study on Consumer protection aspects of financial services, prepared for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection (IMCO), Policy Department A, 2014 (Studie über Verbraucherschutzaspekte von Finanzdienstleistungen, ausgearbeitet für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO), Fachabteilung A, 2014), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET\(2014\)507463_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)



Lebensmittel, Wohnungswesen und Gesundheitsversorgung ausgedehnt wird. Ferner heißt es darin, dass EU-Maßnahmen die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran hindern dürfen, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, solange diese Maßnahmen mit den Verträgen vereinbar sind. Infolgedessen ist die Verbraucherpolitik Bestandteil des strategischen Ziels der EU, die Lebensqualität ihrer Bürger zu verbessern. Neben Direktmaßnahmen zum Schutz von Rechten sorgt die EU dafür, dass die Verbraucherinteressen in ihre Rechtsvorschriften zu allen relevanten Politikbereichen Eingang finden.

In Übereinstimmung mit Artikel 12 AEUV muss bei der Festlegung und Durchführung der übrigen politischen Strategien und Maßnahmen der EU den Erfordernissen des Verbraucherschutzes Rechnung getragen werden. Artikel 38 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union besagt, dass die politischen Strategien der EU ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherstellen müssen, und verleiht damit dem Verbraucherschutz ein erhöhtes Gewicht.

MAßNAHMEN

A. Allgemein

Das Programm der EU-Maßnahmen im Bereich Verbraucherpolitik besteht hauptsächlich aus der [Europäischen Verbraucheragenda und dem Verbraucherprogramm 2014-2020](#)^[2].

Die Europäische Verbraucheragenda verfolgt mehrere Ziele:

- Förderung der Verbrauchersicherheit etwa durch das Paket zur Produktsicherheit und Marktüberwachung von 2013, insbesondere mit Hilfe einer verbesserten Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit der Produkte, von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im Verlauf der Lebensmittelkette und von den seit Mitte 2013 geltenden Vorschriften über die Sicherheit kosmetischer Erzeugnisse;
- Verbesserung der Kenntnisse über die Verbraucherrechte: interaktive Tools wie der „Consumer Classroom“ sollen die Verbraucher informieren und aufklären und dabei unterstützen, in vollem Umfang am Binnenmarkt teilzuhaben;
- Verbesserung der Durchsetzung von Verbraucherschutzvorschriften durch koordinierte Maßnahmen bei Verstößen gegen das Verbraucherrecht der EU in Form einer Überprüfung von Websites, sogenannter Sweeps, durch Netze einzelstaatlicher Verbraucherschutzbehörden; einfache, schnelle und kostengünstige außergerichtliche Verfahren gemäß der [Richtlinie über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten](#) und der [Verordnung über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten](#) (2013), damit Verbraucher den Schutz ihrer Rechte einfordern können;
- Einbeziehung der Verbraucherinteressen in die wichtigsten branchenbezogenen Strategien durch neue Rechtsvorschriften in Bereichen wie Telekommunikation, digitale Technologien, Energie, Verkehr und Lebensmittel sowie neue Maßnahmen, um die Transparenz von Finanzdienstleistungen für Privatkunden

[2]Verordnung (EU) Nr. 254/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über ein mehrjähriges Verbraucherprogramm für die Jahre 2014-2020 (ABl. L 84 vom 20.3.2014, S. 42).



zu verbessern, den Zugang zu ihnen zu vereinfachen und Kontobesitzern den Wechsel zu einem anderen Bankkonto zu erleichtern;

- Stärkung der Verbraucher – sie ist das wichtigste Ziel der verbraucherpolitischen Strategie der EU, die im Arbeitsdokument der Kommission mit dem Titel „Stärkung der Verbraucher in der EU“ dargelegt ist und mit der die Position der Verbraucher in der EU durch Auswahl, Informationen und die Sensibilisierung für Verbraucherrechte und Rechtsmittel gestärkt werden sollen.

Im Rahmen der Verbraucheragenda werden zudem Herausforderungen benannt, wie etwa die Förderung von nachhaltigeren Verbrauchsgewohnheiten und der Umgang mit den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Verbraucher.

In den nächsten Jahren wird das Verbraucherprogramm 2014-2020 mit einer Mittelausstattung von 188,8 Mio. EUR zur Verbraucherpolitik der EU finanziert werden. Mit diesem Programm sollen die Bürger dabei unterstützt werden, ihre Rechte als Verbraucher wahrzunehmen und sich aktiv am Binnenmarkt zu beteiligen, damit Wachstum und Innovation gefördert werden und die EU dabei unterstützt wird, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen.

Um das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt zu verbessern, wurden zwei wichtige Maßnahmen angenommen: [Richtlinie 2013/11/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und der [Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie](#) über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher. Die digitale Dimension des Binnenmarkts wurde durch die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt vollendet, die die Kommission am 6. Mai 2015 angenommen hat und mit der den Verbrauchern unter anderem ein besserer Zugang zu digitalen Waren und Dienstleistungen in der ganzen EU geboten werden soll^[3].

Die EU-Organe überwachen die Verbraucherschutzpolitik systematisch zum einen mithilfe des Barometers zur Lage der Verbraucher, mit dem die Lage der Verbraucher in den Mitgliedstaaten in drei Bereichen (Wissen und Vertrauen, Einhaltung und Durchsetzung, Beschwerden und Streitbeilegung) überwacht und der Fortschritt der Integration des EU-Einzelhandelsmarkts auf der Grundlage des Umfangs des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs zwischen Unternehmen und Verbrauchern und der Entwicklung des elektronischen Handels bewertet wird. Zum anderen erfolgt die systematische Überwachung der Verbraucherschutzpolitik mithilfe des Barometers zu den Verbrauchermärkten, für das Verbraucher befragt werden, die unlängst einen Kauf getätigt haben, um so über 40 Verbrauchermärkte auf der Grundlage von Schlüsselindikatoren wie das Vertrauen darin, dass die Verkäufer die Verbraucherschutzvorschriften einhalten, die Vergleichbarkeit der Angebote, die Auswahl auf dem Markt, der Umfang, zu dem der Markt den Verbrauchererwartungen

[3]Mitteilung der Kommission vom 6. Mai 2015 „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>; siehe auch weitere Dokumente, die mit folgender Pressemitteilung veröffentlicht wurden: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_de.htm. Informationen über die entsprechenden öffentlichen Konsultationen (laufend, geplant oder abgeschlossen) können abgerufen werden unter: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations>



entspricht, und der Schaden, der aus den Problemen entsteht, auf die die Verbraucher stoßen, zu bewerten^[4].

B. Sektormaßnahmen (2.2.2)

1. Verbraucherverbände

Die Einbeziehung von Verbänden, die die Interessen von EU-Verbrauchern vertreten, hat für die EU-Organe Vorrang. Die europäische beratende Verbrauchergruppe (ECCG) ist das wichtigste Forum der Kommission für die Beratung mit einzelstaatlichen und europäischen Verbraucherorganisationen. Sie wurde durch den [Beschluss 2009/705/EG](#) der Kommission eingesetzt und kann die Kommission in allen mit Verbraucherinteressen auf EU-Ebene zusammenhängenden Fragen beraten und informieren. Parlament und Rat haben kürzlich eine Verordnung zur Auflegung eines Unionsprogramms zur Unterstützung spezieller Tätigkeiten zur stärkeren Einbindung von Verbrauchern und anderen Endnutzern von Finanzdienstleistungen in die Gestaltung der Unionspolitik im Bereich Finanzdienstleistungen erlassen^[5].

2. Verbraucherbildung

Die EU hat zur Verbraucherbildung Maßnahmen auf verschiedenen Stufen ausgearbeitet, z. B. die schrittweise vollzogene Einbeziehung der Verbraucherbildung in die Lehrpläne der Primär- und Sekundarschulen. Der Europa-Schülerkalender ist ein Schülerkalender, der auf Schülerinnen und Schüler weiterführender Schulen (im Alter von 15-18 Jahren) ausgerichtet ist und auf Jugendliche zugeschnittene Informationen zu EU-relevanten Themen, darunter auch ihre Rechte als Verbraucher, enthält. Außerdem hat die Kommission Pilotprojekte im Rahmen der Lehrerfortbildung durchgeführt und die Einrichtung von Master-Studiengängen zur Verbraucherpolitik gefördert. Das interaktive Instrument für die Online-Verbraucherbildung „Dolceta“ (<http://www.dolceta.eu>) ist in allen Mitgliedstaaten und allen Amtssprachen der EU verfügbar. Gedacht ist es für Ausbilder und Lehrkräfte, aber auch für Verbraucher. Es behandelt u. a. grundlegende Verbraucherrechte, die Produktsicherheit und die finanzielle Allgemeinbildung.

3. Verbraucheraufklärung

Bessere Informationen und Kenntnisse über die Verbraucherrechte würden zu einem größeren Vertrauen der Verbraucher führen. Die EU hat europäische Verbraucherzentren (das ECC-Net) eingerichtet, die Informationen und Beratung zum grenzüberschreitenden Einkaufen anbieten und Beschwerden von Verbrauchern prüfen. Ein paralleles Netz, das FIN-NET, hat die gleiche Aufgabe im Zusammenhang mit Beschwerden über grenzübergreifende Finanzdienstleistungen. Daneben führt die Kommission Verbraucheraufklärungskampagnen in den Mitgliedstaaten durch und veröffentlicht einen praktischen Leitfaden für Verbraucher. SOLVIT ist ein Dienst zur Beilegung von Streitigkeiten, die sich aus Verstößen gegen das EU-Recht ergeben.

[4]12. Auflage (2016): https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy_de

[5]Verordnung (EU) 2017/826 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Auflegung eines Unionsprogramms zur Unterstützung spezieller Tätigkeiten zur stärkeren Einbindung von Verbrauchern und anderen Endnutzern von Finanzdienstleistungen an der Gestaltung der Unionspolitik im Bereich Finanzdienstleistungen für den Zeitraum 2017-2020, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/826/oj?locale=de>



Im Rahmen der von der Kommission organisierten Sensibilisierungskampagne zu den Verbraucherrechten, die von Frühjahr 2014 bis Anfang 2016 stattfand, wurden die Bürger über ihre Rechte gemäß dem EU-Verbraucherrecht aufgeklärt und auf die zuständigen Stellen aufmerksam gemacht, bei denen sie bei Fragen und Problemen Rat und Unterstützung erhalten können. Mit der Kampagne sollte das grundlegende Wissen der Händler und Verbraucher über die in der ganzen EU geltenden Verbraucherrechte, die sich größtenteils aus der einzelstaatlichen Umsetzung der EU-Richtlinien ergeben, vertieft werden. Der Schwerpunkt lag auf der Verbraucherschutzrichtlinie, der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, der Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen und der Richtlinie über den Verbrauchsgüterkauf und Garantien für Verbrauchsgüter.

Aus Untersuchungen für das Europäische Parlament geht hervor, dass im Internet zwar viele Informationen über Verbraucherrechte zu finden sind, dass diese aber auf zahlreiche Fundorte auf Webseiten der EU und der Mitgliedstaaten verstreut sind^[6]. Dem Portal „Ihr Europa“^[7] kommt eine tragende Rolle dabei zu, Zugang zu besseren Informationen über Verbraucherpolitik zu gewähren und unterschiedliche Informationsquellen in einem Referenzzentrum für Informationen zu bündeln.

4. Durchsetzung von Verbraucherrechten

Die wirksame und korrekte Durchsetzung der Verbraucherrechte ist nicht weniger wichtig als ihre Existenz. Die Verantwortung für ihre Durchsetzung liegt im Wesentlichen bei den einzelstaatlichen Behörden. Durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 2006/2004](#) über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz werden diese einzelstaatlichen Behörden in einem EU-weiten Netz zusammengeführt, das ihnen einen Rahmen für den Austausch von Informationen sowie für die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Unterbindung von Verstößen gegen Gesetze zum Verbraucherschutz (z. B. irreführende Werbung, Pauschalreisen oder Fernabsatz) bietet. Das Netz führt auch gemeinsame Marktüberwachungs- und Durchsetzungstätigkeiten durch (z. B. in Form von Internet-Untersuchungen zum Verbraucherschutz, sogenannten Sweeps, bei denen die Behörden Websites auf ihre Rechtskonformität überprüfen).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament arbeitet fortwährend daran, die Verbraucherschutzvorschriften in der EU zu verbessern. Die Verbraucherschutzpolitik hat sich damit von einer rein technischen Harmonisierung von Normen zur Förderung des Binnenmarkts zu einem Teil des Bestrebens, ein „Europa der Bürger“ zu schaffen, entwickelt. Durch das Mitentscheidungsverfahren und die Ausweitung der Rechtsetzungsbereiche, bei denen die Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit erfolgt, erhielt das Parlament die Befugnis, die EU-Rechtsvorschriften zum Verbraucherschutz weiterzuentwickeln und auszuweiten. Als Ergebnis der legislativen Tätigkeit des Europäischen Parlaments und zur Umsetzung der von ihm mit überwältigender Mehrheit angenommenen

[6] Study on 'A European Single Point of Contact', prepared for IMCO Committee, Policy Department A, 2013 (Studie über einen einheitlichen europäischen Ansprechpartner, ausgeführt für den IMCO-Ausschuss, Fachabteilung A, 2013), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET\(2013\)507453_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

[7] Your Europe – <http://europa.eu/youreurope/index.htm>



[Verbraucherschutzrichtlinie](#) gelten in den Mitgliedstaaten seit dem 13. Juni 2014 diesbezügliche einzelstaatliche Rechtsvorschriften. Mit der Richtlinie wurden die Verbraucherrechte durch die Verlängerung des Zeitraums, in dem das Widerrufs- und Rücktrittsrecht bei Fernabsatz- oder außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen ausgeübt werden kann, durch mehr Transparenz bei der Preisgestaltung, durch das Verbot vorab markierter Kästchen und durch die Klarstellung von Informationen über digitale Inhalte ausgebaut, um so das Vertrauen der Verbraucher in der gesamten EU zu stärken. Am 12. Dezember 2017 nahm das Parlament den Vorschlag der Kommission für eine Überarbeitung der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ([Verordnung \(EG\) Nr. 2006/2004](#)) an, damit die Wirksamkeit der Regelungen und Verfahren zur Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden verbessert wird^[8].

Das Parlament spielt eine wichtige Rolle, da es zum einen die europäischen Rechtsvorschriften verbessert und zum anderen durch die Annahme von Initiativberichten das politische Programm im Bereich Verbraucherschutz festlegt. Besonders aktiv hat sich das Parlament dafür eingesetzt, dass umfangreichere Haushaltsmittel für Maßnahmen in Bereichen wie Information und (insbesondere Finanzfragen betreffende) Bildung der Verbraucher und dem Aufbau von Verbrauchervertretungen in den Mitgliedstaaten – mit Schwerpunkt auf den nach 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten – bereitgestellt wurden.

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff
05/2019

[8]Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2017 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden ([2016/0148\(COD\)](#)) – https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016_148

