

**Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Rechte der Verbraucher“**

(2009/C 200/14)

## DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

- unterstützt das politische Ziel, den Binnenmarkt weiter zu vereinheitlichen und die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes für Geschäfte zwischen Verbrauchern und Unternehmen, insbesondere KMU, zu verbessern;
- hält zugleich an dem Ziel fest, den Verbraucherschutz innerhalb der EU weiter zu stärken und fortzuentwickeln, was eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren des Binnenmarkts ist;
- ist der Ansicht, dass der jetzt vorliegende Richtlinienvorschlag noch nicht geeignet ist, das Vertrauen der Verbraucher in den grenzüberschreitenden Handel zu stärken;
- wendet sich gegen das Prinzip der umfassenden Vollharmonisierung, da es das Risiko birgt, dass Mitgliedstaaten zu Gunsten der Vereinheitlichung auf besondere Verbraucherschutzregelungen verzichten müssen;
- erwartet, dass es auch in Zukunft möglich sein wird, dass Mitgliedstaaten über gemeinschaftsweit einheitliche Standards hinausgehen dürfen;
- befürwortet daher einen differenzierten Ansatz, bei dem bei eher technischen Regelungen die Vollharmonisierung akzeptiert werden kann, im Übrigen aber Regelungsspielräume für die Mitgliedstaaten offenzuhalten sind;
- betont, dass Kerninformationen, die auf alle Vertragstypen anwendbar sind, konkreter gefasst werden sollten;
- sieht weiterhin Klärungs- und Anpassungsbedarf im Falle von Fernabsatzverträgen.

**Berichterstatter:** Wolfgang G. Gibowski (DE/EVP), Staatssekretär, Bevollmächtigter des Landes Niedersachsen beim Bund

**Referenzdokument**

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher

KOM(2008) 614 endg. — 2008/0196 (COD)

**I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN**

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

**Allgemeines**

1. unterstützt das politische Ziel, den Binnenmarkt weiter zu vereinheitlichen und die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes für Geschäfte zwischen Verbrauchern und Unternehmen, insbesondere KMU, zu verbessern;
2. hält zugleich an dem Ziel fest, den Verbraucherschutz innerhalb der EU weiter zu stärken und fortzuentwickeln, was eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren des Binnenmarktes ist;
3. begrüßt vor diesem Hintergrund den Vorschlag, mit dem Richtlinienentwurf bestehende Verbraucherschutzrichtlinien zu einem einzigen Regelwerk zusammenzuführen, das horizontal auf alle im Richtlinienvorschlag bestimmten Verträge zwischen Verbrauchern und Gewerbetreibenden anzuwenden ist;
4. bedauert es zugleich, dass nicht alle Verbraucherrichtlinien einbezogen werden, sondern der Entwurf der Kommission sich auf die Überarbeitung von vier Richtlinien beschränkt. Damit bleibt die Kommission unterhalb der Möglichkeiten, einen gemeinsamen Regelungsstamm für alle Verbraucherrechte im Binnenmarkt zu bestimmen;
5. bedauert es zudem, dass es nur teilweise gelingt, Widersprüche und Unschärfen in bestehenden Rechtsakten zu beseitigen und die Transparenz der Regelungen im Verbraucherbesitzstand insgesamt zu verbessern;
6. ist besorgt über die (zunehmenden) Divergenzen zwischen den Verbraucherschutzvorschriften in der EU und in Drittländern und schlägt der Europäischen Kommission daher vor, diesem Thema mehr Aufmerksamkeit zu schenken;

**Kompetenz, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**

7. betont, dass die Richtlinien bisher einen europäischen Mindeststandard vorsahen, so dass die Mitgliedstaaten über das in der EU vorgegebene Verbraucherschutzniveau hinausgehen konnten. Mehrere Staaten haben von dieser Möglichkeit umfassend Gebrauch gemacht; hofft, dass die Schaffung dieser Möglichkeit zu einer allgemeinen Stärkung des Verbraucherschutzes in allen Mitgliedstaaten führen wird;
8. wendet sich gegen das Prinzip der umfassenden Vollharmonisierung, da es das Risiko birgt, dass Mitgliedstaaten zu Gunsten der Vereinheitlichung auf besondere Verbraucherschutzregelungen verzichten müssen, obwohl sich diese Vorschriften dort bewährt haben;

9. ist der Auffassung, dass das bewährte und dem zentralen Verbraucherschutzartikel 153 Absatz 5 EGV entsprechende Prinzip der Mindestharmonisierung in wesentlichen Teilen beibehalten werden soll. Den Mitgliedstaaten ist grundsätzlich die Möglichkeit zu belassen, das Verbraucherrecht durch Schutzverstärkungen flexibel an die jeweilige nationale Rechtsordnung anzupassen;

10. weist darauf hin, dass eine umfassende Vollharmonisierung ein Novum im europäischen Verbraucherschutz darstellt, deren Einführung nicht zwingend erforderlich erscheint. Nur in besonderen technischen Einzelfällen, in denen sich bisher bestehende unterschiedliche nationale Regelungen als wirkliche Belastungen für grenzüberschreitend tätige Unternehmen oder als wesentliches Hindernis für die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten der Europäischen Union nachweisen lassen, sollte punktuell eine Vollharmonisierung in Erwägung gezogen werden;

11. bezweifelt, dass eine umfassende Vollharmonisierung den Grundsätzen der Subsidiarität gerecht wird. Die Kommission bleibt den Nachweis schuldig, warum sie die komplette Regelungskompetenz an sich zieht. Die Vollharmonisierung sollte daher nur in wenigen Kernbereichen des Binnenmarktes angewandt werden;

12. bezweifelt ebenfalls, dass die Vollharmonisierung zu einem höheren Verbrauchervertrauen führt und eine wettbewerbsfördernde Wirkung entfaltet. Bisherige Probleme für Verbraucher sind vielmehr der Unsicherheit und Kompliziertheit der Rechtsdurchsetzung beim grenzüberschreitenden Handel (Sprachbarrieren, Anwalts- und Gerichtskosten etc.) geschuldet. Hier bietet die Richtlinie keine Verbesserung;

13. betont, dass die Zielsetzung der Kommission, mit dem Richtlinienvorschlag sowohl den grenzüberschreitenden Handel als auch die Binnengeschäfte in den Mitgliedstaaten zu regeln, zu hinterfragen ist. Jedenfalls liegt kein Nachweis vor, dass durch unterschiedliche Binnenregeln der grenzüberschreitende Handel behindert würde;

14. weist zudem darauf hin, dass harmonisierende Regelungen jeweils eine nachvollziehbare empirische Begründung und realistische Folgenabschätzung benötigen;

15. vertritt insbesondere die Ansicht, dass die zugrunde gelegte Eurobarometer-Umfrage keine ausreichende Begründung für den Erlass des Richtlinienvorschlags ist. Auf jeden Fall muss der Handlungsbedarf für die einzelnen Vorschriften von der Kommission empirisch unterfüttert und schlüssig dargelegt werden. Die Folgenabschätzung enthält derzeit lediglich eine abstrakte Bewertung der Auswirkungen verschiedener Handlungsoptionen;

## Im Einzelnen

### *Begriffsbestimmungen*

16. ist der Auffassung, dass die Unschärfen in den Begrifflichkeiten der bisherigen Verbraucherrichtlinien, die zu einer erheblichen Intransparenz beigetragen haben, in dem Richtlinien-vorschlag nicht hinreichend bereinigt werden. Die vorgenommenen Definitionen bedürfen noch weiterer Klärung, dies gilt beispielsweise schon für Begriffe wie „Verbraucher“ oder „Gewerbetreibender“;

### *Information der Verbraucher*

17. ist der Ansicht, dass die Bestimmungen zur allgemeinen Informationspflicht unscharf bleiben und unter Umständen erhebliche Rechtsunsicherheiten in sich bergen; zumindest bleibt die Einschränkung der Informationspflicht („sofern sich Informationen nicht unmittelbar aus den Umständen ergeben“) wenig präzise und zur Abgrenzung kaum geeignet;

18. betont, dass Kerninformationen, die auf alle Vertragstypen anwendbar sind, konkreter gefasst werden sollten;

### *Information der Verbraucher und Widerrufsrechte bei Fernabsatz- und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen*

19. hebt hervor, dass insbesondere kleinere Unternehmen beklagen, dass sie schon heute die Informationspflichten nicht mehr ohne rechtliche Beratung erfüllen können. Ein Standardformular würde Unternehmen und Verbrauchern helfen. Unternehmen, die ein in der Richtlinie enthaltenes Formular verwenden, wären sicher, dass ihre Informationen den Anforderungen der Richtlinie genügen. Den Verbrauchern würden die Informationen europaweit in der gleichen Form dargeboten. Das im Anhang vorgeschlagene Formblatt erfüllt diesen Zweck nur bedingt;

20. sieht weiterhin Klärungs- und Anpassungsbedarf im Falle von Fernabsatzverträgen. So geht der Entwurf zum Fernabsatz einerseits über derzeit geltende nationale Vorschriften hinaus und greift andererseits die in der alten Fernabsatzrichtlinie enthaltene Ausnahme nicht auf, dass Waren, die „aufgrund ihrer Beschaffenheit nicht für eine Rücksendung geeignet sind“, vom Widerrufsrecht ausgenommen sind;

21. bewertet die Tatsache, dass die Haustürgeschäfte von der Vollharmonisierung erfasst sein sollen, kritisch. Der weitaus größte Teil von Hausbesuchen oder Vertragsabschlüssen im öffentlichen Raum bewegt sich im innerstaatlichen Bereich;

22. hinterfragt, warum bei Zeitschriftenabonnements und Gewinnspielen kein Widerrufsrecht zugelassen sein soll. Desgleichen gilt für private Internetauktionen, die in einigen Mitgliedstaaten (zumindest in Deutschland) als normale Kaufverträge angesehen werden. Auch hier sollte eine nationale Abweichungsregelung vorgesehen werden;

### *Sonstige Verbraucherrechte in Bezug auf Kaufverträge*

23. begrüßt die Vorschläge zum Verbrauchsgüterkauf, da sie sich als „verkäuferfreundlich“ (Nacherfüllungsrecht, Leistungsfrist) erweisen;

24. sieht hingegen die Vorschläge im Bereich Sachmängel kritisch, insbesondere die Frist zur Geltendmachung von Sachmängeln;

### *Verbraucherrechte in Bezug auf Vertragsklauseln*

25. betrachtet die Vorschläge im Bereich AGB kritisch, da Teile der vorgeschlagenen Regelungen eine Verkürzung der Verbraucherrechte implizieren würden. Rechtliche Besitzstände in den Mitgliedstaaten dürfen nicht weiter unterschritten werden;

### *Schlussfolgerungen*

26. ist der Ansicht, dass der jetzt vorliegende Richtlinien-vorschlag noch nicht geeignet ist, das Vertrauen der Verbraucher in den grenzüberschreitenden Handel zu stärken. Im Gegenteil: Wenn mit dem vorgeschlagenen Rechtsakt das nationale Recht nach unten angepasst werden soll, um es mit den EU-Vorgaben konform zu machen, könnte dies sogar zu einer weiteren Schwächung der Verbrauchernachfrage führen, da geringere Verbraucherschutzstandards zu Zurückhaltung und Verunsicherung der Verbraucher führen könnten;

27. wendet sich nachdrücklich gegen eine umfassende Vollharmonisierung und erwartet, dass es auch in Zukunft möglich sein wird, dass Mitgliedstaaten über gemeinschaftsweit einheitliche Standards hinausgehen dürfen;

28. befürwortet daher einen differenzierten Ansatz, bei dem bei eher technischen Regelungen die Vollharmonisierung akzeptiert werden kann, im Übrigen aber Regelungsspielräume für die Mitgliedstaaten offenzuhalten sind. Dies würde ihnen auch die Möglichkeit eröffnen, rascher auf Fehlentwicklungen zu reagieren, als dies der europäische Gesetzgeber kann;

29. ist der Auffassung, dass ein integrierter Ansatz verfolgt werden sollte, bei dem Definitionen und Regelungen gefunden werden, die sich über die von dem Richtlinien-vorschlag erfassten Teilbereiche hinaus auch zur Verbesserung des übrigen Verbraucherbesitzstandes eignen;

30. geht beim jetzigen Verhandlungsstand davon aus, dass noch weiterer Klärungs- und Beratungsbedarf besteht. Bei den anstehenden Verhandlungen ist auf einen Ausgleich zwischen einem hohen Verbraucherschutzniveau und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu achten. Unverhältnismäßige Belastungen insbesondere mittelständischer Unternehmen sind ebenso zu vermeiden, wie ein Absinken des in einigen Mitgliedstaaten bereits sehr ausgeprägten Verbraucherschutzniveaus. Die Verhandlungen sollten auch genutzt werden, Verbraucherinformationen einheitlich einfacher und verständlicher zu gestalten;

31. sieht der weiteren Diskussion mit großem Interesse entgegen und wird sie positiv begleiten.

Brüssel, den 22. April 2009

Der Präsident  
des Ausschusses der Regionen  
Luc VAN DEN BRANDE