

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

**Zukünftige Entwicklung des europäischen Verbraucherrechts
- Bamberger Verbraucherrechtstage (2006)**

Bamberger Verbraucherrechtstage 20./21.02.06

Zukünftige Entwicklung des europäischen Verbraucherrechts

Statement Prof. Dr. Edda Müller, Vorstand Verbraucherzentrale Bundesverband

Einleitende Bemerkung zum Stellenwert des Verbraucherrechts und der Verbraucherpolitik in der Europäischen Union

Spätestens seit der Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrags durch Franzosen und Niederländer und einer weitgehend angebotsorientierten Umsetzung der Lissabonstrategie, die die Europäische Union zum weltweit 1. Wirtschaftsstandort machen will, steckt die **Europäische Union in einer Legimitationskrise**. Trotz offener Grenzen und eines einheitlichen Zahlungsmittels in den Kernländern der EU und trotz oder wegen immenser Anstrengungen der EU-Kommission, immer mehr Lebensbereiche regeln zu wollen, sind wir von einem Europa der Bürger weiter entfernt denn je.

Der **EU fehlt die politische Legitimation der Bürger**. Diese empfinden den politischen Entscheidungsprozess als eine „black box“, wozu die gut gemeinten internetbasierten Konsultationsstrategien der EU-Kommission ebenso beitragen wie die Strategien der „Co-regulation“, in denen die Kräfteverhältnisse der organisierten Partikularinteressen nicht etwa zum Ausgleich gebracht werden, sondern Gelegenheit erhalten, die zukünftige Politik des europäischen Gemeinwesens nach ihrer Interessenlage zu beeinflussen.

Die politische Legitimation der EU, d.h. die Teilhabe der europäischen Bürger am politischen europäischen Entscheidungsprozess wird angesichts der durch Sprachbarrieren behinderten öffentlichen Meinungsbildung vermutlich noch eine lange Zeit auf sich warten lassen. Die demokratische Teilhabe der Bürger wird trotz aller Verdienste des direkt gewählten EU-Parlaments durch die national gewählten

Regierungen praktiziert. Diese riskieren ständig in einem Spagat zwischen den kurzfristigen nationalen Interessen und den Prosperitätsversprechungen einer europäischen Wettbewerbspolitik, ihre demokratische Legitimation, d.h. die Unterstützung und Zustimmung ihrer Bürger und Wähler.

Was hat dies mit der zukünftigen Entwicklung des europäischen Verbraucherrechts zu tun?

Das europäische Verbraucherrecht regelt den Alltag der Bürger. Es regelt die Beziehungen der Verbraucher zur Welt der Produzenten von Waren und Dienstleistungen. Weil aber Verbraucher ihre Rolle als Konsumenten nicht von der als Bürger, als Arbeitnehmer und Menschen, die bestimmte durch Traditionen und Institutionen geprägte Werthaltungen haben, unterscheiden, geht eine Politik, die Verbraucherrechte normiert, über das reine Recht der Beziehungen zwischen den Wirtschaftssubjekte hinaus. Der Normierung von Verbraucherrechten kommt damit unter den institutionellen Bedingungen der Europäischen Union eine Ersatzfunktion für eine demokratische bürgerrechtliche Legitimation der EU zu.

Die **Bedeutung der Verbraucherpolitik und des Verbraucherrechts für die bürgerrechtliche Legitimation der europäischen Politik** hat insbesondere Norbert Reich herausgearbeitet. Er wendet sich gegen eine Verkürzung des Wirtschafts- und Verbraucherrechts auf Belange des Waren- und Kapitalverkehrs und weist darauf hin, dass der Verbraucher nicht nur als Wirtschaftssubjekt- oder Wirtschaftsobjekt auftritt, sondern von rechtlichen Regelungen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen in seinen sozialen und politischen Rechten und in seinen besonderen kulturellen Interessen betroffen ist¹.

Der gegenwärtige institutionelle Stellenwert der Verbraucherpolitik im Konzert anderer Politikfelder und im Rahmen der Lissabonstrategie ist weit davon entfernt den dargestellten Stellenwert der EU-Verbraucherpolitik zu erkennen.

¹ Vgl. Reich, Norbert: Bürgerrechte in der Europäischen Union, Baden-Baden, 1999, S. 48

Was folgt hieraus für die zukünftige Entwicklung des europäischen Verbraucherrechts?

Die Europäische Union versammelt Staaten und Völker, die trotz gemeinsamer kultureller Wurzeln durch erhebliche Unterschiede hinsichtlich ihrer verfassungsmäßigen Grundlagen, historisch gewachsenen Institutionen und Rechtsordnungen gekennzeichnet sind. Zum Beispiel prägt in Deutschland das im Grundgesetz verankerte Ziel der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse für alle Bürger die Erwartungen der Bürger an ihren Staat. Hieraus erklärt sich die erhebliche Skepsis vieler deutscher Verbraucher gegenüber der Privatisierung und Liberalisierung ehemals öffentlicher Infrastrukturleistungen. Auch wenn sich die Einstellungen der Bürger zu Fragen der staatlichen Verantwortung für die Daseinsvorsorge im Zuge der europäischen Politik ändern werden, wenn sich Institutionen, wie z.B. die Handwerksordnungen oder das Mess- und Eichwesen verändern und anpassen werden, so sollte dies immer unter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität und einer sorgfältigen Bewertung der Transaktionskosten bei von Veränderungen betroffenen Bürgern erfolgen.

Hinsichtlich des Verbraucherrechts bedeutet dies, dass der **Minimalharmonisierung im Wege von durch nationales Recht auszugestaltenden Richtlinien und dem Ziellandprinzip der Vorrang vor einer Maximalharmonisierung durch Verordnungen und dem Herkunftslandprinzip** zu geben ist.

Der Vorrang für ein der Lebensumwelt der Verbraucher nahes Verbraucherrecht folgt auch aus dem Ziel, für den Verbraucher ein klares, ein klagbares und überschaubares Recht zu schaffen und Rechtsunsicherheiten auf Seiten der Verbraucher und der Anbieter zu vermindern. Um die Verbraucherperspektive zu stärken, braucht der Verbraucherschutz eine eigenständige Rechtsgrundlage im EG-Vertrag. Es hat sich gezeigt, dass **Artikel 153 des EG-Vertrags keine hinreichende Rechtsgrundlage für einen effektiven Verbraucherschutz** darstellt. Der Verbraucherschutz ist bisher kein Hauptziel, sondern allenfalls notwendiges Beiwerk bei der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes.

Der **informativische Verbraucherschutz** ist einer der Hauptpfeiler der EU-Verbraucherpolitik. Das vom EuGH entwickelte **Verbraucherleitbild** vom

„durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbraucher“ mag als Zielgröße akzeptabel sein. Es bleibt jedoch solange eine Fiktion und führt zu einer Verkürzung der Wahrnehmung von Verbraucherrechten wie die tatsächlich vorhandenen Informationsasymmetrien zwischen Verbrauchern und Anbietern am Markt nicht wirksam beseitigt werden.

Deshalb muss die zukünftige Entwicklung des EU-Verbraucherrechts darauf gerichtet sein, nicht nur neue Informationsinstrumente zu schaffen, sondern dafür zu sorgen, dass die Informationen die Verbraucher transparent und strukturiert erreichen. Sie dürfen sich nicht in einem Informationswirrwarr verlieren, in dem die wichtigen Informationen verborgen bleiben oder nur schwer zu entdecken sind. Die Position der Verbraucher wird nicht dadurch gestärkt, dass man ihnen komplexe Produkte, wie z. B. Finanzdienstleistungen mittels einer Flut unsortierter Informationen zu erläutern versucht, die durch verschiedene Richtlinien vorgegeben werden. Es geht also nicht um ein Mehr an Informationen, sondern um eine Politik, die **für eine strukturierte, hilfreiche Informationsqualität sorgt.**

Ich will an zwei aktuelle Beispielen – der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der Revision der europäischen Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen - die derzeitige verbraucherpolitische Schieflage der EU-Politik illustrieren.

In der Diskussion über die **Dienstleistungsrichtlinie** wurde insbesondere das Herkunftslandprinzip thematisiert. Danach sollten Dienstleistungen europaweit nach den Regeln des Sitzlandes des Anbieters angeboten werden. Ziel war es also, die Unternehmen von der Mühe zu entlasten, sich über das Recht und die Gepflogenheiten in den Ländern zu informieren, in denen sie geschäftlich wirken wollen. In Kauf genommen wurde, dass damit die Mühe der Information über die unterschiedlichsten Rechtssysteme der Mitgliedsstaaten lediglich auf die Verbraucher verlagert wurde. Das Wort „Herkunftslandprinzip“ wurde von den Abgeordneten des EU-Parlamentes in erster Lesung aus der Richtlinie gestrichen und durch „Freizügigkeit für Dienstleistungen“ ersetzt. Ob sich damit das Prinzip und dessen Folgen aber wirklich erledigt haben, ist unklar. Zu befürchten ist vielmehr eine erhebliche Rechtsunklarheit und Rechtsunsicherheit, die wahrscheinlich in den folgenden Jahren die Gerichte bis hin zum Europäischen Gerichtshof beschäftigen wird. Die Verbraucher werden nicht selten die Betroffenen sein, ohne dass sie auch

nur annähernd in der Lage sein werden, die Rechtsfortentwicklung nachvollziehen zu können.

Ebenfalls gestrichen wurde die Verbraucherschutzklausel, die Mitgliedstaaten erlaubt hätte, der Tätigkeit von Dienstleistern aus Gründen des Verbraucherschutzes die Vorschriften des Ziellandes zugrunde zu legen. Begründet wurde diese Entscheidung mit der Gefahr, dass Verbraucherschutzstandards als Einfallstor für Protektionismus genutzt werden könnten. Hier offenbart sich ein einäugiges Verständnis des europäischen Binnenmarktes, bei dem offensichtlich der Marktzugang nur für die Anbieterseite erleichtert werden soll, während die Interessen der Konsumenten außen vor bleiben. Ich meine, wer Verbraucherschutz als Protektionismus bezeichnet, hat nicht begriffen, dass die Wirtschaft ohne das Vertrauen der Verbraucher nicht florieren kann.

Ein besonders eklatantes Beispiel für die Missachtung kultureller Werte und verfassungsrechtlicher Grundsätze der Mitgliedstaaten stellt die

Revision der europäischen Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ dar.

Die Europäische Kommission will hiermit die Werberegeln für audiovisuelle Medien, also Fernsehen und Online-Dienste liberalisieren und bezahltes **Product-Placement** zulassen.

Medien sind bekanntlich die vierte Gewalt in demokratisch verfassten Gesellschaften. Aus dem in unserer Verfassung verankerten Gebot der Meinungsfreiheit ergibt sich die Verpflichtung zur Sicherstellung der Medienvielfalt und zum Schutz der Arbeit der Medien allein nach journalistischen Grundsätzen. Hieraus ergibt sich die Ablehnung jeder Vermischung von Information und Meinung ebenso wie der Verquickung von kommerziellen Interessen der Werbewirtschaft mit der Programmgestaltung.

Die Medien sollten von der EU-Politik nicht als Ware behandelt werden nach dem Motto: „Wer zahlt schafft an“. Was wir auch künftig brauchen, sind klare Trennlinien zwischen der Werbefinanzierung und der inhaltlichen Programmgestaltung. Das gilt für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ebenso wie für den Kommerzfunk.

Schlußbemerkung

Angesichts der Bürgerferne der EU-Politik kommt der künftigen EU-Verbraucherpolitik und des EU-Verbraucherrechts eine wichtige bürgerrechtliche Legitimationsfunktion zu. Erst wenn der EU-Binnenmarkt auch zu einem EU-Verbrauchermarkt wird, und wenn die Verbraucher nicht nur als Wirtschaftssubjekte sondern als Träger sozialer und politischer Rechte sowie kultureller Interessen und Werthaltungen verstanden werden, wird es möglich sein, die Europäische Union zur politischen Heimat aller EU-Bürger zu machen. Das hierzu notwendige Maß an Regeln für eine größtmögliche Konvergenz und Einheitlichkeit und der notwendigen Vielfalt in der Ausgestaltung von Zielen wird noch zu finden sein. Ich würde mir wünschen, dass die Rechtswissenschaft mit hilft, die Wege hierzu aufzuzeigen.