

Eurokolleg

46 (2003)

Europäische Verbraucherpolitik

Von angemessenen Preisen zum Binnenmarkt der Verbraucher

Von Anne-Lore Köhne und Eva Günther

- Der lange Weg der europäischen Verbraucherpolitik
- Für eine vorausschauende Lebensmittelpolitik
- Umfassende Konzeptionen für sichere Produkte
- Faire Geschäftspraktiken
- Verbraucherrechte ohne Grenzen
- Ausblick und Links im Internet

Zusammenfassung:

1. Der Verbraucherschutz führte in der EU lange Zeit ein Schattendasein. Erst in den 90er Jahren wurde der Verbraucherschutz als Gemeinschaftspolitik anerkannt und eine eigenständige Generaldirektion für Verbraucherschutz bei der EU-Kommission eingerichtet. Die Durchsetzung der Verbraucherinteressen muss mit sehr begrenzten Ressourcen erfolgen und sich gegen das Übergewicht der Anbieterlobby und eine Marginalisierung des Verbraucherschutzes insbesondere in Kommission und Rat zur Wehr setzen. Nur begrenzt konnte der Verbraucherschutz seine Funktion als Querschnittsaufgabe durchsetzen, welche die Einflussnahme auf Entscheidungen in zahlreichen verbraucherrelevanten Politikbereichen von Lebensmitteln über sichere Produkte bis hin zu Dienstleistungen wie Gesundheitsangebote oder Energie umfasst.

2. Charakteristisch für die bisherige Verbraucherpolitik ist ihre Dominanz bei den Lebensmitteln. Breiten Raum nehmen dabei die Kennzeichnungsvorschriften ein. Besonders umstritten ist, inwieweit Verbraucher über den Einsatz neuartiger Technologien wie Gentechnik informiert werden sollen. Erkennbar ist ein Trend zur umfassenderen Kennzeichnung mit einer zunehmenden Einbeziehung ökologischer, sozialer und ethischer Komponenten.

3. Ausgelöst durch die BSE-Krise und andere Lebensmittelskandale zeichnet sich zur Zeit eine grundlegende Wende in der europäischen Verbraucherpolitik ab. Angestrebt wird ein umfassendes und einheitliches Konzept des Verbraucherschutzes mit Verankerung des Vorsorgeprinzips, das Sicherheit „vom Erzeuger zum Verbraucher“ gewährleisten soll. Das Schwergewicht liegt aber erneut bei der Lebensmittelsicherheit.

4. Beim wirtschaftlichen und rechtlichen Verbraucherschutz besteht demgegenüber erheblicher Nachholbedarf. Kennzeichnend für den Verbraucherschutz bei Produkten sowie beim Vertragsrecht war anfangs eine relativ isolierte Herangehensweise, die vielfach nur eng begrenzte Tatbestände wie z.B. Haustürgeschäfte regelte. Mit der Realisierung des Binnenmarkts werden aber verstärkt horizontale Ansätze wie Produkthaftung oder die Verankerung des Lauterkeitsprinzips verfolgt.

5. Bei der Harmonisierung von Dienstleistungen blieben Verbraucherbelange weitgehend unberücksichtigt und wurden allenfalls „nachgeschoben“. Vorrangiges Ziel waren die Liberalisierung der Märkte und die Schaffung des Binnenmarktes für Anbieter. Hier be-

steht ein wesentliches Problem darin, dass der Binnenmarkt nicht funktioniert und eine einseitige „Veranstaltung der anbietenden Wirtschaft“ ist.

6. Mit Nachdruck soll daher der Binnenmarkt für Verbraucher realisiert werden. Dazu müssen die rechtlichen Bedingungen stärker vereinheitlicht werden. Umstritten ist dabei, ob dies im Rahmen einer Maximal- oder wie bisher einer Mindestharmonisierung erfolgen wird. Außerdem sind Verbraucherinteressen systematisch in alle einschlägigen Politikbereiche der EU zu integrieren. Entsprechend der Zielsetzungen des „Weißbuchs für gutes Regieren“ („Weißbuch für Good Governance“) sollen die Verbraucherverbände in die Entscheidungsprozesse der EU-Politik einbezogen werden.

Der lange Weg der europäischen Verbraucherpolitik

Verbraucherschutz war in der EU zunächst de facto nicht existent.

In den Anfängen der EU, die hier mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge festgemacht werden sollen, war Verbraucherschutz noch eine ungewohnte Vokabel und Verbraucherpolitik kein Arbeitsbereich von nationalen Regierungen, geschweige denn im europäischen Institutionsgefüge. Im Artikel 39 des EWG-Vertrags wird lediglich erwähnt, dass die Versorgung der Verbraucher sicherzustellen und diese zu angemessenen Preisen zu beliefern seien. Die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse in Europa hat die Situation für die Verbraucher indes grundlegend verändert. Statt Mangel kennzeichnet heute Überfluss die Versorgungsgrundlage. Mit dem Wachstum der Märkte entstand zunehmend Bedarf an Regelungen und Maßnahmen, um dem Verbraucher, der am Markt de facto der strukturell schwächere Part ist, in die Lage zu versetzen, die ihm nach dem Marktmodell eigentlich zustehende Marktlenkungsrolle zumindest tendenziell wahrzunehmen.

Bis allerdings auf europäischer Ebene ein eigener **Verbraucherschutzkommissar** eingesetzt wurde, dauerte es mehr als vier Jahr-

zehnte (vgl. Kasten 1, S. 3). 1968 wurde in der Generaldirektion Wettbewerb ein Fachdienst für verbraucherrelevante Fragen geschaffen, dessen Aktivitäten noch relativ begrenzt waren. Daraus ging vier Jahre später die „Dienststelle für Umwelt und Verbraucherschutz“ hervor, die dann zu einer Generaldirektion „Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit“ aufgewertet wurde, in der eine eigene Direktion für „Schutz und Förderung der Verbraucherinteressen“ zuständig war. Da zu diesem Zeitpunkt der Umweltschutz einen hohen Stellenwert hatte, führte der Verbraucherschutz weiterhin ein relatives Schattendasein in der EU-Kommission.

1995 erhielt die Dienststelle immerhin den Rang einer Generaldirektion, aber erst 1997 zusätzlich Kompetenzen auch für den Gesundheitsschutz. So wurde unter anderem erreicht, dass Ende 1998 eine stabilere Förderungspraxis für die europäischen Verbraucherorganisationen festgelegt wurde. Als Reaktion auf eine Reihe von Skandalen rund um Lebensmittel (BSE u.a.) wurde schließlich 1999 ein Kommissar für Verbraucherschutz eingesetzt, dessen Generaldirektion mit erheblichen zusätzlichen

Kompetenzen sowie finanziellen und personellen Ressourcen für den Gesundheits- und Lebensmittelbereich ausgestattet wurde.

Ein Beratungsgremium für die Kommission wurde bereits 1962 der **Kontaktausschuss der Verbraucher der EG**, der im Laufe der Jahre mehrmals umorganisiert und umbenannt wurde. Bis 1989 konnten die Ausschüsse allerdings nur sehr begrenzten Einfluss ausüben, da ihre Zu-

sammensetzung sehr heterogen und mit schließlich 45 Mitgliedern eine effiziente Arbeitsweise nicht mehr möglich war. Die Konsequenz war die Einrichtung eines **Verbraucherausschusses** (Consumer Committee) im Jahre 1995 mit je einem Mitglied aus jedem Mitgliedstaat sowie einem Vertreter der von der Kommission als europäische Verbraucherorganisationen anerkannten Verbände. Der Ausschuss wird von der Kommission einberufen und gelei-

Kasten 1: Verbraucherschutz in der EU

1968	Schaffung eines Fachdienstes für verbraucherrelevante Fragen in der Generaldirektion Wettbewerb
1975	Erstes Aktionsprogramm zum Schutz der Verbraucher mit Formulierung der fünf fundamentalen Rechte der Verbraucher
1976	Kosmetik-Richtlinie
1979	Richtlinie zur Etikettierung von Lebensmitteln
1984	Richtlinie über irreführende Werbung
1985	Richtlinie über Haustürgeschäfte Produkthaftungs-Richtlinie
1986	Verbraucherkredit-Richtlinie
1987	Einheitliche Europäische Akte mit der Verpflichtung, beim Binnenmarkt von einem hohen Verbraucherschutzniveau auszugehen
1988	Spielzeug-Richtlinie
1990	Pauschalreise-Richtlinie
1991	Der Vertrag von Maastricht erhebt den Verbraucherschutz in den Rang einer Gemeinschaftspolitik.
1992	Produktsicherheits-Richtlinie Richtlinien über die Kennzeichnung und Packungsbeilage sowie über die Werbung für Humanarzneimittel
1993	Richtlinie über missbräuchliche Klauseln
1994	Richtlinie über Teilzeitwohnrechte
1996	„Grünbuch über Finanzdienstleistungen und Verbraucher“
1997	Fernabsatz-Richtlinie Richtlinie über grenzüberschreitende Überweisungen Richtlinie über vergleichende Werbung
1998	Richtlinie über Unterlassungsklagen
1999	Einrichtung der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz Richtlinie zum Verbrauchsgüterkauf und zu Verbrauchsgütergarantien
2000	Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit E-Commerce-Richtlinie
2001	„Grünbuch zum Verbraucherschutz in der EU“ Einrichtung des EEJ-NET („European Extra-Judicial Network“) und des auf Finanzdienstleistungen beschränkte FIN-NET zur außergerichtlichen Streitbeilegung
2002	Richtlinien über Versicherungsvermittlung und Fernabsatz von Finanzdienstleistungen

tet. Die Sitzungen bieten ein Forum für Gedankenaustausch zwischen der Kommission und der Verbraucherschaft. Dabei wird nicht nur der für Gesundheit und Verbraucherschutz zuständige Kommissar und seine Generaldirektion einbezogen, sondern andere Kommissare und Generaldirektionen, deren Aktivitäten Verbraucherinteressen berühren.

Das erste verbraucherpolitische Programm von 1975 formulierte die fünf fundamentalen „Rechte der Verbraucher“, die allerdings lediglich deklaratorischen Charakter hatten.

1975 wurde ein **erstes verbraucherpolitisches Programm** der EG-Kommission verabschiedet. Das „Programm zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher“ beinhaltet im Kern die sogenannten **fundamentalen Rechte der Verbraucher**:

- das Recht auf Schutz von Gesundheit und Sicherheit des Verbrauchers
- das Recht auf Schutz der wirtschaftlichen Interessen
- das Recht auf Wiedergutmachung erlittenen Schadens
- das Recht auf Unterrichtung und Bildung
- das Recht auf Vertretung bzw. das Recht, gehört zu werden.

Diese Rechte waren allerdings nicht einklagbar. Sie waren vielmehr **Absichtserklärungen** und hatten deklaratorischen Charakter – so wie die von John F. Kennedy vor dem US-Kongress im Jahre 1962 erstmals verkündeten Verbraucherrechte, die später von nachfolgenden US-Präsidenten und dem Weltverband der Verbraucherverbände – damals IOCU, heute: Consumers International (CI) – ergänzt wurden.

Wenn auch dem Endverbraucher diese „Grundrechte“ nicht bewusst sind, fanden sie doch Niederschlag sowohl in der Weiterentwicklung der EG-Vertragsgestaltung (vgl. Kasten 2, S. 5) als auch auf glo-

baler Ebene als **UN-Richtlinien für Verbraucherschutz** (Resolution der UN-Vollversammlung, April 1985). Letztere spielen nicht nur eine wichtige Rolle bei den Bemühungen um den Aufbau von Verbraucherschutz in Entwicklungsländern, sondern aktuell im europäischen Rahmen bei der Vorbereitung der Kandidatenländer für die Mitgliedschaft in der EU, und wurden 1998 noch um Richtlinien zum „nachhaltigen Verbrauch“ ergänzt.

Dem ersten 5-Jahres-Programm folgten eine Reihe weiterer verbraucherpolitischer Aktionspläne für unterschiedliche Zeiträume; der letzte betraf die Jahre 1999 – 2001. Die danach im Laufe des Jahres 2002 verabschiedete „**Verbraucherpolitische Strategie 2002 – 2006**“ ist aus Sicht der Kommission Ausdruck dafür, dass die EU-Verbraucherpolitik an einem Scheideweg steht.

Das neue Programm soll

- einen „kohärenten Orientierungsrahmen“ vorgeben und eine gezielte, systematische **Berücksichtigung von Verbraucherinteressen in allen Politikfeldern** durchsetzen;
- Verbraucher sollen konkret und spürbar von den **Vorteilen des Binnenmarkts** und des Euro **profitieren**;
- ein gleichmäßig hohes **Verbraucherschutzniveau**, die wirksame Durchsetzung von **Verbraucherschutzvorschriften** und eine stärkere Einbeziehung der **Verbraucherverbände** erreichen.

Die Verbraucherverbände haben die neue Strategie grundsätzlich begrüßt. Gleichzeitig wird die Gefahr gesehen, dass eine **Ver einheitlichung der Verbraucherstandards** national zu einer Absenkung des Schutzniveaus führen kann.

Eine starke Lobby für Verbraucherinteressen

Verbraucherinteressen müssen europaweit organisiert werden.

Ein entscheidender Fortschritt für die Verbraucher liegt neben dem zusätzlich zugestandenem Recht auf Information und Aufklärung in der ausdrücklichen Zusicherung, das Recht auf **Bildung von Vereinigungen zur Wahrung der Interessen der**

Verbraucher zu fördern. Damit ist den organisierten Verbraucherinteressen nicht nur eine angemessene Anerkennung zuteil geworden, sondern auch größere Verantwortung zugewachsen.

Kasten 2: Verbraucherschutz im EU-Vertrag

Die entscheidende Aufwertung in den Rang einer Gemeinschaftspolitik erfuhr der Verbraucherschutz mit der Formulierung eines eigenständigen Artikels und Titels im Vertrag von Maastricht (1992) und insbesondere im Vertrag von Amsterdam (1997).

Artikel 95 – Angleichung der Rechtsvorschriften

1. Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützte neuen Entwicklungen.

Artikel 153 – Verbraucherschutz

1. Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Gemeinschaft einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechts auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.

2. Den Erfordernissen des Verbraucherschutzes wird bei der Festlegung und Durchführung der anderen Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen Rechnung getragen.

[...]

5. Die nach Absatz 4 beschlossenen Maßnahmen hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Diese Maßnahmen müssen mit diesem Vertrag vereinbar sein. Sie werden der Kommission mitgeteilt.

Die **älteste Verbraucherorganisation** auf europäischer Ebene wurde vor 40 Jahren als gemeinsames Büro von den nationalen Verbraucherverbänden der damaligen Mitgliedstaaten in Brüssel gegründet. Dieses „**Europäische Büro der Verbrauchervereinigungen**“ („Bureau Européen des Unions de Consommateurs“, BEUC) hat sich zwischenzeitlich zu einem Verband mit 36 auf nationaler Ebene tätigen Mitgliedern aus allen EU-Mitgliedstaaten, dem Europäischen Wirtschaftsraum (Schweiz, Island, Norwegen) und aus den Reihen der Kandidatenländer (Polen, Slowenien, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Zypern) und darüber hinaus Mazedonien entwickelt.

Seine **zentrale Aufgabe** besteht darin, im Interesse der Verbraucher Einfluss auf die EU-Politik zu nehmen und den europäischen Verbrauchern Gehör zu verschaffen. Das ist in Anbetracht der großen Zahl von Interessenvertretern aller Art auf europäischer Ebene (das Wallstreet Journal hat schon vor zwei Jahren ca. 10.000 gezählt) ein ehrgeiziges Ziel: Mit einem Stab von

ca. 20 Mitarbeitern müssen überzeugende Argumente vorgewiesen oder erarbeitet und ein überdurchschnittliches Maß an Engagement und Kreativität mitgebracht werden, um im Wettbewerb mit der finanziell wie personell weitaus üppiger ausgestatteten Anbieterlobby mithalten zu können. Die **nationalen Mitgliedsverbände** bieten in diesem schweren Geschäft einen starken Rückhalt und Grund zu gesundem Selbstbewusstsein durch direkte oder indirekte Mitgliedschaften von Verbrauchern, persönliche Beratungskontakte und Verbindung mit den Abonnenten und Lesern ihrer Magazine sowie über das Internet.

Die **gemeinsame Haltung** zu zentralen und grundlegenden verbraucherpolitischen EU-Initiativen wird von der Mitgliederversammlung festgelegt, die zwei Mal jährlich stattfindet. Zwischen diesen Treffen entscheidet der 8-köpfige Vorstand; für die Meinungsbildung werden auf elektronischem Wege die Stellungnahmen der Mitglieder eingeholt. Bei komplexeren Themen werden vorbereitend Workshops mit

Die Lobbyarbeit muss in Brüssel mit begrenzten Ressourcen auskommen.

Experten durchgeführt oder Gutachten in Auftrag gegeben.

Die Positionen des BEUC werden normalerweise im Konsens festgelegt. Erhöhter Abstimmungs- und Diskussionsbedarf besteht insbesondere, wenn eine Absenkung nationaler Schutzstandards befürchtet wird oder wenn die nationalen Systeme strukturelle Unterschiede aufweisen. Dies gilt beispielsweise für die Frage, ob Sachverhalte – wie in Deutschland – vorwiegend durch Gesetze geregelt werden sollen oder ob verstärkt auf den Dialog zwischen Verbraucher- und Anbieterseite sowie freiwillige Vereinbarungen gesetzt werden soll.

Der weitaus größte Teil des **BEUC-Haushalts** besteht aus Mitgliedsbeiträgen (zur Zeit ca. 65 %). Ohne den sicheren Grundstock der Mitgliederfinanzierung hätte es keine kontinuierliche, unabhängige Verbraucherinteressenvertretung in Brüssel geben können – waren doch die Zuschüsse, die die EG-Kommission zur Verfügung stellte, unstet und an die Abwicklung von Projekten geknüpft, die in erster Linie im Interesse der Kommission lagen. Außerdem gab es um die Höhe des Verbraucherhaushalts bis 1999 über Jahre hinweg ein sich ständig wiederholendes Kräftespiel

zwischen Kommission, Ministerrat und Europäischem Parlament: Während der Finanzierungsvorschlag der Kommission etwa eine der Vorjahreshöhe entsprechende Summe vorsah, strich der Ministerrat den Etatposten rigoros zusammen. Nur durch massive Intervention des Europäischen Parlaments gelang es schließlich, die ursprünglich vorgesehene Etatsumme oder gar eine höhere zu erreichen.

Mit dem **rechtlichen Rahmenplan** zur Finanzierung der EU-Aktivitäten zugunsten der Verbraucher wurde dieser Zustand im Jahr 2000 beendet. Demnach muss zwar weiterhin ein jährlicher Antrag auf Bezuschussung gestellt werden, aufgrund der rechtlichen Grundlage ist aber eine Mitfinanzierung – wenn auch in variabler Höhe – gesichert, vorausgesetzt die darin festgelegten Kriterien werden erfüllt.

1999 wurde der **AEC (Association of European Consumers)** gegründet, ein europäischer Zusammenschluss von inzwischen 33 meist regional tätigen Verbraucherorganisationen aus 17 Ländern der EU sowie aus Staaten in Mittel- und Osteuropa. Ihr Schwerpunkt liegt auf ökologischen und sozialen Fragestellungen des Verbraucherschutzes.

Den Umfang des europäischen Verbraucherhaushalts sichert seit dem Jahr 2000 ein rechtlicher Rahmenplan.

Tatkräftige Unterstützung durch das Europäische Parlament

Der positiven Rolle, die das europäische Parlament in Zusammenhang mit der Budgetfestlegung für die Verbrauchervertretung spielte, entsprach auch die Aufmerksamkeit, mit der Verbraucherinteressen in der politischen Diskussion bedacht wurden. Dies lag nicht zuletzt an der Tatsache, dass ein Parlamentsausschuss für die Verteidigung von Verbraucherinteressen zuständig war – der **Ausschuss für Umwelt, Volksgesundheit und Verbraucherschutz**, der sich mit Verbraucherpolitik als einer Einheit befasste.

Nach den letzten Europa-Wahlen 1999 zeichnete sich bei der Neustrukturierung des Parlaments zunächst eine Abkopplung der Zuständigkeit für Lebensmittel und Gesundheit ab, gegen die die Verbraucher-

lobby Sturm lief. Zwar kam diese befürchtete Aufteilung von Verbraucherezuständigkeit nicht zustande, aber es folgte eine **Verlagerung aller rechtlichen Verbraucherschutzangelegenheiten** in den Ausschuss für Rechtsfragen, in dem Verbraucherfragen eine sehr untergeordnete Rolle spielen.

Für die **Minderachtung von Verbraucherinteressen** sei als Beispiel aus jüngster Zeit sei auf die Empfehlung des Ausschusses für das Parlament verwiesen, die die Behandlung unverlangt zugesandter E-Mails – des sogenannten „Spammings“ – betrifft: Entgegen dem Vorschlag der Kommission, Werbung per E-Mail beim Endverbraucher nur zu gestatten, wenn dieser sich ausdrücklich damit einverstanden

Das Europäische Parlament hat die Zuständigkeiten für Verbraucherfragen gebündelt, allerdings wurden die rechtlichen Angelegenheiten ausgelagert.

den erklärt, entschied sich der Ausschuss – und im Anschluss daran in erster Lesung auch das Parlament – dem Verbraucher aufzuerlegen, unerwünschte E-Mails abzuwehren, indem man dem Versender die Zustellung ausdrücklich untersagt. Eine extrem verbraucherunfreundliche Entscheidung, die nicht nur den Verbraucher zum Handeln zwingt, sondern ihm auch bei dem zu erwartenden Ansturm von – für den Anbieter preiswerten – Werbe-E-Mails erheblich Zeit kostet und Gebühren verursacht. Es bedurfte intensiver Lobbyarbeit der Verbrauchervertretungen auf europäischer und nationaler Ebene, um in der entscheidenden Abstimmung des EU-Parlaments doch noch eine Mehrheit für die verbraucherfreundliche Lösung zu erreichen, so dass der Kommissionsvor-

schlag zum Tragen kam, dem auch der Ministerrat zugestimmt hatte.

Ein weiterer Nachteil, der mit der Veränderung der Ausschussstruktur des Parlaments einherging, war der **Wegfall der interparlamentarischen Gruppe „Verbraucherangelegenheiten“**. Seine Mitglieder, die den unterschiedlichen Fraktionen angehörten, nutzten die Gelegenheit, mit Vertretern der Verbraucher in einen intensiveren Kontakt über ausstehende verbraucherrelevante Politik zu diskutieren, als dies im formalen Ablauf der Rechtsprechungsverfahren möglich ist. Gegen Ende des Jahres 2002 gelang es durch Unterstützung der Sozialisten, Liberalen und Grünen im Europäischen Parlament, diese Gruppe wieder zu installieren.

Verbraucherschutz darf nicht ins Abseits gedrängt werden

Eine unerwartete neue negative Entwicklung der strukturellen Gegebenheiten in der europäischen Verbraucherpolitik vollzog sich 2002 am Ende der spanischen Präsidentschaft: Auf dem Gipfel von Sevilla wurde die Struktur der Räte neu geordnet. Der **Verbraucherschutz** wurde vom Binnenmarktrat zum **Rat für Beschäftigung, Soziales und Gesundheit** verlagert. Die Zuordnung zum Ministerrat für Binnenmarkt seit 1993 war für verbraucherpolitische Fragestellungen ein angemessener Platz, da die meisten rechtlichen Regelungen die Verbraucher betreffend eng mit Binnenmarktfragen verbunden und die dafür zuständigen Minister der nationalen Regierungen in der Regel auch zuständig für die Verbraucherpolitik im eigenen Lande sind.

Mit dieser Umstrukturierung befürchtet die Verbraucherlobby eine **Marginalisierung der Verbraucherpolitik in der EU**, da die Etablierung eines einheitlichen Politikbereiches noch stärker als bisher erschwert wird und die für Verbraucher relevanten Entscheidungen von Regierungsvertretern getroffen werden, die in ihren Heimatländern nicht für diesen Bereich verantwortlich sind. Wenngleich auch mehrere Minister zu den entsprechenden Räten zugelas-

sen sind, ist die mangelnde Fokussierung auf Verbraucherthemen ein Zeichen abnehmender Bedeutungsbeimessung.

Die Entscheidung über diese neue Ratsstruktur fiel **ohne jegliche vorherige Konsultation der betroffenen Verbraucherkreise**, der die Verbraucherinteressen vertretenden Organisationen. Das ist um so verwunderlicher, als in dem gerade veröffentlichten verbraucherpolitischen Strategiepapier und in einer Reihe weiterer Veröffentlichungen und Dokumente der EU-Kommission die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Entscheidungen der europäischen Politik als ein besonders anzustrebendes Ziel formuliert wurde. Kommissionspräsident Prodi hatte kurz nach seinem Amtsantritt mit dem **„Weißbuch für gutes Regieren“** („Weißbuch für Good Governance“) neue Ansprüche an das europäische Regieren gestellt und neben der stärkeren Konsultation von Nichtregierungsorganisationen u.a. höhere Transparenz von Entscheidungen, besseren Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie einfachere, verständlichere und flexiblere Regulierungen in Aussicht gestellt.

Im **„Grünbuch für Verbraucherschutz“**, das die Mitglieder der Kommission im Oktober

In der Verlagerung des Verbraucherschutzes zum Rat für Beschäftigung, Soziales und Gesundheit sieht die Verbraucherlobby eine Marginalisierung von verbraucherpolitischen Themen.

Eine Maximalharmonisierung kann zu einer Absenkung des Verbraucherschutzniveaus führen.

2001 verabschiedeten, wurden ähnliche Ziele wie in der neuen verbraucherpolitischen Strategie der Kommission formuliert. Dass diese Ziele nicht nur bei der Entscheidung des Gipfels über die **Ratsstruktur** keine Beachtung fanden, sondern auch andere europäische Maßnahmen im Widerspruch dazu stehen, zeigt der tagesgleich mit dem „Grünbuch für Verbraucherschutz“ im Oktober 2001 veröffentlichte **Verordnungsentwurf zur Verkaufsförderung**. Während im Grünbuch eine Reihe von Optionen für zukünftige Regelungsmechanismen zum fairen Umgang im Handel vor- und zur Diskussion gestellt werden, will der Verordnungsentwurf verbindliche Vorschriften für alle Mitgliedstaaten festlegen, die mit ihrer Verabschiedung ohne Abweichung in allen Mitgliedstaaten Geltung erlangen, ohne dass eine hinreichende Konsultation mit Verbrauchern über die Auswirkungen in den Mitgliedstaaten erfolgt ist.

Kernpunkt der angestoßenen Diskussion ist der Vorschlag, Verbraucherschutzregelun-

Zukunftsgeeignete Regulierungsverfahren im europäischen Verbraucherschutz dürfen die bisherigen nationalen und europäischen Errungenschaften der Verbraucherpolitik nicht leichtfertig in Gefahr zu bringen.

gen nicht mehr in Einzelrichtlinien zu formulieren, die ein Mindestmaß an Verbraucherschutz vorschreiben, aber darüber hinausgehende Regelungen einzelner Mitgliedsregierungen zulassen (**Mindestharmonisierung**). Statt dessen soll eine **Obergrenze für den Verbraucherschutz** vorgeschrieben werden, die von allen gleichermaßen einzuhalten ist (**Maximalharmonisierung**).

Diese neu gesetzte Zielvorgabe der Kommission soll dazu führen, dass Verbraucher wie Anbieter den Binnenmarkt mehr nutzen als dies bisher der Fall ist, d.h. Waren und Dienstleistungen häufiger grenzüberschreitend handeln. Die bisherige Zurückhaltung der Verbraucher schreibt man der Tatsache zu, dass die unterschiedlichen

Verbraucherschutzregeln in den Mitgliedstaaten den Akteuren nicht bekannt sind, und deshalb – aus Furcht vor eventuell schlechteren Regelungen als im eigenen Land – Transaktionen über die Grenzen hinweg unterbleiben.

Verbraucherschutzregeln in den Mitgliedstaaten den Akteuren nicht bekannt sind, und deshalb – aus Furcht vor eventuell schlechteren Regelungen als im eigenen Land – Transaktionen über die Grenzen hinweg unterbleiben.

Der Binnenmarkt für Verbraucher erfordert ein hohes Schutzniveau

Der Binnenmarkt muss sich von einer „Veranstaltung“ der anbietenden Wirtschaft zu einem Binnenmarkt für Verbraucher entwickeln.

Der seit Ende 1992 vollendete Binnenmarkt sei in den ersten 10 Jahren seines Bestehens weitgehend eine „Veranstaltung“ der anbietenden Wirtschaft geblieben, konstatierte Verbraucherkommissar Byrne auf der Jahresversammlung der Verbraucherorganisationen im Herbst 2002 in Brüssel. Der Binnenmarkt soll deshalb durch eine stärkere Einbeziehung der Verbraucher und Bürger in die Entscheidungsprozesse der EU und eine Harmonisierung der rechtlichen Bedingungen einheitlicher und damit attraktiver für Verbraucher gestaltet werden.

Gleiche Regelungen in allen Mitgliedstaaten der EU sind ohne Zweifel ein grundsätzlich erstrebenswertes Ziel. Aber es

kommt dabei darauf an, auf welchem **Verbraucherschutzniveau** sie festgelegt werden und ob die Möglichkeit besteht, auf sich verändernde Situationen am Markt flexibel und zugunsten der Verbraucherinteressenslage zu reagieren.

In einem umfassenden Bericht hat der Kommissar für Binnenmarkt, Bolkestein, Mitte des Jahres 2002 festgestellt, dass insbesondere der **Binnenmarkt für Dienstleistungen** nicht funktioniert. Als Ursache dafür machte er u.a. nationale Regelungen aus, die – als Verbraucherschutzmaßnahmen deklariert – tatsächlich protektionistische Ziele verfolgen und so einem funktionierenden Binnenmarkt als störende Hindernisse im Wege stehen.

Diese Tatbestände sind auch von Seiten der Verbraucherinteressenvertretung unbestritten. Bei der Diskussion um das **deutsche Reinheitsgebot für Bier** definierte die Anbieterseite dies hartnäckig als Verbraucherschutzregelung. Tatsächlich handelte es sich um eine finanzpolitische Maßnahme und den Versuch, den deutschen Markt vor Konkurrenz aus dem Ausland abzuschotten. Nachdem sich erwies, dass das Reinheitsgebot nach „erzwungener“ Zulassung ausländischer Biere mit anderen Rezepturen auf dem deutschen Biermarkt als Werbeargument erfolgreich genutzt werden konnte, verstummten denn auch die besorgten Äußerungen der Branche um den gesundheitlichen Verbraucherschutz.

Aufgabe der Verbraucherpolitik ist es daher zu identifizieren, was ein nicht notwendiges Hindernis im Binnenmarkt darstellt und welche Regelungen und Maßnahmen zum Schutz berechtigter Verbraucherinteressen bestehen bleiben müssen. Das kann von einem Mitgliedstaat zum andern vor dem Hintergrund nationaler Rechtssysteme und Kulturen unterschiedlich aussehen. Deshalb sollten die nationalen Verbraucherorganisationen in der Phase ein entscheidendes Wort mitreden, in der die „Sortierung“ vorgenommen wird.

Verbraucherschutz als Hemmnis für den Binnenmarkt?

Verbraucherinteressen müssen in alle EU-Politiken integriert werden

Verbraucherschutz ist sowohl ein eigener Politikbereich als auch eine **Querschnittsaufgabe**. Dem trug die EU Rechnung, indem sie im Amsterdamer Vertrag im Artikel 153 festlegte, dass Verbraucherinteressen in allen Gemeinschaftspolitikbereichen zu berücksichtigen seien (vgl. Kasten 2, S. 5).

In der Praxis ist dieses Ziel allerdings bisher kaum erreicht. Eine Einflussnahme auf Entscheidungen, z.B. in den Bereichen Verkehr, Energie, Agrarpolitik, Wettbewerb und Handel, die durchaus Auswirkungen auf Verbraucher haben, war bisher nicht vorgesehen. Das soll mit dem geplanten neuen Regierungsstil in Europa nun anders werden: Die **Beteiligung von Verbraucherverbänden** als anerkannter Vertretung der Zivilgesellschaft ist im „Weißbuch für gutes Regieren“ ebenso exponiert gefordert wie in der Arbeit des Konvents, der die Schaffung einer europäischen verfassungsrechtlichen Ordnung zum Auftrag hat. Und die verbraucherpolitische Strategie der Kommission für die Jahre 2002–2006 hat sie als eines von drei mittelfristigen Zielen aufgenommen.

Die **Einbeziehung des Bürgers** als Akteur, als „stakeholder“, in den europäischen Ge-

staltungsprozess wird allerdings nicht einfach umzusetzen sein: Sie bedeutet die **Bereithaltung eines Ressourcenpotenziales**, über das die Verbraucherinteressenvertretung zur Zeit nicht verfügt. Experten aus den Verbraucherverbänden müssen an einer Vielzahl von Einzelfragen mitarbeiten, sowohl im gesetzgeberischen Bereich wie in den neuen Koregulierungsmechanismen, die ergänzend in Form von Dialogen und Verhandlungsführungen ins Auge gefasst werden.

Die Erfahrungen mit **Pilotvorhaben in der Dialogführung zwischen Anbieter- und Verbraucherseite** auf europäischer Ebene sind nicht ermutigend, weil Aufwand und Ergebnis in keinem akzeptablen Verhältnis stehen und die Einhaltung der Verpflichtungen auf Anbieterseite entweder nicht oder noch nicht gewährleistet wurde, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen sollen:

- Die freiwillige Vereinbarung zwischen den europäischen Verbraucherverbänden und dem Europäischen Handelsverband im Rahmen der Einführung des Euro wurde u.a. von den deutschen Handelsverbänden nicht akzeptiert und umgesetzt.

Der Dialog zwischen Anbieter- und Verbraucherverbänden hat bisher zu unzureichenden Ergebnissen geführt.

- Eine mit den Verbänden der Kreditinstitute über zwei Jahre ausgehandelte Vereinbarung über Informationspflichten zum wohnungswirtschaftlichen Darlehen ist nach einem weiteren Jahr von der EU-Kommission als Empfehlung veröffentlicht worden, muss sich aber in ihrer Wirkung noch bewähren.
- Die Anforderungen an Vertrauensiegel für Anbieter im elektronischen Geschäftsverkehr, die mit starker Unterstützung der EU-Kommission von dem europäischen Verbraucherverband BEUC und UNICE, dem Europäischen

Industrieverband, im Jahr 2000 gemeinsam erarbeitet wurden, sind bisher nicht von der Kommission verwertet worden.

Unabhängig von der Form der Regelung stehen zahlreiche Themen zur Bearbeitung an. Der Stand des Verbraucherschutzes in den verbraucherpolitisch relevanten Bereichen ist sehr unterschiedlich. Während der Lebensmittelsektor sowohl in der Vergangenheit wie in der jetzigen Neuorientierung eine Vorreiterrolle einnimmt, herrscht bei Dienstleistungen noch weitgehend verbraucherpolitisches „Niemandland“.

Für eine vorausschauende Lebensmittelpolitik

Lebensmittelskandale sind Auslöser für eine Neuorientierung der europäischen Verbraucherpolitik.

National wie in der EU hat der Lebensmittelsektor den entscheidenden Impuls gegeben für die Neuorientierung und den gestiegenen Stellenwert der Verbraucherpolitik. Anstoß dazu gaben die BSE-Krise (vgl. Kasten 3) und andere Lebensmittel-

Skandale, aber auch der Einsatz neuartiger Lebensmitteltechnologien wie der Gentechnik, die zu einer **erheblichen Verunsicherung der Verbraucher** geführt und das Vertrauen in die Sicherheit von Lebensmitteln erschüttert haben.

Kasten 3: BSE – eine Chronik

1984	Erste BSE-Fälle in Großbritannien
28. 7. 1989	partielles Exportverbot für britische Rinder
6. 3. 1990	Meldepflicht für BSE-Fälle in der EU
27. 6. 1994	Verbot der Verfütterung von Tiermehl an Rinder, Schafe und Ziegen
27. 3. 1996	generelles Exportverbot für Rinder und Rindererzeugnissen aus Großbritannien (Embargo)
18. 7. 1996	Auflagen für die Verarbeitung tierischer Abfälle zur Abtötung von BSE-Erregern
16. 3. 1998	Lockerung des Embargos für Großbritannien
1. 10. 2000	Pflicht zur Vernichtung von BSE-Risikoteilen
26. 11. 2000	Erster BSE-Fall in Deutschland
4. 12. 2000	Herauskaufaktion für Rinder über 30 Monate
1. 1. 2001	befristetes Verfütterungsverbot für Tiermehl Durchführen von BSE-Schnelltests bei „Risikotieren“
29. 6. 2001	Verlängerung des Verfütterungsverbots von Tiermehl auf unbestimmte Zeit
1. 7. 2001	BSE-Tests für alle Rinder über 30 Monate
1. 1. 2002	lückenlose Rindfleischetikettierung

Hinzu kommt die traditionell große Bedeutung des Lebensmittelbereichs in der EU. So gehört die **Etikettierungs-Richtlinie von 1979** zu den Vorreitern des europäischen Verbraucherschutzes. Zusammen mit anderen Kennzeichnungsregelungen, Hygiene- und Kontrollvorschriften bildet sie einen wichtigen Kern der europäischen Verbraucherregelungen.

Ein gewichtiger Grund liegt in der dominanten Rolle der EU-Agrarpolitik. Sie hat das Lebensmittelangebot mit zahlreichen Regelungen beeinflusst, die jedoch von der Zielsetzung her in erster Linie den Interessen der Landwirtschaft, der Ertragsmaximierung und Kostenminimierung dienen.

Nicht zuletzt sind Verbraucher zunehmend sensibilisiert hinsichtlich der negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen des Konsums, und stellen höhere Anforderungen an die Qualität und die „inneren Werte“ von Produkten.

Um das **Vertrauen der Verbraucher** wieder herzustellen, hat die EU die Lebensmittelsicherheit zu einem vorrangigen Thema erklärt und eine Wende eingeleitet, die im **„Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit“** von 2000 ihren Niederschlag findet. Ziel ist ein umfassendes und einheitliches Konzept einer vorausschauenden Lebensmittelpolitik, das Sicherheit „vom Erzeuger zum Verbraucher“ gewährleisten soll.

Schwerpunkte des Weißbuchs zur Lebensmittelsicherheit:

- ein Aktionsplan zur umfassenden Überarbeitung und Ergänzung des Lebensmittelrechts, angefangen von Futtermitteln bis hin zur Verpackung;
- Festschreibung der Verantwortung der Futtermittelhersteller, Landwirte und Lebensmittelunternehmen und deren Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Risikoanalyse;
- schärfere Kontrollen entlang der gesamten Lebensmittelkette sowie Ausbau des Schnellwarnsystems;
- verbesserte Verbraucherinformation durch strengere Etikettierungsregeln,
- Einrichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit als unabhängige wissenschaftliche Kontrollinstanz.

Wie viel Information ist nötig?

Zahlreiche **Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel** beruhen auf EU-Recht. In vielen Auseinandersetzungen um die Kennzeichnung geht es darum, welche Angaben verpflichtend vorgeschrieben werden sollen. Traditionell sind dies Informationen zum Schutz der wirtschaftlichen und gesundheitlichen Verbraucherinteressen. Sie konzentrieren sich auf grundlegende Merkmale wie die Verkehrsbezeichnung, Inhaltsstoffe, Mindesthaltbarkeitsdatum und wurden erstmalig 1979 in der **Etikettierungs-Richtlinie** geregelt. Eigene Vorschriften gelten für die rund 300 Zusatzstoffe, die EU-weit erlaubt sind. Dazu gehören Stoffe wie Geschmacksverstärker oder Farbstoffe, deren Notwendigkeit und

gesundheitliche Unbedenklichkeit umstritten sind.

Die allgemeine Etikettierungs-Richtlinie wird durch spezielle Regelungen wie die Kennzeichnung von Nährwerten ergänzt. Außerdem wurden Vorschriften zu Handelsklassen und regionalen Spezialitäten erlassen. Letztere dienen jedoch in erster Linie dem Schutz der Hersteller und sind stark an äußeren Qualitätsmerkmalen orientiert.

Bereits gegen diese Kennzeichnungspflichten wird vielfach angeführt, dass sie überzogen sind und **Verbraucher von der Informationsdichte überfordern**. Gleichzeitig be-

Kennzeichnungsvorschriften bewegen sich im Spannungsverhältnis von Informationsflut und Bedürfnis nach detaillierter Information.

steht ein wachsendes Bedürfnis der Verbraucher nach detaillierter und umfassender Information. Nicht zuletzt haben die Lebensmittelkrisen die Notwendigkeit verdeutlicht, das Verbrauchervertrauen durch mehr Transparenz zurückzugewinnen.

Die **überarbeitete Etikettierungs-Richtlinie** zielt daher zum einen darauf, die Informationsfülle zu reduzieren. Gleichzeitig hat die Kommission einen Ausbau der Informationspflichten vorgeschlagen. Während Zutaten bisher nur deklariert werden mussten, wenn sie im Endprodukt mehr als 25 % ausmachen, sollen künftig verstärkt auch Inhaltsstoffe mit geringen Mengenanteilen und allergieauslösende Stoffe angegeben werden. Auch für Rindfleisch

gelten neue Etikettierungsvorschriften, um einen lückenlosen Herkunftsnachweis zu ermöglichen.

Regelungen sind außerdem erforderlich, um die gesundheitlichen Interessen der Verbraucher bei der Vermarktung neuer Produkte zu wahren. Auf das wachsende Angebot von **Nahrungsergänzungsmitteln** in Form von Pillen oder Kapseln hat die EU mit Kennzeichnungsvorschriften über den Vitamin- und Mineraliengehalt, die tägliche Dosis sowie Hinweise auf die Notwendigkeit einer abwechslungsreichen Ernährung reagiert. Ein Verordnungsvorschlag über Nährwert-, Wirkungs- und gesundheitsbezogene Aussagen bei Lebensmitteln ist angekündigt.

Wo endet das Verbraucherrecht auf Information?

Der Einsatz und die Kennzeichnung neuartiger Lebensmitteltechnologien ist umstritten.

Zunehmend kontrovers diskutiert wird die Frage, inwieweit Verbraucher ein Recht auf Informationen haben, die sich auf Herstellungsverfahren, ökologische, soziale oder ethische Aspekte beziehen.

Eine Ausnahme bilden allein die **Bio-Produkte**, die in der EU seit 1991 geschützt sind. Die Öko-Kennzeichnung wurde inzwischen auf verarbeitete und tierische Produkte ausgeweitet und erfuhr im Zuge der Neuorientierung in der Lebensmittelpolitik eine spürbare Aufwertung. Das dazu gehörige EU-Logo hat aber zumindest in Deutschland kaum Verbreitung gefunden.

Heftig umstritten sind dagegen der Einsatz und die Kennzeichnung **neuartiger Lebensmitteltechnologien wie Gentechnologie oder Bestrahlung**. Befürworter des Einsatzes sind insbesondere die Industrie, aber auch Regierungen und Teile der Wissenschaft, während Gegner auf Seiten der Verbraucher, NGOs und Umweltverbände solche Maßnahmen ablehnen. Uneinigkeit besteht dabei zum einen hinsichtlich der Notwendigkeit und gesundheitlichen Unbedenklichkeit. Nicht durchsetzen konnte sich aber die grundsätzlich ablehnende Haltung, unter anderem von Verbraucherverbänden, obwohl viele europäische Verbraucher der Gentechnik und Bestrahlung

kritisch gegenüber stehen. Vor dem Inverkehrbringen muss nun ein Zulassungsverfahren durchlaufen werden.

Zum anderen konnte bisher kein Einvernehmen über die Kennzeichnung erzielt werden. Die Gegner eines umfassenden Informationsanspruchs argumentieren, dass aus gesundheitlichen Gründen keine Kennzeichnung erforderlich sei, da keine Gefährdung vorliege bzw. durch Zulassungsverfahren ausgeschlossen würde. Eine Information, um ethischen Bedenken oder anderen nicht-gesundheitlichen Gründen Rechnung zu tragen, wird von ihnen abgelehnt.

Nach der „**Novel-Food-Verordnung**“ von 1997 müssen alle Lebensmittel gekennzeichnet werden, in denen ein Anteil von mehr als 1% gentechnisch veränderter Bestandteile nachgewiesen werden kann. In der Diskussion ist eine Absenkung des Schwellenwerts und eine Einbeziehung von genetisch veränderten Futtermitteln. Nicht erfasst werden Lebensmittel, die zwar mit Hilfe gentechnisch veränderter Organismen hergestellt wurden, diese jedoch im Endprodukt nicht enthalten. Das proklamierte Ziel, Verbrauchern eine freie und bewusste Entscheidung zu ermöglichen, wird damit nur bedingt erreicht.

Sichere Lebensmittel „vom Erzeuger zum Verbraucher“

Im Rahmen der Neuorientierung der Lebensmittelpolitik werden gegenwärtig die Hygiene-Vorschriften und die Prinzipien für die Lebensmittelüberwachung überarbeitet. Ziel ist ein integrierter Ansatz mit einheitlichen und vereinfachten Regeln. Er soll Futter- und Lebensmittel sowie die gesamte Herstellungskette „vom Erzeuger zum Verbraucher“ abdecken. Die Hauptverantwortung liegt bei den Herstellern.

In Kürze wird außerdem die **Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBL)**

ihre Arbeit aufnehmen (Vgl. Grafik 1). Sie ist als „wissenschaftliche Schaltzentrale“ konzipiert, die über die gesamte Lebensmittelkette in der EU wacht und frühzeitig vor Gefahren warnt. Mit wissenschaftlichen Studien soll sie die Grundlagen für die Tätigkeit der EU-Gremien erarbeiten. Außerdem übernimmt die EBL dann das Schnellwarnsystem. Unabhängigkeit und Transparenz sollen Leitlinien ihrer Arbeit sein. Von Seiten der Verbraucherverbände wird jedoch bereits kritisiert, dass nur ein Verbrauchervertreter in den Verwaltungsrat berufen wurde.

Hersteller tragen die Hauptverantwortung für sichere Lebensmittel.

Grafik 1: Struktur und Aufgaben der Europäischen Lebensmittelbehörde



Umfassende Konzeptionen für sichere Non-Food Produkte

Der freie Warenverkehr hat dazu geführt, dass sich die Europäische Union relativ früh mit der Sicherheit von Produkten und dem Täuschungsschutz befasst hat. Neben

Einzelvorschriften für spezielle Produkte hat sie horizontale Regelungen mit erheblicher Tragweite wie die **Produkthaftungs-Richtlinie** von 1985 verabschiedet. Sie hat

damit gleichzeitig wichtige Fortschritte für die deutsche Verbraucherpolitik gebracht, die in den 80er und 90er Jahren weitgehend stagnierte. Im Vergleich zu den Lebensmitteln hinkt der EU-Verbraucherschutz für andere Produkte jedoch hinterher. Mit der Neuorientierung der Verbraucherpolitik, die sich überwiegend auf Le-

bensmittelfragen konzentrierte, öffnet sich diese „Schere“ tendenziell weiter. Daher sollte dem Nicht-Lebensmittel-Sektor ein stärkeres Augenmerk gelten. Auch für den produktbezogenen Verbraucherschutz muss eine kohärente Konzeption entwickelt werden.

Produkthaftung und Produktsicherheit

Die Richtlinien für Produkthaftung und Produktsicherheit sind eine gute Basis für eine umfassende Produktpolitik.

Wichtige Grundlagen für eine integrierte Verbraucherpolitik wurden mit den produktübergreifenden Regelungen für Produkthaftung und -sicherheit gelegt. Nach der **Produkthaftungs-Richtlinie** haftet der Hersteller, auch ohne Verschulden, für Schäden, die durch einen Produktfehler entstehen. Die Beweislast liegt jedoch beim Geschädigten. Kritik entzündete sich am Ausschluss nichtverarbeiteter Agrarerzeugnisse. Diese Lücke wurde aber in Folge der BSE-Krise geschlossen. Weitere Kritikpunkte hat das „**Grünbuch über die zivilrechtliche Haftung für fehlerhafte Produkte**“ von 1999 nochmals aufgegriffen. Erörtert wurden Erleichterungen für die Beweisführung. Außerdem wurde die Selbstbeteiligung des Geschädigten, die Haftungsobergrenze für Serienunfälle sowie die Verjährung nach zehn Jahren auf den Prüfstand gestellt.

Einen **Vorschlag zur Haftung bei Dienstleistungen** hat die Kommission 1994 nach negativen Reaktionen u.a. von Seiten der Wirtschaft zurück genommen. Er soll jedoch 2003 mit einem Bericht der Kommission dazu wieder aufgegriffen werden.

Die **Produktsicherheits-Richtlinie** verpflichtet Hersteller, nur sichere Verbrauchsgüter in Verkehr zu bringen. Bei einer Gefährdung der Verbraucher können die Mitgliedstaaten einschreiten. Die Richtlinie

bildet aber kein übergreifendes „Dach“ für alle Produkte, sondern findet nur Anwendung, wenn keine spezifischen Bestimmungen für einzelne Produkte existieren. Sie wurde daher auch als „Lückenbüsser“ kritisiert. Die neue Fassung von 2001 präzisiert das Verhältnis zu den sektoralen Vorschriften und weitet den Geltungsbereich aus. Hersteller und Händler werden verpflichtet, Gefahren durch Information der Verbraucher und Behörden sowie Maßnahmen wie Warnung oder Rückruf zu vermeiden. Ergänzend hat die EU eine Spielzeug-Richtlinie verabschiedet und – allerdings befristet – bestimmte Spielzeug- und Babyartikel mit Weich-PVC verboten.

Außerdem hat die Arbeit der **europäischen Normungsorganisationen** CEN (Comité Européen de Normalisation), CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization) und ETSI (European Telecommunications Standards Institute) erheblichen Einfluss auf die Gebrauchstauglichkeit, Qualität und Sicherheit unterschiedlichster Produkte und Dienstleistungen, wie Lebensmittel, Haushaltsgeräte, Postdienste, öffentliche Verkehrsmittel. ANEC („Association Européenne pour la Coordination de la Représentation des Consommateurs pour la Normalisation“) vertritt seit 1995 mit rund 150 Experten die Verbraucherinteressen in der europäischen Normung.

Umfassende und verbrauchergerechte Information

Spezialvorschriften für gefährliche Stoffe und Zubereitungen, Arzneimittel und Kosmetika regeln allgemeine Sicherheitsbestimmungen sowie die zulässigen Inhaltsstoffe. Sie enthalten außerdem Vorschriften zur Verbraucherinformation. Schon diese Angaben weisen zum Teil erhebliche Lücken auf und sind nicht einheitlich. Für die meisten anderen Produkte jedoch fehlen entsprechende Verpflichtungen ganz.

Bei **gefährlichen Stoffen** müssen die Stoffnamen, Gefahrbezeichnungen sowie Hinweise auf besondere Gefahren angegeben werden. Verboten sind bestimmte Aufmachungen, zum Beispiel bei Verwechslungsgefahr mit Lebensmitteln. Die Kennzeichnungspflicht ist jedoch beschränkt auf die „gefährlichen“ Stoffe. Bei vielen Konsumgütern erfahren Verbraucher daher überhaupt nicht, welche Chemikalien enthalten sind. Auch bei Kosmetika ist eine Deklaration selbst für problematische Stoffe wie allergieauslösende Duftstoffe nicht vorgesehen. Seit Jahren heftig umstritten sind Tierversuche zur Entwicklung von Kosmetika. Sie sollen in der EU zwar ab 2005 generell verboten werden, für die Vermarktung jedoch sind Ausnahmen zugelassen.

Bei **Arzneimitteln** sind umfangreiche Hinweise über Wirkstoffe und die richtige Verwendung Pflicht. Außerdem gelten Ein-

schränkungen für die Werbung. So darf für verschreibungspflichtige Arzneimittel generell nicht geworben werden. Gegenwärtig wird das gemeinschaftliche Arzneimittelrecht umfassend reformiert. Dabei soll das Werbeverbot für rezeptpflichtige Arzneimittel gelockert werden. Die Verbraucherverbände kritisieren diese Liberalisierung, da aus ihrer Sicht von den Pharmaunternehmen keine ausgewogene Patientinformation zu erwarten ist.

Bei den speziellen Kennzeichnungs-Richtlinien für **Textilerzeugnisse und Schuhe** bemängeln die Verbraucherverbände, dass nicht alle Materialbestandteile deklariert werden müssen und weitergehende Informationen etwa zu den eingesetzten Farben und Ausrüstungschemikalien fehlen.

Kritisiert wird auch das 1993 eingeführte **CE-Zeichen** („Communautés Européennes“). Es bestätigt nur, dass bei der Herstellung die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen eingehalten wurden und kann vielfach durch den Hersteller selbst verliehen werden. Als Folge kommen immer wieder mangelhafte Produkte mit dem CE-Zeichen auf dem Markt. Außerdem kann bei Verbrauchern der falsche Eindruck entstehen, dass es sich um ein Qualitäts- oder Sicherheitsprädikat handelt.

Die Kennzeichnung von Produkten ist lückenhaft.

Faire Geschäftspraktiken

Auch beim Vertrags- und Kaufrecht hat die EU zum einen Spezialbereiche wie Haustürgeschäfte, den Versandhandel und Autokauf harmonisiert. Zum anderen zeichnen sich zunehmend umfassendere Ansätze ab, wie die Richtlinie über missbräuchliche Klauseln oder die Einführung des Lauterkeits-Prinzips. Hintergrund sind der Ausbau des Binnenmarktes, die Einführung des Euro sowie die Zunahme grenzüberschreitender Verbrauchergeschäfte im Rahmen des elektronischen Handels und des Tourismus. Ziel der

Kommission ist die Verringerung von Rechtsunsicherheiten, damit die Binnenmarktpotenziale besser ausgeschöpft werden können.

Die Harmonisierung des Vertragsrechts begann 1985 mit der Richtlinie zu **Haustürgeschäften**. Danach haben Verbraucher ein Widerrufsrecht von sieben Tagen. Regelungen für den **Versandhandel** und den **elektronischen Geschäftsverkehr** hat die EU mit der Fernabsatz- und der E-Commerce-Richtlinie geschaffen. Zentrale

Die Harmonisierung des Vertragsrechts konzentrierte sich zunächst auf Spezialbereiche wie Haustürgeschäfte.

Punkte sind umfangreiche Informationspflichten zu Produkt, Vertrag und Anbieter sowie das Widerrufsrecht. Gegen den vehementen Widerstand der Verbraucherverbände wurde außerdem das Herkunftsland-, nicht das Bestimmungslandprinzip verankert. Anbieter müssen danach grundsätzlich nur die innerstaatlichen Rechtsvorschriften ihres Sitzlandes beachten. Abweichungen zum Schutz der Verbraucher sind zwar möglich. Beim Bestimmungslandprinzip jedoch hätte generell das Recht des Käufers gegolten.

Zunehmend werden umfassende Ansätze realisiert, etwa zu Gewährleistungsrechten.

Mit der neuen Gruppenfreistellungs-Verordnung wird der **Auto-Verkauf** liberalisiert. Händler können künftig mehrere Marken gleichzeitig anbieten. Außerdem wird der Import erleichtert.

Ein wichtiger Meilenstein für übergreifende Regelungen zum Vertragsrecht ist die **Richtlinie über missbräuchliche Klauseln** von 1993. Sie enthält allgemeine Kriterien

und eine beispielhafte, nicht abschließende Liste unwirksamer Klauseln. Außerdem legt sie fest, dass bei unklaren Formulierungen die Auslegung gilt, die für den Verbraucher am günstigsten ist.

Einschneidende Änderungen für das deutsche Recht hat die **Richtlinie über Verbrauchsgüterkauf und -garantien** von 1999 nach sich gezogen, mit der das europäische Gewährleistungsrecht angeglichen wurde. Die Gewährleistungsfrist beträgt nun EU-weit mindestens zwei Jahre. Bei einer mangelhaften Ware hat der Verbraucher Anspruch auf kostenlose Instandsetzung oder Ersatzleistung, gegebenenfalls Preisminde- rung oder Vertragsauflösung. Während die neuen Gewährleistungsrechte von den Verbraucherverbänden begrüßt wurden, sprachen sich die Vertreter der Anbieterseite wegen der zusätzlichen Kostenbelastungen vehement für eine Beibehaltung des Status quo aus.

Informationen für bewusste Kaufentscheidungen

Die Vorschriften zur Produktinformation, Werbung und Umweltaussagen sind zersplittert.

Die Vorschriften zur Information über Produkte und Dienstleistungen sind zersplittert und überwiegend in speziellen Bestimmungen wie den bereits erwähnten Arzneimittel- oder Fernabsatz-Richtlinien geregelt.

Übergreifende Regelungen existieren für **Preisangaben** und **Werbung**. So ist die Angabe eines Grundpreises vorgeschrieben, um den Preisvergleich zu erleichtern. Bereits 1984 wurden die Vorschriften über irreführende Werbung angeglichen. Mit der Novellierung 1997 wurde die vergleichende Werbung zugelassen. Neben den Verbraucherinteressen spielte dabei der Schutz der Wettbewerber eine wesentliche Rolle. Immer wieder gab es widerstreitende Interessen. Gegen das Tabak-Werbeverbot ging die Bundesregierung sogar vor den Europäischen Gerichtshof. Nur mit Hilfe des Europäischen Parlaments und intensiver Lobbyarbeit konnte durchgesetzt werden,

dass Werbung per Telefon, Fax und E-Mail nur nach vorheriger Zustimmung des Verbrauchers erlaubt ist.

Um die Umweltverträglichkeit von Produkten zu fördern, wurden vereinzelt **Bestimmungen zur ökologischen Kennzeichnung** aufgenommen. So erleichtert die einheitliche Kennzeichnungspflicht von Haushaltsgeräten den Vergleich des Energieverbrauchs. Seit 1999 sind Hinweise zum Kraftstoffverbrauch und den CO₂-Emissionen von Personenkraftzeugen vorgeschrieben. In der Diskussion ist weiter eine Ergänzung der Werbe-Richtlinie, um irreführende umweltbezogene Werbeaussagen zu verhindern. Außerdem hat die EU 1992 ein gemeinschaftliches Umweltzeichen ins Leben gerufen, das sich aber zumindest in Deutschland kaum durchgesetzt hat. Erste Überlegungen werden darüber hinaus zu Informationen über die soziale Verantwortung von Unternehmen angestellt.

Verbraucherschutz „aus einem Guss“

Um die Übersichtlichkeit des Verbraucherrechts zu verbessern, schlägt die Kommission im „**Grünbuch zum Verbraucherschutz**“ von 2001 vor, unterschiedliche Vorschriften, zum Beispiel zu missbräuchlichen Klauseln und Werbung, zusammenzufassen und zu vereinfachen. Dazu sollen entweder mehrere neue Richtlinien verabschiedet werden oder eine Rahmenrichtlinie, die durch Einzelrichtlinien ergänzt wird. Außerdem werden Selbstregulierungsmaßnahmen zur Diskussion gestellt. Als Grundlage werden unterschiedliche rechtliche Modelle erörtert, die auf den Prinzipien „Lauterkeit des Handelsverkehrs“ oder „irreführende und täuschende Praktiken“ basieren.

In den Reaktionen auf das Grünbuch wurde der **Reformbedarf** überwiegend bejaht und eine Präferenz für die Rahmenrichtli-

nie und das Lauterkeitsprinzip geäußert. Von Verbraucherseite wird angestrebt, den Verbraucherschutz zum erklärten Ziel des Wettbewerbsrechts zu machen und eine sanktionsbewehrte Durchsetzung vorzusehen. Vorbehalte werden gegen eine Maximumharmonisierung und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung geäußert, falls dies eine Obergrenze für Verbraucherschutzstandards festlegen und damit in Staaten mit weitergehenden Verbraucherrechten zu einer Absenkung des Schutzniveaus führen sollte. Kritisiert wird die gleichzeitige Veröffentlichung der Verkaufsförder-Richtlinie, da eine vorzeitige inhaltliche Festlegung befürchtet wird. Bei den Selbstverpflichtungen wünschen sie eine bindende Wirkung und Sanktionen, während die Anbieterseite zu unverbindlichen Erklärungen tendiert.

Das „Grünbuch zum Verbraucherschutz“ soll das Verbraucherrecht systematisieren.

Recht haben – und Recht bekommen

Um Verbraucherrechte im Rahmen einschlägiger EU-Richtlinien etwa zu missbräuchlichen Klauseln oder Werbung durchzusetzen, räumt die Richtlinie über Unterlassungsklagen „qualifizierten Einrichtungen“ wie Verbraucherorganisationen das **Recht auf Unterlassungsklage** ein.

Dass Recht haben und Recht bekommen zweierlei sein können, gilt verstärkt bei grenzüberschreitenden Auseinandersetzungen. Wegen der hohen Kosten, Rechtsunsicherheiten und Problemen der Vollstreckung ist der Gerichtsweg vor allem bei kleineren Streitwerten de facto verwehrt. Deshalb hat die EU 2001 zwei EU-weite Netzwerke eingerichtet, das allgemei-

ne EEJ-Net („European Extra-Judicial Network“) mit „Euro-Info“ Kehl als deutscher Anlaufstelle sowie das auf Finanzdienstleistungen beschränkte FIN-NET. Die EU hat für die **beteiligten Schlichtungseinrichtungen** Kriterien wie Unabhängigkeit und Transparenz aufgestellt. Da es sich bei den Schlichtungsstellen teilweise um Einrichtungen der Anbieterseite handelt, bemängeln Kritiker wie die Verbraucherverbände, dass diese Stellen nicht immer neutral seien. Hilfestellung und Information bei Verbraucherfragen im europäischen Ausland bieten außerdem die europäischen Verbraucherzentren (auch „Euroguichets“ genannt) in Kiel und Düsseldorf/Gronau.

Außergerichtliche Streitschlichtung soll die Durchsetzung von Verbraucherrechten erleichtern.

Dienstleistungen im verbraucherpolitischen „Niemandland“

Bei der Harmonisierung im Dienstleistungsbereich blieben Verbraucherinteressen weitgehend unberücksichtigt.

Erheblicher Nachholbedarf besteht beim Verbraucherschutz im Dienstleistungssektor. Die einschlägigen Verbraucherschutzregelungen erfassen meist nur eng begrenzte Segmente wie beispielsweise grenzüberschreitende Überweisungen. Vor allem jedoch wurden die Dienstleistungsvorhaben überwiegend unter dem Gesichtspunkt des gemeinsamen Binnenmarktes und des Wettbewerbs angegangen und sind damit orientiert an den Interessen der Anbieterseite. Daher müssen Verbraucherinteressen bei Dienstleistungen dringend mehr Aufmerksamkeit erhalten und bei EU-Vorha-

ben von Anfang an systematisch berücksichtigt werden.

Charakteristisch für viele Dienstleistungs-Richtlinien ist ein Schwerpunkt auf die **umfangreichen Informationspflichten**. Zu Grunde liegt die Vorstellung vom mündigen und verständigen Verbraucher. Mit diesem Anspruch unterscheidet sich dieser europäische Ansatz von der deutschen Sichtweise, die sehr viel stärker auf den „flüchtigen Durchschnittsverbraucher“ abstellt und damit von einer **höheren Schutzbedürftigkeit** ausgeht.

Unbeschwerte Reisezeit

Vergleichsweise umfassend hat sich die EU mit Verbraucherfragen im Tourismus befasst. Die **Pauschalreise-Richtlinie** von 1990 regelt die Verantwortung des Veranstalters bei Reisemängeln. Der Reiseanbieter muss außerdem sicherstellen, dass die eingezahlten Kundengelder bei Konkurs erstattet werden. Diese Insolvenzabsicherung konnte nur gegen den erheblichen Widerstand der Tourismusunternehmen durchgesetzt werden, die es bei den bereits bestehenden freiwilligen Vorkehrungen belassen wollten. Bei einer wesentlichen Änderung des Reiseangebots kann der Verbraucher vom Vertrag zurücktreten. Rücktrittsrechte in Form eines 10-tägigen

Widerrufsrechts sieht auch die **Richtlinie über Teilzeitwohnrechte** an Immobilien (1994) vor. Weiter enthalten beide Richtlinien detaillierte Informationspflichten.

Daneben bestehen Regelungen zum **Schutz von Flugpassagieren**. So sind Fluggesellschaften zur Entschädigungszahlung bei Unfällen verpflichtet. Weiter sind Ausgleichsleistungen vorgesehen, falls Passagiere trotz gültiger Buchung nicht befördert werden. In der Diskussion ist außerdem ein verbesserter Schutz für **Bahnreisende**, zum Beispiel durch Festlegung von Qualitätsstandards, erweiterten Informationsrechten und Entschädigungen.

Transparente Bedingungen bei Banken und Versicherungen

Transparenz und Verbraucherrechte bei Finanzdienstleistungen sind unzureichend.

Ein weiterer Schwerpunkt der EU-Aktivitäten liegt bei den Finanzdienstleistungen. Die **Verbraucherkredit-Bestimmungen** wurden erstmals 1986 harmonisiert. Kernpunkt ist die Pflicht zur Angabe des effektiven Jahreszinses. In der Praxis haben sich eine Reihe von Problemen gezeigt, wie die unvollständige Einbeziehung von Kosten

in die Berechnung des effektiven Jahreszinses, die Werbung für jugendliche Verbraucher, hohe Vorfalligkeitsentschädigungen bei vorzeitiger Kreditrückzahlung, die zunehmende Verschuldung und die Haftung nicht leistungsfähiger Bürgen. Mit dem Änderungsvorschlag von 2002 will die Kommission das EU-Verbraucher-

kreditrecht weitgehend harmonisieren. Kreditkosten sollen durch Angabe „der vom Kreditgeber vereinnahmten Beträge“ und den „Kreditgeber-Gesamtzins“ besser vergleichbar werden. Außerdem soll ein generelles 14-tägiges Widerrufsrecht eingeführt werden.

Als inakzeptabel sehen es die Verbraucherpolitiker an, dass der Richtlinienentwurf erstmals eine Maximalharmonisierung vorsieht, die weder das Gebot eines hohen Verbraucherschutzes beachtet, noch flexibel ist für zukünftige Entwicklungen.

Im **Versicherungsbereich** hat die EU seit den 70er Jahren zahlreiche Richtlinien erlassen, die jedoch primär den freien Dienstleistungsverkehr sichern sollen und auf die Schaffung des europäischen Binnenmarktes für Versicherungen abzielen. Die Zulassung und Kontrolle der Versicherungsunternehmen erfolgt durch die Behörden des Sitzlandes.

Als Ergebnis konstatiert das „**Grünbuch über Finanzdienstleistungen**“ 1996, dass Verbraucherschutzinteressen vielfach nur indirekt Rechnung getragen wird, etwa durch allgemeine Regelungen, um die Stabilität und Zuverlässigkeit des Versicherungssektors zu fördern. Mit Informationspflichten wie in der Lebensversicherungs-Richtlinie oder verstärkten Absicherungen für Kunden sind erst wenige Ansätze für eine Berücksichtigung von Verbraucherinteressen gegeben. Defizite sieht die Kommission insbesondere bei grenz-

überschreitenden Versicherungsgeschäften, Problemen bei der richtigen Einschätzung des Angebots, dubiosen Praktiken, der Erfüllung von Verträgen und Entschädigungsleistungen für Verkehrsunfallopfer.

Dies ändert sich nur langsam. Die 1997 verabschiedete **Richtlinie über grenzüberschreitende Überweisungen** baut auf Informationspflichten sowie bindende Zusagen, insbesondere zur Überweisungsdauer und den Kosten. Bei Nicht-Einhaltung muss das Kreditinstitut eine Entschädigung bezahlen. Die hohen Gebühren für Auslandsüberweisungen werden wegen des heftigen Widerstands der Banken im Euro-Gebiet erst ab Mitte 2003 schrittweise auf das Inlandsniveau abgesenkt.

Mit der **Fernabsatz-Richtlinie für Finanzdienstleistungen** wird die allgemeine Fernabsatz-Richtlinie für Versandhandelsgeschäfte ergänzt. Sie sieht umfangreiche Informationspflichten und ein in der Regel 14-tägiges Widerrufsrecht vor. Ergänzend fordern die Verbraucherverbände eine Vereinheitlichung des Versicherungsrechts auf hohem Niveau.

Die **Richtlinie über Versicherungsvermittlung** schreibt vor, dass alle Vermittler in ihrem Herkunftsmitgliedstaat eingetragen sind. Zum Schutz der Verbraucher müssen sie bestimmte Mindestanforderungen wie angemessene Sachkompetenz, Garantien wie eine Berufshaftpflichtversicherung und ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit erfüllen.

Vom Euro zum Teuro?

Auf die Einführung des Euro reagierten Verbraucher bereits im Vorfeld mit erheblicher Skepsis. Neben **Informationsdefiziten** über den genauen Ablauf der Umstellung herrschte vor allem Angst vor Inflation und betrügerischen Machenschaften. Die freiwillige Vereinbarung des Einzelhandels über die **doppelte Preisauszeichnung** in DM und Euro wurde nur teilweise eingehalten. In anderen Bereichen, vor allem bei Dienstleistungen, erfolgte sie vielfach gar nicht. An der notwendigen Aufklärungsar-

beit beteiligten sich die Verbraucherverbände mit intensiven Informationskampagnen wie dem „Eurofon“ oder Broschüren. Im Ergebnis verlief die eigentliche Einführung und die Umstellung von Zahlungsvorgängen und Verträgen reibungsloser als erwartet. Angesichts stark empfundener Preiserhöhungen, insbesondere im Bereich der Gastronomie und bei anderen Dienstleistungen, wich die Akzeptanz jedoch rasch der Ernüchterung sowie einer anhaltenden Kaufzurückhaltung.

Energie, Post und Telekommunikation muss für alle bezahlbar sein

Vorrangiges Ziel der bisherigen Maßnahmen im Energiebereich wie der **Elektrizitäts- und Erdgas-Richtlinien** (1996 bzw. 1998) war die Liberalisierung der Märkte und die Herstellung eines Binnenmarkts. Geregelt wurden insbesondere Fragen der Energieerzeugung, -übertragung und -verteilung sowie der Marktzugang. Daneben spielten Umweltfragen eine Rolle. Die Rechte der nicht-industriellen Endverbraucher dagegen wurden kaum berücksichtigt. Der Änderungsvorschlag für die Elektrizitäts- und Erdgas-Richtlinie sieht nun auch für Letztverbraucher die freie Wahl des Versorgungsunternehmens vor. Zum Schutz sozial schwächerer Bürger und der Umwelt werden die Mitgliedstaaten außerdem verpflichtet, eine flächendeckende Versorgung sicher zu stellen.

Bei der Verwirklichung des Binnenmarkts im **Postsektor** dagegen spielte die Bereitstellung eines flächendeckenden Universal-

dienstes zu tragbaren Preisen schon bei der ersten Richtlinie 1997 eine zentrale Rolle. Dieser Universaldienst muss außerdem gewisse Qualitätsstandards wie eine angemessene Dichte von Poststellen erfüllen.

Mit dem „**Grünbuch zur Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte**“ stellte die EU 1987 die Weichen für eine schrittweise Marktöffnung in der Telekommunikation. Bereits Anfang 1998 war der europäische Telekommunikationsmarkt daher weitgehend liberalisiert. Auch hier ist ein Universaldienst vorgeschrieben, der Nutzern ein Mindestangebot zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stellen soll. Problematisch sind aus Sicht der Verbraucherverbände wie auch der EU die ungenügende Tariftransparenz, missbräuchliche Vertragsklauseln, unzureichender Kundenservice und mangelhaftes Beschwerdemanagement.

Wider den globalen „gläsernen Kunden“

Datenschutz darf keine Grenzen haben.

Mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung wird es zunehmend einfacher, umfangreiche persönliche Daten zu sammeln und zu Kundenprofilen zu verknüpfen. Diese Möglichkeiten werden durch die neuen Informationstechnologien noch begünstigt. Denn jede Internet-Nutzung hinterlässt vielfältige „digitale Datenspuren“, häufig ohne dass der Nutzer es bemerkt. Durch die weltweite Vernetzung ist eine Kontrolle zudem kaum möglich. Um der Gefahr des „globalen gläsernen Bürgers“ entgegen zu treten, legt die **EU-Da-**

tenschutz-Richtlinie von 1995 fest, welche Daten verarbeitet werden dürfen. Sie enthält außerdem Vorschriften über die Information und Widerspruchsrechte der betroffenen Personen und verbietet die Datenverarbeitung in Drittländern, die nicht über ein angemessenes Datenschutzniveau verfügen. Die Umsetzung im „Safe-Harbor“-Konzept, das den Austausch in die USA regelt, wird von den Verbraucherverbänden allerdings als unzureichend kritisiert.

Verbraucherrechte ohne Grenzen

Die Erweiterung der EU und die Globalisierung erfordern eine „grenzenlose“ Verbraucherarbeit.

Nach dem Kopenhagener Beschluss vom Dezember 2002 zur Erweiterung der EU muss die unabhängige Verbraucherarbeit in den Beitrittsländern gezielt gestärkt werden. Mit Hilfe der EU sowie der Bundesregierung haben bestehende Ver-

braucherorganisationen wie die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (heute: Verbraucherzentrale Bundesverband) seit Beginn der 90er Jahre den **Aufbau verbraucherpolitischer Infrastrukturen in den osteuropäischen Nachbarländern** unter-

stützt. Auch die formale Übernahme der verbraucherpolitischen Regelungen der EU kann als abgeschlossen betrachtet werden.

Aufgabe ist es nun, diese Gesetzesvorschriften in der Praxis mit Leben zu füllen. Außerdem gilt es, die Arbeit **der nicht-staatlichen Verbraucherorganisationen** dauerhaft abzusichern, ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten und dem Verbraucherschutz den Stellenwert einzuräumen, der in einer sozialen Marktwirtschaft notwendig ist.

Die EU-Kommission, die mit der Finanzierung über die **Phare-Programme** wesentlich zum positiven Start dieser Arbeit beitrug, hat die gezielte Förderung eingestellt. Insgesamt wird im Gesamtkontext der Erweiterung immer wieder deutlich, dass **Verbraucherfragen auch in der EU-Kommission eine nachrangige Bedeutung** zugemessen wird. Vor allem aber herrschen bei den Regierungen vielfach unklare Vorstellungen über die Rolle des Verbraucherschutzes sowie die Aufgabenteilung zwischen staatlichen Verbrauchereinrichtungen und unabhängigen Verbraucherorganisationen. Durch Zersplitterung der Verbraucherbewegung, zum Beispiel durch eine Verteilung von Mitteln auf verschie-

dene Träger, wird eine wirksame Verbrauchervertretung behindert.

Viele Verbraucherfragen können nicht mehr auf europäischer, geschweige denn nationaler Ebene beantwortet werden. Das Stich- und Reizwort „Globalisierung“ kennzeichnet die Situation eines weltweiten Handels und vernetzter Kommunikation, die **globale Regelungen** notwendig machen. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde 1995 der **Transatlantische Verbraucherdialog** (TACD) gegründet, analog zum bereits bestehenden Transatlantischen Business-Dialog. In den Bereichen Lebensmittel, elektronischer Geschäftsverkehr und Handelsfragen arbeiten Arbeitsgruppen amerikanischer und europäischer Verbrauchervertreter zusammen, um mit gemeinsamen Vorschlägen die EU-Kommission und die US-Regierung zu verbraucherfreundlichen Übereinkommen zu bewegen. Auch mit Lateinamerika und Japan wurde seitens der EU-Kommission ein Dialog in Gang gesetzt.

Darüber hinaus tangieren die WTO-Verhandlungen mit Themen wie der Liberalisierung von Dienstleistungen, Produktsicherheit, Kennzeichnung oder der Diskussion des Vorsorgeprinzips zunehmend Verbraucherinteressen.

Ausblick

Die europäische Verbraucherpolitik befindet sich in einer **Phase der grundlegenden Umorientierung**. Zunehmend wird deutlich, dass es nicht länger darum gehen kann, einzelne Probleme isoliert zu betrachten und Verbraucherschutz an andere Themen im Nachhinein „anzuhängen“.

Erforderlich ist vielmehr ein **eigenständiger und übergreifender Ansatz der Verbraucherpolitik**. Das Ziel des „Weißbuchs für Lebensmittel“, ein umfassendes und einheitliches Konzept einer vorausschauenden Lebensmittelpolitik zu

entwickeln, das Sicherheit „vom Erzeuger zum Verbraucher“ gewährleisten soll, muss auf andere Verbraucherbereiche wie Produkte und Dienstleistungen übertragen werden.

Die Neuorientierung der Verbraucherpolitik erfordert – über den Lebensmittelbereich hinaus – eine umfassende Konzeption und eine systematische Einbeziehung von Verbraucherinteressen in alle Politikbereiche.

Dazu muss die begonnene **Neuausrichtung im Lebensmittelbereich** konsequent fortgeführt werden. Bei **Non-Food Produkten und Dienstleistungen** müssen die zum

Teil **beträchtlichen Lücken geschlossen** und die unterschiedlichen Niveaus in den EU-Mitgliedstaaten nach oben angeglichen werden.

Ziel muss es aber vor allem sein, **Verbraucherinteressen** systematisch und von Anfang in alle verbraucherrelevanten Politikbereiche und -vorhaben zu integrieren. Dies gilt es gerade auch bei (relativ) neuen Entwicklungen wie den neuen Medien, der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen und dem Datenschutz zu berücksichtigen. Grundlage und Ausgangspunkt sind übergeordnete Zielsetzungen und Prinzipien wie Vorsorge, Verantwortung des Herstellers und „von der Wiege bis zur Bahre“. Die Vorschläge zu „Good Gover-

nance“ müssen konsequent umgesetzt und **Verbrauchervertreter kontinuierlich in die Meinungsbildung** einbezogen werden. Hierzu ist allerdings eine verbesserte personelle und finanzielle Ausstattung der Verbraucherorganisationen unumgänglich. Dies ist gleichzeitig ein wichtiger Schritt, um der bisherigen Übermacht der Anbieterlobby effektiver entgegenzutreten zu können und Verbraucherrechte zumindest gleichberechtigt mit Unternehmensinteressen zu berücksichtigen.

Links im Internet

http://europa.eu.int/index_de.htm	Homepage der Europäischen Union
http://europa.eu.int/pol/cons/index_de.htm	Überblick zur Verbraucherpolitik der Europäischen Union
http://europa.eu.int/scadplus/scad_de.htm	Überblick über wichtige Rechtsvorschriften und Initiativen in verschiedenen Politikbereichen der Europäischen Union, u.a. zum Verbraucherschutz und zur Lebensmittelsicherheit
http://europa.eu.int/eur-lex/de/index.html	Portal zum EU-Recht
http://europa.eu.int/comm/index_de.htm	Homepage der EU-Kommission
http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_de.htm	EU-Kommission, Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz
http://europa.eu.int/comm/environment/index_de.htm	EU-Kommission, Generaldirektion Umwelt
http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/index.htm	EU-Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt
http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm	EU-Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft
http://efsa.eu.int/index_de.html	Europäische Lebensmittelbehörde
www.eu-kommission.de	Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland
www.europarl.eu.int/home/default_de.htm	Europaparlament
www.beuc.org	BEUC, Europäisches Büro der Verbraucherverbände
www.consumer-aec.org	AEC, Association of European Consumers
www.anec.org	ANEC (Verbraucherinteressen in der Normung)
http://europa.eu.int/citizens/index_de.html	Verbraucher- und Bürgerrechte im europäischen Binnenmarkt
www.evz.de	Europäisches Verbraucherzentrum Kiel
www.verbraucher.euregio.de	Europäisches Verbraucherzentrum Düsseldorf/Gronau
www.euroinfo-kehl.com	Euro-Info Verbraucher (gleichzeitig deutsche Clearingstelle im EEJ-Net der EU für außergerichtliche Streitschlichtung)
http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/finances/consumer/adr.htm	FIN-NET zur außergerichtlichen Streitschlichtung bei Finanzdienstleistungen

Bisherige Ausgaben in der Reihe Eurokolleg

die im Volltext im Internet abrufbar sind: <http://www.fes.de/fes-publ/eurokolleg/>

Die europäische Grundrechtecharta: auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung? / von Markus Engels. – (Reihe Eurokolleg; 45)

Wege, Umwege und Dritte Wege zu einem sozialen und demokratischen Europa / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 44)

Stabilität durch Integration?: Südosteuropa als Herausforderung für die Europäische Union / von Andreas Wittkowsky. – (Reihe Eurokolleg; 43)

Der Kirchturm und sein Horizont: Identität und Grenzen Europas / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 42)

Steuerpolitik in Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung: Perspektiven nationaler und europäischer Steuerpolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion / von Stefan Bach. – (Reihe Eurokolleg; 41)

Gen-Welten: dürfen wir wissen, was wir essen?: zum Diskussionsstand der europäischen Etikettierungsdebatte / von Uwe Roth. – (Reihe Eurokolleg; 40)

Frauen auf dem europäischen Arbeitsmarkt: was brachte der Beschäftigungsgipfel? / von Petra Radke, Wiebke Störmann und Astrid Ziegler. – (Reihe Eurokolleg; 39)

Europa und Nordafrika: mehr Paranoia als Partnerschaft / Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 36)

Überforderte Handelspolitik in der globalen Risikogesellschaft / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 31)

Europas schwieriger Osten: Konkurrent oder Armenhaus / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 28)

Zwischen Lomé und Maastricht : neue Wege der EU-Südpolitik / von Michael Dauderstädt und Christiane Kesper. – (Reihe Eurokolleg; 27)

Stadt 2000: Metropolen- und Großstadtentwicklung / von Karl-Dieter Keim; Peter Busch. – (Reihe Eurokolleg; 26)

Europäische Agrarpolitik: Elemente für ihre Reform / von Reiner Luyken; Christof Riegert. – (Reihe Eurokolleg; 24)

EG und Osteuropa: im Leuchtturm geht das Feuer aus / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 23)

Umbruch in Osteuropa: Herausforderung für die EG / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 15)

Ich bitte um die Aufnahme in den Verteiler für die Reihe Eurokolleg

Deutsch

Englisch

(bitte beachten Sie, dass nicht alle deutschen Ausgaben auch in Englisch erscheinen)

Name: _____

Vorname: _____

Organisation/Funktion: _____

Straße, Hausnummer: _____

Datum

Unterschrift

Die *Reihe Eurokolleg* greift aktuelle Sachfragen des europäischen Einigungsprozesses auf. Ziel ist es, Problematiken und Politikoptionen von komplexen europäischen Sachverhalten zu diskutieren.

Diese Ausgabe knüpft an die Konferenz im Rahmen des Forums Europa „Gesunde Agrarpolitik für Europas Verbraucher“ am 8. November 2001 in Berlin an.

Zu den Autorinnen:

Anne-Lore Köhne war Präsidentin des Europäischen Verbraucherverbands (BEUC) und Geschäftsführerin der AG Verbraucherverbände. Sie ist heute noch aktiv in der Verbraucherpolitik tätig.

Eva Günther arbeitet als Consultant mit Schwerpunkt Verbraucherschutz.

Bezug kostenlos durch:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationaler Dialog,
Renate Efferoth-Hering
Hiroshimastr. 17
D-10785 Berlin
Fax 0 30-26 93 58 53, Internet: <http://www.fes.de>

Redaktion: Anne Seyfferth, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationaler Dialog, Berlin

Copyright: Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: Toennes Satz + Druck GmbH, Erkrath

ISSN: 0939-7493

ISBN: 3-89892-170-0