



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

INT/732
Schutzbedürftigkeit der
Verbraucher gegenüber
Geschäftspraktiken

Brüssel, den 15. Oktober 2014

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zum Thema

Die Schutzbedürftigkeit der Verbraucher gegenüber Geschäftspraktiken im Binnenmarkt
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatter: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. Januar 2014 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Die Schutzbedürftigkeit der Verbraucher gegenüber Geschäftspraktiken im Binnenmarkt
(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. September 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 502. Plenartagung am 15./16. Oktober 2014 (Sitzung vom 15. Oktober) mit 92 gegen 37 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der allmähliche Rückgang der Kaufkraft der Mittelschicht – als wahrer Motor der Konsumgesellschaft – und aller Verbraucher im Allgemeinen sowie die finanziellen Schwierigkeiten, denen die kleinen und mittleren Unternehmen in ihrem Existenzkampf ausgesetzt sind, haben im Zuge enger Gewinnmargen im aktuellen Unternehmensklima zu einer Änderung der traditionellen Geschäftspraktiken auf dem Markt geführt.
- 1.2 Die Auswirkungen der Verzerrungen, die die unlauteren Praktiken auf dem Markt verursachen, haben dazu geführt, dass Verbraucher infolge ihrer veränderten Wirtschaftslage einen Verlust an Entscheidungsfreiheit hinnehmen müssen und Schwierigkeiten bei der Geltendmachung ihrer Rechte in diesem Bereich haben. Diese Verbraucher bedürfen ebenfalls des Schutzes gegenüber solchen Vorgehensweisen, um ihre Ausgrenzung zu verhindern.
- 1.3 Andererseits lässt sich im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise eine allgemeine und anhaltende Tendenz der schrittweisen Schwächung der potenziellen Verbraucher beobachten, die vermuten lässt, dass diese Konsumkluft zunehmen wird. Bisher haben die öffentlichen Entscheidungsträger keine systematischen Maßnahmen vorgeschlagen, um diese Verschlechterung zu verhindern und die Verbraucher davor zu schützen.
- 1.4 Die Korrektur dieser Ungleichgewichte wird darüber hinaus die Lage der Produzenten und der kleinen und mittelständischen Unternehmen insofern verbessern, als dass Transparenz und freier Wettbewerb den Druck verringern, dem sie ausgesetzt sind (schrumpfende Nachfrage, Kampfpreise u.a.) und der auch dazu beiträgt, dass der Binnenmarkt nur mangelhaft funktioniert.

1.5 Unbeschadet der in der Stellungnahme vorgeschlagenen Aktionen müssen zumindest die folgenden Maßnahmen zum Zweck der Prävention, des Schutzes ebenso wie der Abfederung und der Erholung ergriffen werden:

A. Maßnahmen der EU-Organe die darauf abzielen,

- 1) für eine bessere Umsetzung der Binnenmarktvorschriften zu sorgen, insbesondere bezüglich der Produktsicherheit und der Marktüberwachung, der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Verordnung über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Verbraucherschutzbehörden;
- 2) die Politiken der Mitgliedstaaten im Bereich des Verbraucherschutzes zu unterstützen, zu ergänzen und zu überwachen;
- 3) neu entstehende Hindernisse, die das Funktionieren des Binnenmarkts erschweren (u.a. die Ausübung wirtschaftlichen Drucks bei Vertragsabschlüssen mit Verbrauchern und weitere Praktiken), zu beobachten und geeignete Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Beseitigung dieser Hindernisse zu ergreifen.

B. Die Mitgliedstaaten müssten ihrerseits:

- 1) die Verbraucherverbände finanziell angemessen ausstatten, damit sie ihre Aufgabe des Schutzes sämtlicher Verbraucher erfüllen können. Es sollte die Möglichkeit geprüft werden, aus verbraucherrechtlichen Bußgeldern einen Fonds einzurichten, um Verbraucherschutzmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen (insbesondere um Maßnahmen von allgemeinem Interesse zu ergreifen, die allen Verbrauchern zugutekommen). Dazu sollten die Erfahrungen der Mitgliedstaaten, in denen solche Fonds existieren, ausgewertet werden. Anschließend sollte ein entsprechender Fonds gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften geschaffen und eingesetzt werden;
- 2) in ihren Sozialschutzsystemen Maßnahmen ergreifen, um die soziale Ausgrenzung der Verbraucher und aller Bürger jenseits der 30-Prozent-Schwelle des multidimensionalen Armutsindex (MPI) zu verhindern, insbesondere in Bezug auf den Zugang und die Bereitstellung der wesentlichen grundlegenden Dienstleistungen. Dazu könnten die einzelnen Mitgliedstaaten je nach Bedarf durch Ausarbeitung und Durchführung eines "Rettungsplans für die Bürger" beitragen, der die Finanzen der Privathaushalte und die Kaufkraft der Verbraucher wiederherzustellen hilft.

1.6 Die Verbraucherinteressen müssen in alle Bereiche der EU-Politik stärker einbezogen werden. Dementsprechend müsste in den relevanten EU-Programmen ein spezifischer Teil der Mittel im Zuge von Maßnahmen von allgemeinem Interesse als Beitrag zur Unterstützung

der Verbraucherverbände verwendet werden, um die Einbeziehung der Verbraucher zu fördern, die in eine Situation der wirtschaftlichen Schutzbedürftigkeit geraten sind.

2. **Einleitung**

- 2.1 Die Dauer und Intensität der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise haben zusammen mit den von nicht wenigen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen unerwünschte Auswirkungen auf das Angebot und die Nachfrage von Waren und Dienstleistungen, die dem für die meisten Verbraucher entstandenen Kaufkraftverlust entsprechen und eine gesellschaftliche Spaltung bewirken.
- 2.2 Die Lohnkürzungen haben die Menschen dazu gezwungen, ihre Konsumgewohnheiten zu ändern, um das Familienbudget ihren neuen finanziellen Möglichkeiten anzupassen.
- 2.3 Der Verlust von Einkommensquellen – trotz der Unterstützungsleistungen durch das Netz der Familienangehörigen in einigen Fällen – und der zunehmende Schwund finanzieller Rücklagen haben dazu geführt, dass die Zahl wirtschaftlich schwacher und von sozialer Ausgrenzung bedrohter Verbraucher gestiegen ist, insbesondere wenn es um bestimmte grundlegende Produkte, Versorgungs- und Dienstleistungen geht; dies könnte als eine Form der vorübergehenden Schutzbedürftigkeit angesehen werden.
- 2.4 Darüber hinaus hat die Verschiebung ganzer Verbrauchergruppen in Schichten mit geringerer Kaufkraft zusammen mit der finanziellen Ausgrenzung und der Arbeitslosigkeit zu neuen Beschränkungen des Zugangs zu den konventionellen Waren- und Dienstleistungsmärkten geführt, was das Entstehen alternativer Vermarktungsplattformen und -kanäle begünstigt, die mitunter zu Marktversagen führen können.
- 2.5 Für statistische Zwecke sollte auf den multidimensionalen Armutsindex (MPI)¹ zurückgegriffen werden, um zur Vermeidung sozialer Ausgrenzung Bewertungen vornehmen und Beschlüsse fassen zu können. Der MPI berücksichtigt verschiedene grundlegende Aspekte wie Bildung, Gesundheit und Lebensstandard anhand von zehn Indikatoren (Lebensqualität/sozialer Wohlstand), wobei eine Person als arm gilt, die nicht zu mindestens 30% der zugrunde gelegten Indikatoren Zugang hat. Deshalb ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, damit die Menschen nicht unter dieser Schwelle bleiben.
- 2.6 Darüber hinaus verfügen die durch die Krise finanziell geschwächten Verbraucher nicht über all die Mittel und Wege, die notwendig wären, um Zugang zu digitalen Verkaufsplattformen zu erhalten, was ihren Zugriff auf günstigere Waren- und Dienstleistungsmärkte einschränkt. So vergrößert die digitale Kluft die "soziale Kluft", indem sie den Schutz der Verbraucher vor

¹

Von den Vereinten Nationen und der Universität Oxford 2010 entwickelter statistischer Parameter, mit dem die Gründe der Armut ermittelt und ihr Ausmaß gemessen werden.

den Gefahren erschwert, die sich aus der Wirtschaftskrise und der Komplexität der digitalen Märkte ergeben.

- 2.7 Ferner sind die Verbraucher, die aufgrund ihrer veränderten Wirtschaftslage gefährdet sind, unzureichend informiert. Auch werden ihre finanziellen Interessen bei Geschäften in den Markt Bereichen, in denen sie sich zunehmend bewegen müssen, nicht hinlänglich geschützt.
- 2.8 Schließlich beeinträchtigen die Kürzungen der für die Verbraucher bereitgestellten Mittel der öffentlichen Hand, die im Rahmen der von den Regierungen in den letzten Jahren ergriffenen Anpassungsmaßnahmen erfolgten, in erheblichem Maße insbesondere die Wirksamkeit der Marktkontrolle und -überwachung. Die EU hat ebenfalls, wie der EWSA betont hat, weniger Mittel für das mehrjährige Verbraucherprogramm für 2014-2020² bereitgestellt³.
3. **Geschäftspraktiken, die infolge der Wirtschaftskrise zur Schwächung des Verbraucherschutzes führen können**
- 3.1 Die vielfältigen Merkmale der verschiedenen unlauteren Geschäftspraktiken und deren Folgen auf dem Markt für die Verbraucher, die infolge der Wirtschaftskrise besonders schutzbedürftig geworden sind, bewirken, dass die Betroffenen ihre grundlegenden Bedürfnisse nicht mehr angemessen befriedigen können.
- 3.2 Die Einhaltung der Standards, die die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher und Nutzer garantieren, darf für die Anbieter nicht Verhandlungssache sein. Die Verbraucher sind vor jeglichem Risiko zu schützen, und nach dem Vorsorgeprinzip (gemäß den Bestimmungen der Kommissionsmitteilung vom 2. Februar 2000) muss verhindert werden, dass Produkte, Waren und Dienstleistungen auf den Markt gebracht werden, die ihre körperliche und geistige Unversehrtheit gefährden oder ihre legitimen Wirtschaftsinteressen beeinträchtigen könnten. Die allgemeine Sicherheitsanforderung für alle Produkte, die für die Verbraucher bestimmt sind oder von den Verbrauchern – auch im Rahmen der Erbringung einer Dienstleistung – benutzt werden könnten, bleibt davon unberührt.
- 3.3 In einer Situation der wirtschaftlichen Gefährdung der Verbraucher kann nicht nur der Grundnahrungsmittelbedarf nicht angemessen befriedigt werden, sondern dieser kann auch durch ein Angebot an Lebensmitteln, deren Qualität zugunsten eines geringeren Preises gemindert wurde, nachhaltig beeinträchtigt werden.
- 3.4 Entsprechendes gilt für die Auslegung der Bedingungen für die Aufbewahrung und den Verkauf von Waren, die verderblich und deshalb mit einem Verfallsdatum versehen sind.

² [ABl. L 84 vom 20.3.2014, S. 42.](#)

³ [ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 89.](#)

- 3.5 Es könnte auch zu Geschäftspraktiken kommen, bei denen im Interesse einer drastischen Herabsetzung des Preises Produkte verkauft werden, die nicht mehr die Anforderungen für eine Vermarktung erfüllen. Gleiches gilt für die Dienstleistungserbringung. Deshalb müssen hier durch das aktive und umsichtige Einschreiten der Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um gegebenenfalls die Vermarktung dieser Erzeugnisse zu verhindern. Dazu gehören nach Ansicht des EWSA⁴ eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden und der Kommission, wobei die Kommission der Überarbeitung des Rechtsakts für Produktsicherheit zustimmen müsste, der dann umgehend in Kraft treten sollte.
- 3.6 Hierunter könnte auch die vorsätzliche Verwendung von Begriffen und Bezeichnungen im Rahmen von Werbe- und Rabattaktionen fallen, die bezüglich der Eigenschaften der betreffenden Produkte die Verbraucher täuschen. Dies gilt im Bereich der irreführenden Werbung sowohl in Bezug auf die Marketingkampagnen unter ethischem Deckmantel, die mit dem emotionalen Köder der Solidarität zum Kauf verleiten, wie auch irreführende Angaben über Umweltwirkungen, deren Wahrhaftigkeit nur schwer überprüfbar ist.
- 3.7 Darüber hinaus gilt es, im Hinblick auf die Vermarktung von Produkten wachsam zu sein, die unter Handels- und Eigenmarken angeboten werden und die für die Kommerzialisierung geltenden Anforderungen und Kriterien nicht erfüllen.
- 3.8 Besonders besorgniserregend ist im Lebensmittelbereich auch die starke Zunahme alternativer Vermarktungswege, die sich der Kontrolle durch die Behörden entziehen, z.B. im Falle des (durch die Fälschung von Grunderzeugnissen begangenen) "Lebensmittelbetrugs"⁵, des illegalen Lebensmittelverkaufs oder des Wiederinverkehrbringens weggeworfener Lebensmittel für den menschlichen Verzehr. Ähnliches gilt für den Verkauf rezeptfreier und nicht frei verkäuflicher Arzneimittel ("OTC"⁶), die stark gesundheitsgefährdende Nachahmungen genehmigter Originalarzneimittel darstellen.
- 3.9 Andererseits werden einige Produkte so konzipiert, dass sie eine geplante Obsoleszenz besitzen, wodurch ihre Lebensdauer vorzeitig endet. Diese Tatsache zwingt zum Erwerb anderer, neuer Produkte, was im Widerspruch zu den Kriterien der Nachhaltigkeit und der Ausgabeneffizienz seitens der Verbraucher steht, worauf der EWSA bereits hingewiesen hat⁷.
- 3.10 Für besondere Unsicherheit der wirtschaftlich am stärksten gefährdeten Verbraucher sorgt generell das Angebot an nicht auf herkömmlichem Wege (u.a. digital) vermarkteten Produkten. Häufig wird versucht, gezielt in dieser Gruppe Nachfrage zu wecken, und zwar

4 [ABl. C 271 vom 19.9.2013, S.86.](#)

5 Gegenstand der Ermittlung des Interpol-Referats "Handel mit illegalen Produkten" (Operation Opson).

6 *Over the counter*: frei verkäufliche, verschreibungs- und rezeptfreie Arzneimittel.

7 [ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 23.](#)

mit Lockangeboten in Form von Niedrigpreisen, Finanzierungsmöglichkeiten, fiktiven Rabatten (gelegentlich durch "dynamische Preise"⁸, die ausdrücklich verboten werden sollten), Gutscheinen oder Kupons, die häufig eindeutig zum Kauf verleiten. Diese Praktiken beruhen auf der asymmetrischen Stellung der am Handelsgeschäft Beteiligten. Oftmals wird auf Preisvergleichsseiten im Internet die Identität des Händlers, der das Portal verwaltet, nicht klar angegeben, und/oder es ist nicht deutlich, ob die Händler für die Darstellung ihrer Waren und Dienstleistungen zahlen.

- 3.11 Gleichwohl ist zu bedenken, dass eine optimale Nutzung des Potenzials der neuen Technologien den wirtschaftsschwachen Verbrauchern auch Chancen bietet, weil das Angebotsspektrum erweitert und der Wettbewerb zwischen den Unternehmen gefördert werden, was wiederum die nicht produktinhärenten Vertriebskosten senkt.
- 3.12 Grundsätzlich impliziert die Geschäftspraktik, die mit einer Verminderung der Garantien für die Verbraucher als Gegenleistung für den herabgesetzten Preis der Ware oder Dienstleistung einhergeht, einen geringeren Schutz ihrer Rechte und wirtschaftlichen Interessen. All dies hat eine größere Gefährdung zur Folge, die negative Rückkoppelungen begünstigt, die in eine wirtschaftliche Schieflage geratene Verbraucher vor neue Schwierigkeiten stellen können.
- 3.13 Insbesondere auch mit Blick auf die Gesundheit der wirtschaftlich gefährdeten Verbraucher sind die wachsenden Folgen der Energiearmut in den Regionen Europas herauszustellen, deren klimatische Bedingungen in dieser Hinsicht von zentraler Bedeutung sind. Daher gilt es auch die Umstände der "Winterruhe" und weitere Maßnahmen näher zu untersuchen, die von den Versorgungsunternehmen erwogen werden können, wenn eine Notsituation besteht, in der Versorgungsleistungen wegen Zahlungsschwierigkeiten eingestellt werden könnten, die insbesondere einer plötzlich eintretenden Änderung der persönlichen wirtschaftlichen Lage geschuldet sind.
- 3.14 Hinzu kommen generell auch die von einigen Unternehmen ggf. angewandten missbräuchlichen Praktiken, die vielfach die stark gebeutelten Privathaushalte auf unwiderrufliche Weise schädigen, insbesondere im Zusammenhang mit Spar- und Anlageprodukten bestimmter Finanzinstitute, die keine wahrheitsgemäßen Informationen und geeigneten Garantien beim Vertragsabschluss bieten, wie im Falle von Verbraucherkrediten mit sehr hohen jährlichen Zinsen. Dies hat für viele Verbraucher "eine Krise innerhalb der Krise" verursacht – oder mit anderen Worten die Vernichtung ihrer Zukunftsperspektiven, was zur Überschuldung oder gar völligen Insolvenz der Familie geführt hat.
- 3.15 Die im vorherigen Absatz genannten Bedingungen können auf spezifischere Teilbereiche wie die Hypothekenkrise oder die "Unterversicherten" ausgeweitet werden. Dadurch wird die Position jener Verbraucher zusätzlich und fortwährend geschwächt, die sich in einer solchen Lage wiederfinden. Besonders genannt werden muss die missbräuchliche Erhebung von

8

Dieses Marketinginstrument ist ein flexibles, von Angebot und Nachfrage abhängiges Preisgestaltungssystem, das dem Verbraucher den Eindruck vermittelt, es handle sich um einen Rabatt, obwohl dies in Wirklichkeit nicht zutreffend ist.

Gebühren, die oft mit mangelnder Transparenz im Bankwesen einhergeht und sogar einen Betrug nicht nur am Kleinsparer, sondern auch an privaten Anlegern im Zusammenhang mit Wertpapiergeschäften darstellen kann, welche von Kreditinstituten oder anderen am Markt operierenden, aber nicht dafür zugelassenen Instituten zu diesen Geschäften verleitet werden.

- 3.16 Im Bereich des grenzüberschreitenden Handels bringt die ungleiche Umsetzung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken⁹ das Risiko mit sich, dass der Geltungsbereich dieser Richtlinie eingeschränkt wird und keine größere Rechtssicherheit für Unternehmen gewährleistet werden kann. Eine bessere Umsetzung würde zur Verbesserung des Verbraucherschutzes beitragen. Deshalb sollte die Kommission auf ihre ordnungsgemäße Anwendung in allen Mitgliedstaaten achten. Dazu würde eine rasche Genehmigung von "Leitlinien" beitragen, die ihre Auslegung erleichtern und im Einklang mit dem Zweck der Richtlinie stehen.
- 3.17 Bei den unlauteren Geschäftspraktiken sollte die Kommission unbedingt darauf achten, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen für Verstöße gegen die Richtlinie festlegen. Das zu verhängende Bußgeld darf grundsätzlich nicht geringer sein als der durch eine als unlauter oder irreführend erachtete Praxis erzielte Gewinn. Auch die Verfahren (einschließlich der gerichtlichen) müssen im Hinblick auf die Zielsetzungen der Richtlinie angemessen und wirksam sein.
- 3.18 Künftig sollten, wie vom EWSA bereits gefordert¹⁰, im Interesse eines stärkeren Übereinstimmung mit dem EU-Recht die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung gleichzeitig und auf abgestimmte Weise überarbeitet werden.
- 3.19 Letztlich geht es darum, die Umwandlung des Binnenmarkts in einen bipolaren Markt zu verhindern, mit dessen hässlichem Gesicht gerade diejenigen konfrontiert sind, die am wenigsten haben und am meisten brauchen. Die Geschäftspraktiken sollten gewissenhafter umgesetzt werden, wenn sie auf die wirtschaftlich schwächsten Verbraucher ausgerichtet sind. Dabei ist den Bedürfnissen der Verbraucher Rechnung zu tragen, was den Zugang zu grundlegenden Waren, Dienst- und Versorgungsleistungen betrifft, so dass eine ausreichende und beständige Versorgung im Interesse eines menschenwürdigen Lebens gewährleistet ist. Dies zu gewährleisten ist Sache der zuständigen staatlichen Stellen.

4. **Vorschläge für institutionelle Abhilfemaßnahmen bei einer wirtschaftlichen Schutzbedürftigkeit der Verbraucher**

- 4.1 Der EWSA fordert die zuständigen Behörden auf, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um einen sicheren Zugang zu den Gütern und Dienstleistungen der Grundversorgung sowie einen

⁹ [ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22.](#)

¹⁰ [ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 61.](#)

ausdrücklichen und wirksamen Schutz der Rechte jener Verbraucher und Nutzer zu garantieren, die der Wirtschafts- und Finanzkrise besonders hart getroffen wurden. Es geht darum, ihre soziale Ausgrenzung zu vermeiden. Der EWSA hatte sich bereits dahingehend geäußert und Maßnahmen wie Rechtsvorschriften über die Überschuldung von Familien angeregt¹¹, mit denen der hohe finanzielle Druck auf bestimmte Bevölkerungsgruppen verringert werden sollte.

- 4.2 Darüber hinaus muss eine grundlegende Aufgabe für die europäische Verbraucherschutzpolitik im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften vor allem darin liegen, die Rechte der Verbraucher, die in eine Situation der wirtschaftlichen Schutzbedürftigkeit geraten sind, zu schützen, insbesondere was ihren Zugang zu den Gütern und Dienstleistungen der Grundversorgung unter menschenwürdigen Bedingungen betrifft.
- 4.3 Die einzelnen Maßnahmen können in vier Kategorien eingeteilt werden: Vorbeugung, Schutz, Abfederung und Erholung.
- 4.4 Bei der Ausarbeitung eines Aktionsplans müssen zumindest Aktionen berücksichtigt werden, die diesen verschiedenen Arten von Interventionsmaßnahmen entsprechen.
- 4.5 Erstens sollte ein Fonds aus den Strafzahlungen geschaffen werden, die bei verbraucherrechtlichen Verstößen verhängt werden. Diese Gelder sollten für die Verbraucherschutzpolitik eingesetzt werden, insbesondere – mithilfe des Instruments der Sammelklage – für Maßnahmen von allgemeinem Interesse, die der gesamten Bevölkerung zugutekommen und die von Verbraucherverbänden und Behörden sowie weiteren Stellen entwickelt werden, die Schritte zur Umsetzung dieser Politik ergreifen können, entsprechend den Festlegungen in den einzelnen Mitgliedstaaten.
- 4.6 Für Fälle schwerer Verstöße mit Gefahr oder tatsächlichem Schaden für die Gesundheit der Verbraucher und ihre Sicherheit müssen die Sanktionsbefugnisse der zuständigen Behörden gestärkt werden. Sie sollten auch ermächtigt werden, die eingesetzten Instrumente oder Güter zu genehmigen, einzuziehen und/oder zu beschlagnahmen sowie die Tätigkeit des Betriebs einzustellen – wobei die rechtstaatlichen Garantien umfassend zu wahren sind.
- 4.7 Als Präventionsmaßnahmen gelten Maßnahmen, die auf die verschiedenen externen Faktoren einwirken, die zu einer Zunahme der Zahl jener Verbraucher führen, die wegen der Wirtschaftskrise in eine wirtschaftlich prekäre Lage geraten, und die das Entstehen von Situationen und Praktiken begünstigt, von denen diese Verbraucher auf unterschiedliche Weise betroffen sein können.
- 4.8 Diese externen Faktoren müssen durch Maßnahmen zur Stärkung der Verbrauchervertreter als Wirtschafts- und Sozialpartner ergänzt werden. Diese müssen dazu angehalten werden, sich

¹¹ [ABl. C 311 von 12. 9.2014, S. 38.](#)

u.a. an genossenschaftlichen Projekten, Sammelkäufen oder Formen der partizipativen Wirtschaft zu beteiligen.

- 4.9 Eine grundlegende Präventivmaßnahme ist auch die Errichtung einer Beobachtungsstelle für die Begleitung strategischer Maßnahmen in kritischen Bereichen wie beispielsweise audiovisuelle Medien, Brennstoffe, Bankenwesen, Energieoligopole und Wohnungswesen, in denen die Schutzbedürftigkeit der schwächsten Verbraucher besonders groß sein könnte.
- 4.10 Es handelt sich im Rahmen des Schutzes der Verbraucher- und Nutzerrechte im Grunde um Maßnahmen in Bezug auf die Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungsszenarien sowie die Szenarien, die sich aus möglichen negativen Auswirkungen der neuen Technologien auf den Zugang zum Waren- und Dienstleistungsmarkt ergeben können. In diesem Sinne müssen auch Werbe- und Marketingaktivitäten einbezogen werden, die Entscheidungen auslösen können, die nicht zu der aktuellen Lebenslage der Betroffenen passen oder diese in ihren Kaufkriterien beirren können.
- 4.11 Als Schutzmaßnahmen gelten Maßnahmen, welche die Mechanismen zum Schutze der Verbraucher und Nutzer in Situationen stärken, in denen sie benachteiligt sind oder in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen, insbesondere beim Zugang zu fachlicher Beratung, rechtlichem Schutz und zu Entschädigung und Schadensersatz, wobei Verbraucher, die in eine Situation der wirtschaftlichen Schutzbedürftigkeit geraten sind, besondere Beachtung verdienen.
- 4.12 Ausgebaut werden muss auch die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und der Kommission. Der Anwendungsbereich muss eingehend überarbeitet werden, indem gleichwertige Prüfungsverfahren, die Harmonisierung der Sanktionen, die Wirksamkeit und die Funktionsmechanismen der Verordnung 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz eingeführt werden. Darüber hinaus müssen die Verbraucher über sichere Produkte und Dienstleistungen verfügen können, was eine wirksame Überwachung der Märkte erfordert. Deshalb spricht sich der EWSA für die Überarbeitung der Rechtsvorschriften über die Produktsicherheit aus.
- 4.13 Die Abfederungsmaßnahmen betreffen Verbraucher, die wegen der Wirtschaftskrise in eine Situation der wirtschaftlichen Schutzbedürftigkeit geraten sind, und sollen die Betroffenen darin unterstützen, die Folgen zu bewältigen, damit sie in Zukunft ihre Grundbedürfnisse im Sinne einer menschenwürdigen Lebensqualität befriedigen können.
- 4.14 Sowohl bei dieser Art von Maßnahmen als auch bei denen zur Erholung, die von den Mitgliedstaaten ergriffen werden können, ist es wichtig, gegebenenfalls die Unterstützung der familiären und sozialen Netze in Betracht zu ziehen, die ihrerseits dafür auf die notwendige institutionelle Begleitung zählen können sollten. Auch könnten die Strukturfonds zur Einrichtung solcher Solidaritätsfonds beitragen, um die soziale Ausgrenzung durch die Verwirklichung der angestrebten Ziele zu verhindern.

- 4.15 In die Kategorie der Erholung fallen alle Maßnahmen, die alternative Wege zur Bewältigung einer Situation der wirtschaftlichen Schwäche im Rahmen des derzeit Machbaren fördern können. Diesbezüglich wird die Ausarbeitung und Durchführung eines "Rettungsplans für die Bürger" vorgeschlagen, der dazu beiträgt, den Finanzen der Privathaushalte durch die Wiederherstellung der Kaufkraft der Verbraucher wieder auf die Beine zu helfen; der Plan, durch den die während der Krise erlittenen Verluste und Kürzungen ausgeglichen werden sollen, sollte billigerweise den zugunsten der Finanzinstitute durchgeführten Rettungsmaßnahmen entsprechen. Damit würden die den Bestimmungen der Verbraucherschutz-Leitlinien der Vereinten Nationen von 1999 besser umgesetzt, in denen es unter Ziffer 5 heißt: "Die Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit im Verbrauch müssen folgenden Zielen Rechnung tragen: Beseitigung der Armut, Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Mitglieder der Gesellschaft und Verringerung der Ungleichheit sowohl auf nationaler Ebene als auch in den Beziehungen zwischen den Ländern."
- 4.16 Darüber hinaus räumt Artikel 34 Absatz 3 der Europäischen Grundrechtecharta der Union und den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut die Möglichkeit ein, Bedingungen herzustellen, die all jenen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, eine menschenwürdige Existenz sichern.
- 4.17 Schließlich wären Untersuchungen und Forschungen zu den Faktoren von Interesse, die die wirtschaftliche Schwäche der Verbraucher bestimmen und begünstigen.
- 4.18 Zu den Faktoren, die das Funktionieren des Binnenmarkts erschweren können, zählt der wirtschaftliche Druck, der auf Verbraucher bei Vertragsabschlüssen ausgeübt wird, weil sich diese in einer Situation des Ungleichgewichts und der Unterlegenheit befinden. Diese Position kann sich auf den Willen der Verbraucher auswirken und zu einem Willensmangel bei Vertragsabschlüssen der Verbraucher führen. Unter diesen Bedingungen werden den Verbrauchern Verträge aufgezwungen, die sie sonst nicht abgeschlossen oder angenommen hätten, oder Klauseln mit unverhältnismäßigen Belastungen, die sie im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung nicht freiwillig akzeptiert hätten.

- 4.19 Der EWSA sollte Überlegungen zu diesem Willensmangel bei Vertragsabschlüssen der Verbraucher und zur Wettbewerbsverzerrung anstellen, die zu einem mangelhaften Funktionieren des Binnenmarkts führt. Die anderen EU-Institutionen sollten dieser Frage die gebührende Aufmerksamkeit widmen und Maßnahmen ergreifen, die notwendig sind, um zu vermeiden, dass bei Vertragsabschlüssen wirtschaftlicher Druck auf die Verbraucher ausgeübt wird, weil diese sich in einer Situation der Unterlegenheit befinden.

Brüssel, den 15. Oktober 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE

*

* *

NB: Anhang auf den nächsten Seiten.

ANHANG zu der STELLUNGNAHME
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen (Artikel 54 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

a) **Ziffer 1.3**

Ändern:

Andererseits lässt sich im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise eine allgemeine und anhaltende Tendenz der schrittweisen Schwächung der wirtschaftlichen Situation der potenziellen Verbraucher beobachten, die vermuten lässt, dass diese Konsumkraft zunehmen wird. Bisher haben die öffentlichen Entscheidungsträger keine systematischen Maßnahmen vorgeschlagen, um diese Verschlechterung zu verhindern und die Verbraucher davor zu schützen.

Begründung

Es muss gesagt werden, was geschwächt wird.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 49
Nein-Stimmen: 86
Enthaltungen: 3

b) **Ziffer 3.5**

Ändern:

Es könnte auch zu missbräuchlichen Geschäftspraktiken kommen, bei denen im Interesse einer drastischen Herabsetzung des Preises Produkte verkauft werden, die nicht mehr die Anforderungen für eine Vermarktung erfüllen. Gleiches gilt für die Dienstleistungserbringung. Deshalb müssen hier durch das aktive und umsichtige Einschreiten der Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um gegebenenfalls die Vermarktung den illegalen Verkauf dieser Erzeugnisse zu verhindern. Dazu gehören nach Ansicht des EWSA¹² eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden und der Kommission, wobei die Kommission der Überarbeitung des Rechtsakts für Produktsicherheit zustimmen müsste, der dann umgehend in Kraft treten sollte.

¹² Stellungnahme des EWSA zur "Marktüberwachung" – [ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 86.](#)

Begründung

Waren / Dienstleistungen, die nicht die Anforderungen für eine Vermarktung erfüllen, dürfen nicht verkauft werden. Jeglicher Verkauf derartiger Waren / Dienstleistungen ist somit illegal.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen:	42
Nein-Stimmen:	77
Enthaltungen:	14

Die folgenden Textstellen der Stellungnahme der Fachgruppe wurden aufgrund von im Plenum angenommenen Änderungsanträgen geändert, erhielten jedoch mindestens ein Viertel der Stimmen (Artikel 54 Absatz 4 der Geschäftsordnung):

c) Ziffer 4.9

Es handelt sich im Rahmen des Schutzes der Verbraucher- und Nutzerrechte im Grunde um Maßnahmen in Bezug auf die Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungsszenarien sowie die Szenarien, die sich aus möglichen negativen Auswirkungen der neuen Technologien auf den Zugang zum Waren- und Dienstleistungsmarkt ergeben können. In diesem Sinne müssen auch Werbe- und Marketingaktivitäten einbezogen werden, die Entscheidungen auslösen können, die nicht zu der aktuellen Lebenslage der Betroffenen passen oder diese in ihren Kaufkriterien beirren können.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen:	60
Nein-Stimmen:	58
Enthaltungen:	9

d) Ziffer 4.14 (neue Ziffer 4.15)

In die Kategorie der Erholung fallen alle Maßnahmen, die alternative Wege zur Bewältigung einer Situation der wirtschaftlichen Schwäche im Rahmen des derzeit Machbaren fördern können. Damit würden die den Bestimmungen der Verbraucherschutz-Leitlinien der Vereinten Nationen von 1999 besser umgesetzt, in denen es unter Ziffer 5 heißt: "Die Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit im Verbrauch müssen folgenden Zielen Rechnung tragen: Beseitigung der Armut, Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Mitglieder der Gesellschaft und Verringerung der Ungleichheit sowohl auf nationaler Ebene als auch in den Beziehungen zwischen den Ländern."

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 66
Nein-Stimmen: 63
Enthaltungen: 11
