

Franziska Rischkowsky

## Verbraucherschutz im Binnenmarkt: Mehr als nur Wettbewerbspolitik?

Der Schutz der Verbraucher gehörte lange Zeit nicht zu den Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. Der Vertrag über eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) war zunächst rein anbieterorientiert. Die Wohlfahrt der Konsumenten fand nur insofern Berücksichtigung, als sie sich „als Resultat(e) von Marktfreiheiten gleichsam von selbst einstellen [sollte], wenn nur gewisse Rahmenbedingungen (Offenheit der Märkte unter einem System von Wettbewerb und Nichtdiskriminierung) bestünden“<sup>1</sup>. Die Marktfreiheiten sollten zu einer größeren Auswahl von Konsumgütern, niedrigeren Preisen und höherer Qualität von Dienstleistungen und Produkten durch eine Verstärkung des Wettbewerbs und eine Vergrößerung des Absatzgebietes führen.<sup>2</sup> Mit der voranschreitenden wirtschaftlichen und politischen Integration entwickelte sich schließlich eine eigenständige Verbraucherpolitik.

### Verbraucherpolitik als marktconstituierendes Element

Heute zählt der Verbraucherschutz zu den etablierten Politikfeldern der Union. Dabei wird der Begriff „Verbraucherschutzpolitik“ von der Europäischen Kommission weit ausgelegt und als Querschnittsfunktion verstanden. Er umfasst „alle für die Verbraucher relevanten Sicherheits-, Wirtschafts- und Rechtsfragen sowie [...] die Themen Verbraucherinformation und -bildung und Förderung der Verbraucherverbände“<sup>3</sup>. Neben die Funktion des Schutzes der Verbraucherinteressen verweist die Kommission gerade in jüngerer Zeit verstärkt auf die marktconstituierende Funktion der Verbraucherpolitik im europäischen Integrationsprozesses. Die gemeinsame Verbraucherpolitik soll die Vollendung des Binnenmarktes fördern, indem sie das Vertrauen der Verbraucher in den Gemeinsamen Markt über eine (Mindest-)Harmonisierung verbraucherpolitischer Regelungen stärken soll.

Mit diesem Argument verbindet sich die Überlegung, dass eine Binnenmarktpolitik, die auf die bloße Sicherung des Wettbewerbs ausgerichtet ist, weder ausreichend sei noch die Konsumenten im europäischen Binnenmarkt hinreichend schütze. Wettbewerbspolitik allein biete danach keinen ausreichenden Regelungsrahmen, um einen funktionierenden Konsumgütermarkt zu gewährleisten und damit die Interessen der Verbraucher hinreichend zu wahren. Dies zeige sich darin, dass das wichtigste Ziel der Europäischen Gemeinschaft – die Schaffung und Stärkung des europäischen Binnenmarktes – trotz des Abbaus vielfältiger rechtlicher Schranken und sonstiger Handelshemmnisse bis heute nicht gänzlich erreicht sei. Als Indikator hierfür führt die Europäische Kommission vor allem die nach wie vor bestehenden Preisdifferenzen innerhalb des Gemeinsamen Marktes an. Während die Einführung des Euro zu einer stärkeren Preistransparenz geführt habe, gilt nach Ansicht der Kommission insbesondere die Vielzahl nationaler verbraucherpolitischer Regelungen als Hindernis auf dem Weg zu einer vollständigen Marktintegration, da diese Verbraucher wie Unternehmen verunsicherten und davon abhielten, die Vorteile des Gemeinsamen Marktes umfassend zu nutzen.

### Nutzung des Binnenmarktes durch die Konsumenten am Beispiel des Internet

Zur Abbildung der verbraucherseitigen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes verweist die Kommission häufig auf die Entfaltung des grenzüberschreitenden elektronischen Handels. Dieser Indikator scheint insofern geeignet, als dass das mit der Verbreitung des Internet verbundene eShopping Konsumenten und Unternehmen zu sehr geringen Mobilitäts- und Transaktionskosten Zutritt zum Gemeinsamen Markt verschafft. Zur Förderung des elektronischen Handels ist die Kommission daher bereits seit den 1990er Jahren bemüht, Schranken im Bereich der kommerziellen Nutzung des Internets möglichst rasch abzubauen. Der Verbraucherschutzpolitik wurde dabei von Anfang an besondere Bedeutung beigemessen, da sie das Vertrauen der Bürger in den elektronischen Markt stärken und so zu einer weitreichenden Inanspruchnahme führen sollte.

Entgegen diesen Bestrebungen ist in den vergangenen Jahren jedoch die Lücke zwischen inländischen und

1 N. Reich, H.-W. Micklitz: Europäisches Verbraucherrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 14 f.  
 2 Vgl. S. Weatherill: EU Consumer Law and Policy, Cheltenham 2005, S. 4; Europäische Kommission: Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2002) 208 endgültig, Brüssel 2002, S. 3.  
 3 Europäische Kommission, ebenda, S. 1 f.

**Dr. Franziska Rischkowsky** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Höhere Studien Kärnten (IHS), Österreich.

grenzüberschreitenden Online-Käufen größer geworden. Während der Anteil der EU-Verbraucher, die in den vergangenen zwölf Monaten mindestens einen Artikel über das Internet gekauft haben, in der EU27 zwischen 2006 und 2008 von 27% auf 33% gestiegen ist, stagnierte der Anteil der grenzüberschreitenden Online-Käufe nahezu (6% in 2006, 7% in 2008).<sup>4</sup>

Daraus schließt die Kommission, dass das – als vorhanden unterstellte – Potenzial für grenzüberschreitenden Handel ungenutzt bleibt. Als ursächlich hierfür wird insbesondere eine geographische Segmentierung aufgrund von Mobilitätshemmnissen der Händler und der Verbraucher angesehen, die wiederum zu großen Teilen auf die in der Gemeinschaft nach wie vor bestehende Rechtszersplitterung im Bereich der Verbraucherregulierungen zurückgeführt wird. So seien zwar 51% der EU27 Händler auch online tätig, jedoch bedienten nur 21% auch den Markt jenseits der Grenzen ihres Heimatlandes. Der Anteil jener Verbraucher, die sich „durch die bestehenden Verbraucherschutzmaßnahmen für angemessen geschützt halten“ und vor diesem Hintergrund bereit sind, grenzüberschreitende Käufe zu tätigen, schwankt von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Er lag in den meisten Ländern zudem 2008 niedriger als 2006, was auf ein sinkendes Vertrauen der europäischen Verbraucher in den bestehenden Schutz hindeutet.<sup>5</sup>

4 Vgl. Eurobarometer Spezial 298 vom Juni 2008 und Eurobarometer Spezial 205 vom März 2006 über den Verbraucherschutz im Binnenmarkt.

5 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt. Zweite Ausgabe des Verbraucherbarometers, KOM (2009) 25 endgültig, Brüssel 2009, S. 14. Darüber hinaus weisen Erhebungen der Kommission auf weitere praktische Hindernisse hin, zu denen Sprachbarrieren und logistische Probleme zählen. Das von Seiten der Europäischen Kommission seit 2008 veröffentlichte Verbraucherbarometer soll der Identifikation von (weiteren) Handelsbarrieren zwischen Unternehmen und Privatperson dienen. Ziel ist es, die allgemeine Marktüberwachung zu ergänzen, indem zusätzliche Informationen zu Marktstörungen aus Verbrauchersicht erhoben werden, um so Märkte zu identifizieren, die nicht zufriedenstellend für die Verbraucher funktionieren (ebenda, S. 2 und 6). Zu diesem Zweck erhebt die Kommission Daten zu fünf Schlüsselindikatoren (Verbraucherbeschwerden, Preisniveau, Verbraucherzufriedenheit, Möglichkeit des Anbieterwechsels und Produktsicherheit), die der Messung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Binnenmarktes auf den Verbraucher dienen sollen.

Zusammengefasst lassen die Ergebnisse vermuten, dass die europäischen Verbraucher keinen den Erwartungen entsprechenden Nutzen aus dem bloßen Tatbestand ziehen, dass sich das Angebot aufgrund der räumlichen Erweiterung des Marktes vergrößert und der Wettbewerb intensiviert. Für sich genommen bedeutet dies offenbar noch nicht automatisch auch ein Mehr an Schutz für die Verbraucher. Dies steht wiederum im Einklang mit neueren ökonomischen Überlegungen zur Rechtfertigung einer aktiven Verbraucherschutzpolitik.

### Ökonomische Grundlagen der Verbraucherpolitik

Die explizite Befassung mit einer eigenständigen Verbraucher(schutz)politik ist in der ökonomischen Theorie der Wirtschaftspolitik ein relativ junges Feld.<sup>6</sup> Im neoklassisch geprägten Denken wurde lange davon ausgegangen, dass die Wettbewerbspolitik zur Sicherung eines funktionsfähigen Markt- und Wettbewerbssystems zum Schutz des Konsumenten ausreicht. Mit der Erkenntnis, dass Verbraucherprobleme häufig dort auftreten, wo aufgrund wettbewerblicher Marktstrukturen aus neoklassischer Sicht ein positives Ergebnis zu erwarten gewesen wäre, ging innerhalb der ökonomischen Theorie eine stärkere Beachtung von Informationsmängeln im Rahmen von Marktprozessen einher. Diese bilden den Untersuchungsgegenstand vor allem informationsökonomischer Ansätze.<sup>7</sup> Die Rechtfertigung und Beurteilung verbraucherschutzpolitischer Maßnahmen sowie das Verständnis des Verhaltens der (europäischen) Konsumenten erscheint über einen einzigen (eventuell eng gefassten) theoretischen Ansatz jedoch wenig fruchtbar. Konsumentenwahlentscheidungen sind von vielfältigen emotionalen, kognitiven, motivationalen sowie umweltbezogenen Faktoren abhängig. Die Einbeziehung verschiedener theoretischer Ansätze, die neben Erkenntnissen aus ökonomischen Theorien insbesondere auch solche aus der Psychologie und der Soziologie berücksichtigen, ist daher geboten und berechtigt.

6 Vgl. zum Folgenden ausführlich F. Rischkowsky: Europäische Verbraucherpolitik – Theoretische Grundlagen und neue Probleme am Beispiel des Internets, Marburg 2007; F. Rischkowsky, T. Döring: Consumer Policy in a Market Economy, in: Journal of Consumer Policy, Jg. 84 (2008), S. 285 ff.; F. Rischkowsky, T. Döring: Konsumentenverhalten und Verbraucherpolitik: Ökonomische Ansätze und ihre Politikimplikationen im Allgemeinen wie für Österreich, in: K. Anderwald, P. Filzmaier, K. Hren (Hrsg.): Kärntner Jahrbuch für Politik 2009, Klagenfurt 2009, S. 289 ff.

7 Vgl. H.-B. Schäfer, C. Ott: Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, 3. Auflage, Berlin et al. 2000, S. 322; H.-B. Schäfer: Grenzen des Verbraucherschutzes und adverse Effekte des Europäischen Verbraucherrechts, in: S. Grundmann (Hrsg.): Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts: Gesellschafts-, Arbeits- und Schuldvertragsrecht, Tübingen 1998, S. 560.

Anders als es in der neoklassischen Standardtheorie des vollkommenen Marktes und des sich damit verbindenden Postulats der Konsumentensouveränität angenommen wird, unterliegt der Verbraucher bezüglich seiner Wahlentscheidungen spezifischen Restriktionen. Diese führen dazu, dass sich Verbraucherschutz nicht bereits in wettbewerbsspolitischen Maßnahmen erschöpft. Zu diesen Restriktionen zählen der Tatbestand imperfekter Information und daraus resultierender Informationskosten, die verhindern können, dass der Verbraucher alle durch den Markt angebotenen Handlungsalternativen eruieren kann.<sup>8</sup> Versagen Marktlösungen<sup>9</sup> bei der Erhöhung der Funktionsfähigkeit von Märkten mit asymmetrischen Informationsstrukturen, gilt ein staatlicher Eingriff als gerechtfertigt. Eine informationsökonomisch geprägte Verbraucherpolitik hat dabei vor allem die Stärkung der Leistungsfähigkeit von (Informations-)Märkten zum Ziel. Sie wirkt somit im Kern auf die Bereitstellung eines Mehr an Informationen für den Konsumenten hin.<sup>10</sup>

Der Verbraucher selber wird in der Informationsökonomik – sofern er mit ausreichenden Informationen ausgestattet ist – als vollkommen rational betrachtet und benötigt so gesehen keinen zusätzlichen Schutz.<sup>11</sup> Für ein realistischeres Bild des Verbrauchers bedarf es daher einer Erweiterung des ökonomischen Erklärungsrahmens. Dabei sind die von der Informationsökonomik unbeachtet gebliebenen Fragestellungen bezüglich der weiteren transaktionsspezifischen Kosten, der kognitiven Fähigkeiten der Konsumenten zum Fällen rationaler Entscheidungen sowie der Abhängigkeit der individuellen Informationssuche und Informationsverar-

beitung von situativen, motivationalen und emotionalen Faktoren in die Betrachtung mit einzubeziehen.

Ansätze aus dem Bereich der Neuen Institutionenökonomik geben einen Hinweis darauf, dass neben der Unvollständigkeit von Informationen und sich daraus ergebenden Informationskosten weitere Transaktionskosten Auswirkungen auf die Markttransparenz und das Verbraucherverhalten haben.<sup>12</sup> Insbesondere durch eine differenzierte Betrachtung unterschiedlicher Transaktionsarten und -beziehungen (Prinzipal-Agent-Strukturen) sowie allgemein durch die Abhängigkeit des Konsumentenverhaltens von institutionellen Faktoren, zu denen formelle wie informelle Regeln gehören, lassen sich Rückschlüsse auf den wahrgenommenen Nettonutzen alternativer Transaktionen sowie die Notwendigkeit (staatlicher) verbraucherpolitischer Maßnahmen ziehen. Zusätzlich zu der im Rahmen der Informationsökonomik diskutierten Verbesserung des Informationsstandes der Verbraucher etwa durch Informationspflichten seitens der Anbieter, wird aus Sicht institutionenökonomischer Ansätze bezogen auf Vertragsbeziehungen, Produkte oder Produktionsverfahren unter anderen die Relevanz von vertrags- und haftungsrechtlichen Regelungen sowie die Setzung von Produkt- und Produktionsstandards zur Reduzierung von Transaktionskosten hervorgehoben.<sup>13</sup>

Das Vorliegen asymmetrisch verteilter Informationen wie auch die mit unterschiedlichen Transaktionsarten und -beziehungen verbundenen weiteren Transaktionskosten sind Einflussgrößen, die den Handlungsspielraum für prinzipiell vorteilhafte Transaktionen für den Verbraucher einschränken. Informations- wie institutionenökonomische Ansätze lassen jedoch in aller Regel unberücksichtigt, wie verfügbare Informationen sowie die vorhandenen Handlungsoptionen vom Verbraucher individuell wahrgenommen und genutzt werden. Der Konsument hat jedoch keine echte Wahlfreiheit zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten, wenn er diese nicht antizipiert oder wenn er nicht dazu in der Lage ist, diese zu antizipieren. Folgt man den Erkenntnissen verhaltensökonomischer Ansätze<sup>14</sup> sowie den

8 Vgl. stellvertretend für die informationsökonomischen Ansätze G. J. Stigler: *The Economics of Information*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 69 (1961), S. 213 ff.; G. A. Akerlof: *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84 (1970), S. 488 ff.; P. Nelson: *Information and Consumer Behavior*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 78 (1970), S. 311 ff.; J. E. Stiglitz: *The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics*, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115 (2000), S. 1441 ff.

9 Siehe stellvertretend T. von Ungern-Sternberg, C. C. von Weizsäcker: *Marktstruktur und Marktverhalten bei Qualitätsunsicherheit*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Jg. 101 (1981), S. 609 ff.; J. Hörner: *Reputation and Competition*, in: *American Economic Review*, Vol. 92 (2002), S. 644 ff.; M. Spence: *Signalling in Retrospect and the Informational Structure of Markets*, in: *American Economic Review*, Vol. 92 (2002), S. 434 ff.

10 Vgl. K. Vahrenkamp: *Verbraucherschutz bei asymmetrischer Information: informationsökonomische Analysen verbraucherpolitischer Maßnahmen*, München 1991; S. Mitropoulos: *Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft: Konzeptionen und internationale Erfahrungen*, Mainz 1996; T. Wein: *Consumer Information Problems – Causes and Consequences*, in: S. Grundmann, W. Kerber, S. Weatherill (Hrsg.): *Party Autonomy and the Role of Information in the Internal Market*, Berlin und New York 2001, S. 80 ff.

11 Entsprechend weist auch Shapiro darauf hin, dass Konsumentenschutz „would be unnecessary in a world of perfect information“, C. Shapiro: *Consumer Protection Policies in the United States*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 139 (1983), S. 527.

12 Siehe als Überblick M. Erlei, M. Leschke, D. Sauerland: *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart 1999; R. Richter, E. G. Furubotn: *Neue Institutionenökonomik*, 3. Auflage, Tübingen 2003.

13 Vgl. stellvertretend R. Kirstein: *Ökonomische Analyse des Rechts*, Center for the Study of Law and Economics, Discussion Paper 2003, S. 9; W. A. S. Koch, C. Czogalla: *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, Stuttgart 2004, S. 379.

14 Stellvertretend: D. Kahneman, J. L. Knetsch, R. Thaler: *Anomalies. The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias*, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 (1991), S. 193 ff.; R. B. Korobkin, T. S. Ulen: *Law and Behavioral Sciences: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics*, in: *California Law Review*, Vol. 88 (2000), S. 1053 ff.; T. S. Ulen: *Information in the Market Economy – Cognitive Errors and Legal Correctives*, in: S. Grundmann, W. Kerber, S. Weatherill (Hrsg.), a.a.O., S. 98 ff.; D. Kahneman: *Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics*, in: *American Economic Review*, Vol. 93 (2003), S. 1449 ff.,

Untersuchungsergebnissen aus dem Bereich der empirischen Konsumforschung<sup>15</sup>, wird die Wahrnehmung und Ausschöpfung gegebener Handlungsmöglichkeiten von internen Restriktionen des Konsumenten beeinflusst, die im Wesentlichen von kognitiven, emotionalen sowie situativen (umweltbezogenen) Faktoren bestimmt werden.

Die zuletzt genannten Ansätze und Untersuchungsergebnisse zeigen darüber hinaus, dass eine Verbraucherpolitik, die primär auf eine Bereitstellung zusätzlicher Informationen ausgerichtet ist, ihr Ziel verfehlen kann. Wenn Verbraucher aufgrund von kognitiven Restriktionen entweder vorhandene und für sie erreichbare Informationen nicht adäquat und vollständig in ihre Kaufentscheidungen einbeziehen oder wenn sie aufgrund von emotionalen und situativen Faktoren nicht nach Informationen suchen bzw. gegebene Informationen ignorieren, läuft eine auf bloße Informationspolitik ausgerichtete Verbraucherpolitik ins Leere. D.h. mehr Informationen führen unter diesen Bedingungen nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der Rationalität von Kaufentscheidungen. Zugleich kann daraus ein zusätzlicher Bedarf an verbraucherpolitischen Maßnahmen abgeleitet werden.

Positiv gewendet legen die verhaltensökonomischen Untersuchungsergebnisse die Schlussfolgerung nahe, dass ergänzend zu verbraucherpolitischen Maßnahmen, wie

- die Erweiterung des Informationsstandes (anbieterseitige Informationspflichten, Aufhebung von Informationsbeschränkungen, Aufklärungskampagnen),
- die Erhöhung des Wahrheitsgehalts von Informationen (Verbot irreführender Informationen),
- die Bereitstellung einer institutionellen Infrastruktur zur Senkung von Transaktionskosten (Wettbewerbs-, Vertrags-, Haftungsrecht, Standards für Produkte und Produktionsverfahren),

auch solche Maßnahmen in den Blick zu nehmen sind, die den kognitiven und emotionalen Restriktionen des Verbraucherverhaltens Rechnung tragen:

- (staatliche) Vorgaben, die die Art und Weise sowohl der Informationsvermittlung (z.B. Konzentration auf Schlüsselinformationen und -signale) als auch die Prä-

<sup>15</sup> Siehe hierzu stellvertretend die Arbeiten von M. Featherstone: Perspectives on Consumer Culture, in: Sociology, Vol. 24 (1990), S. 5 ff.; W. Kroeber-Riel: Konsumentenverhalten, 5. Auflage, München 1992; H. C. Triandis: Culture and Social Behavior, New York 1994; C. Lury: Consumer Culture, Cambridge 1996; K. Gallagher: Globalization and Consumer Culture, Overview Essay, in: N. R. Goodwin, F. Ackerman, D. Kiron (Hrsg.): The Consumer Society, Washington DC 1997, S. 301 ff.; J. Thøgersen: How May Consumer Policy Empower Consumers for Sustainable Lifestyles?, in: Journal of Consumer Policy, Vol. 28 (2005), S. 143 ff.

sentation von Gütern und Dienstleistungen gegenüber dem Konsumenten betreffen (z.B. Verbot manipulativer wie aggressiver Marketingstrategien),

- die staatliche Einschränkung von Handlungsrechten (z.B. Verbot eines vertragsrechtlichen Verzichts auf Informations- und Widerrufsrechte).

### Was leistet die Wettbewerbspolitik für den Verbraucherschutz?

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die Verbraucher mit weiteren, nicht binnenmarkt-spezifischen Problemen konfrontiert sind. Zusammengefasst zählen zu ihnen Informationsprobleme, verbunden mit einer zunehmenden Komplexität der Produkte und des Marktes; aber auch kognitive und emotionale Einflussfaktoren auf das Entscheidungs- und Kaufverhalten, die zu vom Rationalverhalten abweichenden Ergebnissen führen können. Bezogen auf die Bestimmungsfaktoren des Verbraucherverhaltens führt dies zur Berücksichtigung externer und interner Handlungsrestriktionen. Während die externen Handlungsrestriktionen dabei allgemein einen Korridor an alternativen Handlungsmöglichkeiten für den Verbraucher definieren, beschreiben die internen Handlungsrestriktionen die Möglichkeit der Verbraucher, diese Alternativen auch erkennen und nutzen zu können.<sup>16</sup>

Vor diesem Hintergrund hat der Binnenmarkt für die Verbraucher jedoch gegenläufige Effekte. Einerseits führt die Vergrößerung des Marktes zu steigendem Wettbewerb und darüber zu sinkenden Konsumgüter-Preisen, einer größeren Auswahl an Produkten und zu einer breiteren Qualitätspalette. Der steigende Wettbewerb wirkt somit prinzipiell positiv auf die externen Handlungsdeterminanten des Verbraucherverhaltens, indem er den Raum der alternativen Handlungsmöglichkeiten erweitert und damit zu einer Erhöhung der Konsumentenrente beiträgt. Eine aktive Wettbewerbspolitik, die zum Abbau von Marktmacht mittels Intensivierung der Konkurrenzbeziehungen im Binnenmarkt beiträgt, dient damit auch den Interessen der Verbraucher. Dem steht jedoch zugleich eine steigende Komplexität des Marktes aufgrund der höheren Vielfalt an potenziellen Marktpartnern, Produkten, Qualitäten sowie Rechtsregeln gegenüber. Dies kann sich negativ auf die internen Handlungsdeterminanten auswirken und zu einer zunehmenden Verunsicherung der Verbraucher führen. Die Konsequenz ist, dass das grundsätzlich wohlfahrtssteigernd wirkende Potenzial des Binnenmarktes nur begrenzt ausgeschöpft wird. Mit wettbewerbspolitischen Maßnahmen lässt sich dieses Problem allerdings nicht lösen.

<sup>16</sup> Vgl. E. Kuhlmann: Verbraucherpolitik – Grundzüge ihrer Theorie und Praxis, München 1990, S. 32 ff.

Die Berücksichtigung dieser Tatsache kann einen Beitrag zur Erklärung für die Zurückhaltung der europäischen Verbraucher leisten und gibt zusätzlich einen Hinweis darauf, dass eine Binnenmarktpolitik, die alleine auf eine Steigerung des Wettbewerbs ausgelegt ist, keinen hinreichenden Schutz für die europäischen Verbraucher bietet. Ob sich aus dieser Erkenntnis bereits die Notwendigkeit einer europäischen Verbraucherpolitik ableiten lässt, soll im Folgenden untersucht werden.

### Entwicklung und Ziele des europäischen Verbraucherschutzes

Die Erkenntnis, dass mit der reinen Anbieterorientierung der Binnenmarktpolitik eine wichtige Dimension des Gemeinsamen Marktes unberücksichtigt bleibt, führte dazu, dass der Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher in den Mittelpunkt des politischen Handelns der Kommission trat.<sup>17</sup> Die Entwicklung eines europäischen Verbraucherschutzes wurde fortan als essenziell für die erfolgreiche Integration des europäischen Marktes angesehen.<sup>18</sup> Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) erhielt die europäische Verbraucherschutzpolitik mit einem eigenen Kapitel XI im EG-Vertrag den Status einer „echten Gemeinschaftspolitik“. Der neue Artikel 129a alte Fassung EGV bildete im Folgenden einen rechtlichen Rahmen für die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Verbraucherpolitik und konstituierte den Ansatz einer „Minimumharmonisierung“, wie er im europäischen Verbraucherrecht lange charakteristisch war.

Mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) wurde die Verbraucherpolitik in eine gleichrangige Position wie andere Gemeinschaftspolitiken (beispielsweise die Wettbewerbs- oder Umweltpolitik) gehoben. Der Amsterdamer Vertrag überführte den bisherigen Art. 129a EGV in den neuen Art. 153 EGV, um zugleich eigenständige Verbraucherrechte zu schaffen und die Kompetenzen der Gemeinschaft zu erweitern. Der Querschnittsaufgabe der Verbraucherpolitik wurde zudem durch die in Artikel 153 EGV enthaltene Forderung Rechnung getragen, dass die Interessen der Verbraucher in allen Politikbereichen der Gemeinschaft berücksichtigt werden müssen.<sup>19</sup> Als Rechte der Verbraucher nennt der Artikel 153 EGV das Recht auf Information und das damit eng verbundene Recht auf Bildung und Erziehung, das die Verbraucher letztlich gegen Beeinflussung schützen sowie sie dabei unterstützen soll, gut überlegte Entscheidungen zu fällen, sowie das Recht auf

Bildung von Verbrauchervereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.

Mit dem „Grünbuch zum Verbraucherschutz in der Europäischen Union“ vom 2. Oktober 2001 verbindet sich schließlich ein Perspektivenwechsel in der europäischen Verbraucherpolitik. Mit dem Argument, dass die Nichtvollendung des Binnenmarktes auf einen Mangel an Klarheit und Rechtssicherheit der Verbraucher zurückzuführen sei, der dazu führe, dass die Verbraucher die Vorteile des Gemeinsamen Marktes nicht nutzen, wurde die Forderung nach einer Harmonisierung des Lauterkeitsrechts für Transaktionen zwischen Unternehmen und Privatpersonen verbunden, da Verbraucherschutz nur so innerhalb der Gemeinschaft garantiert werden könne.<sup>20</sup> Eine wesentliche Folge des Grünbuches von 2001 ist die Erarbeitung der Lauterkeitsrichtlinie, die 2005 verabschiedet wurde. Sie läutet eine Abkehr von der Vorgabe von Mindeststandards und dem Ziel der Mindestharmonisierung ein und stellt faktisch eine Vollharmonisierung im Bereich von Regelungen dar, welche die Lauterkeit von Geschäftspraktiken zwischen Unternehmen und Verbrauchern betreffen.

Der jüngste Richtlinienentwurf über Rechte der Verbraucher (2008), der Ergebnis der Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich des Verbraucherschutzes ist, führt diese Entwicklung konsequent weiter. Sein Ziel ist eine umfassende Harmonisierung im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes. Geltendes Recht soll vereinfacht und vervollständigt werden. Die Rechtszersplitterung innerhalb des Binnenmarktes soll abgelöst werden. Sie gilt als Folge der bisher praktizierten Vorgabe von Mindeststandards, auf die die Nationalstaaten höhere Schutzbestimmungen erlassen konnten. Ein einheitlicher Rechtsrahmen soll das Verbrauchervertrauen in den Binnenmarkt stärken und die Bereitschaft der Unternehmen, im grenzüberschreitenden Handel tätig zu werden, fördern.<sup>21</sup>

Mit der Umsetzung einer solchen umfassenden Richtlinie würde die Transparenz auf der Regulierungsebene für die Verbraucher (und die Anbieter) deutlich steigen. Bislang ist es für die europäischen Regelungen im Bereich des Verbraucherschutzes charakteristisch, dass sie kein umfassendes Regelwerk darstellen. Vielmehr umfassen sie immer nur bestimmte Bereiche des Verbraucherschutzes. Diese stark sektorale Herangehensweise, soll nun einem stärker horizontalen Ansatz weichen, wie er sich bereits

17 Vgl. A.-L. Köhne, E. Günther: Europäische Verbraucherpolitik. Von angemessenen Preisen zum Binnenmarkt der Verbraucher, Eurokolleg, 46 (2003), S. 15.

18 Vgl. F. McDonald: Consumer Protection Policy in the European Union, in: European Business Journal, Vol. 12 (2000), S. 39 ff.

19 Vgl. A.-L. Köhne, E. Günther, a.a.O., S. 9.

20 Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch zum Verbraucherschutz in der Europäischen Union, KOM (2001) 715, Brüssel 2001.

21 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher, KOM (2008) 614 endgültig, Brüssel 2008, S. 2.

in der Lauterkeitsrichtlinie manifestiert.<sup>22</sup> Statt einer Vielzahl von Regelungen (die lediglich die gleichen Mindestschutzstandards erfüllen) soll sich der Verbraucher einem einheitlichen Rechtsrahmen gegenüber sehen. Dies soll zum Abbau der geographischen Marktsegmentierung aufgrund rechtlicher Hindernisse beitragen und darüber eine weitere Preiskonvergenz und die faktische Erweiterung des Marktes und der Produktvielfalt nach sich ziehen.

Allerdings ist der Richtlinienvorschlag nicht unumstritten. Seine Umsetzung würde den noch bestehenden Regulierungswettbewerb ausschalten. Kulturell bedingte Unterschiede hinsichtlich verbraucherschutzrechtlicher Regelungen fänden keine Beachtung mehr. Zudem bleiben die Probleme der Komplexität der Produkte und des Marktes bestehen. Auch baut die Begründung der verbraucherpolitischen Maßnahmen der Kommission mit dem Binnenmarktargument und der Notwendigkeit des Schutzes der Verbraucherinteressen durch die Gemeinschaft auf dem Bild des Verbrauchers als grenzüberschreitender Nachfrager auf, was für sich genommen kritisch hinterfragt werden kann.<sup>23</sup> Vor dem Hintergrund der dargestellten vielfältigen Handlungsbestimmungen des Verbraucherverhaltens kann schließlich infrage gestellt werden, ob die Harmonisierung von Verbraucherschutzregelungen alleine ausreicht, um das Verbrauchervertrauen zu stärken und das Kaufverhalten der europäischen Verbraucher zu ändern.<sup>24</sup>

Bei der Formulierung entsprechender Regelungen vernachlässigt die Kommission praktische und verfahrenstechnische Probleme, wie die erschwerte Reklamation und Rückgabe von Produkten sowie kulturelle und sprachliche Barrieren, die der Grund dafür sein können, dass Verbraucher vor grenzüberschreitenden Käufen zurückschrecken.<sup>25</sup> So belegen Studien, dass es nicht in erster Linie unterschiedliche oder mangelnde Verbraucherschutzregelungen sind, welche die Verbraucher von einem Kauf in einem anderen als dem Heimatland abhalten.<sup>26</sup>

22 Vgl. auch A.-L. Köhne, E. Günther, a.a.O., S. 2.

23 Vgl. T. Wilhelmsson: The Abuse of the „Confident Consumer“ as a Justification for EC Consumer Law, in: Journal of Consumer Policy, Vol. 27 (2004), S. 318.

24 Vgl. ebenda, S. 318. Eine Vollharmonisierung könnte in Ländern, die über ein sehr hohes Verbraucherschutzniveau verfügen, sogar vertrauenssenkend wirken (vgl. ebenda, S. 328).

25 Vgl. R. Bradgate, C. Twigg-Flesner: Expanding the boundaries of liability for quality defects, in: Journal of Consumer Policy, Vol. 25 (2002), S. 351, 354; T. Wilhelmsson, a.a.O., S. 329 f.

26 Vgl. etwa Eurobarometer: European Union Public Opinion on issues relating to business to consumer e-commerce, Executive Summary, Fieldwork 1-30 September 2003, Publication March 2004, o.O.

## Fazit

Die Berücksichtigung der externen und internen Handlungsbestimmungen der Verbraucher zeigt, dass eine Binnenmarktpolitik, die rein auf den Erhalt und die Sicherung des Wettbewerbs ausgerichtet ist, nicht notwendig zu einem höheren Schutz des Verbrauchers im Gemeinsamen Markt beiträgt. Sie wirkt vielmehr nur im Bereich der externen Handlungsrestriktionen der europäischen Verbraucher. Von der reinen Erweiterung an Handlungsalternativen durch einen gemeinsamen Markt kann der europäische Verbraucher jedoch nur bedingt profitieren. Die zusätzliche Berücksichtigung der internen Handlungsdeterminanten, die das Verbraucherverhalten in hohem Maße mitbestimmen, kann einen Beitrag zur Erklärung der Zurückhaltung der europäischen Konsumenten im Gemeinsamen Markt leisten.

Eine europäische Verbraucherpolitik kann zum Schutz der Interessen der Verbraucher im Gemeinsamen Markt und zu einem stärkeren Vertrauen in das erweiterte Angebot und seiner Nutzung beitragen. Dies gilt insbesondere im Bereich der Produktsicherheit sowie für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz im Bereich des elektronischen Handels, vor allem bei grenzüberschreitenden Transaktionen.

Im grenzüberschreitenden elektronischen Handel, den die Kommission gerne als Motor der Binnenmarktentwicklung darstellt, ist der potenzielle Schutz der wirtschaftlichen Interessen der europäischen Konsumenten jedoch bereits weit gediehen. Für weitere grenzüberschreitende Verbraucherverträge gewährleisten kollisionsrechtliche Regelungen den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher.

Die bisher eher verhaltene Entwicklung grenzüberschreitender Einkäufe im Internet – oder allgemeiner der Verbraucherdimension des Binnenmarktes – kann auch auf eine unzureichende Information der Verbraucher über ihre Rechte zurückgeführt werden. Für einen rechtlich festgeschriebenen, effektiven Schutz der Verbraucher erscheint es vor allem wichtig, dass sich die Konsumenten dieses Schutzes auch bewusst sind. So betrachtet ließe sich die These vertreten, dass – auf einer Metaebene – die europäische Verbraucherpolitik einem Informationsproblem unterliegt.

Die Notwendigkeit einer weiteren Ausweitung der Kompetenzen und einer vollständigen Harmonisierung von Regelungen im Bereich des Verbraucherschutzes (auch im rein nationalen Bereich), wie sie mit dem jüngsten Richtlinienvorschlag zu den Rechten der Verbraucher angestrebt werden, ergibt sich aus der Perspektive der vorgestellten ökonomischen Ansätze hingegen nicht.