

**17.10.03****Beschluss****des Bundesrates**

---

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz)****KOM(2003) 443 endg.; Ratsdok. 11830/03**

Der Bundesrat hat in seiner 792. Sitzung am 17. Oktober 2003 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt Bestrebungen zu einer effizienteren Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes sowie der Mitgliedstaaten mit der Gemeinschaft, insbesondere in Bezug auf die bessere Durchsetzung von Verbraucherrechten über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg.
2. Der Bundesrat lehnt aber den vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz aus den nachfolgenden Gründen ab.
3. Der Verordnungsvorschlag stützt sich auf Artikel 95 EGV (siehe Präambel und Nr. 21 der Begründung), der es der Europäischen Gemeinschaft erlaubt, Vorschriften für das Funktionieren des Binnenmarkts zu erlassen. Diese Rechtsgrundlage dürfte für Kapitel 1 des vorgelegten Verordnungsvorschlags nicht ausreichen. Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage von Artikel 95 EGV sind nur insoweit zulässig, als sie für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich sind. Diese Voraussetzungen dürften insbesondere im Hinblick auf die in Kapitel 1 des Vorschlags vorge-

sehene Einrichtung von Behörden, die für die Anwendung der Verordnung zuständig sind, nicht vorliegen. Wie das Beispiel Deutschlands, aber auch die Rechtslage in Luxemburg, den Niederlanden und Österreich zeigen, ist es für die Durchsetzung eines einheitlichen Verbraucherschutzniveaus bei grenzüberschreitenden Sachverhalten nicht erforderlich, Stellen der hoheitlichen Verwaltung mit dieser Aufgabe zu betrauen. Der in diesen Mitgliedstaaten gewählte Weg über den zivilrechtlichen Rechtsschutz ist mindestens ebenso effektiv. Mit dem Zugang zu Gericht ist insbesondere die Möglichkeit verbunden, einstweiligen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, was in der Praxis sehr häufig und mit durchgreifendem Erfolg geschieht. Die in der Begründung des Verordnungsvorschlags unter Nummer 34 genannten Vorteile eines Systems öffentlicher Behörden werden im zivilrechtlichen System auch dadurch ausgeglichen, dass Wettbewerber und Verbraucherverbände erfahrungsgemäß besser als öffentliche Stellen über Verstöße gegen das Verbraucherschutzrecht informiert sind und auch ein erhebliches Eigeninteresse an deren Ahndung haben.

4. Selbst wenn Artikel 95 EGV als Rechtsgrundlage herangezogen werden könnte, wären mit dem vorgelegten Verordnungsvorschlag die Grenzen des in Artikel 5 EGV festgelegten Subsidiaritätsprinzips und des Erforderlichkeitsgrundsatzes aus den bereits angeführten Gründen überschritten. Darüber hinaus enthält der Verordnungsvorschlag eine Vielzahl von bis ins Detail gehende Regelungen, die deutlich über das Maß, was für die Regelung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erforderlich ist, hinausgehen. So wird z. B. in Artikel 4 Abs. 4 des Vorschlags vorgeschrieben, dass die zuständigen Behörden über angemessene Ressourcen verfügen müssen. Ebenso muss nach Artikel 4 Abs. 5 des Vorschlags jede zuständige Behörde öffentlich bekannt machen, welche Rechte und Pflichten ihr im Rahmen dieser Verordnung übertragen werden. Weitere ins Einzelne gehende Vorschriften, mit denen das Maß des Erforderlichen für eine Regelung auf der europäischen Ebene überschritten wird, sind z. B. die in Artikel 4 Abs. 6 vorgesehenen Regelungen über die Struktur der Verbraucherschutzinstitutionen, die in Artikel 9 vorgesehenen Koordinierungspflichten und die in Artikel 11 Abs. 3 vorgesehenen Vordrucke. Hinzu kommt, dass in den Artikeln 16 und 17 des Vorschlags Regelungen zur Koordinierung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten enthalten sind, die nicht nur die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen, sondern sich auch auf die rein nationale Tätigkeit der Behörden auswirken.

5. Soweit in der Verordnung die Einrichtung öffentlicher "Verbraucherschutzbehörden" geregelt werden soll (Kapitel 1), bestehen auch gegen die Wahl der Rechtsform Bedenken. Die Errichtung der Behörden und die genaue Aufgabenzuweisung könnten durch eine Richtlinie ebenso gut und sogar besser geregelt werden, weil auf dieser Grundlage die Mitgliedstaaten bei der genauen Ausgestaltung der Verwaltungskompetenzen den jeweils unterschiedlichen Verwaltungstraditionen Rechnung tragen könnten. Dementsprechend begründet die Kommission die Wahl der Verordnung unter Nummer 25 auch lediglich damit, dass unmittelbar anwendbare Regelungen über die Zusammenarbeit der Behörden geschaffen würden. Auf die - teilweise ebenfalls unmittelbar anwendbaren (vgl. etwa Artikel 4 Absätze 2, 4 und 5 des Vorschlags) - Bestimmungen über das einzurichtende Behördennetz geht die Kommission hingegen insoweit nicht ein.
6. Die geplante Verpflichtung, neue Behörden einzurichten oder bestehende Behörden mit neuen Aufgaben anzureichern, ohne dass dies sachlich geboten ist, widerspricht der gegenwärtigen allgemeinen Notwendigkeit des Bürokratieabbaus sowie Artikel 11 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarkt-internen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (BR-Drucksache 471/03). Diese Vorschrift überlässt den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Wahlfreiheit, ob sie die Durchsetzung des Verbraucherschutzes auf dem Rechts- oder dem Verwaltungsweg regeln.
7. Der Bundesrat stellt mit Bedauern fest, dass mit dieser Verordnung erheblicher neuer bürokratischer Aufwand geschaffen werden soll. Dies ergibt sich nicht nur aus dem umfänglichen und bis ins Detail geregelten Koordinierungsaufwand, sondern vor allem aus der Schaffung neuer aufwändiger Strukturen auf EG-Ebene. Diese reichen von europaweiten Datenbanken (Artikel 15) über umfängliche Koordinierungsregelungen für die Aus- und Weiterbildung der zuständigen Bearbeiter (Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe a und g) bis hin zu detaillierten Regelungen über die gesamte Tätigkeit der zuständigen Stellen (Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe b bis f). Weiter werden z. B. alle - auch die rein nationalen - Aufgaben der für den Verbraucherschutz zuständigen Stellen unter die Aufsicht der Kommission gestellt (Artikel 17).
8. Neuen bürokratischen Aufwand bringt auch die Einrichtung eines Ständigen

Ausschusses für die Verbraucherschutzkooperation auf europäischer Ebene mit sich (Artikel 19). Dasselbe gilt für die in Artikel 21 des Vorschlags vorgesehene umfangreiche Berichterstattungspflicht.

9. Ferner werden mit Artikel 4 (vor allem Abs. 3) des Vorschlags Befugnisse für die zuständigen Behörden geschaffen, die über den Rahmen, der für eine Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gelten soll, weit hinausgehen. So werden letztlich fast schrankenlose Informations- und Ermittlungsbefugnisse geschaffen, die wegen der unmittelbaren Verbindlichkeit einer EG-Verordnung rechtsstaatlichen Bedenken begegnen. Ein unbegrenztes Einsichtsrecht in "Unterlagen aller Art und jeder Form" für Zwecke des Verwaltungsvollzugs ist dem deutschen Recht ebenso fremd wie das unbegrenzte und gerichtlich durchsetzbare Recht auf Anforderung von Auskünften von jedermann. Dies widerspricht auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben, nach denen für Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten ist. Darüber hinaus fehlt z. B. auch eine Regelung eines Auskunftsverweigerungsrechts, wonach niemand im Rahmen der Erteilung von Auskünften gezwungen werden darf, sich selbst belasten zu müssen.
10. Daneben ist allenfalls rudimentär in Artikel 14 Abs. 2 Buchstabe c des Vorschlags angesprochen, was für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden gelten soll, wenn sich die ersuchende Behörde des einen Mitgliedstaats und die ersuchte Behörde des anderen Mitgliedstaats in der Beurteilung eines Sachverhalts nicht einig sind. So stellt sich in solchen Fällen die Frage, ob die ersuchte Behörde, obwohl sie bei einem Sachverhalt nicht vom Vorliegen eines Verstoßes gegen den Verbraucherschutz ausgeht, dennoch auf Ersuchen der anderen Behörde von den umfassenden Ermittlungsbefugnissen Gebrauch machen muss und dabei gegebenenfalls in grundrechtlich geschützte Bereiche von Betroffenen eingreifen muss. Dabei ist auch zu bedenken, ob in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union jeweils derselbe Vollzugsstandard zu Grunde gelegt werden kann.
11. Nicht zuletzt stellt sich für die Bundesrepublik Deutschland die Frage, inwieweit sich die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen zentralen Verbindungsstellen mit dem föderalen Staatsaufbau und den Befugnissen der Länder vereinbaren lassen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf Artikel 10 Abs. 2 des

Vorschlags, wonach die Mitgliedstaaten über ihre zentralen Verbindungsstellen alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um eine wirksame Koordinierung der Anwendung dieser Verordnung durch die zuständigen Behörden zu gewährleisten. Aus dem unklaren Wortlaut dieser Bestimmung könnte auch ein Eingriff des Bundes in die Kompetenzen der Länder abzuleiten sein.

12. Die Auswahl der in Anhang I aufgeführten Richtlinien und Verordnungen erscheint unvollständig und willkürlich zusammengestellt. Zwar umfasst diese Zusammenstellung die Bereiche der irreführenden Werbung, des Verbraucherkredits, der Humanarznei sowie unlauterer Geschäftspraktiken als auch die Verordnung über nährwertbezogene und gesundheitsbezogene Aussagen über Lebensmittel. Andere dem Verbraucherschutz dienende Richtlinien wie z. B. die EU-Sicherheitsrichtlinie oder die Vielzahl der im Lebensmittelrecht bestehenden Richtlinien und Verordnungen werden dagegen nicht genannt. Der Bundesrat betont, dass in erster Linie eine Harmonisierung und Vereinheitlichung der zersplitterten EU-Rechtsetzung in verschiedenen und unterschiedlichen EU-Verordnungen und Richtlinien gerade auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes notwendig ist.
13. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass etliche in Anhang I aufgeführten Richtlinien Bereiche des Privatrechts betreffen. In diesen Bereichen bestehen bislang in Deutschland keine Behörden, die Durchsetzungsbefugnisse bezüglich des Verbraucherschutzes besitzen. Vielmehr besteht für Betroffene die Möglichkeit des Zugangs zu den Zivilgerichten. Dieser Weg hat sich als wirkungsvoll und effizient erwiesen. Das gilt auch für den einstweiligen Rechtsschutz. Diese Verfahrensrechte können nach § 3 des Unterlassungsklagegesetzes von Kammern und Verbänden, insbesondere auch von Verbraucherschutzverbänden wahrgenommen werden. Es kommt nunmehr darauf an, die Vollstreckbarkeit dieser Gerichtsentscheidungen grenzüberschreitend zu verbessern und zu beschleunigen. Insoweit passt das in dem Verordnungsvorschlag angelegte Behördensystem nicht zum bisherigen Regelungssystem in Deutschland. Würde ein Behördensystem nach dem Verordnungsvorschlag eingeführt werden, hätte dies zur Konsequenz, dass in Deutschland neue Zuständigkeiten für Behörden begründet oder gar völlig neue Behörden errichtet werden müssten.
14. Der Bundesrat weist auf die Gefahr zunehmender Überreglementierungen auf EU-Ebene im Vollzug- und Kontrollbereich hin, die den nationalen Vollzugs-

behörden kaum noch Handlungsspielräume eröffnen. Dies gilt auch im Bereich der Prüf- und Berichtspflichten. Exemplarisch ist hier der ausufernde Bereich der Schnellwarnungen zu nennen.

15. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich im weiteren Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens in den Gremien der EU dafür einzusetzen, dass die Verordnung nicht erlassen wird. Statt dessen bzw. hilfsweise sollte
  - es den einzelnen Staaten überlassen bleiben, ob sie die Durchsetzung des Verbraucherschutzes auf dem Rechts- oder dem Verwaltungsweg regeln und
  - die grenzüberschreitende Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen in Verbraucherschutzfragen verbessert und beschleunigt werden.