

28. Februar 2011

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes**

zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat,  
den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen

**Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte**

KOM (2010) 608 endgültig

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv  
Fachbereich Wirtschaft  
Register-Nr.: 289380075348  
Markgrafenstr. 66  
10969 Berlin  
wirtschaft@vzbv.de  
[www.vzbv.de](http://www.vzbv.de)

## 1. Grundsätzliche Fragen und Kritik an der Binnenmarktakte

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt den Ansatz der Kommission, die Rückgewinnung des Vertrauens von Europas Bürgern und Verbrauchern in den Mittelpunkt der Binnenmarktakte zu stellen. Wir teilen die Ansicht, dass der Bürger in seiner Rolle als Verbraucher und Teilnehmer am Binnenmarkt angesprochen werden muss, um die Vorteile des europäischen Projektes deutlich zu machen. Wir stimmen der Kommission ebenfalls zu, dass der Binnenmarkt kein Selbstzweck, sondern nur ein Mittel sein kann, um im Dienste der Interessen und Bedürfnisse von Bürgern und Verbrauchern zu wirken.

Umso enttäuschter sind wir, dass die Bekenntnisse zum Wohl des Verbrauchers sich kaum in den präsentierten Vorschlägen der Kommission niederschlagen. Ausgehend von der Behauptung, dass im Mittelpunkt der Binnenmarktakte und der vorgeschlagenen Maßnahmen der europäische Bürger und Verbraucher stehe, ist es äußerst überraschend, welchen umfassenden Raum die vorgeschlagenen industriepolitischen und wachstumsfördernden Maßnahmen einnehmen. Befremdlich ist auch, dass zu einigen Vorschlägen bereits detailliertere Konsultationsprozesse laufen. Man kann sich hier des Eindrucks nicht verwehren, dass parallel zu diesem Konsultationsprozess bereits anderenorts Fakten geschaffen werden.

Darüber hinaus sind wir skeptisch, was die Zuordnungen und Kategorisierungen der Vorschläge betrifft, weil sich darin ein sehr statisches Verständnis von Binnenmarkt und Wirtschaft im Allgemeinen niederschlägt. Die Trennung zwischen Maßnahmen, die „der Wirtschaft“ dienen und Maßnahmen, die Verbrauchern und Bürgern dienen sollen, lässt ein integriertes und ganzheitliches Verständnis des Binnenmarktes (das alle wirtschaftlichen Akteure integriert) vermissen. Die Zuweisung von Themen zu einzelnen Akteursgruppen ist befremdlich – z.B. sollten weder E-commerce noch Marken- und Produktpiraterie als reine „Industriethemen“ verstanden werden. Wir schließen uns daher der Empfehlung unseres Dachverbandes BEUC an, den grundsätzlichen Aufbau und die Blickrichtung der Binnenmarktakte noch einmal zu überdenken und zu überarbeiten.

In der gesamten Binnenmarktakte sollte eine sehr viel differenziertere Rolle des Verbrauchers angenommen werden, als die des reinen Abnehmers, der vor allem Produktvielfalt wünscht. In der Tat profitieren Verbraucher von den positiven Effekten eines freien Wettbewerbs. Gleichzeitig haben sie aber ein hohes Sicherheits- und Vertrauensbedürfnis und benötigen entsprechend zuverlässige Rechtsrahmen und Durchsetzungsmechanismen.

Auch „handwerklich“ gibt es einige Punkte, die wir kritisch anmerken wollen:

Der Prozess rund um die Entstehung der Binnenmarktakte lässt eine intensivere Auseinandersetzung mit den Problemen und Bedürfnissen der Verbraucher auf der Grundlage von Fakten bislang vermissen. Um den Binnenmarkt in den Dienst des europäischen Bürgers zu stellen, sollten daher mindestens seine Probleme und Erwartungen im Binnenmarkt akkurat erhoben werden.

Ein Beispiel: Diskussionen sollten sich um die Frage drehen, in welchen Märkten Verbraucher freien und auch grenzüberschreitenden Zugang zu hochwertigen Produkten unter gleichen Bedingungen wünschen – und welche bestehenden Probleme sowie geeignete Mittel sind. Die Festlegung von zu erreichenden Kennzahlen für grenzüberschreitenden e-commerce ist dann nur ein Mittel und Indikator, aber niemals das eigentliche Ziel des Binnenmarktes.

Darüber hinaus müssen die Erwartungen der Verbraucher und Bürger an den gemeinsamen Markt sehr viel offener diskutiert werden. Dabei stehen durchaus grundlegende Fragen im Mittelpunkt: Bewerten sie Vielfalt höher als Zuverlässigkeit der Versorgung? Verstehen sie Wachstum und Innovation als einen ausschließlich quantitativen Prozess (mehr Neues) oder suchen sie nach einer Innovation, die ihnen die Verknüpfung von wirtschaftlichen, bürgerlichen und ethischen Ansprüchen ermöglicht.

Des Weiteren sollten die Gründe für mangelnde grenzüberschreitende Aktivitäten differenziert analysiert werden. Zu den Gründen, die den grenzüberschreitenden Handel bislang für viele Verbraucher unattraktiv machen, gehören u.a.:

- praktische Probleme bei der Durchsetzung von Garantie und Gewährleistung
- Kosten der Lieferung
- Praktische Probleme mit Kundenservice
- Mangelnde Regressmechanismen
- Sprachliche Barrieren und kulturelle Unterschiede
- Schlichtweg mangelndes Interesse an grenzüberschreitendem Einkauf, weil der Kauf im eigenen Land bevorzugt wird
- Mangelnder Zusatznutzen von grenzüberschreitendem Kauf bei vielen Produkten.

Weitere praktische Hindernisse, die in eine akkurate Problemanalyse einfließen müssten, sind die Arrangements und Praktiken, die Verbraucher zum Teil sogar daran hindern, grenzüberschreitend einzukaufen. Dazu gehören:

- Verkaufsbeschränkungen aufgrund von Urheberrecht (z.B. Copyright-Abgaben)
- Exklusive Vertriebssysteme von Herstellern, die de facto zur Fragmentierung des Binnenmarktes führen
- Selektive Vertriebssysteme von Herstellern, welche die Möglichkeiten von Händlern zum Online-Handel massiv einschränken.

Weiterhin sollte die Kommission ihre Vorgehensweise zur Folgenabschätzung grundlegend überarbeiten. Statt ausschließlich auf die Kosten für Wirtschaftsunternehmen zu blicken, müssen die Interessen der Bürger und Verbraucher sowie die gesellschaftlichen Auswirkungen von Maßnahmen stärker berücksichtigt werden. Das bedeutet letztlich, den Prozess der Maßnahmenentwicklung zu verändern: Statt auf Standardannahmen der Markttheorie aufzubauen und präskriptiv Mittel aus der Theorie zu entwickeln, sollte umfassend eruiert werden, welchen Problemen Verbraucher gerade in den liberalisierten Versorgungsmärkten begegnen. Es sollte gezielt und ergebnisoffen erforscht werden, welche konkreten Bedürfnisse Verbraucher formulieren. Erst dann sollten die geeigneten Mittel vorgeschlagen und auf ihre Eignung geprüft werden. Als Quellen stehen dafür Verbraucherbeschwerden, Panelerhebungen, Erkenntnisse der Verbraucherforschung und qualitative Marktforschung zur Verfügung.

Die Vorstellung vom Mehrwert, den der Binnenmarkt für den Verbraucher bringen soll, ist richtig: Zugang zu Bankprodukten als Voraussetzung für Teilnahme am Binnenmarkt und seinen Freiheiten, ein hohes Schutzniveau hinsichtlich der Qualität von Waren und Dienstleistungen sowie der Zugriff auf zuverlässige und transparente Mittel des Preisvergleichs sind wichtige Ziele. Die Aufgabe der EU ist es, europaweit vernünftige Rahmenbedingungen hierfür zu setzen. Das betrifft auch den Zugang zu und die Versorgung mit Basisdienstleistungen und Produkten wie Energie, Gesundheitsversorgung, Telekommunikation. Verbrauchern sollte aber nicht vorgeschrieben werden, ob sie online oder offline einkaufen wollen oder sollen.

Schließlich benötigen Europas Verbraucher eine unabhängige Verbraucherinformation, Beratung und Interessendurchsetzung gegenüber Anbietern und Regierungen. Deshalb sollte die EU zur Finanzierung dieser Arbeit beitragen z.B. durch die Verwendung eines Teils der Kartellstrafen, die sie einnimmt.

## 2. Zu den verbraucherrelevanten Vorschlägen der Kommission im Einzelnen

Die vorliegende Mitteilung enthält 50 Vorschläge, die zur Diskussion gestellt werden. Wir möchten uns im Folgenden nur zu den verbraucherpolitisch relevanten Vorschlägen äußern:

**Vorschlag Nr. 2: Die Kommission wird im Jahr 2011 eine Rahmenrichtlinie über die Verwaltung von Urheberrechten vorschlagen mit dem Ziel, durch eine Verbesserung von Governance, Transparenz und elektronischer Urheberrechteverwaltung Online-Inhalte leichter zugänglich zu machen. Außerdem wird die Kommission eine Richtlinie über verwaiste Werke vorschlagen.**

Die Territorialität des Urheberrechts und die damit verbundene Anforderung für jedes Land eigene Lizenzen für den Vertrieb von Online-Inhalten zu erwerben, schränkt die Verfügbarkeit von Online-Inhalten ein. Die Lizenzierung wird zudem noch dadurch erschwert, dass, wie zum Beispiel bei Musik, ein Vielzahl von Rechten verschiedener Rechteinhabern beachtet werden müssen. Die Komplexität der Lizenzierungspraxis und das Territorialitätsprinzip im Urheberrecht sind ursächlich für die Beschränkung der verfügbaren Online-Inhalte.

Insofern begrüßen wir das Vorhaben der Kommission, eine Rahmenrichtlinie zur Verwaltung von Urheberrechten vorzuschlagen. Ziel der Rahmenrichtlinie muss es sein, die grenzüberschreitende Lizenzierung von Urheberrechten durch die nationalen Verwertungsgesellschaften möglich zu machen und die Lizenzierungspraxis, insbesondere wenn verschiedene Rechteinhaber betroffen sind, zu vereinfachen.

Als positiv bewerten wir es, dass die Kommission das aktuelle Urteil des EuGH (Padawan SL gegen Sociedad General de Autores y Editores de España (SGAE)) in Bezug auf Urheberrechtsabgaben aufgreift und den Begriff des „gerechten Ausgleichs“ für nach dem Urheberrechtsgesetz zulässigen Nutzungshandlungen mit europaweit einheitlichen Kriterien unterfüttern will. Wichtig ist, dass die Bemessung der Höhe der Urheberrechtsabgaben als „gerechten Ausgleich“ sich an der tatsächlichen Nutzung und des dadurch entstandenen Schaden orientiert.

**Vorschlag Nr. 4: Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden zusammenarbeiten, um die Entwicklung des Binnenmarkts für Dienstleistungen auf der Grundlage des in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen Verfahrens der „gegenseitigen Evaluierung“, das derzeit von den Mitgliedstaaten und der Kommission umgesetzt wird, weiter voranzubringen. Im Jahr 2011 wird die Kommission entsprechende konkrete Maßnahmen, unter anderem im Bereich Dienstleistungen für Unternehmen, vorschlagen.**

**Vorschlag Nr. 5: Die Kommission wird bis Ende 2011 Initiativen zur Weiterentwicklung des elektronischen Handels im Binnenmarkt einleiten. Diese Maßnahmen werden sich vor allem auf die Lösung der Probleme konzentrieren, mit denen die Verbraucher in der digitalen Wirtschaft konfrontiert sind. Dazu werden eine Mitteilung über das Funktionieren des elektronischen Handels gehören sowie an die Mitgliedstaaten gerichtete Leitlinien, mit denen eine effektive Anwendung der Bestimmung in der Dienstleistungsrichtlinie gewährleistet werden soll, nach der Diskriminierungen von Dienstleistungsempfängern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnsitzes zu unterbinden sind.**

Immer wieder weist die Kommission bei ihren Projekten und Plänen darauf hin, dass Unternehmen und Verbraucher den Binnenmarkt nicht ausreichend nutzen, was insbesondere für den Online-Handel gelte. Sie stützt sich bei ihren Plänen zur Förderung des Binnenmarktes auf die angeblichen Erwartungen der Verbraucher, ohne diese aber zu definieren oder zu quantifizieren. Wir haben bereits in unserer Stellungnahme zum Grünbuch („Optionen für die Einführung eines Europäischen Vertragsrechts für Verbraucher und Unternehmen“) darauf hingewiesen, dass die Kommission keine verlässlichen Zahlen für die Nutzung des Binnenmarktes vorgelegt, sondern lediglich Umfrageergebnisse veröffentlicht hat. Das dort angeführte Amazon-Beispiel verdeutlicht, dass diese keine verlässliche Grundlage für Legislativmaßnahmen sind, da Verbraucher meist gar nicht wissen, wann sie grenzüberschreitend einkaufen und die darauf gerichtete Frage dann fälschlicherweise mit „nein“ beantworten. Es fehlt eine auf Fakten basierte Bedarfsanalyse.

Desgleichen fehlt ein marktwirtschaftliches Konzept des Binnenmarktes. Im Hinblick auf die Versprechungen der Kommission, den Binnenmarkt zugunsten der Verbraucher zu einem besseren Funktionieren zu bringen, wird es daher auch wichtig sein zu beobachten, wie sich das Nichtdiskriminierungsgebot des Art. 20 Abs. 2 DLRL in der Praxis auswirken wird, insbesondere im Zuge weitergehender Harmonisierung von vertragsrechtlichen Vorgaben.

***Vorschlag Nr. 6: Die Kommission wird im Jahr 2011 eine Änderung des Rechtsrahmens im Bereich der Normung vorschlagen, um die Normungsverfahren effektiver, effizienter und partizipativer zu machen und die Anwendung dieser Verfahren auf den Dienstleistungssektor auszudehnen.***

Wichtig ist, dass Normungsvorhaben auch in Zukunft auf europäischer Ebene **und** auf nationaler Ebene durch Spiegelgremien diskutiert und erreicht werden, denn nur so ist die Forderung nach einer Mitwirkung aller Akteure auch wirklich zu erreichen.

***Vorschlag Nr. 7: Die Kommission wird im Jahr 2011 ein Weißbuch zur Verkehrspolitik annehmen. Darin wird sie eine Reihe von Maßnahmen vorschlagen, die insbesondere darauf abzielen, die nach wie vor bestehenden Barrieren zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und zwischen den nationalen Verkehrssystemen zu beseitigen.***

Das geplante Weißbuch zur Verkehrspolitik soll, anders als es die Beschreibung in der Mitteilung erwarten lässt, nicht nur dazu dienen, den innereuropäischen Verkehr zu beschleunigen und auszubauen, sondern es sollen gerade auch die negativen Begleiterscheinungen des Verkehrswachstums (CO<sub>2</sub>-Ausstoß, Lärm, Beeinträchtigungen der Lebensqualität) vermindert werden. Es wird darauf ankommen, wie die unterschiedlichen Ziele (Verkehrswachstum versus Verminderung von externen Effekten) gegeneinander ausbalanciert werden. Auf jeden Fall sinnvoll: Abbau von Hemmnissen für den grenzüberschreitenden Verkehr, gerade bei der Schieneninfrastruktur.

***Vorschlag Nr. 8: Die Kommission wird im Jahr 2011 einen Vorschlag für eine Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie annehmen. Ziel ist es, in der Steuerpolitik den Klima- und Energiezielen der EU in stärkerem Maße Rechnung zu tragen, indem die Mindestverbrauchsteuersätze an die CO<sub>2</sub>-Emissionen und den Energiegehalt gekoppelt werden.***

Die Vereinheitlichung der Energiebesteuerung aus Gründen des Binnenmarktes aber auch des Klimaschutzes ist grundsätzlich zu begrüßen. In Deutschland ist der Energieverbrauch über die Energiesteuer und die Mehrwertsteuer sowie über Abgaben wie die EEG-Umlage und die KWK-Umlage im EU-Vergleich bereits hoch belastet. Eine Teilharmonisierung etwa der Einspeisevergütungen für Windenergie ist zu begrüßen. Es ist jedoch darauf zu achten, dass bewährte Instrumentarien zum

Ausbau der Erneuerbaren Energien wie die „fee-in tariffs“ über den europäischen Weg nicht aufgegeben werden.

**Vorschlag Nr. 10: Die Kommission wird vor 2012 prüfen, inwieweit eine Initiative zum ökologischen Fußabdruck von Produkten sinnvoll ist, um das Problem der ökologischen Auswirkungen von Produkten, einschließlich der CO<sub>2</sub>-Emissionen, anzugehen. Im Rahmen der Initiative sollen Möglichkeiten geprüft werden, eine gemeinsame europäische Bewertungs- und Kennzeichnungsmethode festzulegen.**

Es ist wichtig, dass dieses Thema auf EU-Ebene angegangen wird. Insbesondere die Entwicklung einer anerkannten Standardmethode ist dringend notwendig, um den Expertendialog zur Optimierung von Produkten und Verringerung von Emissionen effizienter zu gestalten. Die alleinige Schaffung eines verbindlichen Labels zur Orientierung des Verbrauchers ist nicht zur Problemlösung geeignet, da ein ökologischer Fußabdruck auf Produkten für Verbraucher keinen nützlichen Aussagewert hat. Zum einen können CO<sub>2</sub>-Emissionen für Produkte nur schwerlich für jedes einzelne Produkt ermittelt werden (wie soll beispielsweise mit den Emissionen umgegangen werden, die durch die Distribution der Produkte entsteht) zum anderen sagt ein einzelner CO<sub>2</sub>-Wert den meisten Verbrauchern nichts: was sind 100 Gramm CO<sub>2</sub> im Vergleich zum jährlichen Verbrauch von 10-12 Tonnen CO<sub>2</sub> eines Verbrauchers? An dieser Stelle sollte die Verantwortung für einen nachhaltigeren Konsum nicht allein über den Weg der kontextlosen Kennzeichnung auf den Verbraucher abgewälzt werden. Die Grundbedingung für einen klimafreundlicheren Konsum liegt letztlich in sehr viel verbindlicheren Regeln für Produktion und Produkten.

**Vorschlag Nr. 11: Die Kommission wird Anfang 2011 einen Plan für Energieeffizienz vorlegen. Ziel wird es sein, das Potenzial für signifikante Energieeinsparungen zu nutzen, indem die bestehenden Politiken in allen energieverbrauchenden Sektoren ergänzt werden.**

Der Energieeffizienz-Aktionsplan ist ein wichtiges Instrument, ambitionierte Effizienzpolitik voranzutreiben. Bisher fehlt es vor allem an rechtsverbindlichen Einsparungszielen. Der Aktionsplan muss dazu genutzt werden, diese festzulegen. Die Kommission sollte dabei alle Sektoren berücksichtigen und vor allem auch Maßnahmen zur besseren Implementierung und Überwachung (Monitoring) bestehender Richtlinien durchsetzen. Die angedeutete Überarbeitung der Energiedienstleistungsrichtlinie ist unbedingt durchzuführen.

**Vorschlag Nr. 25: Die Kommission verpflichtet sich, bis 2011 eine Mitteilung mit einem Maßnahmenpaket zu Diensten von allgemeinem Interesse vorzulegen.**

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass Liberalisierung und Privatisierung sich nicht so positiv auf Verbraucherinteressen auswirken wie dies die EU bei ihren Liberalisierungsinitiativen zu den Diensten von allgemeinem Interesse erhofft hatte, Es besteht daher die Notwendigkeit, den bisherigen Liberalisierungskurs zu korrigieren und die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Bereich der Dienste von allgemeinem Interesse zu stärken. Allerdings ist das Konzept der Dienste von allgemeinem Interesse innerhalb Europas zu variabel, als dass es einer EU-weiten Harmonisierung zugänglich wäre, Damit die unterschiedlichen, aber gleichermaßen sinnvollen Konzepte von Daseinsvorsorge nicht gefährdet werden, sollten den Mitgliedstaaten und den verantwortlichen Gebietskörperschaften Freiräu-

me bei der Definition der gemeinwirtschaftlichen Aspekte von Diensten von allgemeinem Interesse überlassen bleiben.

Sinnvoll und wichtig sind aus den Vorschlägen der Kommission vor allem diejenigen Ansätze, die zum Ziel haben, Transparenz hinsichtlich der Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu schaffen. Hierdurch wird es den Verbrauchern ermöglicht, auch lokal unterschiedliche Qualitätsdimensionen im Bereich der Dienste von allgemeinem Interesse einzufordern. Wichtig ist, dass es Transparenz hinsichtlich aller relevanten Leistungsmerkmale gibt, und zwar in einer Form, die Vergleiche verschiedener Unternehmen zulässt. Daran fehlt es derzeit noch vollständig (z.B. Netzzustand in den Bereichen Energie, Wasser, Bahn, hier sind keine Daten öffentlich zugänglich).

**Vorschlag Nr. 26: Die Kommission wird im Jahr 2011 eine überarbeitete Fassung der gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes sowie einen Vorschlag für einen Gesamtrahmen für die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen vorlegen.**

Der Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes ist von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung in Europa. Vor allem im Bereich der Eisenbahnen ist das bestehende Schienennetz noch stark national geprägt, und es gibt erhebliche Barrieren für grenzüberschreitende Verbindungen. Das erschwert die verkehrs- und umweltpolitisch sinnvolle Verlagerung von Verkehrsströmen auf die Schiene. Es ist daher begrüßenswert, dass die Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes in Zukunft den Rang einer Verordnung haben und damit stärker in die nationalen Planungen eingreifen sollen. Wichtig ist es, dass in Zukunft die im Rahmen der TEN geförderten Vorhaben nicht mehr wie bisher aus nationalen Prioritäten abgeleitet werden, sondern aus einer gesamteuropäischen Netzperspektive.

**Vorschlag Nr. 27: Die Kommission wird eine Mitteilung zu den Prioritäten im Bereich der Energieinfrastrukturen bis 2020-2030 vorlegen, um zur Schaffung eines voll funktionsfähigen Energiebinnenmarkts beizutragen, indem das Problem der noch vorhandenen Infrastrukturlücken angegangen und die Integration erneuerbarer Energiequellen erleichtert wird. Zu den für die Umsetzung dieser Prioritäten erforderlichen Mitteln wird noch im Jahr 2011 ein neues Instrument für Energiesicherheit und Energieinfrastrukturen in Europa vorgeschlagen.**

Der Ausbau und die Ertüchtigung der Netze ist ein zentrales Thema beim Umbau des Energiemarktes hin zu mehr regenerativer Energie (Integration von Erneuerbaren), der Schaffung von mehr Wettbewerb (grenzüberschreitender Binnenmarkt) und nicht zuletzt der politischen Unabhängigkeit von Förderländern fossiler Energiequellen (Nabucco-Gaspipeline und hohe Eigenerzeugung von regenerativem Strom).

Die Stromnetzplanung sollte für Europa zentralisiert erfolgen, um unnötige Schnittstellen und Verzögerungen zu vermeiden und die Planung aus einer Hand zu gewährleisten.

Bei aller Notwendigkeit des Ausbaus und der Ertüchtigung der Netze ist jedoch auf die Kostenbelastung der Verbraucher zu achten, die am Ende die Investitionen über ihren Strom- und Gaspreis zu bezahlen haben. Deshalb müssen in dem gesamten Verfahren effektive und gleichzeitig kosteneffiziente Lösungen angestrebt werden.

**Vorschlag Nr. 31: Die Kommission wird im Jahr 2011 eine Überprüfung der Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Pensionsfonds) vornehmen und auf der Grundlage des Grünbuchs über Renten vom Juli 2010 weitere Vorschläge ausarbeiten, unter anderem zur Beseitigung der Hindernisse, mit denen sich mobile Arbeitnehmer bei der Planung ihres Ruhestands konfrontiert sehen.**

Die lebenslange Beschäftigung bei einem einzigen Arbeitgeber kommt heute kaum noch vor. Fast alle Arbeitnehmer wechseln während ihres Erwerbslebens mehrfach den Arbeitgeber, werden arbeitslos oder selbständig. Die zunehmende Mobilität der Arbeitnehmer beschränkt sich immer weniger auf den nationalen Arbeitsmarkt.

Sofern Arbeitnehmer während ihrer Beschäftigungsverhältnisse Ansprüche auf eine betriebliche Altersversorgung erwerben, laufen sie Gefahr, im Alter eine Vielzahl kleinerer Betriebsrenten aus unterschiedlichen Versorgungswerken zu erhalten. Dies gestaltet sich aufgrund hoher Kostenbelastungen häufig als sehr teuer.

Vor dem Hintergrund dieser Bedingungen wäre es prinzipiell zu begrüßen, die Mitnahmemöglichkeit von Betriebsrentenansprüchen bei einem Arbeitsplatzwechsel sowohl innerhalb eines Mitgliedsstaates als auch grenzüberschreitend besser zu gestalten. Trotz dieser zu begrüßenden Intention der Richtlinie, sehen wir jedoch eine Barriere in der Umsetzung aufgrund der bestehenden höchst unterschiedlichen Steuer-, Sozialversicherungs- und staatlichen Fördersysteme der EU-Staaten.

#### ***Voraussetzung für EU-weite Portabilität sind einheitliche Steuerregelungen***

Nur unter der Voraussetzung kompatibler Steuer- und Sozialsysteme ist die Umsetzung eines Rechtsanspruchs auf Portabilität umsetzbar. Daher sollte aus unserer Sicht zunächst geprüft werden, welche unterschiedlichen nationalen Regelungen der Mitgliedsstaaten Besteuerung und Sozialabgabenerhebung bei Altersvorsorgeprodukten einer Übertragbarkeit von Betriebsrentenansprüchen im Wege stehen und wie und ob eine Anpassung dieser Regelungen erreicht werden kann.

Sofern sich erweisen sollte, dass die seitens der EU-Kommission geplante verbesserte Portabilität an der mangelnden Einheitlichkeit der Steuer- und Sozialabgabensystemen scheitert oder nur mit Nachteilen für die Arbeitnehmer oder durch eine sinkende Bereitschaft der Arbeitgeber zur Einrichtung von Betriebsrentensystemen umzusetzen wäre, sollte insofern von einer verbesserten Portabilität Abstand genommen werden. Auch gilt es auszuschließen, dass eine Novellierung der Portabilität eine Verschlechterung bestehender, historisch gewachsener nationaler Absicherungssysteme erzeugt.

#### ***„Zwischenlösung“: Beitragsfreistellung als Alternative zur grenzüberschreitenden Portabilität***

Erwogen werden sollten auch Maßnahmen zur Verbesserung der Beitragsfreistellung – als Alternative zur Portabilität. Regelungen also, mit denen finanzielle Verluste oder sonstige Nachteile bei beitragsfreier Fortführung des Vertrags verhindert oder begrenzt werden könnten. Finanzielle Verluste bei Beitragsfreistellung können durch die Vorwegvergütung der Provision bei so genannten gezillmerten Tarifen, durch Abzug hoher Stornokosten, durch hohe Verwaltungskosten, durch Umstellungsgebühren, Rabattwegfall oder eine im Vergleich zu beitragspflichtigen Versorgungsverträgen geringere Verzinsung entstehen. Auf der Basis verbesserter Rahmenbedingungen für die Beitragsfreistellung, beispielsweise durch ein allgemeines Zillmerverbot in der betrieblichen Altersvorsorge, durch Begrenzung der Stornoabzüge und sonstiger Kosten könnten Arbeitnehmer, die zu einem neuen Arbeitgeber (im In- oder Ausland) wechseln, ihre Versorgungsansprüche zwar nicht übertragen, jedoch immerhin weitgehend erhalten.

**Fazit:** Die grenzüberschreitende Portabilität von Betriebsrentenansprüchen ist ein zu unterstützendes Ziel. Allerdings sollte zunächst geprüft werden, welche nationalen Regelungen diesem Ziel entgegenstehen, und ob diese ohne Nachteile für die Arbeitnehmer beziehungsweise Versorgungsberechtigten beseitigt werden können. Belastungen, die die Motivation der Arbeitgeber schädigen, freiwillige Vor-

sorgensysteme anzubieten, sollten ausgeschlossen werden. Zusätzlich, insbesondere aber für den Fall, dass die Umsetzung eines Rechtsanspruchs auf grenzüberschreitende Portabilität an den beschriebenen Hürden scheitern sollte, sollten jedoch Regelungen zur verbesserten und kostengünstigeren Option einer Beitragsfreistellung bestimmt werden.

**Vorschlag Nr. 38: Die Kommission wird eine öffentliche Konsultation (auf der Grundlage eines Grünbuchs) zur Corporate Governance einleiten. Außerdem wird sie eine öffentliche Konsultation zu den in Betracht kommenden Optionen zur Erhöhung der Transparenz der von Unternehmen bereitgestellten Informationen über soziale und ökologische Aspekte sowie über die Achtung der Menschenrechte durchführen. Diese Konsultationen können zu Rechtsetzungsinitiativen führen.**

Zum Vorschlag der Kommission in Bezug auf die Erhöhung der Transparenz der Informationen, die Unternehmen zu sozialen und ökologischen Aspekten sowie über die Achtung der Menschenrechte bereitstellen, verweisen wir auf unsere ausführliche Stellungnahme im Rahmen der bereits durchgeführten öffentlichen Konsultation zur „Offenlegung nicht-finanzieller Leistungsindikatoren“ (Januar 2011, s. Anhang). Der vzbv unterstützt die Einführung von verbindlichen Pflichten zur Offenlegung solcher Informationen für alle Unternehmen.

**Vorschlag Nr. 39: Die Kommission wird im Jahr 2011 einen mehrjährigen Aktionsplan zur Weiterentwicklung der europäischen Marktaufsicht ausarbeiten. Darüber hinaus wird sie im Jahr 2011 in Zusammenarbeit mit den Zollbehörden und den Marktaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten Leitlinien für Zollkontrollen im Bereich Produktsicherheit ausarbeiten. Die Kommission wird ferner eine Überarbeitung der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit vorschlagen mit dem Ziel, einen kohärenten und effizienten Rechtsrahmen für die Sicherheit von Verbrauchsgütern in der EU zu schaffen.**

Grundsätzlich ist eine Koordinierung der Marktüberwachungsbehörden zu begrüßen. Wichtig ist dabei, dass nationale Besonderheiten berücksichtigt werden (EU-Mitgliedsländer mit Häfen beispielsweise), die auch besondere Anstrengungen erfordern, zum anderen muss berücksichtigt werden, dass in Deutschland die Marktüberwachung Sache der Bundesländer ist und eine Koordinierung auf Bundesebene durch die föderalen Strukturen nicht möglich ist. Hier müssen die EU-Vorgaben ganz klare Aussagen beinhalten, die ein Kompetenzgerangel von vornherein verhindern. Eine Festlegung von Kontrollquoten ist zudem förderlich, um den personellen und finanziellen Rahmen in den Mitgliedsländern klarzustellen.

**Vorschlag Nr. 40: Die Kommission wird Anfang 2011 eine Rechtsetzungsinitiative über den Zugang zu bestimmten Bankdienstleistungen beschließen. Ferner wird sie den Bankensektor auffordern, eine Selbstregulierungsinitiative auf den Weg zu bringen mit dem Ziel, bis Ende 2011 für mehr Transparenz und eine bessere Vergleichbarkeit bei den Bankgebühren zu sorgen.**

Der **Zugang zum Girokonto** ist in Deutschland ein Langzeitproblem. Die Selbstverpflichtungserklärung zum Girokonto für Jedermann funktioniert seit 1995 nicht. Das ist auch der Stand der Bundesre-

gierung in ihren letzten Berichten zum Girokonto für Jedermann und es wird belegt durch Urteile, wie das des OLG Bremen vom 22.12.2005 – 2 U 67/05. Die Selbstverpflichtung ist völlig unverbindlich, verlässlichen Zugang zu einem absoluten Basisprodukt hat nur der, der in einem Bundesland wohnt, wo das Sparkassengesetz Rechtsverbindlichkeit regelt. Dabei gibt es bei Guthabenkonten gar kein Risiko,

Wer am Europäischen Binnenmarkt teilhaben können soll, braucht einen gesicherten Zugang zu diesem Basisprodukt. Aber auch bei der weiteren Gestaltung eines Anspruches gilt es wachsam zu sein:

Erfahrungen mit dem Girokonto für Jedermann aber auch der gesetzlichen Pfändungsschutzoption zeigen, dass die Institute ausweichen, wo sie können. Drastisch überhöhte Entgelte (15-20 Euro pro Monat) und massive Serviceeinschränkungen, darunter z.B. fehlendes Lastschriftverfahren, keine Möglichkeit zu Daueraufträgen, kein Onlinebanking, keine Karte zum Geldabheben am Automaten, Pflicht zur Nutzung des Bankschalters für alle Aufträge sind beobachtet worden. Deswegen ist eine diskriminierungsfreie Handhabung sowohl der Gebühren als auch der Mindeststandards der Dienstleistung Girokonto konkret gesetzlich festzuschreiben.

Wir haben uns im November 2010 daher an der EU-Konsultation zum Zugang zu einem Basis-Bankkonto beteiligt und unterstützen dieses Vorhaben nachdrücklich, sind aber äußerst skeptisch, was jede Form einer freiwilligen Erklärung auf diesem Gebiet angeht. Gegenüber dem Verbraucher bedarf es im Ergebnis zweifelsfreie Verbindlichkeit.

Bei den **Gebühren** ist Intransparenz ein großes Problem. Sowohl die Bündelung von Angeboten, wie Konto mit Karten, als auch die Bepreisung vieler einzelner Aktivitäten schaffen in beiderlei Richtung keine Transparenz. Die rigiden Grundsätze der Rechtsprechung in Deutschland schaffen erfreulicherweise einige Klarheit, was zulässige und unzulässige Gebühren angeht, allerdings gibt es ständig Anlass zur Überprüfung neuer Entgelte. Nebenentgelte dürfen weder notwendigen Dienstleistungen des Rahmenvertrages extra Entgelte hinzufügen, für die man bereits gezahlt hat, noch dürfen Entgelte für Interessen und eigene Pflichten der Bank oder sogar Dritter in Rechnung gestellt werden. All das wurde nur zu oft beobachtet, abgemahnt und immer wieder höchststrichterlich für unzulässig erklärt. Bei einem gekündigten Konto ein Auszahlungsentgelt zu erheben wäre etwa undenkbar in Deutschland vor dem Hintergrund, dass die Bank rechtlich zur Auszahlung der Gelder verpflichtet ist, in anderen Ländern bisher aber zum Teil nicht.

Es wäre wichtig, die genannten Grundsätze, keine Doppelzahlung und keine Entgelte für Pflichten der Bank und Dritter, im Rahmen der europäischen Regelungen zu erhalten. Deswegen sollten EU-Transparenzvorschriften mit großer Sorgfalt darauf bedacht sein, nicht versehentlich als Rechtsgrundlage für eigentlich unzulässige Gebühren herzuhalten, nur weil sie als Beispiele im Gesetz genannt sind.

Ein weiterer Grundsatz bei Kontoentgelten sollte es sein, nur den primären Auslöser einer Zahlung kostenmäßig zu belasten und sich Zuweisungen von Kosten zu enthalten, die sich sachgerecht nicht aus der Zahlung selbst, sondern nur dem Grund der Zahlung beurteilen lassen. Beispiel: Bei Lastschriften sollte nur dem Einreicher der Lastschrift Entgelte in Rechnung gestellt können, auch bezüglich der Rücklastschriften. Der im Dezember 2010 vorgestellte Entwurf zur Migration zu den SEPA Zahlungsverkehren verheddert sich an einer Interessen- und Verantwortlichkeitszuweisung unter der Vorgabe den Verbraucherschutz zu beachten. Dabei ist nicht einmal die Pflicht, für Kontodeckung zu sorgen, ein wirklich tauglicher Ansatz, wenn der Verbraucher eine Zahlungsunfähigkeit dem Anbieter vorher angezeigt hat und dieser dennoch sinnlos oder gar mutwillig einzieht, und den Verbraucher über die Extraentgelte seiner Bank unnötig schädigt oder vermeintlich bestraft. Wer Lastschriften auslöst, muss erst einmal immer alleine verantwortlich für die Kosten sein. Wer diese Kosten am Ende trägt, können Zahlungsdienstleister niemals sachgerecht festlegen.

**Vorschlag Nr. 41: Die Kommission wird bis Februar 2011 eine Richtlinie zur Schaffung eines integrierten Binnenmarkts für Hypothekenkredite unter Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzes vorschlagen.**

Es kommt auf die konkreten Inhalte des für Februar versprochenen Entwurfes an. Der Verbraucherzentrale Bundesverband hat sich bereits aktiv in der Vorbereitung dazu gegenüber der Kommission via dem europäischen Dachverband BEUC eingebracht. Ein Problem bleibt die fehlende Betrachtung der wirklich wichtigen Vertragslaufzeitphase, die bisherigen Planungen lassen die Zeit nach Vertragsabschluss offen. Unter dem Titel „Verantwortliche Kreditvergabe“ ist das eine Mogelpackung, beginnt die Verantwortung beim Kredit doch erst Recht mit dem Vertrag und dem Problem sich notwendigerweise ändernder Lebenssachverhalte im Zuge der langen Laufzeiten. Zu Recht erkennt die Kommission, dass diese Verträge die wirtschaftlich bedeutendsten sind, die ein Verbraucher abschließen kann. Auch wenn es kaum bisher einen europäischen "Business case" für diese Produkte gibt, sind Regelungen wünschenswert, die europaweit Schäden und Zwangsbindungen verhindern, die von diesen Produkten ausgehen können.

Dabei geht die Gefahr aber nicht *vom* sondern *für* den Verbraucher aus. Es ist sinnfrei etwa Verbraucher bestrafen zu wollen, wenn diese vorgeblich falsche Angaben gemacht haben sollen, denn diese Verbraucher sind regelmäßig finanziell ruiniert. Wichtiger ist es da schon unseriösen Vertrieb das Handwerk zu legen, der Verbrauchern möglicherweise unrichtige Darlegungen sogar unterschiebt, im Sinne eines "das ist schon richtig so, das müssen sie hier so angeben." Da die Anbieter über die dingliche Sicherheit im Regelfall vor den größten Folgen des Zahlungsausfalles seitens des Verbrauchers hervorragend gesichert sind und es nur ihrer Sorgfalt bei der Bewertung der Sicherheiten bedarf, um Schäden zu verhindern, sind vor allem Anbieter zu bestrafen, wenn sie diesen Pflichten nicht nachkommen und Verbrauchern falsche Versprechungen in Bezug auf deren reale Leistungsfähigkeit mit dem Vertragsschluss machen. In Deutschland hat es hunderttausende von Verträgen gegeben, bei denen den Instituten die geringe Werthaltigkeit der Objekte im Verhältnis zum Darlehensvolumen bekannt sein musste, dennoch sind die Verbraucher heute die Geschädigten, müssen am Rande der Zahlungsfähigkeit Kredite bedienen, die ihnen durch eine perfide Vertriebstaktik aufgeschwätzt wurden, die unter anderem darauf abgestellt hatte, dass die Immobilie als Geldanlage ja bankgeprüft sei, weil sonst niemand Hundertprozent des Kaufpreises zuzüglich Vertragskosten je finanzieren würde.

**Vorschlag Nr. 43: Im Jahr 2012 wird die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die Fluggastrechte – unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der durch den Vulkanausbruch auf Island verursachten jüngsten Krise – vorlegen. Im Falle der Annahme des Legislativvorschlags für den Straßenverkehrssektor (öffentlicher Busverkehr und Reisebusverkehr) wird sie eine Mitteilung zu den Fahr- und Fluggastrechten für sämtliche Verkehrsträger ausarbeiten.**

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission die Verbraucherrechte im Verkehrsbereich weiter stärken will. Die Analyse, dass diese Rechte häufig nicht eingehalten werden, trifft in Deutschland vor allem für den Flugverkehr zu. Dies ist vor allem ein Problem der Durchsetzbarkeit von zivilrechtlichen Ansprüchen gegen die Fluggesellschaften. In Deutschland setzt die gegenüber der EU benannte Durchsetzungsstelle, das Luftfahrtbundesamt, die Fluggastrechte zwar gegenüber den Fluggesellschaften mittels Sanktionen durch. Die Fluggäste müssen aber kostspielige und langwierige Gerichtsverfahren vor den Zivilgerichten anstrengen, um ihre zivilrechtlichen Ansprüche einzuklagen. Um hier den Verbrauchern auf einfache, schnelle und unkomplizierte Weise zu ihrem Recht zu verhelfen, ist es nötig, für die Verbraucherrechte im Verkehrsbereich die außergerichtlicher Streitschlichtung auf europäischer Ebene zu verankern.

**Vorschlag Nr. 44: Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden zusammenarbeiten, um die Entwicklung des Binnenmarkts für Dienstleistungen auf der Grundlage des in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen Verfahrens der „gegenseitigen Evaluierung“, das derzeit von den Mitgliedstaaten und der Kommission umgesetzt wird, weiter voranzubringen. Das in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Verfahren der gegenseitigen Evaluierung wird auf andere Binnenmarktvorschriften ausgedehnt werden.**

Da die Kommission ihre Evaluierungstätigkeit auf die vorhandenen Instrumente (Marktbeobachtung, sektorspezifische Untersuchungen, Verbraucherbarometer usw.) stützen will, sei angemerkt, dass Umfrageergebnisse, wie sie häufig für die Verbraucherbarometer verwendet werden, oftmals kein geeignetes Mittel sind, um Probleme und Bedürfnisse aufzuzeigen. Dies wurde bereits im Rahmen unserer Stellungnahme zum Grünbuch „Optionen für die Einführung eines Europäischen Vertragsrechts für Verbraucher und Unternehmen“ kritisiert (Amazon-Beispiel). Evaluierungen, Bedarfsanalysen und Folgenabschätzungen müssen zumindest auch durch andere wissenschaftlich anerkannte Methoden (z.B. Beschwerdeerfassungssysteme) ergänzt werden.

**Vorschlag Nr. 46: Die Kommission wird 2011 eine Initiative zur Nutzung alternativer Möglichkeiten der Streitbeilegung in der EU vorlegen. Sie wird dazu 2011 eine Empfehlung für das Netz der alternativen Streitbeilegungssysteme für Finanzdienstleistungen verabschieden. Durch diese beiden Initiativen soll gewährleistet werden, dass einfache und kosteneffiziente außergerichtliche Rechtsbehelfe zur Behandlung grenzüberschreitender verbraucherrechtlicher Streitigkeiten geschaffen werden. Bis 2012 wird die Kommission ein europäisches System zur Online-Beilegung von Streitigkeiten bei digitalen Transaktionen vorschlagen. Ferner wird die Kommission 2010-2011 eine öffentliche Konsultation zu einem europäischen Sammelklagenkonzept durchführen, um die innerhalb des EU-Rechtsrahmens und der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten möglichen Modalitäten zu ermitteln.**

Die Kommission hat zwischenzeitlich Konsultationen zu Sammelklage und zur alternativen Streitbeilegung eröffnet.

Der vzbv setzt sich dafür ein, die vorhandenen kollektiven Klageinstrumente weiter auszubauen und die vorhandenen Lücken bei der Rechtsdurchsetzung zu schließen. Der Ausbau des Gewinnabschöpfungsanspruchs sowie die Schaffung einer Musterfeststellungsklage könnten auch in ein europäisches Gesamtkonzept integriert werden.

**Vorschlag Nr. 48: Die Kommission wird die Konsultation und den Dialog mit der Zivilgesellschaft bei der Vorbereitung und Durchführung von Rechtsvorschriften intensivieren. Besonderes Augenmerk wird künftig darauf gelegt, dass die Standpunkte der Verbraucher, NRO, Gewerkschaften, Unternehmer, Sparer, Nutzer und Gebietskörperschaften im Rahmen der Konsultationen, die der Verabschiedung von Vorschlägen vorausgehen, berücksichtigt werden, insbesondere in Bezug auf die Arbeit von Sachverständigengruppen.**

Unter dem Gesichtspunkt größtmöglicher Transparenz wäre es erforderlich, im Vorfeld einer Konsultation zu erfahren, wie die einzelnen Beiträge gewertet werden

- qualitativ oder quantitativ?
- alle Beiträge oder nur die von in das Lobbyregister eingetragenen Verbände oder die der Mitgliedstaaten?

Desweiteren wäre von Interesse, nach welchen Parametern die Kommission einen auf die Konsultation folgenden Legislativvorschlag macht. Die maßgeblichen Kriterien sollten mit Einleitung des Konsultationsverfahrens bekanntgemacht werden.

***Vorschlag Nr. 49: Die Kommission wird 2010 die Förderung einer zentralen Anlaufstelle fortsetzen, die den Bürgern und Unternehmen Informationen bietet und es ihnen erleichtert, bei der Wahrung ihrer im Binnenmarkt begründeten Rechte Unterstützung per Internet, Telefon oder durch einen persönlichen Kontakt in Anspruch zu nehmen, indem das Internetportal „Europa für Sie“ weiterentwickelt und besser mit „Europa Direkt“ koordiniert wird. Ferner wird die Kommission die Partnerschaften mit den Mitgliedstaaten stärken, damit über diese zentrale Anlaufstelle auch Informationen zu den nationalen Regeln und Verfahren verfügbar sind.***

Wir begrüßen diesen Vorschlag, denn der jetzige Internetauftritt der EU Kommission ist unübersichtlich und zersplittert. Hierdurch gelangen viele wichtige Informationen nicht zu den Verbrauchern. Im Übrigen sind viele Inhalte noch nicht auf Deutsch verfügbar. Wichtig ist es darüber hinaus, die Existenz des Internetauftrittes bei den Bürgern bekannt zu machen und hierfür ausreichend Mittel bereit zu stellen.

### **3. Weitere Themen, die aus unserer Sicht in der Binnenmarktakte angegangen werden sollten:**

- Harmonisierung der PKW-Besteuerung: Die PKW-Besteuerung sollte sich am Kriterium des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes ausrichten.
- Harmonisierung der CO<sub>2</sub>-Kennzeichnung von PKW: Derzeit ist es verpflichtend, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß von Neuwagen anzugeben. Es gibt aber in den verschiedenen Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche Klassifizierungssysteme für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Ein PKW, dessen CO<sub>2</sub>-Ausstoß in einem Land mit „A“ bewertet wird, bekommt in einem anderen Land möglicherweise nur „C“. Das ist für Verbraucher sehr verwirrend und führt zu Beeinträchtigungen des grenzüberschreitenden Handels wie auch zu Widersprüchen mit Blick auf das Ziel, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß von PKW generell zu reduzieren.
- Europas Verbraucher benötigen eine unabhängige Verbraucherinformation, Beratung und Interessendurchsetzung gegenüber Anbietern und Regierungen. Deshalb sollte die EU zur Finanzierung dieser Arbeit beitragen z.B. durch die Verwendung eines Teils der Kartellstrafen, die sie einnimmt.