

Prof. Dr. iur. *Achim Rogmann*\*

## EU-VERBRAUCHERSCHUTZRECHT ALS TEIL DES ACQUIS COMMUNAUTAIRE

### – Europäischer Verbraucherschutz und die Beitrittsperspektive Serbiens zur EU –\*\*

**Abstract:** *Der Beitrag stellt die Bedeutung des im primären EU-Recht verankerten Verbraucherschutzrechtes im Zusammenhang mit dem Weg Serbiens in die EU dar. Der Einfluss Brüssels auf die Regelungen zum Verbraucherschutz wird oft als relativ niedrig eingeschätzt. Bei näherem Hinsehen entpuppt sich das Verbraucherschutzrecht der EU aber als eine sehr lebendige Materie, welche die Rechtsposition der EU-Bürger im Laufe der Jahre grundlegend ausgebaut hat, was im Gegenzug zu teilweise erheblichen Mehrbelastungen für die Anbieter von Waren und Dienstleistungen führte. Der Vertrag von Lissabon hat zudem auch das Verbraucherschutzrecht auf neue Beine gestellt. Auf dieser Basis wird das Thema Verbraucherschutz als untrennbarer Bestandteil des Acquis Communautaire eine bedeutende Rolle für die Beitrittsverhandlungen Serbiens spielen. Kernaspekt der Beitrittsverhandlungen ist nämlich die Festlegung der Bedingungen und des Zeitplans für die Übernahme, Umsetzung und Anwendung des EU-Acquis durch das jeweilige Kandidatenland. Ohne eine umfassende Übernahme der Verbraucherschutzstandards kann ein Beitritt zur EU nicht erfolgen.*

**Key words:** Europäisches Verbraucherschutzrecht, Vertrag von Lissabon, Beitritt Serbiens zur Europäischen Union.

---

\* Brunswick European Law School (BELS), Fakultät Recht, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Wolfenbüttel

\*\* Dieser Beitrag geht zurück auf einen Vortrag anlässlich des ersten Symposiums des Instituts für Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht am 30. Juni 2010 in Braunschweig. Er wurde ein Teiler abgedruckt in Winfried Huck (Hrsg.), Europäisches und chinesisches Verbraucherschutzrecht im Fokus, Hamburg 2011.

## I. EUROPÄISCHER VERBRAUCHERSCHUTZ UND DER BEITRITTSPROZESS SERBIENS

### 1. DIE EU ALS ANWALT DER VERBRAUCHER

In den mehr als 50 Jahren Geltung der Römischen Verträge gehört der Verbraucherschutz wahrlich nicht zu den Politikbereichen, die von Anfang an einen hohen Stellenwert in den Aktivitäten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) genossen haben. Auch heute herrscht selbst in gut informierten Kreisen der Eindruck vor, dass die Kompetenzen und Aktivitäten der Europäischen Union (EU) rund um den Verbraucherschutz eher als gering einzustufen sind. Es war in der Tat ein langer Weg, bis der Verbraucher von der Europäischen Gemeinschaft wahrgenommen wurde, obwohl doch alle Marktbürger zugleich Verbraucher sind. In den letzten Jahren hat sich die Situation aber grundlegend geändert und der Verbraucherschutz hat inzwischen einen festen Platz im *Acquis Communautaire* (dem gemeinschaftlichen Besitzstand) eingenommen: Ob gefährliche Stoffe in Kinderspielzeug, der Anbau von Genmais, gestrandete Urlauber, Ampelkennzeichnung für Lebensmittel oder die Deckelung von Roaminggebühren für grenzüberschreitende Mobiltelefonate innerhalb der EU – die EU hat sich als Anwalt der Verbraucher etabliert. Über Jahrzehnte wurde durch das sekundäre Gemeinschaftsrecht in Verbraucherfragen ein weit gespanntes Netz von Vorschriften geschaffen, das Verbraucherinformation, Schutz wirtschaftlicher Interessen der Verbraucher, Produktsicherheit und Produkthaftung sowie die Haftung für fehlerhafte Dienstleistungen abdeckt<sup>1</sup>. Ob der Verbraucher sein Geld ausgeben oder lieber anlegen möchte: die EU schützt seine Interessen. Aber auch wenn er Geld ausgeben möchte, das er überhaupt nicht besitzt, schlägt sich die EU auf die Seite des Verbrauchers: Im März 2011 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge publik gemacht, der Verbrauchern bei der Aufnahme von Baukrediten den Anspruch auf eine umfassende Beratung, standardisierte Informationen und genau auf ihre jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten Verträge verschaffen soll<sup>2</sup>.

Zuweilen gewinnt der EU-Marktbürger den Eindruck, dass der Unionsgesetzgeber Regelungen zu seinem Schutz auf den Weg bringt, die ihm der nationale Gesetzgeber auf unabsehbare Zeit vorenthalten hätte. Immerhin enthält neben dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV),

---

1 Riedel in Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 38 Rn. 1.

2 Veröffentlicht als Dokument KOM(2011) 142 endgültig vom 31.3.2011.

welcher den EG-Vertrag abgelöst hat, die Charta der Grundrechte (GrCh) eine ausdrückliche Regelung zum Verbraucherschutz, die man in nationalen Verfassungen vergeblich sucht. So war es aus deutscher Sicht ausgerechnet die EU, die über 90 Jahre nach Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) dafür sorgte, dass die Gewährleistungsfrist im Kaufrecht von 6 auf 24 Monate ausgedehnt wurde. Es hätte sicherlich auch niemand vom Deutschen Bundestag erwartet, Entschädigungsregelungen für Flugpassagiere zu schaffen, die Opfer von Flugstreichungen oder Überbuchungen geworden sind, wobei die Entschädigungsleistungen ein Mehrfaches des Ticketpreises ausmachen können. Diese Wohltaten aus Sicht des Verbrauchers sind teilweise schmerzliche Einschnitte für die Unternehmen, die auf nationaler Ebene offenbar erfolgreicher sind, für sie mitunter aufwendige und kostenintensive Auflagen zum Schutz der Verbraucher zu verhindern.

Trotz aller Regelungsintensität durch die EG/EU haben sich die Mitgliedstaaten aber bei weitem nicht aus den Regelungsaktivitäten im Bereich des Verbraucherschutzes zurück gezogen. Dadurch ist insbesondere in den letzten Jahren ein relativ intransparentes Miteinander – zuweilen auch Durcheinander – von europäischer und nationaler Gesetzgebung zu Gunsten des Verbrauchers entstanden, der häufig damit überfordert ist, den wahren Urheber der ihn schützenden Rechtsvorschriften zu erkennen. Dabei lebt ausgerechnet der Verbraucherschutz von Transparenz- und Kennzeichnungsbestimmungen.

Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten. Durch ihn wurde der Reformprozess abgeschlossen, der bereits im Vertrag von Nizza angelegt war<sup>3</sup>. Daher soll er in erster Linie die Funktionen erfüllen, die der gescheiterte Verfassungsvertrag übernehmen sollte<sup>4</sup>. Hauptfunktion ist dadurch, die Europäische Union für das 21. Jahrhundert zu reformieren, um ein demokratischeres, transparenteres und leistungsfähigeres Europa sowie ein Europa der Rechte und Werte, der Solidarität und Sicherheit zu schaffen<sup>5</sup>. Dazu sollen die Rechtsgrundlagen neu geordnet, die Effizienz der Organe und ihrer Entscheidungsverfahren gesteigert, die demokratische Legitimation des Handelns der EU gestärkt und die Charta der Grundrechte im primären Unionsrecht verankert werden<sup>6</sup>. Für Serbien von Bedeutung ist insbesondere, dass die EU dadurch in die Lage versetzt werden soll, weitere Staaten aufzunehmen, ohne in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt zu werden.

3 Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 167.

4 Hatje/Kindt, NJW 2008, 1761.

5 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat: Europa für das 21. Jahrhundert reformieren vom 10.7.2007, KOM(2007) 412 endg.

6 Hatje/Kindt, NJW 2008, 1761.

Die Hauptfunktion des Vertrags von Lissabon, die materielle Substanz des gescheiterten Verfassungsvertrages im Wesentlichen zu erhalten<sup>7</sup> und in das EU-Recht einzugliedern bedeutet jedoch nicht, dass jegliche neuen Inhalte gegenüber dem Verfassungsvertrag fehlen würden. Insbesondere in den Bereichen Umwelt- und Energiepolitik wurden neue Elemente eingeführt<sup>8</sup>, die auf die jüngsten politischen Entwicklungen zurückzuführen sind und durch ihre Natur durchaus Relevanz für den Bereich des Verbraucherschutzes besitzen.

## 2. DAS VERBRAUCHERSCHUTZRECHT ALS GEGENSTAND DES BEITRITTSPROZESSES SERBIENS

Das EU-Verbraucherschutzrecht ist bereits losgelöst von jeglichen Beitrittsperspektiven für die serbische Wirtschaft bedeutsam. Werden serbische Waren für den EU-Markt produziert, müssen die Produktstandards des EU-Rechts eingehalten werden, um die Waren in die EU liefern zu dürfen. Diese Produktstandards werden zwangsläufig sehr stark durch die Vorgaben des Verbraucherschutzrechtes determiniert. Geht es etwa um die Ausfuhr von Agrarerzeugnissen dann müssen diese den Bestimmungen der Lebensmittelsicherheit erfüllen, welche als eine der dringlichsten Aufgaben des Verbraucherschutzes angesehen wird<sup>9</sup>.

Viel stärker noch wirkt das EU-Verbraucherschutzrecht auf Serbien in der Rolle als möglicher Beitrittskandidat für die EU ein. Schon im Jahr 2000 wurde für alle Balkanstaaten durch die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer Kandidatur für eine Mitgliedschaft in der EU verdeutlicht<sup>10</sup>. Nachdem der Europäische Rat zwischenzeitlich mehrfach bestätigt hat, dass die Zukunft der westlichen Balkanstaaten in der EU liegt, konnte Serbien seinen Beitrittsantrag im Dezember 2009 bei der Ratspräsidentschaft einreichen. Es wird damit gerechnet, dass Serbien noch im Laufe des Jahres 2011 offiziell der Status als Beitrittskandidat zuerkannt wird. Damit wäre der Weg frei für die eigentlichen Beitrittsverhandlungen.

---

7 Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 40.

8 Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 42.

9 Siehe hierzu etwa die Webseite des deutschen Bundesinstituts für Risikobewertung unter <http://www.bfr.bund.de/de/lebensmittelsicherheit-3982.html>, Zugriff am 8.8.2011; zu den Bestrebungen, das EU-Niveau der Lebensmittelsicherheit zu einem der höchsten weltweit zu entwickeln siehe den Jahresbericht der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit in Europa, S. 3, download unter <http://www.efsa.europa.eu/de/corporate/doc/ar10en.pdf>.

10 Zur Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Serbien allgemein vgl. Rogmann/Stefanović, Serbien auf dem Weg in die EU, AW-Prax 2009, S. 351 ff.

Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist neben den in Art. 49 des EU-Vertrages (EUV) niedergelegten Kriterien (europäischer Staat, Achtung der in Art. 6 EUV niedergelegten Grundsätze) die Erfüllung der Beitrittskriterien, die 1993 beim Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegt<sup>11</sup> und 1995 beim Europäischen Rat von Madrid bekräftigt wurden<sup>12</sup> (die sog. „Kopenhagener Kriterien“). Dazu zählt auch die Übernahme des gesamten europäischen Rechtsbestands und dessen wirksame Anwendung mittels geeigneter Verwaltungs- und Justizstrukturen.

Kernaspekt der Beitrittsverhandlungen ist damit die Festlegung der Bedingungen und des Zeitplans für die Übernahme, Umsetzung und Anwendung des EU-Acquis durch das jeweilige Kandidatenland. Verhandelt wird aber keineswegs über das „Ob“, also darüber, welche Regelungen des Acquis eigentlich übernommen werden müssen. Festgelegt wird lediglich „Wie und Wann“ die EU-Bestimmungen übernommen werden. Zur besseren Strukturierung ist der Acquis in insgesamt 35 Kapitel unterteilt, die den einzelnen Politikbereichen entsprechen. Kapitel 28 trägt den Titel „Verbraucher und Gesundheitsschutz“ und verdeutlicht, dass das Verbraucherschutzrecht unabdingbarer Bestandteil der Beitrittsverhandlungen ist. Da sich das Verhandlungstempo nach den Fortschritten bei der Erfüllung der Beitrittsbedingungen richtet, hängen weitere Fortschritte Serbiens auf dem Weg in die EU auch von der Umsetzung der Vorgaben des Verbraucherschutzes ab. Entsprechend sind Fragen des Verbraucherschutzes auch Gegenstand der aktuellen Erweiterungsstrategie<sup>13</sup>.

Im Fortschrittsbericht 2010 für Serbien werden die guten Fortschritte im Bereich des Verbraucherschutzes gelobt. So sei unter anderem ein Verbraucherschutzgesetz zur Umsetzung von 14 einschlägigen EU-Richtlinien angenommen worden. Beim Ministerium für Handel und Dienstleistungen sei ein Verbraucherschutzzentrum eingerichtet worden mit dem Ziel, Beschwerden von Verbrauchern – vorrangig im Bereich vertraglicher Gewährleistung – zu schlichten. Wenngleich die Verwaltungskapazitäten für den Verbraucherschutz im Ministerium verbessert worden seien, wird das Niveau des Humankapitals im Fortschrittsbericht als immer noch unzureichend eingestuft. Verbraucherorganisationen seien nach wie vor

11 Siehe die Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat von Kopenhagen vom 21. und 22. Juni 1993, S. 13, verfügbar unter [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf).

12 Siehe die Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat von Madrid vom 15. und 16. Dezember 1995, [http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1\\_de.htm#enlarge](http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_de.htm#enlarge), unter III. A.

13 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2010 – 2011 vom 9.11.2010, KOM(2010) 660 endgültig.

schwach und verfügten nicht über hinreichende Ressourcen wodurch ihre Effektivität weiterhin eingeschränkt Auch müsse in der Öffentlichkeit die Wahrnehmung und das Bewusstsein für die Bedeutung des Verbraucherschutzes noch verbessert werden<sup>14</sup>.

Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend die Bedeutung des EU-Verbraucherschutzrechtes als Teil des Acquis verdeutlicht werden. Dazu sollen seine wachsende Bedeutung in Laufe der Integrationsgeschichte und grundlegende Aspekte des heutigen Verbraucherschutzrechtes erörtert werden. Dabei wird auch die Frage der Kompetenzverteilung zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten hinterfragt, da diese für die Reichweite eines künftigen serbischen Verbraucherschutzrechtes grundlegend sein wird.

## II. DIE ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG DES EUROPÄISCHEN VERBRAUCHERSCHUTZRECHTS

### 1. DIE RÖMISCHEN VERTRÄGE

Rückblickend ist es kaum verwunderlich, dass der Verbraucherschutz in den Römischen Verträgen<sup>15</sup> noch keine eigenständige Aufnahme gefunden hat. Denn in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts galt es, die Konsequenzen des 2. Weltkriegs zu überwinden; Verbraucherschutz war in den Mitgliedstaaten noch kein grundlegendes Thema und nur diese konnten die für die von der EWG zu verantwortenden Politikbereiche in den Gründungsverträgen der Gemeinschaften festschreiben. Zudem war der Fokus zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses auf die Herstellung der Zollunion gerichtet, was auch die Einigung auf eine gemeinsame Außenhandelspolitik bedingte. Es galt, die Handelsschranken insbesondere für die Produzenten von Waren zu beseitigen um diesen einen größeren Produktions- und Absatzraum zu schaffen. Anbieterorientierte Offenheit der Märkte unter einem System von Wettbewerb und Nichtdiskriminierung wurde als Rahmenbedingung gesehen, unter denen auch die Verbraucher von der Marktfreiheit profitieren sollten<sup>16</sup>. Dieses marktliberale Grundkonzept führte dazu, dass die Verbraucherinteressen im ursprünglichen EWGV lediglich im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und den Wettbewerbsregeln für Unternehmen Niederschlag fanden.

---

14 Vgl. European Commission, Serbia 2010 Progress Report vom 9.11.2010, SEC(2010) 1330, S. 31.

15 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) und Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. März 1957 (EAGV).

16 Norbert Reich in Reich/Micklitz, Europäisches Verbraucherrecht, 2003, S. 14.

Seit Gründung der EWG wurde als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik – die seit jeher einen nicht unerheblichen Teil des EU-Haushalts für sich beansprucht – festgeschrieben, dass sie „die Versorgung sicherstellen“ sowie „für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen“ hat<sup>17</sup>. Auch wurde von Anfang an für die gemeinsame Marktorganisation festgelegt, dass sie jede Diskriminierung zwischen Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft (heute: innerhalb der Union) auszuschließen hat<sup>18</sup>. Auch wenn sich der Welt-Agrarmarkt in den letzten 50 Jahren grundlegend geändert hat und man sich auch in der EU vom Ansatz der Selbstversorgung im Rahmen der Liberalisierung des Agrarhandels mehr und mehr löst, sind diese Regelungen auch in den Vertrag von Lissabon übernommen worden<sup>19</sup>.

Auch im Kartellrecht wurde der Verbraucher bereits in der Urfassung des EWGV erwähnt<sup>20</sup>. Hier konnten unter bestimmten Voraussetzungen Freistellungen vom Verbot der wettbewerbsschädlichen Vereinbarungen zwischen Unternehmen erteilt werden, die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder –verteilung (...) beitragen. Diese Regelung hat gleichfalls Einzug in den Vertrag von Lissabon gehalten<sup>21</sup>.

Darüber hinaus sah der EWGV jedoch keine eigenen Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz der Verbraucher vor, sodass theoretisch die Mitgliedstaaten alleine Regelungen zum Verbraucherschutz schaffen konnten. Allerdings sah sich die EWG nicht gehindert, nach einer Aufforderung durch den Pariser Gipfel der Staats- und Regierungschefs von 1972 in den Jahren 1975 und 1981 jeweils ein Programm zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher anzunehmen<sup>22</sup>, nachdem bereits 1962 von Präsident Kennedy vergleichbare Rechte proklamiert worden waren<sup>23</sup>. Beide Programme konnten als „soft law“ keine Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten oder gar für die Marktbürger entfalten. Man kann in ihnen aber die Geburtsstunde der europäischen Verbraucherrechte se-

17 Vgl. Art. 39 Abs. 1 Buchst. d) und e) EWGV.

18 Vgl. Art. 40 Abs. 3 UAbs. 2 EWGV.

19 Art. 39 Abs. 1 Buchst. d) und e) AEUV bzw. Art. 40 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV.

20 Rösler, Verbraucherbelange während 50 Jahre EG-Vertrag, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (138).

21 Art. 101 Abs. 3 AEUV.

22 Entschließung des Rates vom 14. April 1975 betreffend ein Erstes Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, ABL. EG 1975 Nr. C 92/1; Entschließung des Rates vom 19. Mai 1981 betreffend ein zweites Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, ABL. EG 1981, Nr. C 133.

23 Rösler, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (139).



hen. Das erste Programm enthielt nämlich bereits die fünf grundlegenden Verbraucherrechte: den Schutz der Gesundheit und der wirtschaftlichen Interessen sowie die Rechte auf Information, Erziehung und auf Bildung von Vereinigungen zur Wahrung der Verbraucherinteressen. Diese wurden später in das primäre Gemeinschaftsrecht überführt<sup>24</sup>.

## 2. VERBRAUCHERSCHUTZ UND EINHEITLICHE EUROPÄISCHE AKTE

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurde 1986 unterzeichnet und konnte nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten bereits 1987 in Kraft treten. Berühmtheit hat sie durch die Selbstverpflichtung erlangt, den europäischen Binnenmarkt bis zum Jahresende 1992 schrittweise zu verwirklichen<sup>25</sup>. Schon im dafür grundlegenden Weißbuch der Kommission zum Binnenmarkt<sup>26</sup> war gefordert worden, dass im Binnenmarkt ein hohes Verbraucherschutzniveau sichergestellt werden müsse. Gleichzeitig stellte die Kommission im Weißbuch fest, dass die verschiedenen nationalen Regelungen zum Verbraucherschutz zu den technischen Handelshemmnissen zählen, die eine größere Wettbewerbsfähigkeit der Industrie verhindern<sup>27</sup> und dass die dadurch entstehenden Verwaltungskosten letztlich vom Verbraucher getragen werden müssten<sup>28</sup>. Bereits zum damaligen Zeitpunkt rückte das Erfordernis, eine Balance zwischen Deregulierung und Verbraucherschutz zu finden, in das Blickfeld.

Um dieses Binnenmarktziel auch zu erreichen, war die bisherige Ermächtigung zum Erlass von Richtlinien in Art. 100 EWGV zu starr, denn Rechtsakte konnten auf dieser Grundlage nur einstimmig erlassen werden. In einer größer werdenden Gemeinschaft erforderte die Verabschiedung von Rechtsakten bei einem Veto-Recht eines jeden Mitgliedstaates viel Zeit und Verhandlungsgeschick. Art. 100 EWGV beschränkte sich zudem auf die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien. Die in Einzelfällen erforderlichen Verordnungen konnten deshalb auf dieser Grundlage nicht geschaffen werden. Die EEA fügte mit Art. 100a (heute Art. 114 AEUV) eine Sondernorm zur Verwirklichung des Binnenmarktes ein, die die genannten Schwachstellen des Art. 100 EWGV hinter sich ließ: für die Verwirklichung der Binnenmarktziele konnten nunmehr „Maßnahmen“ (und damit auch Verordnungen) erlassen werden, für deren Annahme im Rat die qualifizierte Mehrheit genügte.

---

24 Rösler, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (139).

25 Art. 7a EWGV.

26 KOM(85) 310 endg. Vom 14. Juni 1985.

27 Nr. 13 des Weißbuches.

28 Nr. 60 des Weißbuches.



Die besondere Bedeutung dieser Normen für den Verbraucherschutz ergibt sich aus der Tatsache, dass sich der Gemeinschaftsgesetzgeber bis zur Geltung der EEA keineswegs auf die Bereiche Agrarmarkt und Wettbewerbsrecht beschränkt hat, um im Interesse der Verbraucher tätig zu werden. Vielmehr wurden Richtlinien im Rahmen der Rechtsharmonisierung auch im Bereich des Verbraucherschutzes auf Art. 100 EWGV gestützt, um nationale Bestimmungen im Hinblick auf die Errichtung des Gemeinsamen Marktes anzugleichen. Durch die Einfügung des Art. 100a EWGV konnten die Interessen der europäischen Verbraucher mit erheblich größerem Nachdruck vertreten werden, selbst wenn das Primärrecht weiterhin keine ausdrückliche Ermächtigungsnorm für ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Bereich des Verbraucherschutzes kannte. Verbraucherschutz blieb somit Bestandteil der Binnenmarktpolitik<sup>29</sup>.

Dass man bei der Schaffung des Art. 100a EWGV durchaus auch den Verbraucherschutz als Gegenstand der neuen Binnenmarktgesetzgebung vor Augen hatte zeigt die Tatsache, dass Art. 100a Abs. 3 EWGV die Kommission ausdrücklich aufforderte bei ihren Rechtsetzungsvorschlägen von einem hohen Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz auszugehen.

### 3. DER VERTRAG VON MAASTRICHT ALS QUANTENSPRUNG FÜR DEN VERBRAUCHERSCHUTZ

Der Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist, ist eher dadurch bekannt, dass durch ihn die Europäische Union (wenn zunächst auch nur als politisches Dach der Gemeinschaften) gegründet und die Einführung einer gemeinsamen Währung besiegelt wurden.

Erstmals hat der Verbraucherschutz aber als eigene Politik Aufnahme in den EGV gefunden. Zunächst wurde der Katalog der Tätigkeitsbereiche der EG in Art. 3 Abs. 1 EGV um den Buchstaben s) „Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes“ erweitert. Die Aufzählung in Art. 3 Abs. 1 EGV hatte vor allen Dingen die Bedeutung, die Wichtigkeit der genannten Bereiche für die Verwirklichung der Ziele der EG (Art. 2 EGV) zu kennzeichnen<sup>30</sup>. Das eigentlich Bedeutsame war aber, dass der EGV mit Art. 129a (heute Art. 169 AEUV) eine eigene Regelung erhielt, mit der die EG dazu ermächtigt wurde, Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten zu erlassen, die der Förderung der Interessen der Verbraucher und der Gewährleistung eines hohen

29 Rösler, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (140).

30 Lenz in Borhardt/Lenz, *EU- und EG-Vertrag*, 3. Aufl. 2003, Art. 3 EGV Rn. 13.

Verbraucherschutz-niveaus dienen (Art. 129a Abs. 1 b) EGV). Damit war auch die Unsicherheit beendet, ob und ggf. auf welcher Rechtsgrundlage Sekundärrecht im Bereich des Verbraucherschutzes geschaffen werden konnte. Bis zur EEA wurde überwiegend der oben bereits vorgestellte Art. 100 EGV (später Art. 94 EG bzw. Art. 115 AEUV) über die Konstituierung des Gemeinsamen Marktes herangezogen. Zuweilen wurde auch die Reservekompetenz des Art. 235 EGV (später Art. 308 EGV bzw. Art. 352 AEUV) bemüht, was durch die Einfügung von Art. 129a EWGV aber ausgeschlossen wurde<sup>31</sup>.

Die neue Vorschrift orientierte sich zumindest zum Teil an den Maßgaben, die das primäre Gemeinschaftsrecht für den Bereich des Umweltschutzes vorsah<sup>32</sup> und entstand dadurch nicht im „luftleeren Raum“. Hiermit wurde – zumindest optisch – die bislang untrennbare Verknüpfung zwischen Binnenmarktpolitik und Verbraucherschutz aufgegeben<sup>33</sup>. Als Ausgleich gestattete Art. 129a Abs. 3 EGV den Mitgliedstaaten bei Nutzung der neuen Kompetenznorm strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Hierin liegt ein Ausfluss des Mindestharmonisierungsprinzips<sup>34</sup>, das einer die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten einschränkenden Vollharmonisierung durch die Gemeinschaft entgegenwirken sollte.

Für Diskussionsbedarf sorgte insbesondere aber auch die Regelung in Art. 129a Abs. 1 a) EGV (heute Art. 169 Abs. 2 a) AEUV), die auf die Binnenmarktkompetenz in Art. 100a EGV verwies und damit an der bisherigen Verknüpfung von Binnenmarkt- und Verbraucherschutzpolitik festhielt. Es sollte sich zeigen, dass die Gemeinschaft trotz der neuen Ermächtigungsnorm in Art. 129a Abs. 1 b) EGV auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht nahezu ausschließlich auf Grundlage des Binnenmarktartikels gesetzgeberisch tätig wurde und von der neu geschaffenen Ermächtigungsgrundlage so gut wie nie Gebrauch gemacht hat<sup>35</sup>.

Eine weitere Einschränkung erfuhr die neue Ermächtigungsnorm des Art. 129a Abs. 1 b) EGV durch die zeitgleiche Einführung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 3b Abs. 2 EGV (heute Art. 5 Abs. 3 EUV). Nach diesem Prinzip durfte die EG nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder

---

31 Rösler, Primäres EU-Verbraucherrecht: Vom Römischen Vertrag bis zum Vertrag von Lissabon, EuR 2008, 80 (81).

32 Micklitz/Reich, EuR 1993, 593 (596).

33 Rösler, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (140).

34 Rösler, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (140).

35 Rösler, EuR 2008, (80) 81.

ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 EGV galt das Subsidiaritätsprinzip nur in den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fielen, damit auch im Bereich des Verbraucherschutzes.

Aus verschiedenen Gründen wurde dem Subsidiaritätsprinzip jedoch für den Bereich des Verbraucherschutzes so gut wie keine eigenständige Bedeutung zugemessen. Das lag primär an der Tatsache, dass die EG ihre Rechtsakte im Bereich des Verbraucherschutzes auf den Binnenmarktartikel (Art. 100a EGV, später Art. 95 EGV, nun Art. 114 AEUV) stützte und der Gemeinschaft hierbei die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zuerkannt wurde<sup>36</sup>. Dadurch wurde die Geltung Subsidiaritätsprinzips automatisch ausgeschlossen. Im nahezu ungenutzten Kompetenzbereich auf Grundlage des Verbraucherschutzartikels (Art. 129a EGV, später Art. 153 EGV bzw. Art. 169 AEUV) macht zwar schon die Formulierung der Kompetenznorm deutlich, dass es um das Zusammenspiel von EG-Gesetzgeber und nationaler Politik geht; für den Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes hat das Subsidiaritätsprinzip aber nur untergeordnete Bedeutung erlangt<sup>37</sup>. Es darf daher nicht verwundern, dass die Europäische Kommission sich nach anfänglichem Zögern auch im Bereich des Verbraucherschutzes mit ganzer Kraft der Verwirklichung des Binnenmarktes widmete und auch den Schutz der Verbraucher als Anlass für den Erlass zahlreicher Richtlinien sah<sup>38</sup>.

#### 4. DER VERTRAG VON AMSTERDAM: VERBRAUCHERSCHUTZ VOM „SOFT LAW“ ZUM „HARD LAW“ UND ALS QUERSCHNITTSKLAUSEL

Durch den 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam wurde zum 1. Mai 1999 die dritte Reform der Gründungsverträge in Kraft gesetzt. Diese führte zu einer weiteren maßgeblichen – wenn auch kaum wahrgenommenen – Hochstufung des Verbraucherschutzes.

Zunächst wurden im Verbraucherartikel (Art. 129a, nach Ummumerierung sodann Art. 153 EGV) die bereits erwähnten fünf Verbraucherrechte, die im Verbraucherprogramm von 1975 aufgeführt wurden<sup>39</sup>, in das primäre Gemeinschaftsrecht einbezogen und als neuer Absatz 1

36 Vgl. Grub in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lisabon, Art. 169 AEUV Rn. 39.

37 Rösler, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (140).

38 Rösler, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (140).

39 Siehen oben, Fn. 16.

in Art. 153 EGV integriert. Diese Verbraucherrechte wurden damit vom „soft law“ in das „hard law“ überführt. Zudem wurde in Art. 153 Abs. 2 EGV die Querschnittsklausel eingefügt, die alle Gemeinschaftsorgane (statt bisher alleine die Kommission) dazu verpflichtet, den Erfordernissen des Verbraucherschutzes bei der Festlegung und Durchführung der anderen Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen Rechnung zu tragen.

Aufgewertet wurde durch den Vertrag von Amsterdam auch die Verbraucherschutzspezifische Kompetenznorm in Art. 153 Abs. 3 Buchst. b) EGV, der die Gemeinschaft nicht mehr nur zu spezifischen Aktionen ermächtigt, sondern nunmehr zu „Maßnahmen“, wovon insbesondere zwingende Gemeinschaftsrechtsakte wie Richtlinien<sup>40</sup> aber auch Verordnungen erfasst werden. Die Tatsache, dass die Gemeinschaft nicht mehr auf rechtlich unverbindliche Handlungsformen beschränkt war<sup>41</sup>, führte zur Umwandlung des Art. 153 Abs. 3 Buchst. b) EGV in eine echte Verbraucherschutzkompetenz der Gemeinschaft. Zudem wurde der Kommission die Kompetenz verliehen, Maßnahmen speziell zur Überwachung der Verbraucherpolitik in den Mitgliedstaaten zu ergreifen<sup>42</sup>.

## 5. NIZZA UND DIE CHARTA DER GRUNDRECHTE

Der im Dezember 2000 unterzeichnete und am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza setzt die durch den Vertrag von Amsterdam eingeleitete Reform fort, brachte aber für den Bereich des Verbraucherschutzes keine nennenswerten Neuerungen mit sich.

Parallel zur Unterzeichnung des Vertrags von Nizza wurde auch die Charta der Grundrechte (GrCh 2000) proklamiert, die in Art. 38 vorsieht, dass die Politiken der Union ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherstellen. Aus der Tatsache, dass die GrCh zwar proklamiert, aber nicht von den Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, ergab sich von Beginn an eine nur beschränkte Bindungswirkung. Teilweise wurde eine Selbstbindung von Parlament, Rat und Kommission an die GrCh 2000 angenommen<sup>43</sup>, vorwiegend aber eine rechtliche Unverbindlichkeit welche die Gemeinschaftsgerichte aber nicht daran hinderte, die GrCh 2000 als Rechtserkenntnisquelle zu nutzen. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die GrCh 2000 rechtlich unverbindlich geblieben ist<sup>44</sup>.

---

40 Rösler, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (141).

41 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 Rn. 33.

42 Rösler, *Iustum Aequum Salutare – Jogtudományi Folyóirat* 2007, S. 137 (141).

43 Hilf, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Beilage zu NJW 2000, S. 5 (6); Jarass, *EU-Grundrechte*, § 2 Rn. 4.

44 Hilf, Beilage zu NJW 2000, S. 5 (6); Streinz, *Europarecht*, 8. Aufl. Rn. 758; Jarass, *EU-Grundrechte*, § 1 Rn. 23, § 2 Rn. 4.

Auf dieser Basis zeigt sich auch das Zusammenspiel zwischen den Verbraucherschutzbestimmungen in GrCh und EGV: Art. 38 GrCh 2000 normierte alleine die Sicherstellung eines hohen Verbraucherschutzniveaus, während Art. 153 EGV konkrete Bestimmungen dazu bereithielt, auf welche Weise und mit welchen Mitteln die Gemeinschaft das Erreichen dieses Niveaus fördern konnte. Die GrCh 2000 bestätigte damit, dass durch den EGV die Gemeinschaftszuständigkeit begründet wurde, überließ die Konkretisierung des darin festgelegten Grundsatzes aber gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Rechtsvorschriften<sup>45</sup>.

## 6. VERBRAUCHERSCHUTZ UNTER DEM EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSVERTRAG

Auch wenn der von den Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten am 29. Oktober 2004 unterschriebene Vertrag über eine Verfassung für Europa<sup>46</sup> (EVV) nie in Kraft getreten ist, hat er die Weiterentwicklung des primären Gemeinschaftsrechts maßgeblich geprägt. Eine Analyse des Vertrags von Lissabon wäre nicht möglich, würde nicht auf die Regelungen des EVV eingegangen.

Der EVV hätte zweifelsfrei eine weitere Stärkung des europäischen Verbraucherschutzes bewirkt, auch wenn er sich in erster Linie darauf beschränkt hätte, die bisherigen Regelungen zum Verbraucherschutz relativ unverändert in das völlig neue Gefüge des Verfassungsvertrages zu übernehmen. Die bisherige Kernbestimmung für den Verbraucherschutz wurde von Art. 153 EGV in den Art. III-235 EVV übertragen. Hierbei erfolgte die Herauslösung der Querschnittsklausel des Art. 153 Abs. 2 EGV zu Gunsten einer prominenteren Platzierung in Art. III-120 EVV, wo die Querschnittsklausel an den Anfang von Teil III des EVV – überschrieben mit „Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“ gestellt wurde. Dort wurden zugleich auch die anderen Querschnittsbereiche benannt. Daraus wurde schon durch die Gesetzgebungssystematik unterstrichen, dass der Verbraucherschutz den gleichen Stellenwert genießt wie der Umwelt- oder Tierschutz und der soziale Schutz (Art. III-117, III-119 und III-121 EVV).

Die bereits aus dem EWGV bekannten Bezugnahmen auf das Verbraucherinteresse im Wettbewerbs- und Beihilferecht sowie der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden mit in den EVV überführt. Zudem wurde die bisher in Art. 95 Abs. 3 EGV enthaltene Verpflichtung zum hohen Schutz-

45 Riedel in Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der EU, Art. 38 Rn. 1, 4.

46 ABl. EU v. 16.12.2004 Nr. C 310/1.

niveau in Art. III-172 Abs. 3 EVV übernommen. Der EVV sollte auch die GrCh in das Verfassungsdokument integrieren. Entsprechend wurde der bisherige Art. 38 GrCh 2000 – textlich nahezu unverändert – in Art. II-98 EVV umgewandelt. Bedingt durch verschiedene Ergänzungen und Änderungen an anderer Stelle<sup>47</sup> wurde aber insgesamt eine modifizierte Fassung der GrCh in den EVV aufgenommen, die das Schicksal des EVV teilte. Im Verbraucherschutzartikel wurde aber nunmehr nur noch von der „Politik“ der Union gesprochen, statt zuvor von den „Politiken“.

Damit beinhaltete der EVV keine neuen Regelungen zum Verbraucherschutz. Allerdings wurde die Querschnittsklausel deutlich sichtbarer in den Verfassungstext einbezogen und auch optisch auf eine Stufe mit den anderen Querschnittsbelangen der EU gestellt.

Bedeutsam war aber insbesondere die Tatsache, dass der EVV erstmals einen ausdrücklichen Katalog zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten enthielt. Hier wurde der Verbraucherschutz den Bereichen mit geteilter Zuständigkeit zugeteilt (Art. I-14 Buchst. f) EVV), was keine Änderung zur bisherigen Rechtslage bedeutete<sup>48</sup>. Art. I-12 Abs. 2 EVV sollte für die Bereiche mit geteilter Zuständigkeit festlegen, dass die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können. Die Mitgliedstaaten sollten danach ihre Zuständigkeit nur wahrnehmen können, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben.

Auch der Bereich des Binnenmarktes wurde ausdrücklich der geteilten Zuständigkeit zugeordnet (Art. I-14 Buchst. a) EVV). Im Hinblick auf die Tatsache, dass die Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EGV (Art. III-172 EVV, jetzt Art. 114 AEUV) die bedeutsamste der Gemeinschaftskompetenzen auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes darstellt<sup>49</sup>, kommt der Frage der Kompetenzverteilung für den Binnenmarktbereich grundlegende Bedeutung zu. Bislang wurde jedoch davon ausgegangen, dass die EG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Binnenmarkt besitzt<sup>50</sup>; von diesem Ansatz hätte man sich unter Geltung des EVV verabschieden müssen, was zugleich den Einzug des Subsidiaritätsprinzips bei der Kernregelungskompetenz im Bereich des Verbraucherschutzes bedeutet hätte.

---

47 Vgl. Jarass, EU-Grundrechte, § 1 Rn. 25 f.

48 Zur Rechtslage unter Geltung des EGV vgl. Riedel in Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der EU, Art. 38 Rn. 1.

49 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 Rn. 1.

50 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 Rn. 36.

## 7. DER VERTRAG VON LISSABON: ETIKETTENSCHWINDEL GEGENÜBER DEN MARKTBÜRGERN?

Nachdem die Referenden über den EVV in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 scheiterten, sah man im Kreis der Staats- und Regierungschefs auch nach einer zweijährigen Phase des „Überdenkens“ („Reflexionsphase“)<sup>51</sup> keine Möglichkeit, die geplante Europäische Verfassung in Kraft zu setzen. Da sich aber an dem Erfordernis, die Gründungsverträge nunmehr endlich einer EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten anzupassen und die EU handlungsfähig zu halten, nichts geändert hatte, sah man kaum Spielraum, um die mit der Verfassung beabsichtigten Änderungen an EUV und EGV aus dem stockenden Reformprojekt herauszunehmen. Das Ergebnis war der am 23. Juni 2007 vereinbarte Reformvertrag, der die bestehenden Gründungsverträge fortschreibt, anstatt sie – wie von der EVV vorgesehen – durch ein neues Dokument zu ersetzen. Der am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnete Reformvertrag konnte nach Ratifikation durch die 27 EU-Mitgliedstaaten zum 1. Dezember 2009 in Kraft treten.

Inhaltlich zeigt sich, dass man sich bei diesem Reformvertrag fast ausschließlich darauf beschränkte, alle Anzeichen dafür zu vermeiden, dass man den Kerngehalt des EVV unverändert in das primäre Recht übernehmen wollte. Vielmehr hat man auf das Vertragswerk ein neues Etikett geklebt, in dem der Name „Verfassung“ nicht mehr auftaucht und man auf die textliche Zusammenfassung der für die Verfassung maßgeblichen Dokumente (EUV, EGV, EAUV und GrCh) – zu Lasten der Handhabbarkeit der Texte – verzichtet hat. Auch die im EVV vorgesehenen staatsnahen Symbole (Flagge und Hymne) wurden entfernt und die überfällige Umbenennung der Verordnungen und Richtlinien in „Europäische Gesetze“ und „Europäische Rahmengesetze“<sup>52</sup> wurde nicht weiter verfolgt<sup>53</sup>.

Für den Bereich des Verbraucherschutzes lässt sich ebenfalls feststellen, dass die vom EVV vorgesehene Neujustierung nahezu vollständig in den Vertrag von Lissabon übernommen wurde. Die Binnenmarktcompetenz des Art. 95 EGV wurde auf die gleiche Weise in den AEUV übernommen (Art. 114), wie es mit Art. III-172 EVV der Fall sein sollte. Das Gleiche gilt für Art. 153 EGV, der sich nun in identischer Weise in Art. 169 AEUV wiederfindet, wie es in Art. III-235 EVV der Fall sein sollte. Auch im AEUV wurde die Querschnittsklausel (ex-Art. 153 Abs. 2 EG)

51 Vgl. Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 36 f.

52 So in Art. I-23 Abs. 1 UAbs. 3 EVV und insbesondere in Art. I-32 Abs. 1 EVV.

53 Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 40 f.; Hatje/Kindt, NJW 2008, 1761 (1767 f.).



vor die Klammer gezogen und steht nun als Art. 12 AEUV in unmittelbarem textlichen Zusammenhang mit den anderen Querschnittsklauseln des primären Unionsrechts. Schließlich wurde auch die Vertragsergänzungsklausel des Art. 308 EGV bzw. Art. I-18 EVV in Art. 352 AEUV überführt, und damit eine weitere Grundlage für die Schaffung von Verbraucherregelungen<sup>54</sup> beibehalten, auf die aber – insbesondere wegen des Einstimmigkeitserfordernisses – kaum zurückgegriffen werden dürfte.

Der Vertrag von Lissabon hat auch die im EVV vorgesehenen Regelungen zur Kompetenzverteilung zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten<sup>55</sup> unverändert in den AEUV übernommen. Damit werden die Bereiche Binnenmarkt und Verbraucherschutz durch Art. 4 Abs. 2 Buchst. a) und f) ausdrücklich der von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit zugewiesen. In diesem Bereich können damit sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden indem sie verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit erneut wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben<sup>56</sup>. Auch hier wird deutlich, dass diese materiellen Regelungen des EVV unverändert Einzug in den Vertrag von Lissabon gehalten haben.

Inhaltlich ergibt sich aus der Verpflichtung, einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus die Verpflichtung, nur solche Maßnahmen zu ergreifen, die gegenüber dem status quo als Verbesserung anzusehen sind (Verschlechterungsverbot)<sup>57</sup>. Dabei entsprechen die in Art. 169 Abs. 1 aufgeführten Handlungsfelder der bisherigen Praxis der EU und sind nach wie vor nicht abschließend aufgelistet<sup>58</sup>.

### III. EINZELFRAGEN DES VERBRAUCHERSCHUTZES AM MASSSTAB DES VERTRAGS VON LISSABON

Die Entwicklung des Verbraucherschutzes hin zum status quo erlaubt es, bereits in der Vergangenheit aufgeworfene Einzelfragen des Verbrau-

---

54 Grub in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, Art. 169 AEUV Rn. 2.

55 Arten und Bereiche der Zuständigkeit der Union, Erster Teil, Titel I AEUV.

56 Art. 2 Abs. 2 AEUV.

57 Grub in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, Art. 169 AEUV Rn. 10; Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 EGV Rn. 19.

58 Grub in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, Art. 169 AEUV Rn. 11.

cherschutzes am Maßstab des Primärrechts in der nunmehr vorliegenden Fassung zu messen. Hierbei zeigt sich, dass der EuGH schon früh die Integration im Bereich des Verbraucherschutzes vorangetrieben hat. Hintergrund war das Fehlen spezifischer Gesetzgebungskompetenzen für den Verbraucherschutz, weshalb der EuGH insbesondere in den Bereichen Wettbewerbsrecht und Grundfreiheiten durchaus als „Ersatzgesetzgeber“ in Aktion getreten ist, was dann später durch die Einführung von Art. 129a EWGV legitimiert wurde<sup>59</sup>. Primär wurde hier auf Marktöffnung abgezielt, um auch dem Verbraucher in einem deregulierten Binnenmarkt den Zugang zu einer erweiterten und effizienteren Angebotspalette zu eröffnen.

Dass die Freiheiten des Binnenmarktes aber auch Gefahren für die Verbraucher mit sich bringen können, hat der EuGH in seiner *Cassis de Dijon*-Rechtsprechung<sup>60</sup> festgestellt, wonach der Verbraucherschutz zu den zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls gehören kann, die den Mitgliedstaaten Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit erlauben. Daraus ergab sich das Wechselspiel zwischen Gewährleistung der Grundfreiheiten und dem Schutz der Verbraucherinteressen als „zwingendes Erfordernis“<sup>61</sup>.

## 1. BEGRIFF DES VERBRAUCHERS

Obwohl der AEUV das Ziel vorgibt, die Interessen der Verbraucher zu fördern und ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten, beinhaltet das primäre Unionsrecht auch nach der jüngsten Reform keine Definition des Begriffs „Verbraucher“. Die jeweiligen Gesetzgebungsakte des sekundären Unionsrechts gehen zudem nicht von einem einheitlichen Verbraucherbegriff aus, sondern definieren den Begriff unterschiedlich je nach Ausrichtung und Ziel der jeweiligen Norm. Diese situations- oder problembezogene Sichtweise bedingt, dass der Begriff „Verbraucher“ keine konkrete schutzbedürftige Person, sondern eine bestimmte Rolle im Binnenmarkt bezeichnet<sup>62</sup>. Gemeinsam ist den im Bereich des Verbraucherschutzes erlassenen Richtlinien jedoch, dass sie für die Einordnung als Verbraucher zwei Kriterien verlangen: es muss sich beim Betroffenen

59 Wichard, in Callies/Ruffert, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Aufl. 2007, Art. 153 Rn. 8.

60 EuGH Rs. 120/78, Urteil v. 20. Februar 1979, Slg. 1979, 649 – Rewe/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Rn. 8, 28 und 36.

61 Wichard, in Callies/Ruffert, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Aufl. 2007, Art. 153 Rn. 8.

62 Wichard in Callies/Ruffert, Art. 38 GrCh Rn. 2.

um eine natürliche Person handeln sowie um einen Vertragsschluss zu einem privaten Zweck. Dieser private Zweck wird dadurch definiert, dass er nicht der beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit zugerechnet wird<sup>63</sup>. Auffallend ist, dass das Richtlinienrecht ein typisierendes Modell beinhaltet, das die Verbrauchereigenschaft grundsätzlich objektiv bestimmt und das auf die Schutzbedürftigkeit des Vertragspartners im Einzelfall keine Rücksicht nimmt<sup>64</sup>.

Auch wenn das sekundäre Unionsrecht im Regelfall nicht dazu herangezogen werden darf, um das primäre Gemeinschaftsrecht auszulegen, hat sich inzwischen die Auffassung durchgesetzt, dass das über Jahrzehnte im sekundären Recht gebildete und vom EuGH gebilligte<sup>65</sup> Modell des Verbraucherbegriffs auch bei Art. 153 EGV zu Grunde gelegt werden konnte<sup>66</sup>. Es gibt keinen Grund, diesen Begriff unter Art. 169 AEUV anders zu handhaben.

## 2. DER BEGRIFF DES VERBRAUCHERSCHUTZES

Titel XV des AEUV wird mit „Verbraucherschutz“ umschrieben. Art. 4 Abs. 2 Buchst. f) AEUV weist diesen der geteilten Zuständigkeit zu und Art. 12 erklärt ihn zum Gegenstand der Querschnittsklausel. Das primäre Gemeinschaftsrecht beinhaltet aber wiederum keine Definition dessen, was eigentlich unter Verbraucherschutz zu verstehen ist.

Dieser Begriff wird aber durch das Zusammenspiel mit den fundamentalen Rechten der Verbraucher mit Leben gefüllt, die in Art. 169 Abs. 1 AEUV Niederschlag gefunden haben. Danach handelt es sich um den Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen<sup>67</sup>, wobei diese Aufzählung nicht abschließend ist<sup>68</sup>. Durch die weite Ausdehnung der Aufgabenfelder kann davon ausgegangen werden, dass alle Fragen des Verbraucherschutzes umfassend in den Anwendungsbereich der Vorschrift einbezogen werden sollen<sup>69</sup>. Ausgehend vom rollenbezoge-

---

63 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 EGV Rn. 24; Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur, Art. 169 AEUV Rn. 2; Grub in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, Art. 169 AEUV Rn. 6.

64 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 EGV Rn. 26 f.

65 EuGH verb. Rs. C-541 und C-542/99, Slg. 2001, 9049 – Cape Snc/Idealservice Srl.

66 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 EGV Rn. 27.

67 Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur, Art. 169 AEUV Rn. 5 f.

68 Wichard in Callies/Ruffert, Art. 38 GrCh Rn. 2.

69 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 EGV Rn. 9.

nen Verbraucherbegriff kann der Verbraucherschutz ebenfalls nur rollenbezogen verstanden werden<sup>70</sup>. Anders als etwa bei Nutzung der Rechte im Binnenmarkt ist es für das Eingreifen des Verbraucherschutzes nicht erforderlich, dass ein grenzüberschreitendes Tätigwerden vorliegt: der Verbraucherschutz greift im Regelfall auch bei rein nationalen Sachverhalten.

Die in Art. 169 Abs. 1 AEUV enthaltenen Verbraucher“rechte“ sind jedoch hinsichtlich des Anspruchsumfangs und –inhalts und des Adressatenkreises zu unbestimmt, als dass sich aus ihnen allein einklagbare subjektive Rechte ableiten ließen. Dazu bedarf es der Konkretisierung durch das sekundäre Gemeinschaftsrecht. Für ihren Erlass und deren Auslegung bilden sie aber einen wichtigen Maßstab<sup>71</sup>.

### 3. DAS VERBRAUCHERLEITBILD

Im Zusammenhang mit dem Verbraucherbegriff wurde bereits auf das Wechselspiel zwischen Abbau von Handelsschranken und dem Verbraucherschutz als „zwingendes Erfordernis“ hingewiesen. Durch den Binnenmarkt haben die Marktbürger als Verbraucher das Recht auf „Einkauf im gesamten Binnenmarkt“ erworben. Hier baut sich automatisch ein Spannungsverhältnis mit den Schutzinteressen der Verbraucher auf, die nun Bekanntschaft mit anderen Produkten, Kulturen und Rechtssystemen machen können bzw. müssen.

Wenn nun die Union etwa Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen von Verbrauchern treffen möchte, muss sie hierbei die Position und Funktion des Verbrauchers im Binnenmarkt berücksichtigen. Hier ist insbesondere seine Rolle als Nachfrager von Bedeutung, da der Binnenmarkt auch die Nachfragefreiheit zugunsten der Verbraucher gewährleisten muss<sup>72</sup>. Einschränkungen der Binnenmarktfreiheiten aus Gründen des Verbraucherschutzes wirken zwangsläufig auch als Einschränkung der Nachfragefreiheit und der einzelne Verbraucher kann sich durch die zu seinem Schutz erlassenen Vorschriften eher bevormundet denn geschützt fühlen.

Ähnlich wie beim Verbraucherbegriff kann auch bei den Anforderungen an den typischen Verbraucher nur unzureichend auf ein für alle Regelungssituationen einheitliches Verbraucherleitbild abgestellt werden. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass das primäre Unionsrecht auch in der Fassung des Vertrags von Lissabon auf die Festlegung eines einheitlichen Verbraucherleitbildes verzichtet und die Festlegung dieser Grundla-

70 Wichard in Callies/Ruffert, Art. 38 GrCh Rn. 2 sowie Art. 153 EGV Rn. 4 f.

71 Wichard in Callies/Ruffert, Art. 153 EGV Rn. 9.

72 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 EGV Rn. 22.

ge für die Arbeit der Organe der EU der Letztentscheidungsbefugnis des EuGH unterfällt.

Für die Grundfreiheiten des Binnenmarktes sowie im Bereich des Wettbewerbsrechts wird entsprechend das Modell eines informierten und verständigen Verbrauchers zu Grunde gelegt. Für Eingriffe der Mitgliedstaaten in die Warenverkehrsfreiheit wird dabei im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip von einem Vorrang des Verbraucherschutzes durch Information vor Maßnahmen des zwingenden Rechts ausgegangen<sup>73</sup>. Wegen des Vorrangs der Verhältnismäßigkeit kann ein Verkehrsverbot für eine Ware durch nationale Bestimmungen grundsätzlich nicht mit dem Argument des Verbraucherschutzes gerechtfertigt werden, da im Regelfall die ordnungsgemäße und angemessene Etikettierung der Ware den Anforderungen eines informierten und verständigen Verbrauchers genügt. Nicht der Mitgliedstaat soll entscheiden, ob ein bestimmtes Produkt trotz potentieller Gefährlichkeit für den Verbraucher in den Verkehr gelangt, vielmehr soll der informierte Verbraucher selbst entscheiden, ob er ein bestimmtes Produkt erwerben und konsumieren möchte. Ähnlich ist die Festlegung des EuGH auf den „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbraucher“ im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung und der irreführenden Werbung<sup>74</sup>. Es soll nicht verschwiegen werden, dass dieses Leitbild als praxisfern kritisiert werden kann, denn es entspricht nicht den Einkaufsgewohnheiten der europäischen Verbraucher, kleingedruckte Etiketten vor dem Erwerb eines Produktes zu studieren. Die dem Verbraucher durch das Leitbild des EuGH aufgebürdete Informationsbeschaffungslast nimmt den EU-Verbraucher entsprechend umfangreich in die Pflicht und schafft so einen angemessenen Interessenausgleich mit den Anliegen der Produzenten und Händler.

Das sekundäre Unionsrecht greift dieses Verbraucherleitbild auf und legt es den Maßnahmen der EU-Organe zu Grunde. So wird etwa in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken<sup>75</sup> vom sog. „Durchschnitts-

---

73 So schon in der Entscheidung „Cassis de Dijon“, EuGH Rs. 120/78, Urteil v. 20. Februar 1979, Slg. 1979, 649 – Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Rn. 8; außerdem EuGH Rs. C-362/88, Urteil v. 7.3.1990, Slg. 1990 I-667 – GB-Inno-BM/Confederation du commerce luxembourgeois; EuGH Rs. C-126/91, Urteil v. 18.5.1993, Slg. 1993 I-2361 – Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft/Yves Rocher GmbH, Rn. 18; EuGH Rs. C-470/93, Urteil v. 6.7.1995, Slg. 1995 I-1923 – Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe e.V./Mars GmbH, Rn. 15; siehe auch Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 EGV Rn. 22 m.w.N.

74 EuGH Rs. C-210/96, Urteil v. 16.7.1998, Slg. 1998 I-4657 – Gut Springenheide GmbH/Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt, Rn. 37, 41; weitere Nachw. bei Callies/Ruffert, Art. 153 Fn. 15.

75 Richtlinie 2005/29/EG v. 11. Mai 2005, ABl. EU v. 11.6.2005 Nr. L 149/22.

verbraucher“ ausgegangen, der – unter Berücksichtigung sozialer, kultureller und sprachlicher Faktoren – angemessen gut unterrichtet und angemessen aufmerksam und kritisch ist.

#### IV. VERBLIEBENE FRAGEN ZUM VERBRAUCHERSCHUTZ

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Vertrag von Lissabon sich darauf beschränkt hat, die Regelungen des geplanten EVV in die Gründungsverträge zu implementieren. An der Tatsache, dass die Fixierung zentraler Begriffe wie der des Verbrauchers oder des Verbraucherleitbildes der Rechtsprechung des Gerichtshofes überlassen bleibt, hat auch der Vertrag von Lissabon nichts geändert. Es wird daher insgesamt kritisiert, dass die unveränderte Übernahme der Verbraucherschutzregelungen in den AEUV eine verpasste Chance für die Fortentwicklung des europäischen Verbraucherschutzes gewesen sei<sup>76</sup>. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass es nicht Aufgabe des Vertrags von Lissabon gewesen ist, zusätzlich zu den ohnehin politisch stark umstrittenen Inhalten des EVV weitere materielle Änderungen des primären Gemeinschafts-/Unionsrechts zu bewirken. Die fehlende Neigung zur Fortentwicklung des Verbraucherschutzrechtes müsste vielmehr dem EVV als solchem angelastet werden. Hier galt es aber, für weit wichtigere Baustellen Konsens über den künftigen Kurs der EU zu erzielen. Zudem wird man der EU kaum vorwerfen können, auch ohne weitergehende primärrechtliche Regelungen im Bereich des Verbraucherschutzes bislang nur zurückhaltend regulatorisch tätig geworden zu sein.

Neben dieser eher politischen Frage der Weiterentwicklung bestehender Regelungen bestanden bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine Reihe von kontrovers diskutierten Rechtsfragen im Zusammenhang mit der primärrechtlichen Ausgestaltung des Verbraucherschutzes. Diese sollen nachfolgend am Maßstab der neuen Rechtslage diskutiert werden.

##### 1. KONSEQUENZ DER GETEILTEN ZUSTÄNDIGKEIT

In den Bereichen der geteilten Zuständigkeit greift automatisch der durch den Vertrag von Maastricht in die Vertragstexte eingeführte Grundsatz der Subsidiarität. Dieser ist im aktuellen Recht in Art. 5 Abs. 1 und 3 EUV sowie dem Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit niedergelegt<sup>77</sup>. Der Subsidiaritätsgrundsatz soll eine für die EU bindende Kompetenzausübungs-

76 Rösler, EuR 2008, 80 (82).

77 ABl. EU v. 9.5.2008 Nr. C 115/206 (konsolidierte Fassung des AEUV).

schranke zugunsten mitgliedstaatlicher Tätigkeit errichten, wobei seine Anwendung zu einer Einschränkung oder gar Einstellung der Tätigkeit der EU führen kann<sup>78</sup>. Dieser Grundsatz liegt auch dem Protokoll (Nr. 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit<sup>79</sup> zu Grunde. Ist die Union in einem bestimmten Bereich der geteilten Zuständigkeit tätig geworden, so erstreckt sich danach die Ausübung der Zuständigkeit danach nur auf die durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich.

Da beide Säulen des Art. 169 AEUV zur europäischen Verbrauchergesetzgebung diesem Grundsatz unterliegen und nunmehr durch den Kompetenzkatalog in Art. 4 AEUV klargestellt ist, dass auch der Bereich des Binnenmarktes hiervon erfasst wird, könnten sich Befürchtungen bewahrheiten, dass die EU künftig von ihrem Recht zur Gesetzgebung im Bereich des Verbraucherschutzes zurückhaltender Gebrauch machen wird. Allerdings wird das Subsidiaritätsprinzip nicht automatisch als Beschneidung der Gemeinschaftskompetenzen in diesem Bereich gewertet, denn die EU muss ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleisten (Art. 169 Abs. 1 AEUV).

Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich verbraucherrechtliche Maßnahmen gemeinschaftlich besser durchführen lassen als im nationalen Alleingang und das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der Binnenmarktsetzung dadurch kaum ins Gewicht fällt, da nur die Gemeinschaft (bzw. Union) den Binnenmarkt realisieren kann<sup>80</sup>. Im Gegenzug muss aber beachtet werden, dass die EU gem. Art. 169 Abs. 2 AEUV nur einen Beitrag zur Erreichung der in Abs. 1 genannten Ziele leisten soll. Da die Verbraucherschutzrechtsetzung bislang nahezu ausschließlich auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 100a EWGV, Art. 95 EGV, jetzt Art. 114 AEUV) gestützt wurde<sup>81</sup>, verblieb kaum Raum für die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes.

Stärker dürfte die Wirkung des Subsidiaritätsgrundsatzes jedoch im Bereich der reinen Verbraucherschutzkompetenz des Art. 169 Abs. 2 Buchst. b) AEUV ausfallen. Hier geht es schon nach dem ausdrücklichen Wortlaut um „Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten“. Hier wird von vornherein davon ausgegangen, dass den Mitgliedstaaten eine starke Position beim Verbraucherschutz verbleibt und die EU diesen bei ihrem Bemühen um einen verbesserten Verbraucherschutz Beistand leistet. Denn etwa im Bereich der

---

78 Geiger, in Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Aufl., Art. 5 EUV Rn. 9.

79 Abl. EU v. 9.5.2008 Nr. C 115/307.

80 Rösler, EuR 2008, 80.

81 Grub in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, Art. 169 AEUV Rn. 38.



Unterstützung der nationalen Politik sind nur solche Maßnahmen zulässig, welche dieselbe Zielrichtung haben, wie sie bereits in der Politik der Mitgliedstaaten verfolgt wird und jede Veränderung dieser Zielrichtung wäre unzulässig<sup>82</sup>. Im Rahmen der Kompetenz zur Ergänzung sind wiederum lediglich solche Maßnahmen zulässig, die nach Art und Auswirkung ausschließlich Ergänzungscharakter haben<sup>83</sup>. Sie dürfen sich daher nur auf einen Teilaspekt des Verbraucherschutzes beziehen, der bereits im nationalen Recht geregelt ist und nur insoweit, als diese Regelungen offen oder unvollständig sind. Deutlicher lässt sich die Nachrangigkeit unionsrechtlicher Maßnahmen kaum dokumentieren. Das Subsidiaritätsprinzip spielt damit zwar in der verbraucherschutzbezogenen Binnenmarktrechtsetzung nur eine untergeordnete Rolle; im Bereich der originären Verbraucherschutzkompetenz hat der Subsidiaritätsgrundsatz dagegen eine grundlegende Bedeutung.

Der Reformvertrag von Lissabon sieht zur Einhaltung der Subsidiarität in Art. 12 Buchst. b) EUV i.V.m. Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU und Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit<sup>84</sup> einen Kontrollmechanismus zu Gunsten der nationalen Parlamente vor. Diese können unter festgelegten Voraussetzungen eine sog. „Subsidiaritätsrüge“ erheben, falls sie den Grundsatz der Subsidiarität verletzt sehen. Wegen der Geltung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich Verbraucherschutz ist eine solche Rüge auch in diesem Bereich möglich.

Unter der Geltung des Reformvertrags von Lissabon könnte sich eine Änderung der schwachen Geltung des Subsidiaritätsprinzips nur dadurch ergeben, dass die EU künftig ihre verbraucherschützenden Rechtsakte stärker auf die Verbraucherschutzkompetenz als die Binnenmarktkompetenz stützt. Dadurch darf aber nicht der Grundsatz unterlaufen werden, dass primär die Mitgliedstaaten für den Verbraucherschutz verantwortlich sind<sup>85</sup>.

## 2. GRENZZIEHUNG/VERKNÜPFUNG VON BINNENMARKT- UND VERBRAUCHERSCHUTZKOMPETENZ

Art. 169 Abs. 2 AEUV enthält zwei verschiedene Ermächtigungsgrundlagen zur EU-Gesetzgebung mit dem Ziel, einen Beitrag zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen

82 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 Rn. 35.

83 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 Rn. 35.

84 ABl. EU v. 9.5.2008 Nr. C 115/206.

85 Grub in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, Art. 169 AEUV Rn. 9.

Verbraucherschutz-niveaus zu leisten. Art. 169 Abs. 2 Buchst. a) AEUV erfasst Maßnahmen der EU, die sie im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts nach Artikel 114 erlässt, während Buchst. b) Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten vorsieht.

Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Kompetenznormen ist aus verschiedenen Gründen relevant. Wegen des in Art. 5 Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsatzes der begrenzten Einzelmächtigung ist die EU verpflichtet, die richtige Kompetenzgrundlage zu wählen, da sich erst daraus das jeweils maßgebliche Gesetzgebungsverfahren ergibt<sup>86</sup>. Kompetenznormen können sich auch in Ziel und Inhalt der möglichen Maßnahme unterscheiden. Zudem kann sich eine unterschiedliche Berücksichtigung der Subsidiaritätsklausel ergeben. Schließlich geht es um die Frage, ob eine Vollharmonisierung zulässig ist. Maßnahmen, die sich nicht auf eine entsprechende Kompetenz stützen, sind nichtig<sup>87</sup>.

In Bezug auf Abs. 2 Buchst. a) gibt es zwei Auffassungen zu der Frage, ob diese Norm eine über Art. 115 AEUV hinausgehende Kompetenz enthält. Zuweilen wird in Art. 169 AEUV (bzw. der identischen Vorgängerbestimmung) eine Bestimmung gesehen, durch die ein hohes Verbraucherschutz-niveau integraler Bestandteil des Binnenmarktes wird. Daher könne die Gemeinschaft Binnenmarktmaßnahmen erlassen, wenn sie einem hohen Verbraucherschutz-niveau dienen<sup>88</sup>. Die vorherrschende Meinung besteht aber darin, Abs. 2 Buchst. a) keine über Art. 114 AEUV hinausgehende Kompetenz zuzuerkennen<sup>89</sup>. Diese Bestimmung binde lediglich diejenigen Maßnahmen, welche im Rahmen des Art. 114 AEUV mit Auswirkungen auf den Verbraucherschutz erlassen werden, an die Ziele des Art. 169 Abs. 1 AEUV. Diese Sichtweise wurde vom EuGH bestätigt<sup>90</sup>.

Damit greifen für eine Gesetzgebung auf Grundlage von Art. 169 Abs. 2 Buchst. a) AEUV i.V.m. Art. 114 AEUV die allgemeinen Voraussetzungen für den Erlass binnenmarktbezogener Rechtsakte. Somit kommt Art. 114 AEUV als Ermächtigungsgrundlage nur dann in Betracht, wenn die zu erlassenen Normen tatsächlich den Hauptzweck haben, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes

---

86 Langguth in Lenz/Borchardt, Art. 5 EUV Rn. 3.

87 EuGH, Urteil vom 9.7.1987 in den verbundenen Rs. 281, 283, 284, 285 und 287/85, Slg. 1987 3203, Deutschland u.a./Kommission der EG, Rn. 36; Langguth in Lenz/Borchardt, Art. 5 EUV Rn. 14.

88 Micklitz, VuR 1991, 317 (319).

89 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 Rn. 32.

90 EuGH, Rs. C-192/94, Urteil v. 7.3.1996, Slg. 1996 I-1281 – El Corte Inglés/Blázquez Rivero, Rn. 18 ff.

zu verbessern oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen<sup>91</sup>. Ist das der Fall, so darf dem Verbraucherschutz jedoch auch entscheidende Bedeutung zukommen. Soll der Verbraucherschutz aber Hauptzweck der Maßnahme sein, dann kann diese alleine auf Art. 169 Abs. 2 Buchst. b) AEUV gestützt werden mit den hier geltenden Maßstäben und Einschränkungen.

Auch bei Art. 169 Abs. 2 Buchst. b) AEUV stellt sich die Frage, ob die Vorschrift eine autonome Kompetenznorm darstellt oder die Union nur dann ergänzende Regelungen zur nationalen Politik erlassen kann, wenn sie aufgrund anderer Vorschriften des AEUV hierfür ermächtigt ist. Es würde hierbei keinen Sinn ergeben, die Voraussetzungen von Buchst. a) zugleich als Voraussetzung für ein Tätigwerden nach Buchst. b) zusehen, da letzterer dann nur eine überflüssige Wiederholung von ersterem wäre<sup>92</sup>. Denkbar wäre es, dass Buchst. b) das Eingreifen anderer Kompetenzgrundlagen als der in Art. 114 AEUV für den Binnenmarkt vorgesehenen verlangen könnte. Die Beschränkung der Norm auf die Unterstützungs-, Ergänzungs- und Überwachungsmaßnahmen zur nationalen Politik im Bereich des Verbraucherschutzes macht deutlich, dass Buchst. b) eine eigene Ermächtigung zum Erlass von Maßnahmen seitens der EU schaffen will die – wie bereits oben erläutert – verbindlicher Natur sein können.

Bedeutsam ist die Differenzierung zwischen einem Handeln nach Buchst. a) und einem nach Buchst. b) auch insbesondere im Hinblick auf die Regelungsidentität. Wie bereits bei der Vorgängerregelung macht Art. 169 Abs. 4 AEUV deutlich, dass die nach Abs. 3 beschlossenen Maßnahmen die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran hindern, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die Mitgliedstaaten haben damit nach wie vor die Kompetenz, ein höheres Verbraucherschutzniveau zu schaffen, indem sie zwar die zwingenden Mindestvorgaben des EU-Rechts detailgetreu beachten, für den Verbrauchern aber eine Rechtslage kreieren, die für ihn günstiger ist als das EG-Recht. Damit ist es der EU bei der Gesetzgebung nach Buchst. b) nicht möglich, eine Vollharmonisierung herbeizuführen; sie darf nur Mindeststandards vorgeben<sup>93</sup>.

Art. 169 Abs. 3 AEUV, auf den dessen Abs. 4 verweist, legt aber ausschließlich das Gesetzgebungsverfahren für Maßnahmen nach Abs. 2 Buchst. b) fest, sodass sich die Frage einer etwaigen Vollharmonisierung bei der Gesetzgebung auf Grundlage von Abs. 2 Buchst. a) i.V.m. Art. 114 AEUV alleine nach den Maßstäben für Art. 114 AEUV richtet. Trotz der

91 EuGH, Rs. C-376/98, Urteil v. 5.10.2000, Slg. 2000 I-2247 – Deutschland/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 84, 88, 106.

92 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 Rn. 33.

93 Wichard in Callies/Ruffert, Art. 153 EGV Rn. 19.

in Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV vorgesehenen Ausschlussmöglichkeit für die Mitgliedstaaten und der Eingriffsintensität in die nationale Souveränität wird der EU die Befugnis zuerkannt, auf der Grundlage von Art. 114 AEUV auch eine Vollharmonisierung vorzunehmen, bei denen die Anforderungen an Produkte oder Dienstleistungen vollständig und abschließend festgelegt werden und den Mitgliedstaaten kein Spielraum für abweichende Regelungen verbleibt<sup>94</sup>. In diesem Fall ist dadurch eine Sperrwirkung für die Tätigkeit der nationalen Gesetzgeber gegeben<sup>95</sup>.

Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit sich das Gesetzgebungsverfahren bei den beiden Kompetenznormen unterscheidet. Für die Maßnahmen nach Abs. 2 Buchst. b) schreibt Abs. 3 vor, dass sie vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) beschlossen werden. Das gleiche Verfahren ist nach Art. 114 AEUV für die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgeschrieben, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, welches gem. Art. 289 und 294 AEUV in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission besteht, ist damit für beide Ermächtigungsnormen des Art. 169 Abs. 2 AEUV verbindlich, ebenso wie die Anhörung des WSA.

Die Vorgängerregelungen in Art. 153 und 95 EGV sahen ebenfalls identische Gesetzgebungsverfahren vor: nach beiden Standbeinen des Verbraucherschutzes war das Verfahren auf Artikel 251 EGV zu stützen und es war in beiden Fällen die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses erforderlich. Auch wenn der Vertrag von Lissabon den Übergang zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ mit sich gebracht hat; an der Identität des erforderlichen Rechtsetzungsverfahrens bei beiden Regelungen hat sich nichts geändert.

### 3. BEDEUTUNG DER QUERSCHNITTKLAUSEL

Art. 12 AEUV enthält die Querschnittsklausel, nach der den Erfordernissen des Verbraucherschutzes bei der Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken und -maßnahmen Rechnung getragen wird. Abgesehen von der prominenteren Stellung im Vertragstext und der nach-

---

94 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 EGV Rn. 39; Grub in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, Art. 169 AEUV Rn. 10.

95 EuGH, Rs. 278/85, Urteil v. 14.10.1987, Slg. 1987, 4069 (4087) – Kommission/Dänemark, Rn. 11 ff.

vollzogenen Umflaggung von EG zur EU hat es in der Formulierung der Klausel durch den Vertrag von Lissabon keine Änderungen gegeben.

Konsequenz der Verpflichtung zur Beachtung der Erfordernisse des Verbraucherschutzes im Rahmen anderer Politiken und Maßnahmen ist, dass diesen sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch bei anderen Handlungen der EU Rechnung zu tragen ist. Jede Maßnahme der Union muss daher auch im Hinblick auf die Interessen der Verbraucher gerechtfertigt und begründet werden<sup>96</sup>. Wenngleich Adressaten der Querschnittsklausel primär die Organe der EU sind, können auch die Mitgliedstaaten gebunden sein, soweit die Durchführung der EU-Politiken den Mitgliedstaaten obliegt<sup>97</sup>. Allerdings wird der Querschnittsklausel im Verbraucherpolitik eher nur deklaratorischer Charakter zuerkannt<sup>98</sup>.

#### 4. RECHTLICHER STATUS DES ART. 38 GRCh 2007

Der EVV sah noch die Eingliederung der GrCh als dessen Teil II vor. Von dieser Eingliederung in den Verfassungstext ist man unter dem Vertrag von Lissabon abgerückt, sodass die GrCh als eigenständiges Regelwerk fortbesteht. Allerdings erkennt die Union gem. Art. 6 Abs. 1 EUV die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung<sup>99</sup> niedergelegt sind. Die GrCh 2007 hat zwar als modifizierte Fassung der GrCh 2000<sup>100</sup> Eingang in das Vertragswerk gefunden. Die neuerliche Proklamation führte für den Bereich des Verbraucherschutzes aber zu keinen Modifikationen gegenüber Art. II-98 EVV. In Art. 38 GrCh 2007 heißt es somit nach wie vor: „Die Politik der Union stellt ein hohes Verbraucherschutzniveau sicher“.

Ausdrücklich wird der Charta der gleiche Rechtsrang wie den Verträgen eingeräumt. Die GrCh 2007 hat durch den Vertrag von Lissabon die gleiche Rechtsverbindlichkeit erhalten wie die Verträge<sup>101</sup>. Aufgrund von Vorbehalten auf Seiten mehrerer Mitgliedstaaten wurde aber in Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 EUV die Regelung aufgenommen, dass durch die Bestimmun-

96 Wichard in Callies/Ruffert, Art. 38 GRCh Rn. 3.

97 Pfeiffer in Grabitz/Hilf, Art. 153 Rn. 35; Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur, Art. 13 AEUV Rn. 7.

98 Grub in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, Art. 12 AEUV Rn. 3.

99 ABl. EU v. 14.12.2007 Nr. C 303/1.

100 Zu den Modifikationen vgl. Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 119 ff.

101 Hatje/Kindt, NJW 2008, 1761, 1766; Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 121.

gen der Charta die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der EU in keiner Weise erweitert werden. Zudem führt das Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich<sup>102</sup> dazu, dass in den beiden Ländern der Grundrechtsschutz eingeschränkt wird, was sogar zu einer Verschlechterung gegenüber der bislang geltenden Rechtslage führte<sup>103</sup>. 2009 hat der Europäische Rat außerdem Tschechien die Zusage erteilt, die Anwendung des Protokolls (Nr. 30) durch ein noch zu ratifizierendes Zusatzprotokoll auf die Tschechische Republik auszudehnen.

Für die Bürger und Verbraucher in den anderen Mitgliedstaaten brachte der Vertrag von Lissabon jedoch eine Stärkung des Grundrechtsschutzes mit sich. War die – rechtlich nicht verbindliche – GrCh 2000 bislang vorwiegend eine Rechtserkenntnisquelle, ist die GrCh 2007 zu einem verbindlichen Regelwerk geworden<sup>104</sup>, wenngleich nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 GrCh 2007 ausschließlich bei der Durchführung des Unionsrechts. Eine solche Durchführung des Unionsrechts ist gegeben wenn und soweit das Handeln der Mitgliedstaaten auf dem Unionsrecht und nicht auf dem nationalen Recht beruht<sup>105</sup>. Dabei ist entscheidend, ob das Handeln unionsrechtlich determiniert ist<sup>106</sup>. Hier kommen in erster Linie die normative Durchführung (Umsetzung von Richtlinien, Erlass von Ergänzungs- und Ausführungsnormen) sowie die administrative Durchführung (Anwendung des Unionsrechts im Rahmen von Einzelfallentscheidungen, sowohl beim Vollzug von Verordnungen als auch bei der Anwendung nationalen Rechts, das in Umsetzung von Unionsrecht erlassen wurde) in Betracht<sup>107</sup>. Dadurch ergibt sich im Bereich des Verbraucherschutzes eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden, bei der Durchführung des Unionsrechts ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherzustellen. Für die nationalen Gerichte folgt daraus die Aufgabe, bei der Auslegung von Regelungen im umrissenen Bereich den Grundsatz des hohen Verbraucherschutzniveaus und dessen Charakter als Querschnittsklausel zu berücksichtigen<sup>108</sup> und damit zu einer stärkeren Bedeutung zu verhelfen.

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, inwieweit die Rechtsposition der Berechtigten modifiziert oder sogar erweitert wurde. In Betracht kommen die Bindung von Privatpersonen auf der einen Seite sowie die

---

102 ABl. EU v. 9.5.2008 Nr. C 115/313.

103 Hatje/Kindt, NJW 2008, 1761, 1767.

104 Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 122 f.

105 Jarass, EU-Grundrechte, § 4 Rn. 11.

106 Borowsky in Meyer, GR-Charta, Art. 51 Rn. 26.

107 Jarass, EU-Grundrechte, § 4 Rn. 12.

108 Jarass, EU-Grundrechte, § 34 Rn. 14.

Verleihung von konkreten Rechten durch die EU-Grundrechte auf der anderen Seite. Eine Bindung von Privatpersonen könnte im Bereich des Verbraucherschutzes dazu führen, dass sich aus der GrCh 2007 unmittelbar für Produzenten oder Händler konkrete Pflichten gegenüber den Verbrauchern ergeben würden. Losgelöst von der eher offenen Formulierung des Art. 38 GrCh ist aber der vorherrschenden Auffassung zu folgen, dass die EU-Grundrechte Privatpersonen nicht binden<sup>109</sup>.

Dagegen sind die EU-Grundrechte grundsätzlich dazu gedacht, die Rechtsposition der Grundrechtsträger zu erweitern. Dazu muss es sich im konkreten Fall aber um eine Norm handeln, die ein Recht vermittelt. Das ist bei denjenigen Normen nicht der Fall, die einen bloßen Grundsatz beinhalten, selbst wenn sie verbindliches Recht enthalten<sup>110</sup>. Es ist unbestritten, dass Art. 38 GrCh zu den Grundsätzen i.S.v. Art. 52 Abs. 5 GrCh gehört<sup>111</sup>. Damit kann das hohe Verbraucherschutzniveau als Grundsatz durch Akte der Gesetzgebung und der Ausführung durch Organe und Einrichtungen der EU sowie durch Akte der Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten umgesetzt werden. Sie können vor Gericht jedoch nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden.

Auch wenn Art. 52 Abs. 5 GrCh nur die Möglichkeit des Erlasses von Durchführungsakten vorsieht, kann die Pflicht zur Berücksichtigung des Grundsatzes im Einzelfall zum Erlass solcher Akte zwingen<sup>112</sup>. Ein unmittelbar einklagbares Recht verschafft Art. 38 GrCh 2007 jedoch nicht<sup>113</sup>, auch wenn sich im Verfassungskonvent die Delegierten nicht durchsetzen konnten, denen der Begriff „sicherstellen“ in Art. 38 GrCh zu weit ging und die den erheblich schwächeren Begriff „fördern“ durchsetzen wollten. Man sah nämlich mehrheitlich den Verzicht auf eine ausdrücklich individual-schützende Dimension – zusätzlich zur Formulierung des Unionsgrundsatzes – als angemessen an<sup>114</sup>. Art. 38 GrCh 2007 stellt daher vorläufig nur einen Grundsatz des objektiven Rechts nicht aber ein Individualrecht auf<sup>115</sup>, so dass etwa Klagen auf Erlass von Durchführungsakten oder Schadensersatz nicht auf Art. 38 GrCh 2007 gestützt werden können<sup>116</sup>. Auch

109 Jarass, EU-Grundrechte, § 4 Rn. 17 ff.; Ehlers in ders., Europäische Grundrechte, § 13 Rn. 32.

110 Jarass, EU-Grundrechte, § 3 Rn. 6 und § 7 Rn. 30–31.

111 Riedel in Meyer, GR-Charta, Art. 38 Rn. 4–5; Jarass, § 7 Rn. 29 und § 34 Rn. 9–10.

112 Jarass, EU-Grundrechte, § 7 Rn. 32.

113 Jarass, § 34 Rn. 10; Riedel in Meyer, GR-Charta, Art. 38 Rn. 7.

114 Riedel in Meyer, GR-Charta, Art. 38 Rn. 9.

115 Riedel in Meyer, GR-Charta, Art. 38 Rn. 7.

116 Jarass, EU-Grundrechte, § 34 Rn. 16.



die neue Verbindlichkeit der GrCh führt somit nicht dazu, dass subjektive Rechte aus Art. 38 GrCh 2007 hergeleitet werden könnten.

Nach Art. 6 Abs. 2 EUV wird die EU der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beitreten. Für Serbien als Mitgliedstaat des Europarates ist die EMRK ohnehin bindend. Der Frage, ob sich aus der parallelen Mitgliedschaft eine für Verbraucher verbesserte Rechtsposition ergeben kann, soll hier aber nicht weiter nachgegangen werden.

## V. FAZIT

Während die Bundesrepublik Deutschland als Gründungsmitglied über die demokratisch legitimierten Organe der EU von Beginn an die Entwicklung des EU-Verbraucherschutzrechts mit gestalten und dieses über einen langen Zeitraum schrittweise in die nationale Rechtsordnung einbeziehen konnte, wird Serbien den Acquis von der Sekunde Null an als künftiges EU-Mitglied anwenden und durchsetzen müssen. Damit es hier zu keinen Verwerfungen kommt, wird die serbische Rechtsordnung mit Hilfe der EU und auch von Seiten einzelner Mitgliedstaaten schon seit Jahren an die Anforderungen des Acquis angenähert. Dabei müssen seit Dezember 2009 die Änderungen durch den Vertrag von Lissabon mit beherzigt werden.

Auf den ersten Blick begnügte sich der Vertrag von Lissabon damit, im Bereich des Verbraucherschutzes die Änderungen nachzuzeichnen, die im EVV vorgesehen waren. Bisherige Annäherungen an den Acquis müssen daher erneut auf den Prüfstand. Der EVV wiederum hatte sich jedoch überwiegend darauf beschränkt, den Verbraucherschutzartikel mehr oder weniger unverändert in das Verfassungswerk einzugliedern. Vom Verbraucherschutzrecht nach dem Vertrag von Lissabon dürften somit keine Überraschungen zu erwarten sein.

Eher im Stillen wurde die Rolle des Verbraucherschutzes dadurch modifiziert, dass nun alle Gesetzgebung im Bereich des Verbraucherschutzes ohne Zweifel in den Bereich der geteilten Zuständigkeit fällt und der Grundsatz der Subsidiarität die Kompetenz eher Richtung Mitgliedstaaten verschiebt. Auf der anderen Seite führt die neue Verbindlichkeit der GrCh 2007 dazu, dass die Mitgliedstaaten den Verbraucherschutz stärker beachten müssen, zumal die Querschnittsklausel noch sichtbarer geworden ist. Insgesamt hat der Verbraucherschutz auch durch den Vertrag von Lissabon hinzugewonnen. Für Serbien bedeutet diese Situation, dass das nationale Verbraucherschutzrecht trotz Betonung der Subsidiarität noch stärker vom europäischen Verbraucherschutzrecht geprägt werden wird.

## PRAVO ZAŠTITE POTROŠAČA EU KAO DEO *ACQUIS COMMUNAUTAIRE*

– Evropska zaštita potrošača i perspektiva  
Srbije za pristupanje EU –

Achim Rogmann

### REZIME

Članak se bavi nastankom i razvojem evropskog prava zaštite potrošača i posledicama koje odatle proističu za države članice EU i za proces pridruživanja Srbije EU.

Prikazuje značaj prava zaštite potrošača za građane EU, kao i veliku važnost za proces pridruživanja Srbije EU. Iscrpno se prosuđuju nastanak i razvoj evropskog prava zaštite potrošača, od Rimskih ugovora do izmena Lisabonskim ugovorom. Nakon što isprva pravo zaštite potrošača nije bilo mnogo zastupljeno u politikama EU, ono je tokom reformi osniivačkih ugovora postalo materija koja sve snažnije zadire u svakodnevicu građana EU i onih koji nude robe i usluge. Članak se bavi i pitanjem da li, što se tiče zaštite potrošača, Lisabonski ugovor potrošačima prodaje rog za sveću. Temeljno se ispituje i u kojoj meri su materijalnopravna rešenja izostalog ugovora o ustavu našla mesto u Lisabonskom ugovoru.

Potom se pažnja posvećuje nekim osnovnim pitanjima prava zaštite potrošača. Tu spadaju pre svega pojam potrošača i pojam zaštite potrošača, koji doduše imaju centralni značaj, a da nisu definisani u ugovorima. Od temeljne je važnosti uz to kakav koncept o potrošaču predstavlja vodilju, a u pogledu njega je uočljiva tenzija između tržišnih sloboda i prava na ograničenja u interesu zaštite potrošača. Određivanje tog koncepta potrošača iziskuje da evropski zakonodavac odvagne između potrebe potrošača za zaštitom i zaštite od paternalizma.

Među ostala pojedinačna pitanja spada i to u kojoj meri je moguć jedan sistem efikasnih odredaba o zaštiti potrošača budući da je reč o pravnoj oblasti koja je Lisabonskim ugovorom podeljena između EU i država članica. Teškoće stvara i razgraničenje između nadležnosti za zajedničko tržište i za zaštitu potrošača, zbog čega se rad dotiče i tog pitanja. Pošto je ukratko razmotrena odredba o obavezi EU da o zaštiti potrošača vodi računa i pri određivanju politika i sprovođenju mera u drugim oblastima, rad se bavi i pitanjem pravnog statusa člana 38. Povelje o osnovnim pravima EU. Zaštita osnovnih prava dobila je na vrednosti Lisabonskim ugovorom. Član 38. Povelje obavezuje da Unija obezbedi visoki nivo zaštite potrošača. Zato se mora posvetiti i pitanju u kojoj meri pravna pozicija potrošača osnažena ovom relativno neobavezujućom formulacijom.

Sve u svemu, time postaje jasno koliki se značaj u međuvremenu pridaje u pravu EU zaštiti potrošača. Republika Srbija moraće od pristupanja EU da *Acquis* primeni i sprovede u punom opsegu. Da tu ne bi bilo primedaba, srpski pravni poredak se uz pomoć EU i takođe pojedinih država članica EU već godinama približava *Acquis*. Pri tome moraju se od decembra 2009. godine uvažiti i promene do kojih je došlo Lisabonskim ugovorom. Tema zaštite potrošača će, kao deo *Acquis Communautaire*, igrati važnu ulogu za pristupne pregovore Srbije. Ključni aspekt pregovora o pristupanju je utvrđivanje uslova i vremenskog okvira za preuzimanje i primenu *Acquis* Evropske unije od strane države kandidata. Brzina kojom će se Srbija kretati u pravcu pristupanja EU samim tim će se ravnati i prema napretku u pogledu preuzimanja evropskog standarda zaštite potrošača.