



Brüssel, den 4. Oktober 2024
(OR. en)

14189/24
ADD 2

CONSOM 297
MI 843
JUSTCIV 166
COMPET 998

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	4. Oktober 2024
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2024) 231 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EIGNUNGSPRÜFUNG (ZUSAMMENFASSUNG) des EU-Verbraucherrechts in Bezug auf die digitale Fairness

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2024) 231 final.

Anl.: SWD(2024) 231 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.10.2024
SWD(2024) 231 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EIGNUNGSPRÜFUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

des EU-Verbraucherrechts in Bezug auf die digitale Fairness

{SEC(2024) 245 final} - {SWD(2024) 230 final}

1. Hintergrund und Ziele

Infolge der Weiterentwicklung des EU-Verbraucherrechts in den letzten 50 Jahren zählen die Verbraucherinnen und Verbraucher in der EU weltweit zu den am besten geschützten, und zwar sowohl online als auch offline. Die EU-Verbraucherschutzvorschriften sollen sie in eine aktive Position versetzen, in der ihnen sämtliche Vorteile des digitalen Binnenmarkts zugutekommen. Jedoch ist die besorgniserregende Tendenz zu beobachten, dass neue Technologien und datengesteuerte Geschäftspraktiken dafür eingesetzt werden, Verbraucherinnen und Verbraucher zu manipulieren und zu Entscheidungen zu bewegen, die nicht in ihrem Interesse liegen. Das könnte zu einem Vertrauensverlust seitens der Verbraucherinnen und Verbraucher führen und die Wirksamkeit der derzeitigen Vorschriften im digitalen Raum einschränken.

Da es zunehmend an digitaler Fairness gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern mangelt, erklärte die Kommission in der neuen Verbraucheragenda vom 13. November 2020, sie werde prüfen, ob mittelfristig zusätzliche Rechtsvorschriften oder andere Maßnahmen erforderlich seien, um online wie offline für das gleiche Maß an Fairness zu sorgen. Im Mai 2022 leitete die Kommission eine Eignungsprüfung des EU-Verbraucherrechts in Bezug auf die digitale Fairness ein, um festzustellen, ob mit den zentralen bereichsübergreifenden Instrumenten, die im Bereich des Verbraucherrechts bestehen, weiterhin ein hohes Verbraucherschutzniveau im digitalen Raum (digitale Fairness) aufrechterhalten werden kann oder ob Änderungen erforderlich sind. Diese Eignungsprüfung betrifft drei Richtlinien, die den Kern des Verbraucherschutzrahmens bilden, der für die meisten Unternehmer und verbraucherorientierten Sektoren in der EU gilt:

- [Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken](#) (UGP-Richtlinie)
- [Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher](#) (Verbraucherrechte-Richtlinie)
- [Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Vertragsklauseln](#)

2. Wichtigste Ergebnisse

Bei den Ergebnissen der Eignungsprüfung ist zu berücksichtigen, dass die Evidenzbasis Einschränkungen und Unsicherheiten aufweist, da sich die digitalen Märkte und die neuen Technologien rasch entwickeln und eine Analyse somit schwierig ist. Die für die Eignungsprüfung gesammelten Daten und Rückmeldungen von Interessenträgern weisen klar darauf hin, dass die Anwendung der Richtlinien und der Verbraucherschutz im digitalen Raum eng zusammenhängen. Es ist jedoch schwierig, den Richtlinien die verschiedenen Auswirkungen direkt zuzuordnen und Online- und Offline-Effekte genau voneinander zu trennen.

Die wichtigsten Ergebnisse für jedes Bewertungskriterium sind in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst:

Bewertungskriterium	Zusammenfassende Bewertung	Wichtigste Ergebnisse
Wirksamkeit	Eingeschränkt	- Verbraucherbeschwerden und Schäden sind nach wie vor häufig; Probleme verstärken sich durch immer mehr, schnellere und zielgerichtete digitale Lösungen

		<ul style="list-style-type: none"> - Rechtsunsicherheit bei der Anwendung von Vorschriften und Schutzlücken in bestimmten Bereichen - Risiko einer regulatorischen Fragmentierung aufgrund von unterschiedlichen Auslegungen und nationalen Rechtsvorschriften in bestimmten Bereichen - Unzureichende öffentliche und private Rechtsdurchsetzung
Kohärenz	Positiv mit Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> - Interne Kohärenz: konsistent und sich gegenseitig verstärkend - Externe Kohärenz: generell komplementär zu anderen EU-Rechtsvorschriften, doch ist bei der Anwendung verschiedener Rechtsrahmen auf eine einheitliche Auslegung der zentralen Begriffe zu achten
Effizienz	Positiv mit Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> - Kosten und Nutzen sind auf gesellschaftlicher Ebene ausgewogen (soweit quantifizierbar und zurechenbar) - Die Befolgungskosten für Unternehmen werden generell nicht als hoch angesehen - Erhebliche Vorteile für Verbraucher, Unternehmer und Behörden (z. B. Verbraucherschutz und Vertrauen in digitale Märkte, mehr Rechtssicherheit durch Harmonisierung und Ermöglichung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung) - In bestimmten Bereichen besteht Vereinfachungspotenzial (z. B. Informationspflichten, Widerrufsrecht)
EU-Mehrwert	Positiv	<ul style="list-style-type: none"> - Der EU-Rechtsrahmen erzielt mäßig oder deutlich bessere Ergebnisse, als es den Mitgliedstaaten möglich gewesen wäre
Relevanz	Positiv mit Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> - Ziele bleiben sehr relevant - Vorteile eines technologieneutralen Rahmens für ein Sicherheitsnetz - Technologische und Marktentwicklungen werden sich auf die Zweckmäßigkeit auswirken, und dies dürfte sich in Zukunft beschleunigen (z. B. durch zunehmenden Einsatz von KI, Automatisierung, Personalisierung) - Anwendung anderer EU-Rechtsvorschriften wird sich auf Relevanz auswirken

Durch die Eignungsprüfung bestätigt sich, dass der **technologieneutrale** Charakter des bereichsübergreifenden EU-Verbraucherrechts mit seiner Kombination aus

grundsatzbasierten Vorschriften und **verbindlicheren Geboten und Verboten** ein notwendiger Bestandteil des Rechtsrahmens für den digitalen Binnenmarkt ist. Die zentralen Ziele der Richtlinien bleiben unverändert bestehen. Die Richtlinien haben für das erforderliche **Mindestmaß an Rechtssicherheit und Verbrauchervertrauen** gesorgt, um die Entwicklung eines vielfältigen Marktes für verbraucherorientierte digitale Produkte und Dienstleistungen in der EU zu unterstützen. Hingegen hat die Eignungsprüfung auch gezeigt, dass die Ziele eines hohen Verbraucherschutzniveaus und eines besseren Funktionierens des Binnenmarkts durch die Harmonisierung der Vorschriften im digitalen Raum mit den Richtlinien nur teilweise erreicht wurden.

Die Eignungsprüfung zeigt, dass sich Verbraucherinnen und Verbrauchern im digitalen Raum **vielschichtige Probleme** stellen, **darunter irreführende oder suchterzeugende Designs und Funktionalitäten, personalisierte, auf Schwachstellen abzielende Praktiken, Schwierigkeiten bei der Beendigung und Verlängerung digitaler Abonnements, die erzwungene Annahme missbräuchlicher Vertragsklauseln und Herausforderungen durch kommerzielle Social-Media-Inhalte wie Influencer-Marketing.** Nach wie vor besteht ein problematisches **Machtungleichgewicht zwischen Verbraucherinnen bzw. Verbrauchern und Unternehmen**, das die EU bereits zu Maßnahmen bewegt hat und das sich nun durch die vermehrte und beschleunigte Entwicklung und die Wirksamkeit von auf Verbraucherinnen und Verbraucher zugeschnittenen digitalen Lösungen noch verstärkt. Verbraucherinnen und Verbraucher verhalten sich online anders als offline. Im Online-Kontext ist es weniger wahrscheinlich, dass sie aufpassen, Vertragsbedingungen sorgfältig lesen oder alle Informationen zur Kenntnis nehmen, die ihnen bei jedem Schritt ihrer geschäftlichen Entscheidungen angezeigt werden. Den Unternehmen stehen heute wirksamere kommerzielle Manipulationstaktiken im Internet zur Verfügung als je zuvor. Infolge der technologischen Entwicklungen und der aus Analysen des Verbraucherverhaltens gewonnenen Erkenntnisse werden die an Verbraucherinnen und Verbraucher gerichteten digitalen Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle sowohl für die Marktteilnehmer als auch für die Behörden immer komplexer.

Konservativ geschätzt **beläuft sich der Verbraucherschaden aufgrund von Problemen im digitalen Raum in der EU auf 7,9 Mrd. EUR pro Jahr**, wobei der höchste Schaden in den jüngeren Altersgruppen entsteht. Der den Unternehmen entstehende Regelungsaufwand ist, soweit die Kosten quantifiziert und zugeordnet werden können, hingegen mäßig, und die Richtlinien schreiben keine Berichtspflichten vor. Die Anpassungs- und Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Befolgung der Richtlinien belaufen sich in der gesamten EU schätzungsweise auf etwa 511-737,3 Mio. EUR pro Jahr. Nur 10-18 % der Unternehmen einschließlich KMU vermelden hohe Kosten im Zusammenhang mit den verschiedenen Compliance-Aufgaben, während die meisten nur geringe oder gar keine Kosten verzeichnen.

Hervorzuheben ist, dass die Wirksamkeit der drei Richtlinien durch **ineffektive Durchsetzungsmechanismen** beeinträchtigt wird, auch wenn neue Möglichkeiten des kollektiven Rechtsschutzes bestehen und die grenzüberschreitende Koordinierung der öffentlichen Durchsetzung im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC-Netz) kontinuierlich verbessert wird. Parallel zu dieser Eignungsprüfung prüft die Kommission, ob die CPC-Verordnung möglicherweise überarbeitet werden muss, damit sie mehr Wirkung entfaltet. **Es fehlt an einer ausreichenden Rechtsprechung der einzelstaatlichen Gerichte und des Gerichtshofs der Europäischen Union** zur Anwendung der Richtlinien im digitalen Raum, und so bleibt die Wirkung des EU-Verbraucherrechts weit hinter seinen Zielen zurück. Behörden, Verbraucherorganisationen und andere Kläger müssten erhebliche Risiken eingehen und eine

schwere Beweislast tragen, um die Anwendung dieser Rechtsvorschriften zu testen. Auch können sich gesetzestreue Unternehmer nicht mit ausreichender Sicherheit darauf verlassen, dass ihre Maßnahmen für Rechtskonformität sorgen, und es **fehlt ihnen an Anreizen**, in einem wettbewerbsorientierten Umfeld, in dem es sich nicht lohnt, Angebote im Sinne der digitalen Fairness zu gestalten, **über das absolut Notwendige hinauszugehen**. Die **Leitlinien** der Kommission für die Auslegung werden zwar sowohl von den Behörden als auch von den Marktteilnehmern als sehr positiv wahrgenommen, doch sie sind nicht verbindlich und schaffen keine ausreichenden Anreize für eine wirksame Umsetzung.

Es besteht **keine ausreichende Rechtssicherheit** hinsichtlich der Anwendung der bestehenden allgemeinen grundsatzbasierten Vorschriften auf komplexe Online-Geschäftspraktiken. Darüber hinaus besteht aufgrund der unterschiedlichen Rechtsvorschriften und Auslegungen in den Mitgliedstaaten die Gefahr einer **regulatorischen Fragmentierung** in bestimmten Bereichen, wenn auf EU-Ebene keine Maßnahmen ergriffen werden. Mehrere Mitgliedstaaten haben neue Verbraucherschutzgesetze in bestimmten Bereichen wie dem Influencer-Marketing oder den digitalen Abonnements erlassen oder geplant. Obwohl der grundsatzbasierte Ansatz Vorteile bietet, sind die weit gefassten Rechtsvorschriften in den Richtlinien **nicht spezifisch genug und lassen sich daher nicht wirksam** auf die Geschäftspraktiken und Systemarchitekturen im digitalen Raum **anwenden**. Die Unternehmer vermögen diese allgemeinen Grundsätze nicht in konkrete Entwicklungsentscheidungen in Bezug auf Entwicklungsoberflächen, Software, Hardware, Infrastruktur usw. umzusetzen.

Im Bewertungszeitraum (2017-2023) wurde der Rechtsrahmen für digitale Märkte und Technologien umfassend überarbeitet, wobei wegweisende Rechtsvorschriften wie das Gesetz über digitale Dienste, das Gesetz über digitale Märkte und die Verordnung über künstliche Intelligenz erlassen wurden, was sich zweifellos auf den Verbraucherschutz auswirken wird. Das neue Regelwerk für den digitalen Raum **hat jedoch nicht sämtliche problematischen Geschäftspraktiken im Visier**, sondern konzentriert sich auf bestimmte Arten von Unternehmen (z. B. Online-Plattformen), Geschäftsmodellen und Technologien (z. B. KI-Systeme). Auch ist die Anwendung der Verbraucherschutzvorschriften im digitalen Raum in Verbindung mit anderen Rechtsvorschriften im digitalen Bereich **komplexer geworden**. Derzeit kann das Verbraucherschutzniveau je nach dem Mitgliedstaat, in dem die Verbraucherinnen bzw. Verbraucher ansässig sind, dem Standort des Unternehmers, dem Geschäftsmodell oder der Kategorie personenbezogener Daten oder zugrunde liegender Technologien, die in den Produkten oder Dienstleistungen verwendet werden, variieren.

3. Neue Erkenntnisse – Bereiche mit Verbesserungsbedarf

Die Eignungsprüfung zeigt, dass die verbleibenden Herausforderungen für den Verbraucherschutz im digitalen Raum bewältigt werden müssen, wenn für digitale Fairness gesorgt werden soll. Obwohl der bestehende EU-Rechtsrahmen ein hohes Schutzniveau und eine Grundlage für Rechtssicherheit bietet, kann er nicht als wirksam genug gelten, um die aktuellen und neu entstehende Arten der Schädigung von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu unterbinden. Ohne dem Format und dem Inhalt künftiger Maßnahmen der Kommission vorzugreifen, deuten die Erkenntnisse aus dieser Eignungsprüfung auf folgende **verbesserungswürdige Bereiche** hin, die **weiter analysiert** werden könnten:

1. **Vorgehen gegen besonders schädliche und problematische Praktiken** (wie Dark Patterns), um das Verbrauchervertrauen in die digitalen Technologien zu stärken, die

Nachteile für die Verbraucher zu verringern und Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage zu versetzen, im digitalen Raum sinnvollere und fundiertere Entscheidungen zu treffen

2. **Verringerung der Rechtsunsicherheit** für die Marktteilnehmer in Bezug auf die Anwendung des EU-Verbraucherrechts auf Praktiken im digitalen Raum, **Verhinderung einer regulatorischen Fragmentierung** zwischen den Mitgliedstaaten und **Förderung eines fairen Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit** in der digitalen Wirtschaft
3. **Sicherstellung der einheitlichen Anwendung** des EU-Verbraucherrechts und anderer EU-Rechtsvorschriften, die verschiedene Aspekte der digitalen B2C-Märkte, der neuen Technologien und der Nutzung von Verbraucherdaten für kommerzielle Zwecke regeln
4. **Förderung einer wirksameren Durchsetzung und Befolgung** des EU-Verbraucherrechts, insbesondere in technologisch komplexen Fällen, und Aufzeigen von Möglichkeiten, wie die derzeitigen Herausforderungen bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Verbraucherschutzregeln bewältigt werden können
5. **Vereinfachung der bestehenden Vorschriften in den ermittelten Bereichen**, ohne das Ziel eines hohen Verbraucherschutzniveaus zu gefährden