EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.6.2024
COM(2024) 258 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/2161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der Union

1. Einleitung

Richtlinie (EU) 2019/2161 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der Union[1] (im Folgenden „Richtlinie zur Modernisierung“) wurde am 27. November 2019 erlassen. Damit wurden vier bestehende Verbraucherschutzrichtlinien geändert – die Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen[2] (im Folgenden „Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln“), die Richtlinie 98/6/EG über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse[3] (im Folgenden „Richtlinie über Preisangaben“) die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern[4] (im Folgenden „Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken“) und die Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher[5] (im Folgenden „Richtlinie über die Rechte der Verbraucher“).

Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurden die im Rahmen der Eignungsprüfung 2017 und der parallelen Bewertung der Verbraucherrechte-Richtlinie festgestellten Mängel behoben.[6] Ziel war es, die Durchsetzung der EU-Verbraucherschutzvorschriften zu stärken und die Vorschriften im Einklang mit der Entwicklung der Digitalisierung zu aktualisieren. Zusammen mit dem Vorschlag für die Richtlinie zur Modernisierung hat die Europäische Kommission einen Vorschlag über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher vorgelegt. Dieses Gesetz wurde im Jahr 2020 verabschiedet.[7]

Die Richtlinie zur Modernisierung musste bis zum **28. November 2021 in nationales Recht umgesetzt und ab dem 28. Mai 2022 in den Mitgliedstaaten angewendet werden**. Sie enthält eine Überprüfungsklausel, die einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über ihre Anwendung bis Mai 2024 vorsieht. Die Überprüfung muss eine Bewertung der Bestimmungen über Veranstaltungen, die außerhalb der Geschäftsräume des Unternehmers organisiert werden,

[1] ABl. L 328 vom 18.12.2019, S. 7.
[2] Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (ABl. L 95 vom 21.4.1993, S. 29).
[3] Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse (ABl. L 80 vom 18.3.1998, S. 27).
[4] Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22).
[5] Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 64).
[6] Weitere Informationen: https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332.
[7] Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 409 vom 4.12.2020, S. 1).

und Waren, die als identisch vermarktet wurden, obgleich sie sich in ihrer Zusammensetzung oder ihren Merkmalen wesentlich voneinander unterscheiden, (Vermarktung von Produkten von „zweierlei Qualität“) umfassen.

Dieser Bericht umfasst den Zeitraum von zwei Jahren nach dem Zeitpunkt, ab dem das nationale Recht zur Umsetzung der Richtlinie zur Modernisierung anwendbar wurde (28. Mai 2022). Aufgrund von Verzögerungen bei der Umsetzung decken die verfügbaren Daten für viele Mitgliedstaaten in der Praxis einen kürzeren Zeitraum ab. Die Richtlinie befindet sich daher noch in einem relativ frühen Stadium der Anwendung, was Auswirkungen darauf hat, wie die in diesem Bericht enthaltenen Daten zur Umsetzung auszulegen sind. Es liegen nur wenige förmliche Durchsetzungsentscheidungen oder -verfahren im Zusammenhang mit der Richtlinie zur Modernisierung vor. Bislang gibt es keine Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu ihrer Anwendung, mit Ausnahme eines anhängigen Vorabentscheidungsverfahrens zur neuen Bestimmung über Preisermäßigungen der Richtlinie über Preisangaben[8].

Dieser Bericht wurde parallel zur laufenden Eignungsprüfung des EU-Verbraucherrechts zu digitaler Fairness (im Folgenden „Eignungsprüfung“)[9] erstellt, die im Mai 2022 begonnen wurde, um festzustellen, ob die wichtigsten horizontalen Instrumente des Verbraucherschutzrechts weiterhin geeignet sind, ein hohes Verbraucherschutzniveau im digitalen Umfeld (digitale Fairness) zu gewährleisten. Die Ergebnisse der Eignungsprüfung werden in einem gesonderten Bericht vorgestellt, der im zweiten Halbjahr 2024 veröffentlicht wird.

2. Wichtigste Elemente der Richtlinie zur Modernisierung

Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurden gezielte Änderungen an der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, der Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln, der Verbraucherrechte-Richtlinie und der Richtlinie über Preisangaben vorgenommen. Es wurden die folgenden wesentlichen Änderungen eingeführt:

- **strengere Vorschriften über Sanktionen** bei Verstößen gegen die vier Richtlinien
- neues Recht der Union für **individuelle Rechtsbehelfe für Verbraucher**, die durch nach der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken verbotene Geschäftspraktiken geschädigt werden
- Verbot bestimmter **unlauterer Online-Geschäftspraktiken** (Ergänzungen zur Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken Anhang I (Schwarze Liste)) in Bezug auf
    - Verbraucherbewertungen
    - Werbung und bezahlte Platzierungen in Suchergebnissen
    - Wiederverkauf von Eintrittskarten für Veranstaltungen
- **neue Transparenzanforderungen** (Änderungen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher)
    - über die wichtigsten Parameter, die das Ranking der Online-Suchergebnisse bestimmen

[8] Rechtssache C-330/23, Aldi Süd.

[9] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digitale-Fairness-Eignungsprufung-des-EU-Verbraucherrechts_de

    - darüber, ob der Vertrag mit einem Unternehmer oder einer Privatperson auf einem Online-Marktplatz abgeschlossen wird
    - über die Maßnahmen, die getroffen wurden, um sicherzustellen, dass die veröffentlichten Verbraucherbewertungen von Verbrauchern stammen, die das Produkt tatsächlich verwendet oder erworben haben
- Ausweitung der **Anwendung der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher auf „kostenlose" digitale Dienste**, für die Verbraucher kein Geld bezahlen, aber personenbezogene Daten zur Verfügung stellen, wie Cloud-Speicherung, soziale Medien und E-Mail-Dienste
- **Transparenz der personalisierten Preisgestaltung**: in der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher enthaltene Verpflichtung, Verbraucher zu warnen, wenn ihnen ein personalisierter Preis auf der Grundlage einer automatisierten Verarbeitung angezeigt wird
- **Vermarktung von Produkten von „zweierlei Qualität"**: Änderung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zum Verbot der irreführenden Darstellung von Waren als identisch mit Waren, die in anderen Mitgliedstaaten vermarktet werden, obgleich diese sich in ihrer Zusammensetzung oder ihren Merkmalen wesentlich voneinander unterscheiden
- **Transparenz von Preisermäßigungen**: Änderung der Richtlinie über Preisangaben, wonach Verkäufer, die eine Preismäßigung bekannt geben, auch ihren niedrigsten Preis der letzten 30 Tage angeben müssen

Nach Annahme der Richtlinie zur Modernisierung hat die Kommission im Dezember 2021 aktualisierte Leitlinien zur Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und zur Richtlinie über die Rechte der Verbraucher, die die vorgenommenen Änderungen berücksichtigen, sowie eine gesonderte neue Leitlinie zu der neuen Bestimmung über Preisermäßigungen der Richtlinie über Preisangaben, veröffentlicht.[10]

3. Umsetzung und Konformitätsbewertung

Gemäß Artikel 7 der Richtlinie zur Modernisierung müssen die Mitgliedstaaten die Maßnahmen bis zum 28. November 2021 erlassen und veröffentlichen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, und die Rechtsvorschriften ab dem 28. Mai 2022 anwenden.

Im Laufe des Jahres 2020 veranstaltete die Kommission drei Workshops zur Umsetzung, um die Mitgliedstaaten beim Erlass der erforderlichen Rechtsvorschriften zu unterstützen. Fünf Mitgliedstaaten haben vor Ablauf der Umsetzungsfrist am 28. November 2021 vollständige nationale Umsetzungsmaßnahmen erlassen und die Kommission darüber in Kenntnis gesetzt. Im Januar 2022 leitete die Kommission förmliche Vertragsverletzungsverfahren gegen

[10] Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien zur Auslegung und Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt (ABl. C 526 vom 29.12.2021, S. 1). Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien zur Auslegung und Anwendung der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte der Verbraucher (ABl. C 525 vom 29.12.2021, S. 1). Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien zur Auslegung und Anwendung von Artikel 6a der Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse (ABl. C 526 vom 29.12.2021, S. 130).

22 Mitgliedstaaten ein, die keine oder nur teilweise Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt hatten. Im Laufe des Jahres 2022 folgten mehrere mit Gründen versehene Stellungnahmen. Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat die vollständige Umsetzung der Richtlinie nach deren Geltungsbeginn im Mai 2022 mitgeteilt. Im ersten Halbjahr 2023 hatten alle Mitgliedstaaten bis auf einen der Kommission die vollständige Umsetzung der Richtlinie mitgeteilt. Der letzte Mitgliedstaat hat die vollständige Umsetzung am 29. Mai 2024 mitgeteilt.

Die Kommission hat die Konformität der Umsetzung der Richtlinie zur Modernisierung bewertet. Seit Ende 2023 hat die Kommission neun gezielte Dialoge[11] mit den zuständigen nationalen Behörden aufgenommen, um die festgestellten Umsetzungsprobleme zu klären. In Kürze werden Dialoge mit anderen Mitgliedstaaten aufgenommen.

Die am häufigsten wiederkehrenden Probleme betreffen die Umsetzung der Vorschriften über individuelle Rechtsbehelfe für Verbraucher in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der verschärften Vorschriften über Sanktionen in der Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln, der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher. Im Gegensatz zu den meisten anderen Vorschriften der Richtlinie zur Modernisierung, die in der Regel wortwörtlich in die entsprechenden nationalen Bestimmungen übernommen wurden, erforderte die Umsetzung der Vorschriften über Rechtsbehelfe und Sanktionen in vielen Fällen Änderungen mehrerer nationaler Bestimmungen. Darüber hinaus hat die Überprüfung der Umsetzung einige Probleme bei der Umsetzung des neuen Artikels 6a der Richtlinie über Preisangaben über die Bekanntgabe von Preisermäßigungen ergeben. Einige Mitgliedstaaten scheinen den Anwendungsbereich ihrer Umsetzungsvorschriften nicht nur auf Waren, sondern auch auf Dienstleistungen ausgedehnt zu haben, die nicht in den Anwendungsbereich des neuen Artikels 6a und der Richtlinie über Preisangaben als solcher fallen. Diese und andere Umsetzungsprobleme werden in den folgenden thematischen Abschnitten ausführlicher erörtert.

4. Anwendung und Durchsetzung

Die Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung der Umsetzung der Richtlinie für die Zwecke dieses Berichts fanden größtenteils im Jahr 2023 statt, d. h. in einem relativ frühen Stadium ihrer Anwendung. Sie vermitteln daher kein vollständiges und endgültiges Bild. Außerdem gibt es nur begrenzte Erfahrungen mit der Durchsetzung der Richtlinie durch die nationalen Behörden und Gerichte.

Die Analyse der Umsetzung stützt sich auf mehrere Informationsquellen. Hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften durch Unternehmer wird in dem Bericht auf die einschlägigen Online-„Sweeps“ (Überprüfung von E-Commerce-Websites) verwiesen, die von den nationalen Durchsetzungsbehörden durchgeführt und von der Kommission im Rahmen des mit der

[11] EU-Pilot-Verfahren.

Verordnung (EU) 2017/2394[12] eingerichteten Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz koordiniert wurden. In dem Bericht werden auch die verfügbaren öffentlichen Informationen über die einschlägigen Überwachungstätigkeiten und die förmlichen Durchsetzungsmaßnahmen der nationalen Behörden sowie die von Interessenträgern vorgelegten Berichte und Forschungsarbeiten herangezogen.

Im Rahmen einer externen Begleitstudie[13] (im Folgenden „Begleitstudie") für die Eignungsprüfung und diesen Bericht wurde eine Verbraucherumfrage bei einer Auswahl von 10 000 Befragten in zehn Mitgliedstaaten (Estland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien und Schweden)[14] durchgeführt. Darüber hinaus wurde eine gezielte Umfrage[15] zu den Ansichten verschiedener Interessenträger (Unternehmen, Verbraucherverbände, Ministerien und Durchsetzungsbehörden usw.) in allen Mitgliedstaaten (im Folgenden „Umfrage unter den Interessenträgern") zu bestimmten Fragen durchgeführt. Weitere Befragungen wurden bei ausgewählten Verbraucher- und Handelsverbänden, Durchsetzungsbehörden und Ministerien durchgeführt. Die Ausarbeitung des Berichts wurde mit den Mitgliedstaaten in den Sitzungen der Expertengruppe für Verbraucherrecht der Kommission erörtert. Spezifische Themen der Richtlinie zur Modernisierung, insbesondere die Bestimmungen über Preisermäßigungen und Produkte von zweierlei Qualität, wurden auf mehreren bilateralen und multilateralen Treffen mit Interessenträgern und nationalen Behörden erörtert.

---

[12] Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 1). Weitere Einzelheiten zu den Tätigkeiten im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz in den Jahren 2020-2021 sind im Zweijahresbericht über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz verfügbar: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/swd_2022_108_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_1903309.pdf.

[13] Begleitstudie zur Eignungsprüfung des EU-Verbraucherrechts zu digitaler Fairness und Bericht über die Anwendung der Richtlinie zur Modernisierung (EU) 2019/2161. Die Studie wurde für die GD JUST auf der Grundlage des Rahmenvertrags JUST/2020/PR/03/0001 vom Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES) mit Unterstützung von VVA (jetzt: Ernst & Young) und Tetra Tech durchgeführt. Darüber hinaus haben weitere Organisationen die Analyse in Sonderbereichen unterstützt (WIK und LE Europe).

[14] Die Ergebnisse können im Hinblick auf den Stichprobenumfang als repräsentativ angesehen werden. Sie decken verschiedene EU-Regionen ab und ermöglichen, soweit möglich, eine Extrapolation auf die EU-27. Für die Verbraucherumfrage wurde ein vorab eingerichtetes großangelegtes Panel ausgewählt, um sicherzustellen, dass eine hohe Antwortquote mit starker Repräsentativität nach unterschiedlichen Parametern, wie Alter und Geschlecht, erreicht wird.

[15] Die gezielte Umfrage (unter den Interessenträgern) wurde mithilfe eines Instruments für Online-Umfragen durchgeführt. Von den insgesamt **164 Befragten** entfielen 40,2 % auf **Wirtschaftsverbände** (auf EU- und nationaler Ebene), n=66; **Verbraucherverbände** (EU- und nationaler Ebene) – 17,7 %, n=29; **nationale Ministerien** – 6,1 %, n=10; **nationale Durchsetzungsbehörden** – 12,2 %, n=20; **Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren** – 6,1 %, n=10, **Einzelunternehmer** – 10,4 %, n=17. Die übrigen 13,4 % (n=22) trugen Wissenschaftler und andere bei. **Die nationalen Durchsetzungsbehörden und Ministerien** (insgesamt n=30) repräsentierten **18 Mitgliedstaaten**: 3 aus Österreich, 4 aus Slowenien, je 2 aus Belgien, Bulgarien, Dänemark, den Niederlanden, Rumänien und der Slowakei und jeweils 1 aus Kroatien, Zypern, Tschechien, Finnland, Ungarn, Irland, Litauen, Polen, Spanien und Schweden; 1 repräsentierte ein „anderes" Land. Bei den **Verbraucherverbänden** (n=19) handelte es sich um 4 Verbände auf EU-Ebene und die nationalen Verbände repräsentierten **8 Mitgliedstaaten**: 6 kamen aus Österreich, 3 aus Deutschland und jeweils 1 aus Kroatien, Frankreich, Italien, Portugal, Rumänien und der Slowakei. Bei den **66 Wirtschaftsverbänden** handelte es sich um 32 Verbände auf EU-Ebene und die nationalen Verbände repräsentierten **11 Mitgliedstaaten**: 12 aus Deutschland, 6 aus Belgien, 5 aus Italien, 2 aus Frankreich und Schweden und jeweils 1 aus Österreich, Bulgarien, Tschechien, Finnland, den Niederlanden und Spanien; 1 repräsentierte ein „anderes" Land.

Schließlich wurde im Rahmen der Begleitstudie die Einhaltung der Anforderungen bei ausgewählten Online-Anbietern[16] zu Themen geprüft, die für die Richtlinie relevant sind, unter anderem zur Einhaltung der Anforderungen an die Transparenz von Online-Marktplätzen, Transparenz des Rankings im Rahmen der Suchergebnisse, personalisierte Preisgestaltung, Online-Verbraucherbewertungen, Bekanntmachungen über Preisermäßigungen und Telefonanrufe zum Grundtarif bei Personenbeförderungsleistungen. Diese Prüfungen betrafen eine begrenzte Anzahl von Websites und unterscheiden sich daher von den großangelegten „Sweeps", die von den nationalen Behörden im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz durchgeführt wurden.

Darüber hinaus geben die Verbraucherbarometer 2021 und 2023, die auf den Erhebungen über die Verbraucherbedingungen von 2020 bzw. 2022[17] beruhten, Einblicke in die Wahrnehmungen der Verbraucher im Hinblick auf mehrere für diese Analyse relevante Themen, und zwar vor dem Inkrafttreten der Richtlinie zur Modernisierung und kurz nach deren Inkrafttreten (wenn auch nicht in allen Mitgliedstaaten), z. B. über die Erfahrungen der Verbraucher mit dem Ranking von Suchergebnissen, Verbraucherbewertungen und Preisermäßigungen.

Die folgenden thematischen Abschnitte dieses Berichts (Abschnitte 5 bis 15) geben einen Überblick über die Umsetzung der wichtigsten Elemente der Richtlinie zur Modernisierung. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Datenerhebung im Rahmen der Begleitstudie für diesen Bericht stattfand, bevor die Vorschriften der Verordnung über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (im Folgenden „Gesetz über digitale Dienste")[18] in Kraft traten. Das Gesetz über digitale Dienste führte zu wichtigen Entwicklungen, auf die in den entsprechenden thematischen Abschnitten Bezug genommen wird.

---

[16] Diese Prüfungen zur Einhaltung der Anforderungen wurden an einer Auswahl von Websites oder Anwendungen in zehn Mitgliedstaaten (wie bei der Verbraucherumfrage) durchgeführt, um deren Leistungsfähigkeit in Bezug auf bestimmte Parameter und ihre Übereinstimmung mit den Anforderungen der Richtlinie zur Modernisierung zu bewerten. Die Auswahl der Websites und Apps richtete sich in erster Linie nach den Besonderheiten des untersuchten Themas und ihrer relativen Bedeutung (z. B. dem monatlichen Verkehrsaufkommen in den einzelnen Ländern) und umfasste Online-Marktplätze, Websites im elektronischen Handel, Websites für Reisen und Unterkünfte, Websites für Preisvergleiche usw. In der Praxis durchsuchten die Forscher Websites oder nutzten Anwendungen, um normale Aufgaben zu erledigen, wie z. B. die Suche nach zu erwerbenden Produkten oder den Versuch, einen Dienst zu abonnieren. Sie erhoben Daten zu den ihnen vorgelegten Informationen sowie zu deren Inhalt und Klarheit. Die Prüfungen zur Einhaltung der Anforderungen ermöglichten eine qualitative Bewertung der Probleme, einschließlich der Stellungnahme der Forscher zur Klarheit der Informationen, sowie praktische Beispiele für festgestellte Probleme, die durch Screenshots untermauert wurden. Jede Prüfung zur Einhaltung der Anforderungen umfasste zwar eine Vielzahl ausgewählter Websites, war jedoch in Bezug auf Umfang, Ziel und Art unterschiedlich.

[17] Erhebung über die Verbraucherbedingungen 2020, abrufbar unter https://commission.europa.eu/document/download/70d38b3e-58ee-4ed9-8017-77af2573bef4_en?filename=ccs_ppt_120321_final.pdf; Erhebung über die Verbraucherbedingungen 2022, abrufbar unter https://commission.europa.eu/document/download/ce4eda77-83bb-436a-baee-84e4b4c4f324_en?filename=ccs_2022_country_data.pdf.

[18] Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) (ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1). Ab dem 17. Februar 2024 gelten die Vorschriften des Gesetzes über digitale Dienste für alle Plattformen. Seit Ende August 2023 galten diese Vorschriften bereits für benannte Plattformen mit mehr als 45 Millionen Nutzerinnen und Nutzern in der EU (10 % der EU-Bevölkerung), die sogenannten sehr großen Online-Plattformen oder sehr große Online-Suchmaschinen. Insbesondere Online-Marktplätze wie Amazon, Aliexpress, Apple AppStore, Google Play, Zalando und in jüngerer Zeit Shein und Temu wurden als sehr große Online-Plattformen eingestuft.

5. Sanktionen

Um die öffentliche Durchsetzung des EU-Verbraucherrechts in der gesamten EU und seine abschreckende Wirkung zu stärken, wurden mit der Richtlinie zur Modernisierung die bestehenden Vorschriften über Sanktionen in der Richtlinie über Preisangaben, der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher, die die Mitgliedstaaten bereits dazu verpflichteten, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorzusehen, geändert. Darüber hinaus wurde eine neue Verpflichtung für die Mitgliedstaaten eingeführt, solche Sanktionen für Verstöße gegen die Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln vorzusehen, wo vorher keine solche Verpflichtung bestand.

Die wichtigste Neuerung war die Aufnahme der Anforderung in die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher, und die Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln[19], für **weitverbreitete Verstöße und für weitverbreitete Verstöße mit Unions-Dimension** Geldbußen und deren Höchstbetrag vorzusehen, wenn die Durchsetzungsmaßnahmen gemäß Artikel 21 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz[20] koordiniert durchgeführt werden. In diesen Fällen müssen die Mitgliedstaaten – als verbindliches Element ihrer Sanktionsvorschriften – Geldbußen in Höhe von mindestens bis zu **4 % des Jahresumsatzes des Unternehmers** bzw. bis zu **2 Mio. EUR** für Fälle vorsehen, in denen der Jahresumsatz nicht ermittelt werden kann. Dabei handelt es sich um Mindestanforderungen, und die Mitgliedstaaten behalten die Möglichkeit, höhere Höchstgeldbußen beizubehalten oder einzuführen. Was die Verhängung von Sanktionen im Allgemeinen betrifft, so liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, welches Verfahren für die Verhängung dieser Geldbußen angewandt wird. Die Geldbuße kann im Wege eines Verwaltungsverfahrens oder eines gerichtlichen Verfahrens verhängt werden.

Darüber hinaus wurden mit der Richtlinie zur Modernisierung in die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, die Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln, die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher und die Richtlinie über Preisangaben nicht abschließende und beispielhafte Kriterien aufgenommen, die bei der Verhängung von Sanktionen sowohl in nationalen als auch in grenzüberschreitenden Fällen zu berücksichtigen sind.

Die **Konformitätsbewertung** der mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen im Hinblick auf diese Bestimmungen erwies sich als relativ komplex. So gab es beispielsweise in mehreren Mitgliedstaaten, je nachdem gegen welche Bestimmung der betreffenden Richtlinie verstoßen wurde, mehrere bestehende nationale Sanktionsvorschriften. Folglich waren zu ihrer Änderung mehrere Umsetzungsvorschriften erforderlich.

In Bezug auf die Geldbußen, die in grenzüberschreitenden Fällen im Rahmen der koordinierten Aktionen gemäß Artikel 21 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz verhängt werden können, haben fast alle Mitgliedstaaten die Verpflichtung umgesetzt, eine

[19] Während die geänderten Artikel über Sanktionen in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher und der Richtlinie über Preisangaben auf der bestehenden allgemeinen Anforderung aufbauen, Sanktionen vorzusehen, ist Artikel 8b ein neues Element in der Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln.

[20] Der Schwerpunkt der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz liegt auf der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsbehörden in Fällen weitverbreiteter Verstöße, die Verbraucher in mehreren Mitgliedstaaten schädigen, und weitverbreiteter Verstöße mit Unions-Dimension. Gegen diese Art der weitverbreiteten Verstöße müssen nationale Behörden erforderlichenfalls in koordinierter Weise wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängen.

Geldbuße in Höhe von mindestens bis zu 4 % des Jahresumsatzes des Unternehmers oder alternativ bis zu 2 Mio. EUR für Verstöße vorzusehen, die unter die koordinierten Aktionen im Bereich der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz fallen. Die Situation mancher Mitgliedstaaten, die Fragen oder Unsicherheiten aufgeworfen hat, wird derzeit oder werden im Rahmen der gezielten Dialoge mit den Mitgliedstaaten analysiert.

Einige Länder **wenden die Geldbuße von bis zu 4 % oder bis zu 2 Mio. EUR auch auf andere Arten von Verstößen an** (inländische und grenzüberschreitende). Zum Beispiel wendet Österreich bei Verstößen gegen die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher eine Geldbuße von bis zu 4 % des Jahresumsatzes an. Bei Verstößen gegen die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken wendet Polen die Geldbuße von bis zu 2 Mio. EUR auf alle Verstöße an, wenn keine Umsatzinformationen vorliegen, und Lettland wendet die Geldbuße von bis zu 4 % des Jahresumsatzes bei allen Verstößen mit einem Höchstbetrag von 300 000 EUR an.

Einige Länder verfügen über **strengere Vorschriften, die über die 2 Mio. EUR-Regel für Verstöße, die unter die koordinierte Aktion im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz fallen, hinausgehen**. Liegen keine Angaben zum Jahresumsatz vor, können die Geldbußen für grenzüberschreitende Verstöße gegen die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, die unter solche koordinierten Aktionen fallen, in Griechenland bis zu 5 Mio. EUR und in Dänemark bis zu 4 Mio. EUR betragen.

Darüber hinaus hatten oder haben einige andere Länder bereits **Höchstbeträge für Geldbußen für alle Verstöße** eingeführt, **die höher sind als die in der Richtlinie zur Modernisierung** für grenzüberschreitende Verstöße, die unter die koordinierten Aktionen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz fallen, vorgeschriebenen Geldbußen (4 %/2 Mio. EUR). So werden Verstöße gegen die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken in den Niederlanden und Polen in der Regel mit bis zu 10 % des Jahresumsatzes des Unternehmers geahndet, in Belgien mit bis zu 6 % und in Zypern mit bis zu 5 %. Für Verstöße gegen die Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln sieht Polen beispielsweise eine Geldbuße von bis zu 10 % des Jahresumsatzes des Unternehmers vor, Zypern sieht bis zu 5 % vor.

Die neuen Vorschriften über Höchstbeträge für Geldbußen für Verstöße in grenzüberschreitenden Fällen, die unter die koordinierten Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz fallen, wurden in der Praxis noch nicht angewandt. Auf der Grundlage der im Zusammenhang mit koordinierten Aktionen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz eingegangenen Rückmeldungen, halten einige Behörden die Verhängung dieser Geldbußen in Fällen, in denen Unternehmen keine angemessenen Verpflichtungszusagen zur Behebung der mutmaßlichen Verstöße anbieten, für schwierig. Insbesondere sehen weder die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz noch die Sanktionsbestimmungen in den betreffenden Richtlinien klare Verfahren zur Koordinierung der Verhängung von Sanktionen und zur Vermeidung der Gefahr des Verbots der Doppelbestrafung vor, wenn solche Maßnahmen in verschiedenen Mitgliedstaaten parallel ergriffen werden. Die Kommission erwägt, die

Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zu überarbeiten, um unter anderem ihre Abschreckungswirkung[21] zu erhöhen.

Die Mitgliedstaaten haben bei der Umsetzung der **nicht abschließenden und beispielhaften Kriterien für die Verhängung von Sanktionen**, die durch die Richtlinie zur Modernisierung in alle vier geänderten Richtlinien aufgenommen wurden, unterschiedliche Ansätze verfolgt. Einige Mitgliedstaaten haben alle Kriterien der Liste (fast) wortwörtlich umgesetzt, während andere sie angesichts des rein beispielhaften Charakters der Liste nur teilweise umgesetzt oder sich auf die bereits bestehenden einschlägigen Bestimmungen im nationalen Recht gestützt haben, die häufig zum Beispiel die Berücksichtigung „erschwerender oder mildernder Umstände“ bei der Verhängung von Sanktionen vorschreiben.

Die Richtlinie zur Modernisierung bietet den Mitgliedstaaten **Regelungsmöglichkeiten** für die Anwendung der neuen Vorschriften über Sanktionen in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln. Gemäß Artikel 8b Absatz 2 der **Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln** haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Vorschriften über Sanktionen (einschließlich der spezifischen Bestimmung über Geldbußen für Verstöße, die unter die koordinierten Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz fallen) nur in einem oder in beiden der folgenden Fälle zu verhängen: a) wenn der Gewerbetreibende Vertragsklauseln verwendet, die im nationalen Recht ausdrücklich als in jedem Fall missbräuchlich anzusehen sind, oder b) wenn der Gewerbetreibende Vertragsklauseln, die in einer rechtskräftigen Entscheidung für missbräuchlich befunden wurden, weiter verwendet. In Bezug auf die **Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken** (Artikel 13 Absatz 3) können die Mitgliedstaaten aus verfassungsrechtlichen Gründen beschließen, die Vorschriften über Geldbußen für Verstöße, die unter die koordinierten Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz fallen, nicht zu verhängen, wenn der Gewerbetreibende zum ersten Mal ausschließlich gegen Artikel 5 der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken über die berufliche Sorgfaltspflicht verstoßen hat.

In vielen Mitgliedstaaten wird von der **Regelungsmöglichkeit im Rahmen der Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln** Gebrauch gemacht. So wenden beispielsweise Kroatien, Finnland, Frankreich, Deutschland und Portugal in beiden Fällen die in der Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln vorgesehenen Sanktionen an. Zum Beispiel werden in Österreich, Tschechien und Estland Sanktionen nur in Fällen verhängt, in denen der Gewerbetreibende Vertragsklauseln verwendet, die im nationalen Recht ausdrücklich als in jedem Fall missbräuchlich anzusehen sind. Schließlich werden zum Beispiel in Bulgarien, Litauen, Luxemburg und Schweden Sanktionen nur dann verhängt, wenn der Gewerbetreibende Vertragsklauseln, die in einer rechtskräftigen Entscheidung für missbräuchlich befunden wurden, weiterverwendet.

[21] Siehe „Final report: Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 (‘reporting’) of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation“ (Abschlussbericht: Informationserhebung zur Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß Artikel 40 (Berichterstattung) der Verordnung (EU) 2017/2394 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz), abrufbar unter https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en.

Von der Regelungsmöglichkeit im Rahmen der **Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken** machen nur wenige Mitgliedstaaten Gebrauch, zum Beispiel Österreich, Kroatien, Finnland, Frankreich, Deutschland und Schweden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Vielzahl von Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den neuen Vorschriften über Sanktionen von Regelungsoptionen Gebrauch gemacht hat. Bis auf wenige Ausnahmen haben die nationalen Gesetze die neue Vorschrift über Geldbußen für Verstöße, die unter die koordinierten Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz fallen, ordnungsgemäß umgesetzt, in einigen Fällen sogar über die Mindestanforderungen hinaus, z. B. durch die Ausweitung ihrer Anwendung auf alle – auch innerstaatlichen – Verstöße gegen die betreffenden Richtlinien. Die Vorschriften über Höchstbeträge für Geldbußen für Verstöße in grenzüberschreitenden Fällen, die unter die koordinierten Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz fallen, wurden in der Praxis noch nicht angewandt.

6. Rechtsbehelfe für Verbraucher nach der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken

Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurde das **Recht der Verbraucher auf angemessene und wirksame individuelle Rechtsbehelfe** in die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken aufgenommen, wenn Verbraucher durch unlautere Geschäftspraktiken geschädigt werden. Nach Artikel 11a müssen die Mitgliedstaaten nun sicherstellen, dass Verbrauchern, die Opfer unlauterer Praktiken geworden sind, sowohl vertragliche als auch außervertragliche Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, d. h. Schadensersatz, Preisminderung und Vertragsbeendigung Es liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten, die Voraussetzungen für die Anwendung und die Folgen der Rechtsbehelfe festzulegen. Verbraucher können diese Rechtsbehelfe durch Einzelklagen oder kollektive Rechtsschutzverfahren gemäß der neuen Richtlinie über Verbandsklagen (EU) 2020/1828, die ein Verbandsklageverfahren zur Durchsetzung kollektiver Verbraucherrechte vorsieht, durchsetzen.

Wie bei den Sanktionsregelungen erwies sich die Konformitätsbewertung der nationalen Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 11a als recht komplex und warf eine Reihe von Fragen auf, die in den gezielten Dialogen mit mehreren Mitgliedstaaten derzeit behandelt werden oder künftig behandelt werden sollen. Diese Komplexität ist darauf zurückzuführen, dass die Rechtsbehelfe für Verbraucher in vielen Mitgliedstaaten zum Teil durch die Einführung neuer Vorschriften und zum Teil durch den Rückgriff auf bereits bestehende zivilrechtliche Rechtsbehelfe umgesetzt wurden. Außerdem waren Anwendungsbereich und Umfang der in mehreren Mitgliedstaaten verfügbaren Rechtsbehelfe nicht klar. Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken hat einen weiten Anwendungsbereich, der sich auf unlautere Geschäftspraktiken bezieht, die außerhalb eines Vertragsverhältnisses zwischen dem Gewerbetreibenden und dem Verbraucher und auch nach dem Abschluss eines Vertrags und während dessen Ausführung auftreten. Dementsprechend müssen die Rechtsbehelfe für Verbraucher auch für Verstöße zur Verfügung stehen, die alle diese Phasen und Arten von Beziehungen zwischen Unternehmen und Verbrauchern betreffen.

Die Mitgliedstaaten haben **bei der Umsetzung von Artikel 11a der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken unterschiedliche Ansätze** gewählt. Einige Mitgliedstaaten, z. B. Slowenien, Rumänien und Lettland, haben in ihre Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie über

unlautere Geschäftspraktiken besondere Bestimmungen aufgenommen (oder hatten bereits bestehende), die ausdrücklich das Recht der Verbraucher auf Rechtsbehelfe im Falle eines Verstoßes gegen diese Bestimmungen vorsehen. Einige Mitgliedstaaten haben in ihren Gesetzen zur Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken besondere Bestimmungen über Rechtsbehelfe, die auch ausdrücklich auf zusätzliche Vorschriften des allgemeinen Zivilrechts verweisen, so zum Beispiel in den Zivilgesetzbüchern von Österreich, Kroatien, Tschechien, Estland und Deutschland. Schließlich haben einige Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass ihr allgemeines Zivilrecht oder andere Bestimmungen über Rechtsbehelfe auf Verstöße gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken anwendbar sind, z. B. Frankreich.

Manche Mitgliedstaaten haben Bestimmungen mitgeteilt, die nicht nur die materiellen Rechte auf Rechtsbehelfe vorsehen, sondern **auch deren Umsetzung erleichtern**. In Bulgarien beispielsweise müssen Verbraucher, die vor einem Zivilgericht Rechtsbehelfe nach allgemeinem Recht geltend machen, nicht nachweisen, dass die Praxis unlauter ist, wenn die nationale Durchsetzungsbehörde (Kommission für Verbraucherschutz) bereits in einer rechtskräftigen Entscheidung festgestellt hat, dass eine bestimmte Praxis unlauter ist. Spanien hat Bestimmungen erlassen, die einer früheren Feststellung eines Verstoßes gegen die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken durch eine Behörde oder ein Gericht Beweiskraft verleihen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten inzwischen Vorschriften enthalten, die den Verbrauchern das Recht auf Schadensersatz, Preisminderung oder Vertragsbeendigung einräumen, wenn sie Opfer unlauterer Praktiken geworden sind.

7. Bekanntgabe von Preisermäßigungen

Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurde die Richtlinie über Preisangaben geändert und ein neuer Artikel 6a über Preisermäßigungen eingefügt, mit dem sichergestellt werden soll, dass die Verbraucher besser informiert sind und den Wert und den tatsächlichen Vorteil der angekündigten Ermäßigung besser bewerten können. Demnach müssen Verkäufer von Waren, die eine Preisermäßigung bekannt geben, den „vorherigen Preis“ angeben, d. h. **den niedrigsten Preis, den der Händler innerhalb eines Zeitraums von mindestens 30 Tagen** vor der Anwendung der Preisermäßigung **angewandt hat**. Als speziellere Regel hat der neue Artikel 6a Vorrang vor den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, insbesondere in Bezug auf die Merkmale des Referenzpreises bei Preisermäßigungen. Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken mit ihrem einzelfallbezogenen Ansatz bleibt jedoch für die Bewertung anderer Aspekte von Preisermäßigungen anwendbar, die nicht ausdrücklich in Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben geregelt sind, wie etwa die Dauer der Preisermäßigung. Darüber hinaus bleibt die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken die anwendbare Rechtsgrundlage für die Bewertung der verschiedenen anderen Arten von Preiswerbung, die nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 6a fallen, wie z. B. Preisvergleiche.

In Artikel 6a Absätze 3 bis 5 sind Regelungsmöglichkeiten vorgesehen, **die es den Mitgliedstaaten erlauben, von der allgemeinen Regel abzuweichen**, wenn es sich um a) schnell verderbliche Waren oder Waren mit kurzer Haltbarkeit handelt (verderbliche Waren), b) Waren,

die seit weniger als 30 Tagen auf dem Markt sind (neu eingetroffene Waren) und c) Waren, bei denen die Preisermäßigung schrittweise ansteigt (progressive Rabatte).

Alle Mitgliedstaaten haben **die allgemeine Vorschrift über den „vorherigen Preis" umgesetzt** und 30 Tage als Bezugszeitraum für die Ermittlung des „vorherigen Preises" beibehalten. Obwohl die Richtlinie über Preisangaben und Artikel 6a nur für den Verkauf von Waren gelten, haben einige Mitgliedstaaten den **Anwendungsbereich der nationalen Bestimmungen über Preisermäßigungen auch auf Dienstleistungen ausgedehnt**. Die Ausweitung der Anwendung von Artikel 6a auf Dienstleistungen hat bei den Interessenträgern aus der Industrie Bedenken hervorgerufen (siehe unten), auf die die Kommission im Rahmen des gezielten Dialogs mit den Mitgliedstaaten eingeht.

Die Regelungsmöglichkeiten in Artikel 6a lassen den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität bei der Anpassung der nationalen Vorschriften an die Marktbedingungen für bestimmte Warenkategorien. Viele, aber nicht alle Mitgliedstaaten haben beschlossen, diese anzuwenden, was zu einigen nationalen Unterschieden geführt hat.

Die in Artikel 6a Absatz 3 vorgesehene Regelungsmöglichkeit für **schnell verderbliche Waren oder Waren mit kurzer Haltbarkeit (verderbliche Waren)**, erlaubt es den Mitgliedstaaten, für solche Waren andere Vorschriften vorzusehen oder sie vom Anwendungsbereich des Artikels 6a auszunehmen.

Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Kroatien, Irland und Luxemburg haben von dieser Regelungsoption Gebrauch gemacht. Die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben gelten in Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Schweden, Spanien, der Tschechischen Republik und Ungarn nicht für „verderbliche Waren". In Zypern, Estland, Malta, den Niederlanden, Polen und Slowenien müssen Verkäufer bei Preisermäßigungen als Referenzpreis den Preis angeben, der vor der Ermäßigung galt. Schließlich wenden einige Mitgliedstaaten Artikel 6a auf verderbliche Waren an, haben aber verkürzte Bezugszeiträume für die Festsetzung des „vorherigen Preises" vorgesehen, z. B. in Bulgarien (7 Tage), Rumänien (10 Tage), Dänemark (14 Tage) und Portugal (15 Tage).

Darüber hinaus **unterscheiden sich die nationalen Vorschriften im Hinblick auf die Definition von Waren, die als „schnell verderbliche Waren oder Waren mit kurzer Haltbarkeit" gelten**. Zum Beispiel:

- In Österreich gilt die Regelungsmöglichkeit, „wenn die Preisermäßigung wegen des Ablaufs des Mindesthaltbarkeitsdatums im Sinne des Art. 2 Abs. 2 lit. r der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011[22]" angewandt wird.

[22] Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

- In Finnland gilt sie für leicht verderbliche Lebensmittel.
- In Deutschland gilt sie für „schnell verderbliche Waren oder Waren mit kurzer Haltbarkeit, wenn der geforderte Gesamtpreis wegen einer drohenden Gefahr des Verderbs oder eines drohenden Ablaufs der Haltbarkeit herabgesetzt wird und dies für die Verbraucher in geeigneter Weise kenntlich gemacht wird“.
- In Italien gilt sie für verderbliche Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse, die in den besonderen nationalen Rechtsvorschriften definiert sind.
- In Litauen gilt sie für verderbliche Produkte oder Artikel, die schnell ihren Handelswert verlieren.
- In Spanien gilt sie für gleichartige Produkte, die sich ihrem Verfalls- oder Mindesthaltbarkeitsdatum nähern.
- In Bulgarien gilt sie für Waren, die einem raschen Verderb ausgesetzt sind oder eine kurze Haltbarkeit haben.
- In Estland gilt sie für Waren, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder ihres Verarbeitungsgrads rasch altern oder verderben und voraussichtlich vor Ablauf von 30 Tagen nach dem Zeitpunkt, zu dem sie zum Verkauf angeboten wurden, nicht mehr verkauft werden können.
- In den Niederlanden gilt sie für Waren, die rasch verdorben sind oder eine begrenzte Haltbarkeit haben, wie in einem Ministerialerlass festgelegt.
- In Slowenien gilt sie für kurz vor dem Ablauf ihres Verfallsdatums stehende Waren und für verderbliche Waren.
- In Portugal gelten Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse, bei denen aufgrund ihrer Beschaffenheit oder aufgrund ihrer Verarbeitungsstufe davon auszugehen ist, dass sie innerhalb von 30 Tagen nach der Ernte, der Erzeugung oder der Verarbeitung nicht mehr zum Verkauf geeignet sind, als „verderbliche Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse“.

Die in Artikel 6a Absatz 4 vorgesehene Regelung in Bezug auf **Waren, die seit weniger als 30 Tagen zum Verkauf angeboten werden** (**neu eingetroffene Waren**), ermöglicht es den Mitgliedstaaten, die Bekanntgabe von Preisermäßigungen auch für Waren zuzulassen, die der Händler vor der Bekanntgabe der Preisermäßigung weniger als 30 Tage verkauft hat. In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten eine kürzere Frist als 30 Tage für die Ermittlung des „vorherigen Preises“ vorsehen. Viele Mitgliedstaaten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit Ausnahme von Kroatien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Portugal und Schweden.

Von den Mitgliedstaaten, die die Regelungsmöglichkeit nutzen, definieren viele den „vorherigen Preis“ als den niedrigsten Preis, den der Händler anwendet, seit die Waren auf dem Markt sind, ohne einen Mindestzeitraum festzulegen, darunter Österreich, Zypern, Tschechische Republik, Griechenland, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Rumänien und Slowenien. Mindestzeiträume sind in Belgien, Bulgarien, Estland und Lettland (alle 7 Tage) und Ungarn (15 Tage) vorgeschrieben.

Schließlich können die Mitgliedstaaten im Rahmen der in Artikel 6a Absatz 5 vorgesehenen Regelungsmöglichkeit **für Fälle, in denen die Preisermäßigung schrittweise ansteigt (progressive Rabatte)**, vorsehen, dass bei einer schrittweisen Senkung des Preises ohne Unterbrechung während ein und derselben Verkaufskampagne der niedrigste Preis in den

30 Tagen vor der Anwendung der ersten Bekanntgabe einer Preisermäßigung der vorherige Preis für alle nachfolgenden Bekanntmachungen von Preisermäßigungen während der Verkaufskampagne bleibt. Von dieser Möglichkeit haben fast alle Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht, mit Ausnahme von Polen und Spanien.

Die Umsetzung von Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben hat sich als **der am meisten erörterte Aspekt der Richtlinie zur Modernisierung** erwiesen und wurde von den Behörden der Mitgliedstaaten und den Interessenträgern mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Ende 2021 veröffentlichte die Kommission besondere Leitlinien zu Artikel 6a. Darüber hinaus haben mehrere Mitgliedstaaten **nationale Leitlinien** oder Fragen und Antworten herausgegeben, z. B. Belgien[23], Dänemark[24], Estland[25], Finnland[26], Frankreich[27], Irland[28], Italien[29], Litauen[30], Polen[31] und Schweden[32].

In den Leitlinien der Kommission wurde insbesondere klargestellt, dass die neue Anforderung nicht für die fortlaufenden Leistungen gilt, die im Rahmen von **Kundentreueprogrammen** gewährt werden (während zusätzliche vorübergehende Ad-hoc-Preisermäßigungen für die Mitglieder solcher Programme unter Artikel 6a fallen würden), sowie für **echte personalisierte Preisermäßigungen**, die naturgemäß den Verbrauchern insgesamt nicht „angekündigt“ werden.

Die Kommission stellte ferner klar, dass es den **Verkäufern (unter Einhaltung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) zwar freisteht, zusätzliche Referenzpreise** (wie den regulären Verkaufspreis außerhalb der Werbezeiträume) **anzugeben**, um die Werbebotschaft zu verstärken, dass sie jedoch **davon absehen sollten, Techniken zu verwenden, die den vorherigen Preis verbergen** und damit die Verbraucher daran hindern oder es ihnen erschweren würden, den vorherigen Preis angemessen zur Kenntnis zu nehmen. Daher sollten alle prozentualen Ermäßigungen (z. B. „30 % reduziert“) oder betragsmäßigen Ermäßigungen (z. B. „50 Euro reduziert“), die der Verkäufer als Hauptelement der Bekanntgabe der Preismäßigung angeben möchte, auf dem verbindlichen „vorherigen Preis“ basieren. Diese Auslegung wird jedoch von vielen Interessenträgern aus der Industrie abgelehnt und ist derzeit Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens eines deutschen Gerichts an den EuGH (Rechtssache C-330/23, Aldi Süd)[33].

---

[23] https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/guidance/pratiques-commerciales/annoncer-des-reductions-de
[24] https://www.forbrugerombudsmanden.dk/longreads/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering/;https://www.forbrugerombudsmanden.dk/media/u1bbaaye/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering.pdf
[25] https://www.ttja.ee/sites/default/files/documents/2022-05/2022.05.04%20-%20Juhend%20-%20Hinna%20avaldamise%20juhend%20%281%29.pdf
[26] https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/marketing-sales-and-indicating-prices/discounts/ https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/alennus-ja-edullisuusilmaisut-markkinoinnissa/
[27] https://www.medef.com/uploads/media/node/0019/100/14563-faq-annoncesreductionprix-medef-31052022.pdf?v=1708695236
[28] https://www.ccpc.ie/business/help-for-business/guidelines-for-business/price-reductions/
[29] https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domande-frequenti/annunci-di-riduzione-di-prezzo-domande-frequenti-faq
[30] https://www.vvtat.lt/d.u.k./598#c-6/t-218
[31] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19551
[32] Ställningstagande angående information om prissänkningar (stpubshop.blob.core.windows.net)
[33] CURIA – InfoCuria Rechtsprechung (europa.eu)

Seit der Verabschiedung der Leitlinien der Kommission haben sich die Interessenträger bei den Erörterungen über die Umsetzung von Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben, insbesondere im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, unter anderem mit **Preiswerbung** befasst, **die auf einem Mindestkaufbetrag basiert**. Die Kommission erläuterte in den Leitlinien, dass Artikel 6a nicht für Kopplungsangebote oder Angebote mit Vertragsbindung gilt (z. B. „eins kaufen, zwei bekommen“ oder „30 % Ermäßigung beim Kauf von drei“). Derartige bedingte Angebote unterliegen weiterhin der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken. In Anbetracht dessen erscheint es gerechtfertigt, **Werbeaktionen, die auf einem Mindestkaufbetrag basieren, ähnlich zu behandeln, sofern sie die gleiche Wirkung erzielen wie mengenabhängige Werbeaktionen**, d. h. sie gelten in der Praxis für den Kauf von mehr als einem einzigen vom Geschäft angebotenen Artikel. Genau wie die anderen alternativen Verkaufsförderungsmethoden darf die Mindestbetragswerbung nicht nur zum Zweck der Umgehung der Anwendung von Artikel 6a eingesetzt werden.

Ein weiterer relevanter Aspekt ist die Nichtanwendbarkeit von Artikel 6a auf **einzelne Gegenstände, deren Verfallsdatum bald überschritten wird** und die daher schnell verkauft werden sollen, wenn die betreffende Ware ihrer Natur nach nicht verderblich ist (z. B. Nudeln, Konserven oder Kosmetika, die im Allgemeinen eine lange Haltbarkeit haben). Diese Frage ist für den Mitgliedstaat relevant, der von der Regelungsmöglichkeit Gebrauch macht, Preisermäßigungen für „schnell verderbliche Waren oder Waren mit kurzer Haltbarkeit“ auszunehmen oder abweichende Regelungen dafür zu treffen. Da dieser Begriff in Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben nicht definiert ist, erscheint es gerechtfertigt, eine solche Ausnahme auch auf **einzelne Gegenstände anzuwenden, die objektiv schnell verkauft werden müssen, auch wenn die betreffende Ware nicht generell „verderblich“ ist**. In der Praxis bedeutet dies, dass Verkäufer in der Lage sein sollten, auf bestimmte Artikel, z. B. Kosmetika, deren Verfallsdatum bald überschritten wird, einen Preisnachlass zu gewähren, ohne dass dies Auswirkungen auf mögliche künftige allgemeine Preisermäßigungen auf die betreffenden Waren hat.

Ein weiteres wichtiges Thema für die Mitgliedstaaten und die Interessenträger im Zusammenhang mit Artikel 6a sind die Marktentwicklungen **bei anderen Formen der Preiswerbung, insbesondere bei Preisvergleichen**. Preisvergleiche fallen nicht in den Anwendungsbereich des neuen Artikels 6a und unterliegen weiterhin den allgemeinen Anforderungen an die Lauterkeit der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken. Mehreren nationalen Behörden und Verbraucherverbänden zufolge hat die Verwendung von Preisvergleichen durch Verkäufer, insbesondere von Vergleichen mit der unverbindlichen Preisempfehlung des Herstellers, nach der Umsetzung der neuen Vorschriften über Preisermäßigungen im Rahmen der Richtlinie über Preisangaben zugenommen.

Im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz wurde im Hinblick auf die Einhaltung von Artikel 6a im November 2022 **ein „Sweep“ über Preisermäßigungen durchgeführt**. Während des „Sweeps“ analysierten 13 nationale Behörden 16 000 Produkte von 176 Websites und überwachten sie über einen Zeitraum von einem Monat, um festzustellen, ob der angegebene „vorherige Preis“ den neuen gesetzlichen Anforderungen der Richtlinie über Preisangaben entsprach. Der „Sweep“ zeigte, dass bei mehr als der Hälfte der

überwachten Produkte eine Preisermäßigung zu verzeichnen war. **Davon verstießen 23 % der Bekanntgaben von Preisermäßigungen gegen Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben.** Diese Verstöße wurden auf mindestens 43 % der überprüften Websites festgestellt. Es ist anzumerken, dass zum Zeitpunkt des „Sweeps" noch nicht alle betroffenen Mitgliedstaaten den neuen Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben umgesetzt und angewendet hatten, obwohl sie verpflichtet waren, ihn ab dem 28. Mai 2022 anzuwenden.[34]

Um die nationalen Behörden bei ihren Ermittlungen zu unterstützen, hat die Kommission ihnen im Rahmen des **EU e-Lab** – einem Projekt zur Entwicklung und Anwendung fortschrittlicher digitaler Technologien für Online-Ermittlungen im Verbraucherschutz zur Unterstützung des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz – **ein spezielles KI-gestütztes Instrument** zur Verfügung gestellt. Das Instrument ermöglicht es den Behörden, die Preisentwicklung der ausgewählten Produkte zu überwachen und festzustellen, ob der in der Bekanntgabe der Preisermäßigung angegebene vorherige Preis tatsächlich der niedrigste Preis ist, der in den 30 Tagen vor der Bekanntgabe der Preisermäßigung für das Produkt galt.

Mehrere nationale Durchsetzungsbehörden haben **förmliche Durchsetzungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Verstößen bei Preisermäßigungen eingeleitet**. So überwachte beispielsweise die schwedische Verbraucheragentur (Konsumentverket)[35] im Herbst 2023 die Preise von mehr als 1 700 Produkten in mehreren verschiedenen Bereichen. Die Überprüfung betraf etwa 100 Unternehmen, von denen die meisten im Überprüfungszeitraum Produkte zu reduzierten Preisen vermarkteten. Es zeigte sich, dass 70 % der untersuchten Unternehmen, die Preisermäßigungen vermarkteten, gegen das geltende Recht verstoßen haben. Insbesondere gaben sie 1) nicht den niedrigsten Preis der letzten 30 Tage an, 2) gaben einen falschen vorherigen niedrigsten Preis an und 3) verwendeten einen anderen Referenzpreis als den vorherigen niedrigsten Preis, um den Umfang der Preismäßigung zu berechnen. Weitere Beispiele finden sich beim polnischen Amt für Wettbewerbs- und Verbraucherschutz (UOKiK)[36], der niederländischen Behörde für Verbraucher und Märkte (ACM)[37] und dem estnischen Amt für Verbraucherschutz und technische Regulierung (TTJA)[38], die über erhebliche Verstöße von Händlern berichtet und förmliche Untersuchungen angekündigt haben. In Bezug auf die private Rechtsdurchsetzung hat der französische Verbraucherverband UFC – Que Choisir im Mai 2023 einen Bericht[39] über die Preisvergleichspraktiken von acht großen Verkäufern auf dem französischen Markt veröffentlicht und Beschwerden über unlautere Geschäftspraktiken bei der Staatsanwaltschaft Paris (Procureur de la République de Paris) eingereicht.

[34] Die Ergebnisse des „Sweeps" im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sind abrufbar unter https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en.

[35] Die Überprüfung ist hier abrufbar: Konsumentverkets granskning 7 a § prisinformationslagen.

[36] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19718

[37] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-webwinkels-aan-die-nepkortingen-gebruiken

[38] https://ttja.ee/uudised/allahindluste-kuvamise-kontroll-e-poodides-pea-40-puhul-tuvastati-rikkumisi?utm_campaign=newsletter-04.06.2024&utm_medium=email&utm_source=sendsmaily

[39] https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-fausses-promotions-l-ufc-que-choisir-depose-plainte-contre-8-sites-de-commerce-en-ligne-n108122/

In Bezug auf die Wahrnehmung der Verbraucher hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit von Preisermäßigungen wurde in den **Erhebungen über die Verbraucherbedingungen** 2020 und 2022 auch die Frage gestellt, ob die Verbraucher bei der Suche oder beim Online-Kauf Preisermäßigungen erlebt haben, die ihnen zu hoch erschienen, um echt zu sein. Der Anteil der Verbraucher, die angaben, dass ihnen immer, meistens oder zumindest manchmal übermäßig hohe Preisnachlässe aufgefallen sind, war in beiden Erhebungen ähnlich, 60 % im Jahr 2022 und 61 % im Jahr 2020.

Im Rahmen der Begleitstudie wurde zwischen Januar und Oktober 2023 auf 95 Websites in zehn Mitgliedstaaten eine **Prüfung zur Einhaltung der Anforderungen** in begrenztem Umfang durchgeführt, bei der analysiert wurde, wie Verbrauchern Preisermäßigungen und andere Werbetechniken präsentiert werden.[40] Dabei lag der Schwerpunkt auf der Darstellung von Preisvorteilen und nicht auf der Verfolgung des Referenzpreises über einen Zeitraum von 30 Tagen, um die Gültigkeit des „vorherigen Preises" zu ermitteln.

Von den 475 überprüften Produkten wurden Preisermäßigungen oder andere Werbemaßnahmen für 360 Produkte (auf 75 von 95 Websites) festgestellt. Die Prüfung ergab außerdem, dass auf 27 Websites für 88 Produkte *Kopplungsangebote* vorhanden waren. Schließlich waren allgemeine prozentuale Ermäßigungen oder prozentuale Ermäßigungen in Verbindung mit einem *Mindestkaufbetrag* relativ häufig (49,5 % der überprüften Websites).

Bei der Darstellung von Preisermäßigungen/-werbungen für bestimmte Produkte (251 Produkte auf 42 Websites) wurde in etwa 90 % der Fälle **der Referenzpreis *durchgestrichen***, um den Preisnachlass hervorzuheben. In 75,6 % der Fälle **wurde der Preisvorteil *in Prozent* angegeben**. Häufig wurden der durchgestrichene Referenzpreis und der prozentuale oder absolute Wert des Preisnachlasses zusammen verwendet, um die Werbeaktion hervorzuheben.

Hinsichtlich der **Art des Preisvorteils** konnten die Forscher in den meisten Fällen (69,7 %) keine Kennzeichnung und Erläuterung des angegebenen (durchgestrichenen) Referenzpreises feststellen. Dies deutet darauf hin, dass der Verkäufer eine Preisermäßigung angeboten hat, und bedeutet somit, dass der angegebene Referenzpreis den Anforderungen an den „vorherigen Preis" gemäß Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben entsprechen musste. Bei den übrigen Werbeaktionen handelte es sich offenbar um **Preisvergleiche**. Die meisten von ihnen verwendeten die unverbindliche Preisempfehlung als Referenz (25,8 %) und die übrigen bezogen sich auf den Begriff „Durchschnittspreis" (3,1 %) und Preise auf anderen Websites (1,4 %).

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Preisermäßigungen die vorherrschende Art der Preiswerbung waren. Es ist jedoch zu bedenken, dass die besondere Kennzeichnung des Referenzpreises nicht in allen Fällen ohne Weiteres sichtbar und erkennbar gewesen sein dürfte. Der bereits erwähnte Bericht des französischen Verbraucherverbands UFC – Que Choisir von Mai 2023, in dem eine Stichprobe von 6 586 Angeboten mit durchgestrichenen Referenzpreisen analysiert wurde, kam beispielsweise zu dem Schluss, dass nur 3,4 % dieser Angebote „Preisermäßigungen" im Sinne von Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben waren. **Bei mehr als neun von zehn dieser Angebote handelte es sich eher um Preisvergleiche**, bei denen viele

[40] Die Websites wurden auf der Grundlage ihres Beliebtheitsrankings auf SimilarWeb in der Kategorie eCommerce und Shopping ausgewählt.

verschiedene Arten der Darstellung der Referenz verwendet wurden, wie beispielsweise „unverbindliche Preisempfehlung“, „ursprünglicher Preis“, „früherer Preis“, „Durchschnittspreis auf dem Marktplatz“, „Durchschnittspreis auf Mitbewerber-Websites“, „von Drittanbietern bereitgestellter Preis“ usw.

Bei der Verbraucherumfrage im Rahmen der Begleitstudie wurden die **Wahrnehmungen der Verbraucher über die Arten von Preiswerbungen und deren Verbreitung erfasst**. Zwischen 52 % und 66 % der Befragten gaben an, dass ihnen in den vergangenen zwölf Monaten zumindest „manchmal“ eine der folgenden Preiswerbungen aufgefallen ist: Preisermäßigung beim Kauf von mehr als einem Artikel (66 %), Ermäßigung ab einem bestimmten Betrag des Kaufs (60 %), Preisermäßigung (56 %), ermäßigter Preis für Mitglieder des „Treueprogramms“ (53 %), Vergleiche mit der Preisempfehlung (52 %).

Im Rahmen der Konsultation der Interessenträger unterstützten die **Handelsverbände und Unternehmen in der EU** zwar die Idee einer besseren Information der Verbraucher und der Transparenz von Preiswerbungen, kritisierten aber die unterschiedliche Umsetzung der neuen Regelung in den einzelnen Mitgliedstaaten, wie z. B. die Ausweitung über den Verkauf von Waren hinaus in einigen Mitgliedstaaten und die unterschiedliche Anwendung der Regelungsoption für verderbliche Waren, die auch den grenzüberschreitenden Handel erschwert. Sie fordern auch eine stärkere Durchsetzung der Vorschriften, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, auch für Händler aus Nicht-EU-Ländern, die auf den EU-Markt ausgerichtet sind. In diesem Zusammenhang fordert die Branche eine enge Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherschutzbehörden in der gesamten EU im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz.[41]

Für viele Interessenträger aus der Wirtschaft ist es wichtig, die **derzeitige Flexibilität bei Preisvergleichen** beizubehalten. Preisvergleiche sind besonders wichtig für Franchiseketten, bei denen der Franchisegeber Preiswerbungen auf der Grundlage seines empfohlenen Verkaufspreises ankündigt, und im Bereich Mode-Outlet. Die Interessenträger aus der Wirtschaft sind der Auffassung, dass der derzeitige Ansatz der Einzelfallprüfung für Preisvergleiche im Rahmen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken beibehalten werden sollte, auch was die Verwendung der unverbindlichen Preisempfehlung als Referenz und die Vermarktungstechniken der prozentualen Ermäßigungen, den absoluten Wert der Ermäßigungen und der durchgestrichenen Referenzpreise betrifft. Ihrer Ansicht nach können Händler, die Preisvergleiche verwenden, die notwendige Transparenz gewährleisten, indem sie die Verbraucher angemessen informieren. Mögliche Probleme können behoben werden, indem die Leitlinien zur Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zu Preisvergleichen auf die Kriterien für faire Vergleiche ausgeweitet werden (Gewährleistung, dass der Referenzpreis echt, wirksam und repräsentativ ist). Viele Interessenträger aus der Wirtschaft sprechen sich gegen weitere formale Regeln für Preisvergleiche aus und fordern gleichzeitig, dass eine unterschiedliche Vorgehensweise der nationalen Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der allgemeinen

[41] Siehe z. B. Ecommerce Europe, EuroCommerce und Independent Retail Europe „Recommendations to improve the interpretation of and compliance with Article 6a of the 2019 Price Indication Directive“, 29. Februar 2024, abrufbar unter https://www.eurocommerce.eu/2024/02/recommendations-to-improve-the-interpretation-of-and-compliance-with-article-6a-of-the-2019-price-indication-directive/.

Vorschriften der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken im Rahmen des einzelfallbezogenen Ansatzes vermieden wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Umsetzung der neuen Vorschriften der Richtlinie über Preisangaben **wichtige Fragen hinsichtlich ihrer Auslegung aufgeworfen hat, insbesondere in Anbetracht der Vielzahl unterschiedlicher Preiswerbungstechniken, die von den Verkäufern eingesetzt werden**. Einige davon wurden in diesem Bericht geklärt (zusätzlich zu den bereits in der Bekanntmachung der Kommission aus dem Jahr 2021 enthaltenen Leitlinien). Gleichzeitig ist die wichtige Frage des Zusammenspiels zwischen dem regulierten „vorherigen Preis" und anderen Referenzpreisen bei Preisermäßigungen Gegenstand einer anstehenden Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-330/23, Aldi Süd.

Die Umsetzung von Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben zeigt **gewisse Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten** hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Warenkategorien, die den Regelungsoptionen unterliegen. Insbesondere die unterschiedliche Umsetzung der Regelungsmöglichkeit für „verderbliche Waren" gibt Anlass zu Bedenken hinsichtlich des möglichen Mangels an gleichen Wettbewerbsbedingungen und Rechtssicherheit für Verbraucher und Händler. Es sollten alternative Regelungslösungen gesucht werden, um diese Warenkategorien in allen Mitgliedstaaten stärker zu harmonisieren.

Mehrere Mitgliedstaaten haben nicht nur formale Leitlinien für ihre Händler herausgegeben, die die Bekanntmachung der Kommission ergänzen, sondern auch Marktüberwachungen durchgeführt und mit der förmlichen Durchsetzung begonnen, unter anderem durch die Zusammenarbeit im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und den Einsatz der darin bereitgestellten digitalen Instrumente. Eine stets konsequente Durchsetzung wird weiterhin eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung von Artikel 6a der Richtlinie über Preisangaben spielen. Viele Vertreter der Händler fordern auch eine einheitlichere Umsetzung und eine stärkere Durchsetzung der Vorschriften, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

Viele Verbrauchervertreter und Mitgliedstaaten betonen, dass das **Risiko einer Verwechslung durch die Verbraucher** zwischen „regulierten" Preisermäßigungen und anderen Formen von Preisvorteilen, die nur einer Einzelfallprüfung im Rahmen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken unterliegen, **angegangen werden muss**. Diese alternativen Formen scheinen seit dem Inkrafttreten der Richtlinien über Preisangaben häufiger verwendet zu werden, insbesondere Preisvergleiche, die sich auf die unverbindliche Preisempfehlung als Referenz stützen. Im Gegensatz dazu fordern Vertreter der Händler, Preisvergleiche im Rahmen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken mit zusätzlichen Leitlinien zu ihren Grundsätzen zu versehen. Ihrer Ansicht nach sollte die flexible Wahl der Techniken für Preisvergleiche bei gleichzeitiger einzelfallbezogener Anwendung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken beibehalten werden. Weitere Untersuchungen sind erforderlich, um zu beurteilen, ob die derzeitigen Geschäftspraktiken bei der Vermarktung von Preisvergleichen zu Verwirrung führen und die Verbraucher über die tatsächliche Art der Preiswerbung und den damit verbundenen Vorteil irreführen.

8. Vermarktung von Produkten von „zweierlei Qualität“

„Zweierlei Qualität“ ist der allgemein verwendete Begriff, der sich auf die Praktiken von Gewerbetreibenden bezieht, **Waren in verschiedenen Mitgliedstaaten als identisch zu vermarkten**, obgleich sie sich in ihrer Zusammensetzung oder ihren Merkmalen wesentlich voneinander unterscheiden. Diese Unterschiede beziehen sich nicht auf die „Qualität“ der Waren als solche, sondern auf die Unterschiede in der Zusammensetzung oder den Merkmalen der Waren. Obwohl der Begriff „zweierlei Qualität“ allgemein verwendet wird, bedeutet er daher nicht unbedingt eine geringere Qualität der Waren. In Anerkennung der Bedeutung der im Europäischen Rat[42], im Europäischen Parlament[43] und von einigen Mitgliedstaaten und Interessenträgern aufgeworfenen Frage zu „zweierlei Qualität“ schlug die Kommission vor, den Verbraucherschutz in diesen Fällen durch eine spezifische Änderung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zu stärken.

Mit dem neuen Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken werden die zuständigen Behörden ausdrücklich ermächtigt, Praktiken in Bezug auf Produkte von „zweierlei Qualität“ – vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung – zu unterbinden und zu verbieten. Auf der Grundlage der Prüfung der Umsetzungsmaßnahmen durch die Kommission haben die Mitgliedstaaten die Bestimmung über Produkte von „zweierlei Qualität“ insgesamt ordnungsgemäß in ihr nationales Recht umgesetzt. Ein mögliches Umsetzungsproblem wird derzeit mit nur einem Mitgliedstaat erörtert.

Artikel 6 der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zielt darauf ab, **Transparenz zu gewährleisten**, damit die Verbraucher nicht durch Produkte irregeführt werden, die EU-weit als identisch dargestellt werden, obgleich sie es nicht sind. Die Bestimmung **kommt zur Anwendung, wenn eine solche Vermarktungspraxis Verbraucher dazu veranlassen könnte, geschäftliche Entscheidungen zu treffen, die sie nicht getroffen hätten, wenn sie Kenntnis von den Unterschieden in der Zusammensetzung und den Merkmalen der Ware gehabt hätten**. Die EU-Verbraucherschutzvorschriften befassen sich nicht mit der Zusammensetzung und den Rezepturen von Produkten. Daher zielt diese Änderung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken nicht speziell auf die Harmonisierung von Produktrezepturen in der EU ab oder verlangt dies auch nicht.

Die Kommission hat die Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken Ende 2021 in einem eigenen Abschnitt der Leitlinien zur Auslegung und Anwendung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken klargestellt. In den Leitlinien wird erläutert, dass der Begriff „**Vermarktung**“ im Einklang mit dem weiten allgemeinen Anwendungsbereich der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken sowohl die Aufmachung von Waren auf ihrer Verpackung, die damit zusammenhängende Werbung als auch den Verkauf der Waren an Verbraucher umfasst. Die Bestimmung gilt für alle Gewerbetreibenden, die an der

[42] Siehe Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates vom 9. März 2017, abrufbar unter: https://www.consilium.europa.eu/media/24095/09-conclusions-pec-de.pdf und die aktuellen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18. April 2024, abrufbar unter: https://www.consilium.europa.eu/media/rpqd32be/euco-conclusions-20240417-18-de.pdf

[43] Siehe Anfragen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments an die Kommission, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/plenary/de/parliamentary-questions.html#sidesForm.

Lieferung der Waren an Verbraucher beteiligt sind, **obwohl die wichtigste Zielgruppe eindeutig die Hersteller sind**, die über die Zusammensetzung, Gestaltung und Aufmachung der in verschiedenen Mitgliedstaaten vermarkteten Waren entscheiden.

In den Leitlinien zur Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken werden auch wichtige Begriffe wie **„identisch" und die „Bedeutung" des Unterschieds** in der Zusammensetzung oder den Merkmalen erläutert. Insbesondere wird erläutert, dass sich der Begriff „Bedeutung" auf die Wahrnehmung eines Durchschnittsverbrauchers bezieht und daher Teil der allgemeinen Einzelfallprüfung der Auswirkungen der Vermarktung auf die geschäftliche Entscheidung eines Durchschnittsverbrauchers bei der Auswahl zwischen zwei Produkten ist. In den Leitlinien wird auch erläutert, dass die Ausnahme für **Unterschiede, die durch „legitime und objektive Faktoren" gerechtfertigt sind**, wie die geografische oder saisonale Verfügbarkeit von Rohstoffen oder die freiwillige ernährungsbezogene Umstellung durch Gewerbetreibende, die technisch oder wirtschaftlich nicht auf allen Märkten gleichzeitig möglich ist[44], eng auszulegen ist. Wenn Gewerbetreibende geltend machen, dass die Unterschiede bei den als identisch vermarkteten Waren durch legitime und objektive Faktoren gerechtfertigt sind, sollten sie die Verbraucher darüber auf andere Weise informieren, z. B. durch entsprechende Werbung, Informationen in den Geschäftsräumen des Einzelhändlers oder durch leicht zugängliche Online-Informationen.

Die Kommission hat die Frage der Produkte von „zweierlei Qualität" in allen Mitgliedstaaten aktiv verfolgt und wird dies auch weiterhin tun. Außerdem hat sie über ihre Gemeinsame Forschungsstelle mehrere Studien zu diesem Thema durchgeführt.

Im Juli 2023 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse einer **zweiten Studie über den EU-weiten Vergleich der Merkmale und der Aufmachung von Markenlebensmitteln**.[45] Diese Studie erstreckte sich auf 26 Mitgliedstaaten[46] (im Vergleich zu 19 Mitgliedstaaten, die Gegenstand einer ersten im Jahr 2019 veröffentlichten Studie[47] waren). Sie kam zu dem Schluss, dass 6 % der untersuchten Lebensmittel eine unterschiedliche Zusammensetzung, jedoch ein identisches Erscheinungsbild auf der Vorderseite der Verpackung aufwiesen, während 23 % der Produkte sich in der Zusammensetzung unterschieden und die Unterschiede bis zu einem gewissen Grad durch Variationen in der Gestaltung der Vorderseite der Verpackung angezeigt wurden.[48]

---

[44] In diesem Zusammenhang wird in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch" die Neuformulierung von Lebensmitteln im Einklang mit den Leitlinien für eine gesunde und nachhaltige Ernährung empfohlen. Solche freiwilligen Strategien zur Reduzierung von z. B. zugesetztem Zucker, gesättigten Fettsäuren und Salz können aus organisatorischen Gründen und zur Sicherstellung der Verbraucherakzeptanz eine schrittweise Einführung von Rezeptänderungen beinhalten.

[45] Abrufbar unter https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

[46] Die Daten wurden im Jahr 2021 in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Malta erhoben, wo die Probenahme der Waren aufgrund von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit Covid-19 nicht durchgeführt werden konnte.

[47] Abrufbar unter https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088.

[48] Ein erheblicher Teil der Produkte, die in die Testkampagne 2018/2019 (und auch in die Testkampagne 2021) aufgenommen wurden, waren Produkte, für die bei den nationalen Verbraucherschutzbehörden oder Verbraucherverbänden Beschwerden über Unterschiede zwischen den inländischen Versionen und den in anderen Mitgliedstaaten erhältlichen Versionen eingegangen waren. Aus diesem Grund ist der Anteil der Produkte von zweierlei Qualität nicht repräsentativ; es könnte sich um eine Überschätzung des Gesamtanteils von Lebensmitteln von zweierlei Qualität im EU-Binnenmarkt handeln.

Im Vergleich zur ersten Studie von 2019 **bedeutet dies einen Rückgang um 7 Prozentpunkte[49] bei Waren mit identischem oder ähnlichem Erscheinungsbild auf der Vorderseite der Verpackung, aber unterschiedlichen Zusammensetzungen oder Merkmalen**. Das Ergebnis ist ermutigend, zumal die Erhebung der Stichproben für die Analyse vor dem Inkrafttreten der neuen Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken erfolgte. Wie in der ersten Studie von 2019 fand die Kommission im Jahr 2023 keine Belege für ein einheitliches geografisches Muster bei der Zusammensetzung und den Merkmalen der Waren. Diese jüngste Studie hat jedoch auch gezeigt, dass es immer noch Fälle von Produkten mit unterschiedlicher Zusammensetzung gibt, die als identisch vermarktet werden. Die Kommission wird die Angelegenheit und die Auswirkungen der Anwendung der neuen Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken in den Mitgliedstaaten weiter überwachen.

Ebenfalls im Jahr 2023 hat die Kommission eine Reihe weiterer wichtiger analytischer Dokumente veröffentlicht.

Zuerst wurde in der Studie über Lebensmittelprodukte eine **Umfrage bei den Herstellern der betreffenden Produkte**[50] durchgeführt. Die Mehrheit (60 %) der Unternehmen, die Waren zweierlei Qualität vermarkten, gab an, Maßnahmen ergriffen zu haben oder diese zu planen, unter anderem durch Änderung der Produktaufmachung (d. h. des Erscheinungsbilds auf der Packungsvorderseite), Harmonisierung von Rezepturen, Durchführung anderer Maßnahmen (z. B. Information der Verbraucher) oder durch Kombination dieser Maßnahmen. Das EU-Verbraucherrecht war der von den Unternehmen am häufigsten genannte Grund für ihr Handeln (47 % der Befragten, die eine Antwort übermittelten). Gründe wie eine geänderte Unternehmensstrategie (20 %), ein Eingreifen der nationalen Behörden (7 %) und negative öffentliche Aufmerksamkeit (7 %) wurden ebenfalls als Gründe dafür genannt, sich mit der Angelegenheit zu befassen. Die Unternehmen, die keine Maßnahmen zu ergreifen beabsichtigten (40 % der Befragten), gaben an, dass dies auf die unterschiedlichen nationalen Vorschriften zurückzuführen sei (80 %). Einige verwiesen auf produktionsbedingte Faktoren (40 %), wie etwa die Verfügbarkeit von Rohstoffen in der gesamten EU oder die in den Fabriken verwendete technische Ausrüstung. Verbraucherpräferenzen wie bestimmte Geschmacksprofile (30 %) oder Unterschiede bei den freiwilligen Standards in den Mitgliedstaaten (20 %) wurden ebenfalls genannt. Schließlich wurden unter „sonstige Gründe“ unterschiedliche Rundungsregeln für die Angabe des Prozentsatzes der verglichenen Zutaten aufgeführt oder Produkte, die nicht aus demselben Produktionszeitraum stammten.

Zweitens wurde eine empirische Prüfung der **Wahrnehmung der Verbraucher in Bezug auf Unterschiede bei den Verpackungs- und Produktversionen** scheinbar identischer

[49] Für die beiden Kategorien zusammen (Unterschiede in der Zusammensetzung von Produkten mit ähnlicher und gleicher Aufmachung) in denselben 19 Mitgliedstaaten, in denen die Studie 2019 durchgeführt wurde (im Gegensatz zu den 26 Mitgliedstaaten in der Studie 2023), ist ein Rückgang um 7 Prozentpunkte von 31 % in der Studie 2019 auf 24 % in der Studie 2023 zu verzeichnen.

[50] Zu den Lebensmittelherstellern gehören Hersteller einer Vielzahl von Waren wie Süßwaren, Getreideprodukte, Suppen, verzehrfertige süße oder herzhafte Happen und Knabbereien, Fleisch, Milchprodukte, Fisch, Zucker und alkoholfreie Getränke. Siehe insbesondere Anhang 5 des EU-weiten Vergleichs der Merkmale und der Aufmachung von Markenlebensmitteln aus dem Jahr 2021, Anhang 5 – Ergebnisse der Unternehmensumfrage, abrufbar unter https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

Markenprodukte abgeschlossen.[51] Die Studie ergab, dass sich die Gestaltungselemente auf der Packungsvorderseite auf die Wahrnehmung von Verpackungs- und Produktunterschieden sowie auf die Entscheidungen der Verbraucher auswirken. Außerdem wurde festgestellt, dass angesichts der Komplexität der Gestaltungselemente eine Einzelfallprüfung ihrer tatsächlichen Auswirkungen auf die Wahrnehmung und die Entscheidungen der Verbraucher erforderlich wäre.

Schließlich hat die Kommission auch eine **Studie über den Bereich der persönlichen und häuslichen Pflege** veröffentlicht, nachdem sie die bestehende Methodik, die zuvor für Lebensmittel verwendet wurde, angepasst hatte.[52] Dabei wurde festgestellt, dass sich 8 % der Produkte in mindestens einem der 20 untersuchten Mitgliedstaaten in der Zusammensetzung, aber nicht im Erscheinungsbild der Packungsvorderseite unterschieden. 25 % der Produkte unterschieden sich in ihrer Zusammensetzung und wiesen in gewissem Maße durch Variationen in der grafischen Gestaltung auf der Vorderseite der Verpackung auf diese Unterschiede hin. Die Markeninhaber machten geltend, dass die Gründe für diese Unterschiede darin bestanden hätten, dass Produkteinführungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Zyklen der Umstellung der Produkte erfolgt seien. Auch hier gab es keine Hinweise auf eine einheitliche Unterscheidung der Produkte bezüglich bestimmter geografischer Regionen der teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Die vorläufigen Ergebnisse dieser verschiedenen Studien wurden während einer Veranstaltung für Interessenträger im Oktober 2022[53] und die endgültigen Ergebnisse vor dem IMCO-Ausschuss des Europäischen Parlaments im September 2023 vorgestellt.

Eine frühere Studie der Kommission aus dem Jahr 2020[54] ergab, dass die Information der Verbraucher über die Unterscheidung von Lebensmitteln in verschiedenen Mitgliedstaaten durch die Angabe „hergestellt für“ **unterschiedliche Auswirkungen auf die Kaufentscheidungen der Verbraucher** hatte, d. h. in einigen Fällen führte dies dazu, dass die „inländischen“ Versionen gewählt wurden, während in anderen die „ausländischen“ Versionen gewählt wurden. **Das Verhalten der Verbraucher hängt bei einer Unterscheidung der Waren auch vom Ausmaß der Unterschiede ab.** Die geschäftliche Entscheidung der Durchschnittsverbraucher wird eher beeinflusst, wenn sie wissen, dass sich z. B. in Lebensmitteln eine oder mehrere Hauptzutaten oder deren Gehalt wesentlich unterscheiden.[55] Außerdem ist es wahrscheinlicher, dass größere Unterschiede in der Zusammensetzung zu unterschiedlichen sensorischen Eigenschaften führen, wodurch der Unterschied offensichtlicher wird.

---

[51] Abrufbar unter https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130388.

[52] Abrufbar unter https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134346. Die Studie wurde in 15 Mitgliedstaaten durchgeführt, die Interesse an einer Teilnahme bekundet hatten, und in fünf weiteren Mitgliedstaaten, in denen die Gemeinsame Forschungsstelle die Daten selbst erhoben hat.

[53] Zu den Teilnehmern zählten Industrieverbände, Lebensmittel-/Getränkeunternehmen, nationale Verbraucherschutzbehörden und das Büro der europäischen Verbraucherverbände.

[54] Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle „Economic analysis of differences in composition of seemingly same branded food products in the Single Market“(2020), abrufbar unter https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19769287-a153-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-242563517. In dem Bericht wurde anhand von Labor- und Online-Experimenten untersucht, ob sich die Information der Verbraucher über die Produktunterschiede (ausgedrückt durch die Bezeichnung „hergestellt für Land X“) auf ihre Entscheidung für eine Version eines Produkts auswirkt. Im Online-Experiment gab es keine eindeutige Präferenz für „inländische“ oder ausländische Versionen, während im Laborexperiment eher die inländischen Versionen bevorzugt wurden.

[55] Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle „Differences in composition of seemingly identical branded products: Impact on consumer purchase decisions and welfare“ (2020), abrufbar unter https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/98ecec80-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en.

Im April 2023 veranstaltete die Kommission gemeinsam mit der rumänischen Verbraucherschutzbehörde einen **speziellen Workshop im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz**, um die nationalen Behörden bei ihren Tätigkeiten in Bezug auf Produkte von „zweierlei Qualität“ zu unterstützen. Der Workshop bot einen nützlichen Austausch zwischen den Vertretern der Mitgliedstaaten und der Industrie. Die nationalen Behörden hielten die Angelegenheit zwar insgesamt für wichtig, wiesen aber auch darauf hin, dass sie ihr unterschiedliche Priorität einräumen, da die Vermarktung von Produkten von zweierlei Qualität die Verbraucher nicht in allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise betreffe. Die Mehrheit der Behörden der Mitgliedstaaten betonte die Bedeutung der Einzelfallprüfung und wies darauf hin, dass das Problem der Produkte von „zweierlei Qualität“ derzeit weniger Anlass zur Sorge gibt als vor dem Erlass der Richtlinie zur Modernisierung, was auch auf die konstruktiven informellen Dialoge mit den Herstellern im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zurückzuführen ist.

Dieser Bericht basiert auf einer Reihe von Kontakten mit Interessenträgern, die sich auf Produkte von „zweierlei Qualität“ konzentrieren. Die Gespräche mit nationalen Ministerien, die sich mit der Anwendung der Richtlinie zur Modernisierung befassten, erstreckten sich auf alle Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wurden im Rahmen des umfassenderen Befragungsprogramms für die Eignungsprüfung Rückmeldungen zu Produkten von „zweierlei Qualität“ von den betroffenen Interessenträgern, einschließlich der EU-Handelsverbände, eingeholt. Einige nationale Ministerien berichteten, dass sie das Thema der Produkte von „zweierlei Qualität“ bereits als durch die Richtlinie zur Modernisierung geregelt betrachten. Andere wiederum waren der Ansicht, dass dieses Thema im Vergleich zu anderen problematischen Praktiken von vergleichsweise geringer Bedeutung sei. Es gab jedoch auch Mitgliedstaaten, die weiterhin Bedenken hinsichtlich der Produkte von „zweierlei Qualität“ äußerten.

Aus den Gesprächen und den schriftlichen Rückmeldungen der nationalen Ministerien geht hervor, dass nur **zwei Mitgliedstaaten förmliche Untersuchungen zu Fällen von zweierlei Qualität durchgeführt haben**. Die tschechischen Behörden haben einen Fall von „zweierlei Qualität“ verfolgt, bei dem es um den Hersteller eines Lebensmittelprodukts ging, das Unterschiede in der Zusammensetzung im Vergleich zu gleichwertigen Produkten aufwies, die in anderen Mitgliedstaaten vermarktet wurden. Die rumänischen Behörden untersuchten einen Fall, der ein Getränkeunternehmen für Erfrischungsgetränke betraf, da dessen identische Markenprodukte in verschiedenen Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Zusammensetzung aufwiesen. Die Schlussfolgerungen dieser Untersuchungen wurden von den zuständigen Behörden nicht öffentlich bekannt gemacht.

Darüber hinaus führte die Slowakei im Jahr 2024 Marktforschungen durch und ermittelte Fälle von Waren mit unterschiedlicher Zusammensetzung, insbesondere bei Erfrischungsgetränken, Erzeugnissen tierischen Ursprungs und Würzstoffen. Die Slowakei legte diese Ergebnisse auf der Tagung des Rates „Landwirtschaft und Fischerei“ am 27. Mai 2024 vor und forderte die Kommission auf, diesem Problem weiterhin gebührende Aufmerksamkeit zu schenken und alle Mitgliedstaaten aufzufordern, die einschlägigen EU-Vorschriften durchzusetzen.[56]

[56] Aufzeichnung abrufbar unter https://video.consilium.europa.eu/event/en/27486.

Die Umfrage unter den Interessenträgern enthielt auch spezifische Fragen zum **wahrgenommenen Nachteil für die Verbraucher** aufgrund von Produkten von zweierlei Qualität, zu den **erforderlichen Maßnahmen, um dem entgegenzuwirken**, und zu den **Arten möglicher gesetzgeberischer Maßnahmen**.

Hinsichtlich der **Nachteile für die Verbraucher**[57] waren 26 Befragte der Ansicht, dass die Verbraucher durch Produkte von zweierlei Qualität in großem oder mäßigem Ausmaß Nachteile erleiden. Von den 26 Befragten haben neun Ministerien und Durchsetzungsbehörden aus sechs Mitgliedstaaten und sieben Verbraucherverbände (nationale Verbände aus sechs Mitgliedstaaten und ein Verband auf EU-Ebene) geantwortet, dass Nachteile für die Verbraucher bestehen. Kein Wirtschaftsverband hat eine solche Auffassung vertreten.

In Bezug auf die **notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Produkten von „zweierlei Qualität"** durch Gewerbetreibende[58] antworteten von den Behörden der Mitgliedstaaten (Ministerien und Durchsetzungsbehörden) die Vertreter von drei Mitgliedstaaten, dass die derzeitigen Vorschriften der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, die auf einer Einzelfallprüfung basieren und die Auswirkungen auf die Verbraucher berücksichtigen, angemessen seien und durchgesetzt werden sollten. Die Vertreter der anderen drei Mitgliedstaaten antworteten hingegen, dass strengere Vorschriften erforderlich seien. Unter den **Verbraucherverbänden** war einer der Auffassung, dass die Vorschriften ausreichend seien, aber besser durchgesetzt werden sollten, während die Verbände, die fünf Mitgliedstaaten repräsentierten, der Meinung waren, dass strengere Vorschriften erforderlich seien. Der einzige beteiligte Verband auf EU-Ebene hat diese Frage nicht beantwortet.

Schließlich wurden die Befragten, die auf die Notwendigkeit „strengerer Vorschriften" hingewiesen hatten, gebeten, **die Optionen zur Stärkung des Rechtsrahmens**[59] anzugeben. Die Befragten konnten mehr als eine der vorformulierten Optionen auswählen und ihre Alternativen vorschlagen.

Von den vier Befragten, die **nationale Ministerien und Durchsetzungsbehörden repräsentieren** (die insgesamt drei Mitgliedstaaten repräsentieren), sprachen sich drei (die zwei Mitgliedstaaten repräsentieren) dafür aus, solche Vermarktungspraktiken unter allen Umständen und in allen betroffenen Mitgliedstaaten zu verbieten, unabhängig von ihren Auswirkungen auf die einzelnen Verbraucher in den einzelnen Ländern. Alle vier Befragten aus den drei Mitgliedstaaten sprachen sich (auch) für die beiden anderen Optionen aus, den Anwendungsbereich der „legitimen und objektiven" Faktoren, die solche Vermarktungspraktiken rechtfertigen könnten, einzuschränken/zu spezifizieren und zusätzliche Vorschriften über die Information der Verbraucher zu erlassen, wenn nationale Produktversionen aufgrund „legitimer und objektiver" Faktoren unterschiedlich sind.

[57] Frage 24 der Umfrage unter den Interessenträgern: Sind Sie der Ansicht, dass Verbraucher Nachteile dadurch erleiden, dass Gewerbetreibende Waren (durch ihre Kennzeichnung und Aufmachung) so vermarkten, als seien sie mit den Waren in anderen EU-Ländern identisch, obgleich sie sich in ihrer Zusammensetzung und ihren Merkmalen unterscheiden (Produkte von „zweierlei Qualität")?

[58] Frage 26 der Umfrage unter den Interessenträgern: Was halten Sie von Maßnahmen zur Bekämpfung der Praktiken von Gewerbetreibenden im Bereich der Produkte von „zweierlei Qualität"?

[59] Frage 27 der Umfrage unter den Interessenträgern: Welche der folgenden Vorschriften würden Ihrer Meinung nach den Rechtsrahmen für Praktiken im Bereich der Produkte von „zweierlei Qualität" stärken?

Von den fünf **Verbraucherverbänden** (die fünf Mitgliedstaaten repräsentieren) sprach sich einer dafür aus, Produkte von „zweierlei Qualität“ unter allen Umständen zu verbieten. Drei sprachen sich für die anderen Optionen aus – die Einschränkung/Spezifizierung des Anwendungsbereichs der „legitimen und objektiven“ Faktoren und die Einführung zusätzlicher Vorschriften zur Information der Verbraucher. Ein weiterer zeigte sich offen für alle Optionen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Erfahrungen mit der Durchsetzung und die für die Zwecke dieses Berichts durchgeführten Erhebungen die **unterschiedliche Wahrnehmung der Bedeutung von Problemen im Zusammenhang mit Produkten von „zweierlei Qualität“** zeigen. Für einige Mitgliedstaaten gibt die Angelegenheit nach wie vor Anlass zur Sorge. Im Hinblick auf die durch die Richtlinie zur Modernisierung eingeführte entsprechende Änderung scheinen die Mitgliedstaaten weitgehend mit den Möglichkeiten zufrieden zu sein, die jetzt im Rahmen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zur Verfügung stehen, **um gegen Vermarktungspraktiken von Produkten von „zweierlei Qualität“ vorzugehen, wenn dies zum Schutz ihrer Verbraucher gerechtfertigt ist** (d. h. auf Einzelfallbasis). Mehrere nationale Behörden schätzten ihre informelle Zusammenarbeit mit der Industrie bei der Lösung der festgestellten Probleme.

Die jüngste EU-weite Umfrage der Kommission zu Lebensmitteln zeigt, dass die Industrie Maßnahmen ergriffen hat, um entweder die Aufmachung der verschiedenen nationalen Versionen zu ändern, eine Irreführung der Verbraucher zu vermeiden, oder die Rezepturen und die Zusammensetzung in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die neuen Rechtsvorschriften erst zwei Jahre in Kraft sind, erscheint es notwendig, **den Schwerpunkt auf die Umsetzung und Durchsetzung der neuen Vorschriften zu legen**.

Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18. April 2024 wird die Kommission die Bemühungen der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von besorgniserregenden Fällen im Zusammenhang mit Produkten von zweierlei Qualität weiterhin unterstützen, die Zusammenarbeit im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sowie die wirksame Umsetzung und Durchsetzung der neuen Rechtsvorschriften fördern und die Situation auf den Märkten weiterhin überwachen.

9. Unerbetene Haustürgeschäfte, Werbefahrten und Verkaufsveranstaltungen

Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurde die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (Artikel 3 Absatz 5) um eine Regelungsmöglichkeit ergänzt, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, verhältnismäßige und nicht diskriminierende Bestimmungen zum Schutz der berechtigten Interessen von Verbrauchern in Bezug auf aggressive oder irreführende Vermarktungs- oder Verkaufspraktiken im Zusammenhang mit unerbetenen Besuchen eines Gewerbetreibenden in der Wohnung eines Verbrauchers (**unerbetene Haustürgeschäfte**)[60] oder Ausflügen, die von einem Gewerbetreibenden in der Absicht oder mit dem Ergebnis organisiert werden, dass für den Verkauf

[60] In den Gesprächen, die der Auftragnehmer im Rahmen der Begleitstudie mit den Direktvertriebsverbänden auf EU-Ebene führte, stellten Seldia und Direct Selling Europe (DSE) fest, dass unerbetene Besuche nur einen geringen Anteil an der gesamten Haustürverkaufstätigkeit ausmachen. Haustürgeschäfte sind vielmehr hauptsächlich auf Besuche zurückzuführen, bei denen betroffene Personen im Voraus einem Besuch zugestimmt haben.

von Produkten bei Verbrauchern geworben wird oder Produkte an Verbraucher verkauft werden (**Werbefahrten**), zu erlassen, sofern solche Bestimmungen aus Gründen des Verbraucherschutzes gerechtfertigt sind.

In Erwägungsgrund 55 der Richtlinie zur Modernisierung wird erläutert, dass solche nationalen Bestimmungen **diese Verkaufswege als solche nicht verbieten sollten**. Es werden auch Beispiele für mögliche nationale Bestimmungen genannt, z. B. das Verbot unerbetener Besuche, wenn ein Verbraucher erkennbar zu verstehen gegeben hat, dass er solche Besuche nicht wünscht, oder die Festlegung der Tageszeit, zu der solche Besuche nicht zulässig sind. Es ist anzumerken, dass diese neuen Regelungsmöglichkeiten keine Auswirkungen auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten haben, die auf anderen Gründen als dem Verbraucherschutz beruhen und nicht in den harmonisierten Anwendungsbereich der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken fallen (siehe zum Beispiel Erwägungsgrund 7 der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, der sich auf das Verbot von Geschäftspraktiken aus Gründen der guten Sitten und des Anstands bezieht).

Darüber hinaus wurde die Verbraucherrechte-Richtlinie geändert, um den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, nationale Bestimmungen zu erlassen, die günstigere Regelungen für das **Widerrufsrecht des Verbrauchers** vorsehen. So können die Mitgliedstaaten das Widerrufsrecht bei unerbetenen Besuchen oder Werbefahrten von 14 Tagen auf 30 Tage verlängern (Artikel 9 Absatz 1a der Verbraucherrechte-Richtlinie) und von vier der spezifischen Ausnahmen vom Widerrufsrecht abweichen (Artikel 16 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und e der Verbraucherrechte-Richtlinie).[61]

Diese Regelungsmöglichkeiten gelten nicht für eine andere Kategorie von Verkäufen außerhalb von Geschäftsräumen, wie **Verkaufsveranstaltungen (Produktvorführungen), die an anderen Orten als den Geschäftsräumen eines Unternehmers stattfinden**, z. B. in Privatwohnungen, Cafés oder Restaurants. Diese Verkaufstechniken unterliegen nach wie vor den allgemeinen Vorschriften der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Verbraucherrechte-Richtlinie. In der Überprüfungsklausel der Richtlinie zur Modernisierung wird die Kommission ausdrücklich aufgefordert, zu prüfen, ob die derzeitigen Vorschriften ein angemessenes Verbraucherschutzniveau im Zusammenhang mit solchen Verkaufsveranstaltungen bieten.

Mehrere Mitgliedstaaten[62] haben von der **Regelungsoption** Gebrauch gemacht, **bestimmte Aspekte unerbetener Besuche und/oder Werbefahrten im Rahmen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zu regeln** (Österreich, Belgien, Kroatien, Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Slowakei und Spanien). So sieht das kroatische Recht beispielsweise vor, dass unerbetene Besuche in der Wohnung des Verbrauchers an Werktagen zwischen 8.00 und

[61] Es handelt sich dabei um Ausnahmen vom Widerrufsrecht, wenn bei Dienstleistungsverträgen die Dienstleistung vollständig erbracht worden ist (Buchstabe a), Waren oder Dienstleistungen geliefert werden, deren Preis von Schwankungen auf dem Finanzmarkt abhängt (Buchstabe b), Waren geliefert werden, die nach Kundenspezifikation angefertigt werden oder eindeutig auf die persönlichen Bedürfnisse zugeschnitten sind (Buchstabe c) und versiegelte Waren geliefert werden, die aus Gründen des Gesundheitsschutzes oder aus Hygienegründen nicht zur Rückgabe geeignet sind und deren Versiegelung nach der Lieferung entfernt wurde (Buchstabe e).

[62] Weitere Informationen über die Mitgliedstaaten, die von den Regelungsoptionen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Verbraucherrechte-Richtlinie Gebrauch machen, sowie über die einschlägigen nationalen Bestimmungen sind in den von der Kommission veröffentlichten Mitteilungen der Mitgliedstaaten zu finden: https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/consumer-rights-directive/regulatory-choices-under-article-29-crd_en und https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive/regulatory-choices-under-unfair-commercial-practices-directive-200529ec_en.

20.00 Uhr stattfinden dürfen. In Deutschland ist es bei einem Vertrag, der im Rahmen eines unerbetenen Besuchs in der Wohnung eines Verbrauchers abgeschlossen wird, verboten, vom Verbraucher die Zahlung für die Ware oder Dienstleistung vor Ablauf des Tages des Vertragsabschlusses zu verlangen (dies gilt nicht, wenn die Zahlung weniger als 50 Euro beträgt). Frankreich verbietet unerbetene Besuche eines Unternehmers in der Wohnung eines Verbrauchers zum Zwecke des Verkaufs von Waren oder der Erbringung von Dienstleistungen, wenn der Verbraucher klar und unmissverständlich zu verstehen gegeben hat, dass er solche Besuche nicht wünscht.

Mehrere Mitgliedstaaten nutzen die **Regelungsmöglichkeiten der Verbraucherrechte-Richtlinie hinsichtlich des Widerrufsrechts**. Zypern, Griechenland, Italien, Malta, Polen, Rumänien und die Slowakei nutzen beispielsweise beide Möglichkeiten, d. h. sie haben die Widerrufsfrist auf 30 Tage verlängert und auf die Anwendung aller oder einiger der Ausnahmen vom Widerrufsrecht verzichtet. Darüber hinaus haben Tschechien, Irland, Portugal und Spanien lediglich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Widerrufsfrist auf 30 Tage zu verlängern, während Österreich, Kroatien und Finnland auf die Anwendung aller oder einiger der vier Ausnahmen vom Widerrufsrecht verzichtet haben.

Interessenträger im **Bereich Direktvertrieb** (einschließlich Haustürgeschäfte und Verkäufe auf Veranstaltungen) haben der Kommission keine besonderen Bedenken im Hinblick auf die Nutzung dieser Regelungsoptionen durch die Mitgliedstaaten mitgeteilt. Es gibt auch keine Hinweise auf spürbare Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Handel. Den Vertretern der Industrie zufolge sind Haustürgeschäfte nicht durch eine starke grenzüberschreitende Dimension gekennzeichnet. Darüber hinaus gehen viele Direktverkäufer zu Online-Verkaufsmethoden über, behalten aber die persönliche Interaktion mit ihren Kunden bei.

Laut der Ipsos-Umfrage aus dem Jahr 2023[63] unter Direktverkäufern sind die häufigsten Methoden für den Verkauf an vorhandene Kunden persönliche Netzwerke (54 %), Verkaufspartys zuhause/Produktvorführungen (39 %) und soziale Medien (39 %). Die häufigsten Methoden für den Verkauf an potenzielle Neukunden hingegen sind Empfehlungen/Mundpropaganda (64 %), persönliche Netzwerke (51 %) und Verkaufspartys zuhause/Produktvorführungen (43 %).

Organisierte Verkaufsveranstaltungen (d. h. Produktvorführung in Privatwohnungen, Hotels oder Restaurants, bei denen das Produkt verkauft wird) unterliegen den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken. Aggressive und irreführende Praktiken im Zusammenhang mit solchen Verkaufsveranstaltungen können von nationalen Behörden auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung gemäß den Artikeln 5 bis 9 der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken sanktioniert werden. Zudem enthält Anhang I der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken ein allgemeines Verbot von Praktiken, bei denen der Gewerbetreibende den Eindruck erweckt, er handele nicht im Rahmen seines Berufs, sowie von Praktiken, bei denen der Eindruck entsteht, Verbraucher können die Räumlichkeiten nicht ohne Vertragsabschluss verlassen. Darüber hinaus lässt die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken Genehmigungsregelungen und nationale Maßnahmen unberührt, die zu anderen Zwecken als zum

[63] Online-Umfrage von Ipsos zwischen dem 27. März und dem 21. April 2023 in zwölf EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Niederlande, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Spanien, Schweden und Tschechien), abrufbar unter https://directsellingeurope.eu/sites/default/files/2023-07/Ipsos%20Survey%202023%20-%20Full%20Visual.pdf.

Verbraucherschutz ergriffen werden (z. B. kulturelle Gründe, Anstand usw.) und daher nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

In der Begleitstudie zu diesem Bericht wurden keine nationalen Fälle oder Durchsetzungsmaßnahmen speziell zu **Verkaufsveranstaltungen** ermittelt.

In der Verbraucherumfrage im Rahmen der Begleitstudie gab **lediglich eine Minderheit der Verbraucher** an, in den vergangenen zwölf Monaten an einer **Produktvorführung mit Produktverkauf in einer Privatwohnung, einem Hotel oder Restaurant** teilgenommen zu haben. Es handelte sich um 16 % der Befragten (in einer Bandbreite zwischen 28 % in Rumänien und 11 % in Portugal).[64] Derselbe Anteil der Befragten (16 %) gab an, einen **unerbetenen Besuch von Haustürverkäufern** erlebt zu haben (zwischen 23 % in Schweden und Frankreich und 6 % in Ungarn). Eine noch geringere Anzahl hatte an **Werbefahrten** teilgenommen: 11 % (zwischen 14 % in Frankreich und 8 % in Portugal und Ungarn).

Von denjenigen, die diese Verkaufstechniken erlebt hatten, gab jedoch die Mehrheit (67 % bei Haustürgeschäften und Verkaufsveranstaltungen sowie 70 % bei Werbefahrten) an, dass **sie sich zum Kauf gedrängt fühlten**.[65] Den höchsten Anteil an Verbrauchern, die sich bei **unerbetenen Besuchen** unter Druck gesetzt fühlten, gab es in Estland (81 %), den niedrigsten in Frankreich (50 %). Bei den **Werbefahrten** war der Anteil der Verbraucher, die sich unter Druck gesetzt fühlten, in Polen am höchsten (78 %) und in Italien am niedrigsten (63 %). Bei **Produktvorführungen** in Privatwohnungen, Hotels oder Restaurants war der Anteil der Verbraucher, die sich unter Druck gesetzt fühlten, in Portugal am höchsten (79 %) und in Frankreich am niedrigsten (59 %).

Die Umfrage unter den Interessenträgern umfasste Fragen zu den **wahrgenommenen Verbrauchernachteilen** aufgrund möglicher unlauterer Praktiken wie Druckverkauf und irreführender Informationen, die im Zusammenhang mit diesen Verkaufstechniken verwendet werden, sowie zu den erforderlichen Maßnahmen.[66]

In Bezug auf **Haustürgeschäfte** gab es 128 Einzelantworten, von denen 87 eine Meinung äußerten, 41 antworteten mit „weiß nicht“. Von den insgesamt 23 Befragten der **nationalen Ministerien und Durchsetzungsbehörden** (die 17 Mitgliedstaaten repräsentieren) waren 17 Befragte (die zwölf Mitgliedstaaten repräsentieren) der Ansicht, dass Verbrauchern durch Haustürgeschäfte „in großem Ausmaß“ oder „in mäßigem Ausmaß“ Nachteile entstehen. Von insgesamt 13 befragten Verbraucherverbänden (nationale Verbände aus acht Mitgliedstaaten und zwei Verbände auf EU-Ebene) waren zwölf der Ansicht, dass Haustürgeschäfte große oder mäßige Nachteile für Verbraucher verursachen. Von den befragten **Wirtschaftsverbänden** (28) war keiner der Ansicht, dass Haustürgeschäfte große oder mäßige Nachteile für Verbraucher verursachen.

Zu den **Werbefahrten** äußerten sich 76 Befragte, 52 antworteten mit „weiß nicht“. Von den insgesamt 25 Befragten aus **nationalen Ministerien und Durchsetzungsbehörden** (die

[64] Frage 15 der Verbraucherumfrage: Haben Sie in den vergangenen zwölf Monaten eine der folgenden Verkaufspraktiken erlebt?

[65] Frage 15.1 der Verbraucherumfrage: Fühlten Sie sich in diesen Situationen aufgrund dieser Verkaufspraktiken unter Druck gesetzt, das Produkt oder die Dienstleistung zu erwerben?

[66] Frage 22 der Umfrage unter den Interessenträgern: Sind Sie der Ansicht, dass die Verbraucher durch unlautere Geschäftspraktiken (d. h. Verkauf unter Ausübung von Druck, irreführende Informationen) im Zusammenhang mit den folgenden Verkaufstechniken außerhalb der üblichen Geschäftsräume des Verkäufers benachteiligt werden?

16 Mitgliedstaaten repräsentieren) waren zwölf Befragte (die zehn Mitgliedstaaten repräsentieren) der Ansicht, dass Verbrauchern durch Werbefahrten „in großem Ausmaß“ oder „in mäßigem Ausmaß“ Nachteile entstehen. Von den insgesamt 13 befragten Verbraucherverbänden (nationale Verbände aus acht Mitgliedstaaten und zwei Verbände auf EU-Ebene) waren elf der Ansicht, dass Haustürgeschäfte große oder mäßige Nachteile für Verbraucher verursachen. Von den 27 befragten **Wirtschaftsverbänden** war keiner der Ansicht, dass Haustürgeschäfte große oder mäßige Nachteile für Verbraucher verursachen.

In Bezug auf organisierte **Verkaufsveranstaltungen** äußerten sich 78 der insgesamt 127 Befragten, während 49 keine Meinung dazu hatten. Von den insgesamt 19 Befragten aus **nationalen Ministerien und Durchsetzungsbehörden** (die 13 Mitgliedstaaten repräsentieren) waren 14 Befragte (die elf Mitgliedstaaten repräsentieren) der Ansicht, dass Verbrauchern durch Verkaufsveranstaltungen „in großem Ausmaß“ oder „in mäßigem Ausmaß“ Nachteile entstehen. Von den insgesamt 14 befragten Verbraucherverbänden (nationale Verbände aus acht Mitgliedstaaten und drei Verbände auf EU-Ebene) vertraten elf die Ansicht, dass Verkaufsveranstaltungen „in großem Ausmaß“ oder „in mäßigem Ausmaß“ Nachteile verursachen. Von den 27 Befragten aus **Wirtschaftsverbänden** antwortete keiner, dass diese Veranstaltungen große oder mäßige Nachteile verursachen.

Die **Befragten**, die der Ansicht waren, dass diese Verkaufstechniken **große oder mäßige** Nachteile verursachen, wurden um Stellungnahme dazu gebeten, **welche Maßnahmen zum besseren Schutz der Verbraucher ergriffen werden könnten**.[67] Für Haustürgeschäfte gab es 40 entsprechende Antworten, für Werbefahrten 31 und für organisierte Verkaufsveranstaltungen 34.

In Bezug auf **Haustürgeschäfte** sprachen sich von den 16 Befragten **nationaler Ministerien und Durchsetzungsbehörden** (die zehn Mitgliedstaaten repräsentieren) acht Befragte (die sechs Mitgliedstaaten repräsentieren) für eine **bessere Durchsetzung** der bestehenden Vorschriften aus, zwei Befragte (die denselben Mitgliedstaat repräsentierten) sprachen sich für **strengere individuell angepasste nationale Vorschriften** aus und vier Befragte (die drei Mitgliedstaaten repräsentierten) für **strengere EU-weite Vorschriften**.

In Bezug auf **Werbefahrten** sprachen sich von den 16 Befragten der **nationalen Ministerien und Durchsetzungsbehörden** (die zehn Mitgliedstaaten repräsentieren) sieben Befragte (die drei Mitgliedstaaten repräsentieren) für eine **bessere Durchsetzung** der bestehenden Vorschriften aus, ein Befragter befürwortete **strengere individuell angepasste nationale Vorschriften** und zwei Befragte (die zwei Mitgliedstaaten repräsentieren) befürworteten **strengere EU-weite Vorschriften**.

In Bezug auf organisierte **Verkaufsveranstaltungen** sprachen sich von den 16 Befragten der **nationalen Ministerien und Durchsetzungsbehörden** (die zehn Mitgliedstaaten repräsentieren) vier Befragte (die vier Mitgliedstaaten repräsentieren) für eine **bessere Durchsetzung** der bestehenden Vorschriften aus, zwei Befragte (die zwei Mitgliedstaaten repräsentieren) sprachen sich für **strengere individuell angepasste nationale Vorschriften** aus und vier Befragte (die vier Mitgliedstaaten repräsentieren) für **strengere EU-weite Vorschriften**.

[67] Frage 23 der Umfrage unter den Interessenträgern: Welche Maßnahmen sind erforderlich, um die Verbraucher in solchen Fällen besser zu schützen?

Die niederländische Behörde für Verbraucher und Märkte (ACM)[68] hat im Jahr 2022 eine Verbraucherstudie auf nationaler Ebene durchgeführt. Sie kam zu dem Schluss, dass vor allem Energieverträge über Haustürgeschäfte, aber auch Lotterielose, Telefon- und Breitbandverträge sowie Spenden an Wohltätigkeitsorganisationen, vermarktet wurden. Im Rahmen der Studie wurde festgestellt, dass sich viele Verbraucher im Zusammenhang mit Haustürgeschäften zum Abschluss von Verträgen gedrängt fühlen.

Auf der Grundlage der für zehn Mitgliedstaaten erhobenen Daten lässt sich abschließend feststellen, dass nur eine relative Minderheit der Verbraucher den drei fraglichen Verkaufstechniken ausgesetzt war. Von den Verbrauchern, die diese Verkaufstechniken in der Praxis erlebt haben, berichtet jedoch ein großer Prozentsatz, dass sie unter Druck gesetzt wurden, was Bedenken hinsichtlich der Lauterkeit der von den jeweiligen Verkäufern angewandten Geschäftspraktiken aufwirft. Mehrere Mitgliedstaaten haben die neuen Regelungsoptionen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Verbraucherrechte-Richtlinie umgesetzt, um spezifische zusätzliche Vorschriften und Beschränkungen festzulegen und/oder das Widerrufsrecht der Verbraucher bei Haustürgeschäften und Werbefahrten zu stärken. Es ist noch zu früh, um Schlussfolgerungen über die Auswirkungen dieser Maßnahmen zu ziehen.

In Bezug auf **Verkaufsveranstaltungen** (Produktvorführungen) ergaben die Untersuchungen für diesen Bericht keine nachdrücklichen Forderungen der Mitgliedstaaten oder Interessenträger nach regulatorischen Maßnahmen. Die Situation der Verkaufsveranstaltungen wurde in den eingegangenen Positionspapieren (weder in den öffentlichen[69] noch in den gezielten Konsultationen) nicht als wichtiges Thema genannt. Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken ermöglicht es den Mitgliedstaaten, die unlauteren Praktiken im Rahmen von Verkaufsveranstaltungen einzudämmen, indem sie die allgemeinen Bestimmungen gegen irreführende und aggressive Praktiken sowie die spezifischen einschlägigen Verbote der Schwarzen Liste anwenden.

10. Transparenz bei Online-Suchanfragen

Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurde die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (Artikel 7 Absatz 4a) um die Anforderung ergänzt, **die Verbraucher über die Hauptparameter für die Festlegung des Rankings der Ergebnisse von Online-Suchanfragen im Bereich der Beziehungen zwischen Unternehmen und Verbrauchern zu informieren**. Damit wird die parallel bestehende Verpflichtung ergänzt, die mit der Platform-to-Business-Verordnung[70] im Bereich der Beziehungen zwischen Unternehmen eingeführt wurde. Gemäß der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken gelten diese Anforderungen für Online-Marktplätze und Vergleichsinstrumente, die es Verbrauchern ermöglichen, nach Produkten zu suchen, die von Dritten angeboten werden (d. h. von anderen Gewerbetreibenden, aber auch von Verbrauchern,

[68] Abrufbar unter https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-reveals-doorstep-selling-major-nuisance-consumers.

[69] Öffentliche Konsultation zum Thema „Digitale Fairness – Eignungsprüfung des EU-Verbraucherrechts“, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/public-consultation_de.

[70] Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 57). Unter anderem werden in der Platform-to-Business-Verordnung Transparenzanforderungen an Online-Plattformen und Suchmaschinen hinsichtlich der Ranking-Kriterien in ihren Beziehungen zu gewerblichen Nutzern festgelegt.

die Waren und Dienstleistungen auf Plattformen anbieten, die Verkäufe zwischen Verbrauchern vermitteln). Eine ähnliche Anforderung ist auch in der Verbraucherrechte-Richtlinie (Artikel 6a) enthalten, die nur für Online-Marktplätze gilt. Darüber hinaus wurde in Anhang I der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (Nummer 11a) ein spezielles Verbot von nicht offengelegter Werbung für Produkte in Suchergebnissen aufgenommen.

Darüber hinaus wird im Gesetz über digitale Dienste im Falle von Empfehlungssystemen mehr Transparenz in den Geschäftsbedingungen über die wichtigsten verwendeten Parameter sowie Informationen und Funktionen hinsichtlich der Möglichkeiten für Verbraucher, diese Parameter zu ändern oder zu beeinflussen, gefordert. Mit dem Gesetz über digitale Dienste werden Online-Plattformen außerdem verpflichtet, allen betroffenen Nutzern eine klare und spezifische Begründung für Beschränkungen der Sichtbarkeit bestimmter vom Nutzer bereitgestellter Informationen, einschließlich der Entfernung von Inhalten, der Sperrung des Zugangs zu Inhalten oder der Herabstufung von Inhalten, zur Verfügung zu stellen. Für sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen wird im Gesetz über digitale Dienste gefordert, dass mindestens eine nicht-personalisierte Empfehlungsoption zur Verfügung steht.

In Bezug auf die **Wahrnehmung der Transparenz des Online-Rankings durch die Verbraucher** lag der Prozentsatz der Verbraucher, die angaben, dass sie die Ranking-Methode der Suchergebnisse zumindest „manchmal“ nicht verstehen konnten, gemäß dem Verbraucherbarometer 2023 bei 52 % (im Vergleich zu 54 % gemäß Verbraucherbarometer 2021). Nach der Verbraucherumfrage für die Begleitstudie war es für 21 % der Verbraucher beim Betrachten der Suchergebnisse („häufig“ oder „meistens“) nicht einfach, Informationen über die für das Ranking dieser Suchergebnisse verwendeten Parameter zu finden, während weitere 27 % der Verbraucher angaben, dass sie es „manchmal“ für schwierig hielten, auf diese Informationen zuzugreifen. In Bezug auf bezahlte Werbung oder die Platzierung in Suchergebnissen ergibt sich aus dem Verbraucherbarometer 2023, dass 75 % der Verbraucher versteckte Werbung in Suchergebnissen zumindest „manchmal“ wahrgenommen haben (gegenüber 78 % im Verbraucherbarometer 2021).

Im Rahmen der Begleitstudie wurde eine **Prüfung zur Einhaltung der Anforderungen** durchgeführt, um die **Informationen für Verbraucher** über Ranking-Parameter für Suchergebnisse und die **Transparenz bezahlter Werbung/Platzierungen** auf 85 Websites und Apps in zehn Mitgliedstaaten zu beurteilen.

Die Ergebnisse zeigen, dass nur auf 35 % der Websites (30 von 85 Websites) die Verbraucher über die **Parameter** informiert wurden, **die das Standard-Ranking der Suchergebnisse beeinflussen**. Bei der Darstellung der Informationen über das Ranking der Ergebnisse waren sie im Allgemeinen klar, aber auf die Erläuterung der allgemeinen Grundsätze beschränkt (d. h., dass das Ranking auf der Produktsuche, der Beliebtheit der Produkte oder der von den Partnern erhaltenen Vergütung beruht). Diese Ergebnisse stimmen weitgehend mit den Ergebnissen der früheren Studie über die Einhaltung der Anforderungen an die Transparenz des Rankings durch Online-Plattformen in ihren Beziehungen zu gewerblichen Nutzern, die für den Bericht des Jahres 2023 der Kommission über die Platform-to-Business-Verordnung erstellt wurde, überein. Die Studie ergab, dass nur ein Drittel aller allgemeinen Geschäftsbedingungen der überprüften Online-Plattformen

Informationen zu den wichtigsten Ranking-Parametern enthielten, und selbst in diesen Fällen waren die Beschreibungen eher allgemein gehalten.[71]

Die Suchergebnisse enthielten in einem Fünftel der Fälle (19,7 % der Suchanfragen, auf 15 von 85 Websites) Spitzenergebnisse, die als **bezahlte Platzierungen (Werbeanzeigen)** angezeigt wurden. In den meisten dieser Ergebnisse wurde die bezahlte Werbeanzeige oder Platzierung als „gesponsert" (37,7 %) oder als „Werbeanzeige" (33,3 %) gekennzeichnet. Zu den anderen Identifizierungsmethoden gehörten ein Symbol oder ein Link zum Anklicken, mit dem Nutzer entweder auf eine andere Seite mit Informationen weitergeleitet werden, oder ein Text, aus dem hervorgeht, dass das Ergebnis gesponsert wurde, wenn die Maus über dem Symbol bewegt wurde (26,1 % der Fälle).

Was die Durchsetzung der Kennzeichnung von bezahlten Werbeanzeigen auf EU-Ebene betrifft, so hat sich TikTok im Anschluss an die koordinierte Aktion im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz im Jahr 2022 verpflichtet, bezahlte Werbung in Videos mit einem neuen Label zu kennzeichnen, das auf seine Wirksamkeit getestet werden soll.[72]

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Daten, die durch die Verbraucherumfrage und die Prüfung zur Einhaltung der Anforderungen auf einer Auswahl von Websites erhoben wurden, sowie die Verbraucherbarometer zeigen, dass die Transparenz der Ranking-Parameter der Suchergebnisse verbessert werden muss. Darüber hinaus müssen die Anbieter von Online-Suchfunktionen, die Werbeanzeigen oder bezahlte Platzierungen in den Suchergebnissen enthalten, sicherstellen, dass diese für die Verbraucher deutlich sichtbar und leicht von den anderen Ergebnissen zu unterscheiden sind.

11. Verbraucherbewertungen

Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken enthält eine besondere Transparenzanforderung (Artikel 7 Absatz 6), wonach Gewerbetreibende, die Bewertungen zugänglich machen, **die Verbraucher darüber informieren müssen, ob und wie sie sicherstellen, dass die veröffentlichten Bewertungen von Verbrauchern stammen, die das Produkt tatsächlich verwendet oder erworben haben**. Außerdem wurden in Anhang I spezielle Verbote irreführender Praktiken aufgenommen (Nummern 23b und 23c). In diesen Bestimmungen sollte der Begriff „Bewertungen" weit ausgelegt werden, sodass nicht nur Textnachrichten abgedeckt werden, sondern beispielsweise auch „Sternklassifizierungen" und ähnliche Instrumente, mit denen Verbraucher ihre Meinung über ein Produkt oder die Leistung eines Gewerbetreibenden zum Ausdruck bringen.

Eine große Herausforderung im Bereich der Bewertungen betrifft **die Maßnahmen, die Gewerbetreibende**, die Verbraucherbewertungen zugänglich machen, insbesondere Online-Vermittler (z. B. Online-Marktplätze und spezielle Bewertungsplattformen), **ergreifen müssen**, um der neuen Nummer 23b des Anhangs I zu entsprechen. Hiernach ist die Behauptung, dass Bewertungen eines Produkts von Verbrauchern stammen, die das Produkt tatsächlich verwendet oder erworben haben, ohne dass angemessene und verhältnismäßige Schritte unternommen wurden, um zu prüfen, ob die Bewertungen wirklich von solchen Verbrauchern stammen, untersagt. Nach dieser Bestimmung **müssen Gewerbetreibende, die sich dafür entscheiden, die**

[71] Bericht der Kommission über die erste vorläufige Überprüfung der Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150, COM(2023) 525.
[72] Weitere Informationen: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_3823.

von ihnen zur Verfügung gestellten Bewertungen als Verbraucherbewertungen darzustellen, Maßnahmen ergreifen, die – ohne eine allgemeine Verpflichtung zur Überwachung oder Tatsachenfeststellung zu begründen (siehe Artikel 8 des Gesetzes über digitale Dienste) – die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass diese Bewertungen die tatsächlichen Nutzererfahrungen widerspiegeln. Einerseits beinhaltet diese Anforderung Mindestverpflichtungen, die alle Gewerbetreibenden erfüllen müssen, die Verbraucherbewertungen zugänglich machen. So werden beispielsweise nur Bewertungen von Nutzern zugelassen, die entweder das betreffende Produkt erworben haben, oder in Fällen, in denen der Gewerbetreibende, der die Bewertungen zugänglich macht, keinen Einfluss auf die zugrunde liegenden Transaktionen hat, von den Nutzern der Nachweis erbracht wird, dass sie das Produkt verwendet haben. Andererseits bedeutet das Element „angemessen und verhältnismäßig" dieser Anforderung, dass diese Gewerbetreibenden verpflichtet sind, **zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um gefälschte Bewertungen zu verhindern und zu entfernen, die ihrem Geschäftsmodell und den festgestellten Risiken angemessen sind** (z. B. wenn sie das Ziel von Agenturen sind, die das Verfassen gefälschter Bewertungen anbieten, siehe unten). Solche Maßnahmen können beispielsweise den Einsatz digitaler und künstlicher Intelligenz umfassen, um die Bewertungen zu analysieren und die gefälschten Bewertungen zu unterbinden.

Bei Online-Vermittlern stellen gefälschte Bewertungen illegale Inhalte dar und unterliegen den Anforderungen des Gesetzes über digitale Dienste hinsichtlich der Entfernung illegaler Inhalte. Darüber hinaus sind Online-Vermittler unter bestimmten Bedingungen von der Haftung für die Rechtswidrigkeit oder mögliche Schadensersatzansprüche im Zusammenhang mit diesen Bewertungen befreit.

Über Probleme mit der **Echtheit** von Verbraucherbewertungen wurde zum Beispiel in dem **„Sweep" über Verbraucherbewertungen**[73] berichtet, den die Behörden im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz im Jahr 2021 (d. h. vor Inkrafttreten der Richtlinie zur Modernisierung) durchgeführt haben. Fast zwei Drittel der analysierten Online-Shops, Marktplätze, Buchungswebsites, Suchmaschinen und Preisvergleichsdienste ließen Zweifel an der Zuverlässigkeit der Bewertungen aufkommen.

Gemäß dem Verbraucherbarometer 2023 **haben** 69 % der **Verbraucher** zumindest „manchmal" **Bewertungen gesehen**, die nicht echt zu sein schienen (im Vergleich zu 67 % im Verbraucherbarometer 2021). In Bezug auf die Transparenzpflicht für Gewerbetreibende, die Verbrauchern Bewertungen zugänglich machen, gaben in der Verbraucherumfrage für die Begleitstudie 56 % der Verbraucher an, dass sie zumindest „manchmal" keine Informationen darüber finden konnten, wie Bewertungen erhoben werden und ob das Unternehmen sicherstellt, dass die veröffentlichten Bewertungen von echten Kunden stammen.

Die Begleitstudie umfasste auch eine Analyse der **Einhaltung** der neuen Informationspflicht **durch die Gewerbetreibenden** gemäß der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken. Von 85 untersuchten Websites für elektronischen Handel und Reisen in zehn Mitgliedstaaten wurden auf 52 Websites Verbraucherbewertungen angeboten. Nur die Hälfte dieser 52 Websites stellte Informationen über die Verwendung und Verarbeitung von Bewertungen zur Verfügung. Wenn

[73] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en#ref-2021--sweep-on-online-consumer-reviews

diese Informationen verfügbar waren, wurden sie in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Website aufgeführt.[74]

Mehrere Organisationen haben Verbraucherbewertungen auf nationaler Ebene untersucht. Im Jahr 2023 führte die schwedische Verbraucheragentur einen „Sweep“[75] über Verbraucherbewertungen im Versicherungsbereich durch, der 20 Unternehmen umfasste, die Verbraucherbewertungen veröffentlicht haben. Die Verbraucheragentur kam zu dem Schluss, dass fast alle Unternehmen, die in den Sweep einbezogen wurden, nicht zusammen mit den Bewertungen angegeben hatten, ob die Bewertungen von Verbrauchern stammten, die die Produkte tatsächlich verwendet oder erworben hatten. Nach einer Studie des Verbraucherzentrale Bundesverbands (VzBv) aus dem Jahr 2023 erfüllen die meisten der 30 analysierten Anbieter die Informationsanforderungen für Online-Bewertungen nicht oder nur unzureichend.[76] In der letztgenannten Studie wurden auch Bedenken hinsichtlich der Praktiken von Website-Betreibern geäußert, die Bewertungen von externen Bewertungsportalen auf ihren Seiten einbinden, ohne den Verbrauchern Informationen über die Überprüfung der Herkunft dieser externen Bewertungen zur Verfügung zu stellen.

In Bezug auf die Durchsetzung auf EU-Ebene haben die nationalen Behörden im Jahr 2023 eine koordinierte Aktion im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zu mehreren Google-Diensten (Google Store, Google Play Store, Google-Ads und Search, Google Flights und Google Hotels) abgeschlossen, die sich unter anderem auf Praktiken im Zusammenhang mit Verbraucherbewertungen auf Google Hotels bezog. Google erklärte sich bereit, Änderungen vorzunehmen und klarzustellen, dass sie die Bewertungen auf Google Hotels nicht überprüfen.[77]

Mehrere Verbraucherschutzbehörden sind in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit Verbraucherbewertungen tätig geworden. So verhängte die niederländische Behörde für Verbraucher und Märkte (ACM) im Jahr 2022 eine Geldbuße wegen Irreführung der Verbraucher beim Verkauf verschiedener Verbraucherprodukte gegen einen Online-Shop[78]. Der Online-Shop veröffentlichte gefälschte positive Bewertungen und versteckte die negativen Bewertungen. Im Jahr 2021 ist ACM gegen Influencer vorgegangen, die gefälschte Likes und Follower verwendeten.[79] Das polnische Amt für Wettbewerbs- und Verbraucherschutz (UOKiK) ist im Jahr 2023 gegen Unternehmen vorgegangen, die sich am Verkauf falscher Verbraucherbewertungen beteiligen.[80] Ein deutsches Gericht entschied in einem Urteil aus dem Jahr 2022, dass die Gesamtzahl der in eine Durchschnittsbewertung einfließenden Bewertungen

[74] Auf den Websites konnte der Link zu den Allgemeinen Geschäftsbedingungen entweder über einen Link in der Nähe der Bewertungen oder über das allgemeine „Kleingedruckte“ der Websites aufgerufen werden (d. h. durch Scrollen zum Ende der Seite und Klicken auf den Abschnitt „AGB“).

[75] https://www.konsumentverket.se/contentassets/ce53a8b52bad4bf6b0e9138487ab4302/pm---granskning-av-konsumentrecensioner-pa-forsakringsomradet.pdf

[76] https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/online-bewertungen-null-sterne-beim-marktcheck

[77] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_de#google

[78] https://www.acm.nl/en/publications/acm-fines-online-store-trendx-having-misled-consumers

[79] https://www.acm.nl/en/publications/influencers-stop-using-fake-likes-and-fake-followers-following-warning-issued-acm

[80] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=20066

und der Zeitraum, in dem die Bewertungen abgegeben wurden, „wesentliche Informationen“ im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken darstellen.[81]

Viele Probleme im Zusammenhang mit Bewertungsbetrug ergeben sich aus dem Vorgehen von **Agenturen, die das Verfassen gefälschter Bewertungen anbieten**, d. h. spezialisierten illegalen Unternehmen, die (insbesondere in sozialen Netzwerken) die Veröffentlichung gefälschter Bewertungen durch Nutzer (die tatsächliche Nutzer oder Käufer der betreffenden Produkte sein können) zum Vorteil von Unternehmen organisieren. Ziel dieser Agenturen ist es, dass die Unternehmen sie beauftragen, das Unternehmen auf Online-Marktplätzen oder in speziellen Bewertungstools zu bewerben. Darüber hinaus gibt es Berichte über Bewertungsagenturen, die den Unternehmen anbieten, die Abgabe gefälschter positiver Bewertungen auf Bewertungsportalen zu organisieren und dann gegen diejenigen, die dies ablehnen, Vergeltungsmaßnahmen ergreifen, indem sie die Veröffentlichung von gefälschten negativen Bewertungen organisieren. Einige der in der EU betroffenen Unternehmen berichteten, dass sie Strafanzeige erstatten und private Durchsetzungsmaßnahmen gegen die Agenturen ergreifen, die gefälschte Bewertungen anbieten. Eine weitere Herausforderung in diesem Bereich sind KI-generierte Bewertungen, die schwieriger zu erkennen sein könnten.

Neben den Durchsetzungsmaßnahmen haben einige Mitgliedstaaten **Leitlinien herausgegeben**, die zur Sensibilisierung für die in diesem Bereich geltenden Vorschriften beitragen.[82]

Die Kommission fördert auch **freiwillige Maßnahmen von Marktteilnehmern**. Im November 2023 unterzeichneten elf in der EU tätige Online-Plattformen (Allegro, AliExpress, Amazon, bol.com, CDiscount, eBay, eMAG, Etsy, Joom, Rakuten France und Wish) die Verpflichtungserklärung zum Verbraucherschutz. Die freiwilligen Selbstverpflichtungen gelten ab Juli 2024 und umfassen Maßnahmen, um Verbraucherbewertungen transparenter und zuverlässiger zu machen, z. B. die für Nutzer klare Darstellung von geförderten Bewertungen.[83] Die Unterzeichner werden alle sechs Monate über die Umsetzung der Verpflichtungen berichten. Speziell für Beherbergungsbetriebe bereitet die Kommission außerdem einen Verhaltenskodex für Online-Rezensionen und -Bewertungen vor. Es wird erwartet, dass dieser die Kohärenz bei der Bereitstellung hochwertiger Beherbergungsdienstleistungen erhöht und die Vergleichbarkeit und Transparenz für Verbraucher in der gesamten EU verbessert.[84]

---

[81] Die Rechtssache betraf eine Beklagte, die eine Website betrieb, auf der die Dienste von Immobilienmaklern angeboten wurden. Sie warb damit, dass ihre Kunden ihre Immobilienmakler im Durchschnitt mit 4,7 von 5 möglichen Sternchen bewertet hatten, ohne weitere Angaben dazu zu machen. Abrufbar unter Hamburg - 315 O 160/21 | LG Hamburg 15. Zivilkammer | Urteil | Wettbewerbsverstoß im Internet: Irreführung bei Werbung mit Kundenbewertungen in einem ... (landesrecht-hamburg.de).

[82] Beispielsweise Belgien (https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/guidelines-avis-en-ligne.pdf).

[83] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-protection-pledge_en?prefLang=bg#:~:text=The%20Consumer%20Protection%20Pledge%20sets,and%20Digital%20Consumer%20Rights%20Commitments

[84] Der Verhaltenskodex für Online-Rezensionen und -Bewertungen für Beherbergungsbetriebe ist eine Empfehlung in der „Study on the feasibility of possible initiatives at EU level and establishment of a multistakeholder platform on quality of tourism accommodation“ (Studie über die Durchführbarkeit möglicher Initiativen auf EU-Ebene und die Einrichtung einer Multi-Stakeholder-Plattform zur Qualität der Beherbergung von Touristen). Zusammenfassung (in englischer Sprache) abrufbar unter https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/957eef55-24e8-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass **die Herausforderungen mit gefälschten Bewertungen, ob „positiv“ oder „negativ“, zunehmen**. Gewerbetreibende, die Bewertungen zugänglich machen, die sie als Verbraucherbewertungen ausgeben, müssen mehr in die Unterbindung gefälschter Bewertungen investieren. Dies gilt insbesondere für Gewerbetreibende, die den illegalen Aktivitäten von Agenturen ausgesetzt sind, die das Verfassen gefälschter Bewertungen anbieten. Online-Plattformen müssen sich auch an die Vorschriften des Gesetzes über digitale Dienste halten, um illegale Inhalte zu unterbinden. Gewerbetreibende, die Bewertungen zugänglich machen, müssen auch gegenüber den Verbrauchern transparent sein, damit die Verbraucher ein ausgewogenes und realistisches Verständnis der Bedingungen, unter denen Bewertungen erhoben werden, sowie der Grenzen hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit erhalten. Die nationalen Durchsetzungsbehörden sollten diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit widmen und gegebenenfalls das System der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz nutzen, insbesondere im Hinblick auf die illegalen Aktivitäten von Agenturen, die das Verfassen gefälschter Bewertungen anbieten, und die eindeutig gegen die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken verstoßen. In dieser Hinsicht ist die Zusammenarbeit mit der Industrie wichtig.

12. Transparenz der Marktplätze hinsichtlich der Vertragsparteien

Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurden der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe f) und der Verbraucherrechte-Richtlinie (Artikel 6a Absatz 1 Buchstabe b) neue Bestimmungen zur Transparenz hinsichtlich der Vertragspartner auf Online-Marktplätzen hinzugefügt. Die Anbieter von Online-Marktplätzen sind verpflichtet, Verbraucher über den Status von Dritten, die Waren, Dienstleistungen oder digitale Inhalte anbieten, zu informieren. Zudem haben sie Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, ob Verbraucherschutzvorschriften Anwendung finden und welcher Unternehmer (Drittanbieter oder Online-Marktplatz) für die Gewährleistung der Verbraucherrechte im Zusammenhang mit dem Vertrag (wie die Lieferung der Waren oder das Widerrufsrecht) verantwortlich ist.

Darüber hinaus verpflichtet das Gesetz über digitale Dienste Online-Marktplätze dazu, Informationen über die Identität des Unternehmers einzuholen, sich nach besten Kräften um eine Prüfung zu bemühen, ob die Informationen zuverlässig und vollständig sind, diese Informationen Verbrauchern und erforderlichenfalls Behörden diese Informationen auf Anfrage zur Verfügung zu stellen sowie die Vertragsbeziehungen mit Unternehmern, die unrichtige oder unvollständige Informationen bereitstellen, auszusetzen (die sogenannten „Know-Your-Business-Customer“-Regeln (Kenne deinen Kunden)).

Im Rahmen der Prüfung zur Einhaltung der Anforderungen und der Verbraucherumfrage im Rahmen der Begleitstudie sowie des Verbraucherbarometers 2023 wurde untersucht, ob Unternehmer diese Transparenzanforderung einhalten und wie die Verbraucher die Transparenz auf den Märkten wahrnehmen.

In Bezug auf die **Wahrnehmung der Verbraucher** gaben im Verbraucherbarometer 2023 von den befragten Verbrauchern 7 % an, dass sie Probleme hatten, nachdem sie ein Produkt auf einem Online-Marktplatz erworben und festgestellt hatten, dass es von einer Privatperson und nicht von einem professionellen Verkäufer erworben wurde. In der Verbraucherumfrage, die für die Begleitstudie durchgeführt wurde, empfanden 47 % der Verbraucher beim Online-Einkauf

zumindest manchmal Unklarheit darüber, wer der Verkäufer ist und wer für die Lieferung ihrer Produkte verantwortlich ist, während 35 % angaben, dass sie selten oder nie auf diese Unklarheit gestoßen seien.

Bei der **Prüfung zur Einhaltung der Anforderungen** von 50 Online-Marktplätzen in zehn Mitgliedstaaten im Rahmen der Begleitstudie wurden auch Fragen der Transparenz für Verbraucher in Bezug auf Vertragspartner untersucht (insgesamt 212 bewertete Produkte). In 65,6 % der Fälle waren auf der Seite mit den Suchergebnissen Informationen darüber verfügbar, ob der Verkäufer der Marktplatz selbst oder eine andere Partei war. Auf der Produktseite stieg der Anteil der Produkte, die einen Hinweis auf den Händler enthielten, auf 85 % der Produkte auf 46 Websites, was auf ein recht hohes Maß an Transparenz hindeutet. Darüber hinaus waren in diesen Prüffällen die Informationen über den Status des Verkäufers – gewerblich oder privat – in 65 % der Fälle klar und für die Forscher leicht zu erkennen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Untersuchung der Online-Marktplätze zeigt, dass diese die neue Informationspflicht über den Status der Drittanbieter in erheblichem Umfang umgesetzt haben. Der Anteil der Verbraucher, die angaben, Probleme gehabt zu haben, weil sie den nicht-gewerblichen Status des Verkäufers nicht erkannt hatten, ist relativ gering. Gleichzeitig weisen viele Online-Käufer darauf hin, dass sie sich über die Identität des Verkäufers und die Modalitäten ihrer Transaktion unsicher waren.

13. Personalisierte Preisgestaltung

Die Unternehmer können den Preis ihrer Angebote für bestimmte Verbraucher oder bestimmte Verbrauchergruppen auf der Grundlage automatisierter Entscheidungsfindung oder Erstellung von Profilen der Verbraucher personalisieren. Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurde in die Verbraucherrechte-Richtlinie eine neue Informationspflicht für Unternehmer aufgenommen, wonach sie Verbraucher, die online einkaufen, darüber informieren müssen, dass der Preis auf der Grundlage einer automatisierten Entscheidungsfindung personalisiert wurde (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe ea). Diese Transparenzanforderung am Verkaufsort ergänzt die Datenschutz-Grundverordnung[85], in der die Vorschriften für die zugrunde liegende Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten festgelegt sind.

Die Erkenntnisse über die Praxis der personalisierten Preisgestaltung sind noch am Anfang. In den Studien der Kommission aus den Jahren 2018 und 2022[86] wurden keine einheitlichen und systematischen Belege für eine personalisierte Preisgestaltung oder Angebote gefunden. Im Rahmen der Studie des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2022 zur personalisierten Preisgestaltung wurde festgestellt, dass die empirischen Belege zum Umfang der personalisierten Preisgestaltung nicht schlüssig sind.[87] Untersuchungen von Verbraucherorganisationen haben

[85] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

[86] Studie zur Personalisierung 2018, Studie zu „Dark Patterns“ 2022, abrufbar unter https://commission.europa.eu/publications/consumer-market-study-online-market-segmentation-through-personalised-pricingoffers-european-union_en und https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en.

[87] Siehe S. 12 der Studie, (in englischer Sprache) abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734008/IPOL_STU(2022)734008_EN.pdf.

Belege für Preispersonalisierung in den Bereichen Online-Dating, Beherbergung und Fluggesellschaften gefunden.[88]

Die jüngsten Verbraucherumfragen liefern zusätzliche Informationen über die **Wahrnehmung der Verbraucher** im Hinblick auf die personalisierte Preisgestaltung. In der Verbraucherumfrage für die Begleitstudie wurden Teilnehmer nach ihren Erfahrungen der letzten zwölf Monate gefragt, die sie mit einem Rabatt oder einem Preis gemacht haben, der ihnen auf einer Website oder per E-Mail als „personalisiert" dargestellt wurde. Etwa die Hälfte (55 %) der Befragten hatte das Gefühl, dass sie diese Art der Personalisierung zumindest „manchmal" erlebt hätten. Im Rahmen des Verbraucherbarometers 2023 wurden die Verbraucher zu ihren Erfahrungen beim Online-Einkauf in den vergangenen zwölf Monaten befragt, insbesondere im Hinblick darauf, wie oft sie unterschiedliche Preise für Waren oder Dienstleistungen im Vergleich zu ihren Bekannten festgestellt haben. Die Ergebnisse zeigten, dass 39 % der befragten Verbraucher der Meinung waren, zumindest „manchmal" mit einer solchen Situation konfrontiert gewesen zu sein (gegenüber 38 % im Verbraucherbarometer 2021).

In Bezug auf die **Einhaltung der neuen Informationspflicht durch die Unternehmer gemäß der Verbraucherrechte-Richtlinie** wurden im Rahmen der Prüfung zur Einhaltung der Anforderungen für die Begleitstudie insgesamt 207 Produkte auf 85 Websites/Apps analysiert. In keinem Fall sahen die Forscher einen ausdrücklichen Hinweis darauf, dass der Preis auf der Grundlage einer automatisierten Verarbeitung personalisiert wurde. Außerdem versuchten die Forscher, die möglichen Preisunterschiede zu ermitteln, indem sie die Website mit ihrem üblichen Browser und einem „sauberen" Browser aufriefen, bei dem die Tracker entfernt wurden.[89] Auf diese Weise stellten sie Preisunterschiede bei 10 von 85 Websites/Apps fest, d. h. bei 6 % von insgesamt 207 Produkten. Interessanterweise war in den meisten Fällen, in denen die Forscher einen Preisunterschied feststellten, die Suche mit einem Browser, der persönliche Informationen enthielt, günstiger als die Suche mit einem „sauberen" Browser, bei dem die Tracker entfernt wurden.

In Bezug auf die **Durchsetzung auf EU-Ebene** stellten die nationalen Behörden bei der von der niederländischen Behörde geleiteten koordinierten Aktion im Jahr 2022 im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz hinsichtlich des Online-Marktplatzes Wish.com fest, dass nicht klar war, ob und wie der Unternehmer die Preispersonalisierung anwendete. Wish hat beschlossen, seine personalisierten Preisgestaltungsmethoden in der EU einzustellen.[90] Nach einem Dialog mit der Kommission und den nationalen Verbraucherschutzbehörden im Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz hat sich Tinder im Jahr 2024 verpflichtet, die Verbraucher darüber zu informieren, dass Preisnachlässe, die für kostenpflichtige Dienste angeboten werden, mittels automatisierter Verfahren personalisiert

[88] „Each Consumer a Separate Market? – BEUC position paper on personalised pricing" des Jahres 2023, (Jeder Verbraucher ein eigenständiger Markt? – Positionspapier des BEUC zur personalisierten Preisgestaltung) (in englischer Sprache) abrufbar unter https://www.beuc.eu/position-papers/each-consumer-separate-market-beuc-position-paper-personalised-pricing.

[89] Die erste Suche wurde von den Forschern mit ihrem üblichen Browser durchgeführt, während sie bei den Konten und Websites angemeldet waren, die sie regelmäßig nutzen. Für die zweite „saubere" Suche nutzten die Forscher ein VPN, mit dem sie im selben Land lokalisiert wurden. Sie stellten sicher, dass sie bei allen Konten abgemeldet waren und führten die Suche mit einem Browser durch, den sie nie benutzen und den sie vor jeder Suchanfrage von Cookies bereinigten.

[90] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_de#aliexpress-und-wish

werden.[91] Abgesehen von diesen koordinierten Aktionen haben die Mitgliedstaaten bisher keine weiteren Durchsetzungsmaßnahmen im Hinblick auf die Informationsanforderungen der Verbraucherrechte-Richtlinie zur personalisierten Preisgestaltung angekündigt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Verkäufer in der EU offenbar nicht angeben, dass ihre Preisangebote auf einer automatisierten Verarbeitung des Profils der Zielkunden basieren. Dies schließt natürlich nicht aus, dass eine solche Preispersonalisierung stattfindet. Außerdem nehmen die Verbraucher Preisunterschiede wahr, die auf einer automatisierten Verarbeitung basieren könnten und somit der neuen Verbraucherrechte-Richtlinie unterliegen. Die für diesen Bericht durchgeführte Prüfung in kleinem Maßstab deutet darauf hin, dass die Preispersonalisierung bei einigen Unternehmen vorkommen könnte. Diese Ergebnisse lassen jedoch keine allgemeinen Schlussfolgerungen zu, auch nicht hinsichtlich der Vor- oder Nachteile dieser Praxis für die betroffenen Verbraucher.

14. Wiederverkauf von Eintrittskarten für Veranstaltungen an Verbraucher, wenn der Gewerbetreibende diese Eintrittskarten unter Verwendung automatisierter Verfahren erworben hat

Scalper-Bots können eingesetzt werden, um Produkte mit hoher Nachfrage automatisch zu kaufen und sie zu einem höheren Preis weiterzuverkaufen. Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurde die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken in Anhang I um eine neue Nummer 23a[92] ergänzt, die den Wiederverkauf von Eintrittskarten für Kultur- und Sportveranstaltungen an Verbraucher untersagt, wenn der Gewerbetreibende diese unter Verwendung spezieller Software („Bots“) erworben hat, die dazu dient, technische Beschränkungen zu umgehen. Weitere Bestimmungen der Richtlinie zur Modernisierung sind auch für Marktplätze für Eintrittskarten aus zweiter Hand relevant, z. B. die neue Anforderung (in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Verbraucherrechte-Richtlinie) für Online-Marktplätze, die Verbraucher darüber zu informieren, ob es sich bei der Person, die die Eintrittskarten verkauft, um einen Gewerbetreibenden oder einen Verbraucher handelt.

Veranstalter beschweren sich über die Praktiken von Wiederverkäufern und Wiederverkaufsplattformen, die die Preise für Eintrittskarten in die Höhe treiben. Wiederverkaufsplattformen hingegen sind darüber besorgt, dass Erstverkäufer auf den Märkten zum Wiederverkauf aus zweiter Hand drängen und den Weiterverkauf von Eintrittskarten über konkurrierende Plattformen für den Wiederverkauf aus zweiter Hand behindern. Das neue Verbot der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken findet Anwendung, wenn Erstverkäufer von Eintrittskarten technische Maßnahmen ergriffen haben, um den massenhaften Erwerb ihrer Eintrittskarten zum Zwecke des Weiterverkaufs zu beschränken. Es kann nur durchgesetzt werden, wenn die Erstverkäufer den illegalen Erwerb von Eintrittskarten aufdecken und melden. In der Begleitstudie wurden keine Beispiele für Rechtsprechung und Durchsetzungsmaßnahmen ermittelt, die bisher von nationalen Behörden oder privaten Organisationen gegen

[91] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_1344

[92] Dieses Verbot gilt unbeschadet anderer nationaler Maßnahmen zum Schutz der berechtigten Interessen der Verbraucher und zur Wahrung der Kulturpolitik und des Zugangs zu Veranstaltungen, etwa die Regulierung der Weiterverkaufspreise für Eintrittskarten. Einige Mitgliedstaaten, z. B. Irland, haben diesbezüglich besondere Vorschriften erlassen.

Wiederverkäufer von Eintrittskarten für Veranstaltungen ergriffen wurden, die unter Verwendung von Scalper-Bots erworben wurden.

In Bezug auf die Praktiken des Weiterverkaufs von Tickets im Allgemeinen hat sich Viagogo, ein Online-Marktplatz für den Verkauf von Eintrittskarten aus zweiter Hand für Live-Veranstaltungen, infolge eines Dialogs mit der Kommission und den nationalen Verbraucherschutzbehörden in **einer koordinierten Aktion im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz** im Jahr 2024 verpflichtet, Verbraucher besser über die Bedingungen des Weiterverkaufs von Eintrittskarten zu informieren.[93] Es gab auch einige Berichte über nationale Fälle im Zusammenhang mit (unlauteren) Praktiken beim Wiederverkauf von Eintrittskarten.[94]

Gemäß **der Verbraucherumfrage**, die für die Begleitstudie durchgeführt wurde, gaben 33 % der Verbraucher an, dass sie zumindest „manchmal" eine Situation erlebt haben, in der sie eine Eintrittskarte für eine Veranstaltung erwerben wollten, aber nur Karten von Zweitverkäufern zu einem höheren Preis zur Verfügung standen.[95] Die Hälfte der Befragten hatte eine solche Situation nicht erlebt oder konnte sich nicht daran erinnern, sie erlebt zu haben. Im Verbraucherbarometer 2023 gaben 21 % der Verbraucher bei der Beantwortung einer allgemeineren Frage zu Wiederverkaufspraktiken, die sich nicht auf Eintrittskarten für Veranstaltungen beschränkten, an, dass sie zumindest „manchmal" ein neues Produkt zu einem höheren Preis bei einem Wiederverkäufer erworben haben, weil es auf der offiziellen Website der Marke ausverkauft war.

Im Rahmen der **gezielten Konsultation im Zusammenhang mit der Begleitstudie** wiesen mehrere Interessenträger auf Probleme beim Weiterverkauf von Eintrittskarten im Allgemeinen hin und schlugen zusätzliche Regulierungsmaßnahmen vor, wie die Verpflichtung der Wiederverkäufer, zusätzliche Informationen offenzulegen (z. B. den ursprünglichen Nennwert der Eintrittskarte, etwaige zusätzliche Gebühren oder Entgelte und den Sitzplatz), sowie die Festlegung von Beschränkungen für die Weiterverkaufspreise (z. B. nicht mehr als der ursprüngliche Verkaufspreis der Eintrittskarte oder die Auferlegung einer Obergrenze).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Änderung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken durch die Richtlinie zur Modernisierung einen besonderen Aspekt des Weiterverkaufs von Eintrittskarten betrifft, der bisher noch nicht konkret durchgesetzt wurde. Die praktische Anwendung erfordert eine enge Zusammenarbeit und das Interesse der Erstverkäufer, den massenhaften Erwerb von Eintrittskarten zum Zweck des Weiterverkaufs einzudämmen. Die Durchsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und gegebenenfalls auch der Verbraucherrechte-Richtlinie ist nach wie vor von großer Bedeutung für die umfassenderen Fragen im Zusammenhang mit dem Weiterverkauf von Eintrittskarten, beispielsweise die Bekämpfung irreführender Informationen oder die Unterlassung von Informationen über die Art des Weiterverkaufsangebots.

[93] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_de#viagogo

[94] Zum Beispiel die Durchsetzungsmaßnahmen gegen ein Unternehmen für den Wiederverkauf von Eintrittskarten in Frankreich, berichtet unter https://www.prodiss.org/sites/default/files/atoms/files/presse_release_prodiss_gsc_20220203.pdf.

[95] Frage 5.1 der Verbraucherumfrage: Haben Sie in den vergangenen zwölf Monaten beim Erwerb oder beim Versuch des Erwerbs von Produkten oder Dienstleistungen im Internet, einschließlich digitaler Inhalte/Dienstleistungen/Abonnements, die folgenden Situationen erlebt?

15. Telefongespräche zum Grundtarif bei Personenbeförderungsleistungen

Artikel 21 der Verbraucherrechte-Richtlinie schützt Verbraucher vor zusätzlichen Gebühren, wenn sie den Unternehmer im Zusammenhang mit einem geschlossenen Vertrag anrufen müssen. Für solche Anrufe darf der Verbraucher nicht mehr als den „Grundtarif" zahlen müssen.[96] Mit der Richtlinie zur Modernisierung wurde der Anwendungsbereich von Artikel 21 erweitert, der nun auch für Personenbeförderungsleistungen gilt.

Die **Prüfung zur Einhaltung der Anforderungen** für die Begleitstudie liefert einige Einblicke in die Einhaltung dieser Anforderung durch überprüfte Unternehmer. Untersucht wurden die Arten von Telefonnummern, die von den Personenbeförderungsunternehmen (Fluggesellschaften, Bus- und Bahnunternehmen sowie Ticketvermittler, insgesamt 50 Websites) verwendet werden, d. h. ob es sich um normale Festnetz-/Mobilfunknummern, gebührenpflichtige Nummern oder solche mit kurzen bzw. gebührenfreien Nummern handelt. Insgesamt ergab die Prüfung, dass die meisten Hotlines der untersuchten Websites (69 %) einen normalen Inlandstarif (d. h. normale Festnetz-/Mobilfunktarife) anwendeten, ein Viertel bot einen gebührenpflichtigen Telefondienst an (in den meisten dieser Fälle wurden die Kosten den Verbrauchern transparent mitgeteilt) und etwa 6 % boten eine gebührenfreie Telefonnummer an. Darüber hinaus bezogen sich in diesen Prüfungsfällen die gebührenpflichtigen Nummern in der Regel auf andere Dienstleistungen als die vom Verkehrsunternehmen angebotenen nachvertraglichen Verbraucherdienste (z. B. Verkauf).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die bisher vorliegenden Erkenntnisse darauf hindeuten, dass die Personenbeförderungsunternehmen die neue Anforderung weitgehend erfüllt haben.

16. Schlussfolgerungen

Dieser Bericht spiegelt die Ergebnisse der Konsultationen und Datenerhebungen zur Umsetzung der Richtlinie zur Modernisierung sowie die Erfahrungen mit ihrer Anwendung und Durchsetzung in dem relativ kurzen Zeitraum seit ihrem Inkrafttreten wider.

In Bezug auf die **Umsetzung** sind die Ergebnisse recht ermutigend. Die meisten Bestimmungen wurden relativ unkompliziert und in vielen Fällen wortwörtlich in nationales Recht umgesetzt. Die festgestellten Probleme betreffen vor allem Bestimmungen, die eine komplexere Einbindung in den nationalen Rechtsrahmen erforderten, insbesondere die Vorschriften über Sanktionen für Verstöße und Rechtsbehelfe für Verbraucher im Falle unlauterer Geschäftspraktiken.

Dieser Bericht konzentrierte sich auf die wichtigsten spezifischen Themenbereiche, die Gegenstand der Richtlinie zur Modernisierung sind. Dabei wurden die verfügbaren Erkenntnisse dargelegt und Schlussfolgerungen zu diesen spezifischen Bereichen gezogen, soweit dies zum

[96] Wie der EuGH in der Rechtssache C-568/15, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V./comtech GmbH, klargestellt hat, bedeutet der Begriff „Grundtarif", dass die Kosten eines auf einen geschlossenen Vertrag bezogenen Anrufs unter einer von einem Unternehmer eingerichteten Service-Rufnummer die Kosten eines Anrufs unter einer gewöhnlichen geografischen Festnetznummer oder einer Mobilfunknummer nicht übersteigen dürfen.

jetzigen Zeitpunkt möglich war. Der kurze Berichtszeitraum lässt keine endgültigen Schlussfolgerungen hinsichtlich der **Wirksamkeit** der mit der Richtlinie zur Modernisierung eingeführten Änderungen zu. Es gibt jedoch positive Anzeichen dafür, dass diese Änderungen, mit denen der Rechtsrahmen gestärkt wurde, zur Stärkung des Verbraucherschutzes beitragen.

Die **Erfahrungen bei der Durchsetzung**, auch wenn sie derzeit begrenzt sind, entwickeln sich zumindest in den komplexesten Bereichen mit starken direkten praktischen Auswirkungen auf Verbraucher und Unternehmer weiter, z. B. in Bezug auf Preiswerbung und Verbraucherbewertungen, unter anderem durch koordinierte Aktionen im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz. Die neuen Vorschriften über Geldbußen für Verstöße in grenzüberschreitenden Fällen, die den koordinierten Aktionen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz oder den Richtlinien über unlautere Geschäftspraktiken unterliegen, wurden dagegen nach den vorliegenden Daten in der Praxis noch nicht angewendet.

Die Umsetzung mehrerer Vorschriften der Richtlinie zur Modernisierung bedarf weiterer Aufmerksamkeit. In Bezug auf **Preiswerbung** scheinen die Märkte zusätzlich zu den Problemen bei der Umsetzung in einigen Mitgliedstaaten und der unterschiedlichen Anwendung der Ausnahmeregelung für verderbliche Waren durch die Mitgliedstaaten auf die neue Verordnung reagiert zu haben, indem sie auf Preisvergleiche umgestellt haben, wodurch neue Arten von Transparenzproblemen entstanden sind. Die Probleme mit **gefälschten Bewertungen** nehmen deutlich zu. Gewerbetreibende, die Bewertungen zugänglich machen, die sie als Verbraucherbewertungen präsentieren, insbesondere solche, die den illegalen Aktivitäten von Agenturen , die das Verfassen gefälschter Bewertungen anbieten, stark ausgesetzt sind, müssen mehr in die Unterbindung gefälschter Bewertungen investieren. Auch die Durchsetzungsbehörden sollten Bewertungen stärker in den Vordergrund stellen, unter anderem im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste.

Im Bereich der **Vermarktung von Produkten von „zweierlei Qualität“** ermöglicht die verabschiedete gesetzgeberische Lösung, die auf einer Einzelfallprüfung basiert, die Bewältigung dieses Problems unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen der Verbraucher und der Mitgliedstaaten. Es erscheint notwendig, den Schwerpunkt auf die Umsetzung und Durchsetzung der neuen Vorschriften zu legen. Die Kommission wird die Situation weiter überwachen und die grenzüberschreitende Durchsetzung im Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz erleichtern, wenn Probleme von gemeinsamem Interesse auftreten.

In Bezug auf **Verkaufsveranstaltungen** (Produktvorführungen) geben die Wahrnehmungen der Verbraucher zwar Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Lauterkeit der Geschäftspraktiken im Zusammenhang mit dieser relativ wenig genutzten Verkaufsmethode, doch zeigten die für diesen Bericht durchgeführten Konsultationen keine nachdrücklichen Forderungen nach gesetzgeberischen Maßnahmen der EU. Vielmehr sollten die bestehenden Vorschriften der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, die in vollem Umfang für Verkaufsveranstaltungen gelten, durchgesetzt werden.

Insgesamt ist es offensichtlich, dass die **Entwicklung der Online-Märkte für Verbraucher und der neuen Technologien** Herausforderungen mit sich bringt und eine genaue Überwachung

erfordert. In dieser Hinsicht ergänzt dieser Bericht die laufende Eignungsprüfung des EU-Verbraucherrechts zu digitaler Fairness, bei der die Eignung der bestehenden Verbraucherschutzvorschriften im digitalen Bereich umfassender bewertet wird. Darüber hinaus ist eine **wirksame Durchsetzung** von entscheidender Bedeutung, um das Potenzial der durch die Richtlinie zur Modernisierung vorgenommenen Änderungen voll auszuschöpfen.