

Teil 4.

Empfehlungen

Hans Schulte-Nölke, Christian Twigg-Flesner und Martin Ebers

Die folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen beruhen auf der in dieser Studie durchgeführten Analyse verschiedener rechtlicher Fragen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung verdeutlichen und bestätigen den Handlungsbedarf auf dem Gebiet des europäischen Verbraucherschutzrechtes aus mehreren Gründen.

Erstens sind die Richtlinien in vielen Fällen inkohärent und enthalten eine beträchtliche Anzahl von Unklarheiten, was ihre Umsetzung in nationales Recht und die Gewährleistung ihrer ordnungsgemäßen Anwendung durch die Gerichte erschwert. Folglich lautet die erste wesentliche Empfehlung, diese Inkohärenzen und Unklarheiten zu beseitigen und gleichzeitig bestimmte Punkte, die zur Zeit über mehrere Richtlinien verteilt geregelt sind, zusammenzufassen und anzugleichen. Dies sollten den Zugang zum europäischen Verbraucherschutzrecht vereinfachen.

Darüber hinaus hat die rechtsvergleichende Untersuchung Bereiche offen gelegt, in denen die Umsetzungsvorschriften der Mitgliedstaaten beträchtlich voneinander abweichen. In vielen Fällen liegt der Grund für diese Abweichungen darin, dass die jeweilige Richtlinie eine Regelungslücke enthält, die die Mitgliedstaaten mit einer entsprechenden nationalen Regelung zu füllen versucht haben. Viele der in dieser Studie erteilten Empfehlungen beruhen auf dieser Beobachtung. Andere Verbesserungsvorschläge zielen auf die Beseitigung der Handelshemmnisse ab, die aus den unterschiedlichen Verbraucherschutzvorschriften der Mitgliedstaaten resultieren. Diese Unterschiede beruhen hauptsächlich auf den in den Richtlinien enthaltenen Mindestharmonisierungsklauseln und Optionen, manchmal aber auch auf Regelungslücken oder einer fehlerhaften Umsetzung. Es wird empfohlen, diese Unterschiede insbesondere im Bereich der Informationspflichten, Widerrufsrechte und Formvorschriften zu beseitigen. Dies sollte den grenzüberschreitenden Handelsverkehr, insbesondere für KMUs, beträchtlich erleichtern.

A. Die Schaffung gemeinsamer Definitionen und Grundregeln für alle Verbraucherschutzrichtlinien

Bestimmte Definitionen und Instrumente des Verbraucherschutzes finden sich in allen oder zumindest einigen Verbraucherschutzrichtlinien. Neben der Definition des Verbrauchers und der jeweils anderen Vertragspartei, des Unternehmers, sind dies vor allem Informationspflichten, Widerrufsrechte und Klauseln, die die Rechte des Verbrauchers unabdingbar machen.

Die jeweiligen Vorschriften in den einzelnen Richtlinien weisen beträchtliche Unterschiede in Wortlaut, Sprachstil und Inhalt auf. Dabei scheint praktisch keiner dieser Unterschiede auf Besonderheiten einzelner Aspekte des Verbraucherschutzes, mit denen sich eine der Richtlinien befasst, zurückzugehen. Vielmehr beruht die überwiegende Mehrheit dieser Diskrepanzen einfach auf dem fragmentarischen Ansatz, der beim Erlass der Gemeinschaftsgesetzgebung über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren verfolgt wurde. Diese Widersprüche verursachen Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Anwendung des europäischen Verbraucherschutzrechts und sollten beseitigt werden. Dies würde zur Herausarbeitung eines „gemeinsamen Kerns“ innerhalb des EG-Verbraucherrechts-Acquis führen. Es wird daher empfohlen, dass die folgenden Punkte im Acquis einheitlich behandelt werden.

- Begriff des Verbrauchers
- Begriff des Unternehmers
- einige technische Definitionen wie „schriftlich“ oder „dauerhafter Datenträger“
- einige grundsätzliche Informationspflichten, die die Richtlinien, die sich auf Verträge beziehen, gemeinsam haben
- allgemeine Regeln über die Widerrufsfrist, die Ausübung des Widerrufsrechts und die Rechtsfolgen des Widerrufs
- eine Vorschrift, die die Verbraucherrechte zu zwingendem Recht macht
- die Rechte des Verbrauchers bei der Verwendung von Rechtswahlklauseln

B. Umstrukturierung des Acquis im Wege eines „horizontalen Instruments“

Ein möglicher Weg, die oben aufgeführten Elemente des EG-Verbraucherrechtsacquis in einem horizontalen Verbraucherschutzinstrument zusammenzuführen (sei es eine neue Richtlinie, sei es eine mit der (horizontal wirkenden) Verordnung 1182/71 vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine vergleichbare Verordnung), welches dann die wesentlichen Grundsätze des Verbraucherschutzrechts enthält, welche für alle relevanten Verbraucherschutzrichtlinien gelten würden.

Eine solche horizontale Maßnahme sollte darüber hinaus auch diejenigen Vorschriften der existierenden Richtlinien einschließen, die auf alle Verträge zwischen einem Unternehmer und einem Verbraucher anwendbar sind. Diese Vorschriften, die nicht nur auf einen bestimmten Vertragstyp, sondern auf alle Verträge über die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen anwendbar sind, finden sich hauptsächlich in der Klauselrichtlinie, der Haustürwiderrufsrichtlinie und der Fernabsatzrichtlinie.

Das vorgeschlagene horizontale Instrument könnte die folgende Grundstruktur haben:

Definitionen

- Definition des Verbrauchers (*wie in Teil 3.A. skizziert; insbesondere Klarstellung im Hinblick auf Mischzweckfälle*)
- Definition des Unternehmers (*wie in Teil 3.B skizziert; insbesondere Klarstellung im Hinblick auf gemeinnützige Organisationen und Klarstellung, dass auch die öffentliche Verwaltung Unternehmer sein kann*)
- Definition von „schriftlich“
- Definition von „dauerhafter Datenträger“ (*letztere im Einklang mit Art. 2 lit. f der Richtlinie 2002/65*)

Allgemeine Regelungen

- Anwendungsbereich des horizontalen Instruments
- Vorschrift, die angibt, welche Regeln Vollharmonisierungsmaßnahmen sind und welche Mindestharmonisierungsmaßnahmen (*wie unten unter Punkt IV. skizziert*).
- Klausel, die die Verbraucherrechte unabdingbar macht
- Rechte des Verbrauchers im Fall der Verwendung einer Rechtswahlklausel (oder – falls möglich – Überlassung dieser Frage an die zukünftige Rom I-Verordnung)

Allgemeine Informationspflichten (wie in Teil 3.D. skizziert; ein Regelungsvorschlag der Acquis Group ist in Vorbereitung)¹

- Vorvertragliche Informationspflichten
- Vertragliche Informationspflichten
- Formvorschriften für die Erteilung der Informationen
- Sprache, in der die Informationen zur Verfügung zu stellen sind
- Sanktionen für die Verletzung von Informationspflichten

Widerruf (wie in Teil 3.C skizziert; ein Regelungsvorschlag der Acquis Group ist in Vorbereitung)²

Widerrufsrechte

- Außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge (Haustür- und Fernabsatzgeschäfte)
- Verweis auf Widerrufsrechte, die außerhalb der horizontalen Instruments gewährt werden.

Ausübung und Rechtsfolgen des Widerrufs

- Länge der Widerrufsfrist
- Beginn und Berechnung der Widerrufsfrist
- Rechte und Pflichten während der Widerrufsfrist
- Pflicht zur Belehrung über das Widerrufsrecht
- Sanktionen für der Verletzung dieser Pflicht
- Ausübung des Widerrufsrechts
- Rechtsfolgen des Widerrufs
- Kreditverträge
- Rückwicklung des Vertrages nach erfolgtem Widerruf

Missbräuchliche Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen (wie in Teil 2.C. skizziert; ein Regelungsvorschlag der Acquis Group ist in Vorbereitung)³

- Definition
- Generalklausel
- etc.

Schließlich wäre dann noch zu erwägen, ob der verbleibende Verbraucherrechtsacquis – dies sind hauptsächlich die Verbrauchsgüterkauf-, Pauschalreise, Teilzeitwohnrechte- und die Verbraucherkreditrichtlinie (die letztere war in dieser Studie nicht zu untersuchen) aber bei-

¹ Veröffentlichung im Juni 2007; eine Vorabversion wurde der Kommission im Rahmen der Arbeiten für einen gemeinsamen Referenzrahmen im Dezember 2005 übergeben.

² Veröffentlichung im Juni 2007; eine Vorabversion wurde der Kommission im Rahmen der Arbeiten für einen gemeinsamen Referenzrahmen im April 2006 übergeben.

³ Veröffentlichung im Juni 2007; eine Vorabversion wurde der Kommission im Rahmen der Arbeiten für einen gemeinsamen Referenzrahmen im März 2006 übergeben.

spielsweise auch die spezifischen Informationspflichten im Bereich des Fernabsatzes und des Fernabsatzes von Finanzdienstleistungen – in separaten Richtlinien geregelt bleiben oder ebenfalls in die vorgeschlagene horizontale Maßnahme aufgenommen werden sollte.

Jedenfalls müsste eine solche horizontale Maßnahme auch andere Gebiete des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen, die einen Bezug zum Verbrauchervertragsrecht aufweisen, so etwa die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, die E-Commerce-Richtlinie, die Produkthaftungsrichtlinie, die Versicherungsrechtsrichtlinien, die Richtlinie über Wertpapierdienstleistungen, die Brüssel-I-Verordnung sowie die mögliche Rom-I-Verordnung.

Die Unterlassungsklagenrichtlinie, die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und die Preisangabenrichtlinie befassen sich hauptsächlich mit einer Materie, die keinen Bezug zum Vertragsrecht hat und können daher als selbständige Regelungen erhalten bleiben. Allerdings könnte der Begriff des Verbrauchers auch in diesen Vorschriften einheitlich definiert werden.

C. Fragen, die einzelne Richtlinien betreffen

Die Studie hat eine Anzahl von Widersprüchen und darüber hinaus auch Regelungslücken und Handelshemmnisse offenbart, die jeweils einzelne Richtlinien betreffen und welche im Zuge der Überarbeitung des Verbraucherrechts-Acquis in Angriff genommen werden sollten. Entsprechende Vorschläge werden jeweils am Ende der Kurzfassungen der Berichte über die einzelnen Richtlinien zusammengefasst und müssen an dieser Stelle nicht noch einmal im Detail wiedergegeben werden. Die wesentlichen Vorschläge sind:

I. Haustürgeschäfte

- Einarbeitung der Richtlinie in das horizontale Instrument
- Einschluss auch solcher Verträge, die außerhalb von Geschäftsräumen an öffentlichen Orten geschlossen werden
- einheitliche Regelungen über Widerrufsfrist, die Ausübung des Widerrufs und seine Rechtsfolgen (s. o.)

II. Pauschalreise

- Definition des „Verbrauchers“: Anpassung an eine kohärente Definition des europäischen Verbraucherschutzrechts durch Übernahme einer solchen Definition in das horizontale Instrument
- Definition des „Veranstalters“: Anpassung an eine kohärente Definition des Unternehmers durch Übernahme einer solchen Definition in das horizontale Instrument
- Erstreckung des Anwendungsbereichs auf von Reisebüros im Paket angebotene, individuell auf den Kunden zugeschnittene Reiseleistungen in Übereinstimmung mit dem *Club Tour*-Urteil des EuGH
- Klarstellung, dass Art. 5 auch einen Anspruch auf den Ersatz immaterieller Schäden, insbesondere Ersatz für entgangene Urlaubsfreuden (EuGH *Simone Leitner*), gewährt

III. Allgemeine Geschäftsbedingungen

- Übernahme der Richtlinie in das horizontale Instrument
- Definition des „Verbrauchers“: Anpassung an eine kohärente Definition des europäischen Verbraucherschutzrechts
- Definition des „Gewerbetreibenden“ (*seller or supplier*): Anpassung an eine kohärente Definition des Unternehmers
- Klarstellungen, etwa im Hinblick auf den Anwendungsbereich, die Unangemessenheitsprüfung und die Rechtsfolgen von Unangemessenheit und Intransparenz (wie in Teil 2.C skizziert)

IV. Timesharing

- Definition des „Verbrauchers“: Anpassung an eine kohärente Definition des europäischen Verbraucherschutzrechts durch Übernahme einer solchen Definition in die horizontale Maßnahme
- Definition des „Verkäufers“: Anpassung an eine kohärente Definition des Unternehmers durch Übernahme einer solchen Definition in das horizontale Instrument

- Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf den Weiterverkauf von Teilzeitnutzungsrechten durch den Verbraucher durch einen professionellen Vermittler.
- Verzicht auf oder zumindest Senkung der Erfordernisse einer Mindestlaufzeit von 3 Jahren und eines Nutzungsanteils von mindestens 7 Tagen pro Jahr
- Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Objekte, die zu Wohnzwecken genutzt werden können, aber keine Gebäude sind, wie etwa Campingplätze, Wohnwagen, Wohnmobile, Boote und andere bewegliche Sachen,
- Anwendung der Vorschriften auch auf Ferienclubs.
- Kürzung der detaillierten Aufzählungen von Informationen, die zu erteilen sind, durch Einfügung einer Generalklausel in das horizontale Instrument, ergänzt um eine Aufzählung von wesentlichen Angaben, insbesondere die Kosten inklusive der Instandhaltungskosten.
- Grundsätzlich einheitliche Regeln über die Widerrufsfrist, die Ausübung des Widerrufsrechts und die Rechtsfolgen des Widerrufs (einzufügen in das horizontale Instrument), aber Anpassung dieser Regeln an die Besonderheiten der Timesharing-Verträge (u. U. eine längere Widerrufsfrist)

V. Fernabsatzgeschäfte

- Einarbeitung der Richtlinie in das horizontale Instrument
- (Neue) Definition einer „Versteigerung“, die klarstellt, dass Ebay-Auktionen nicht unter diese Ausnahmeregelung fallen
- Harmonisierung der vorvertraglichen Informationspflichten mit denjenigen der Richtlinie 2002/65 und dem Recht der Mitgliedstaaten, die von der Mindestharmonisierungsklausel Gebrauch gemacht haben.
- Einheitliche Regeln über die Widerrufsfrist, die Ausübung des Widerrufsrechts und die Rechtsfolgen des Widerrufs (einzufügen in das horizontale Instrument)

VI. Verbrauchsgüterkauf

- Definition des „Verbrauchers“: Anpassung an eine kohärente Definition des europäischen Verbraucherschutzrechts durch Übernahme einer solchen Definition in die horizontale Maßnahme

- Definition des „Verkäufers“: Anpassung an eine kohärente Definition des Unternehmers durch Übernahme einer solchen Definition in die horizontale Maßnahme
- Definition von „Gütern“ insbesondere im Hinblick auf Software und andere digitale Produkte.
- Erwägung einer direkten Produzentenhaftung

VII. Unterlassungsklagenrichtlinie

- Definition des „Verbrauchers“: Anpassung an eine kohärente Definition des europäischen Verbraucherschutzrechts durch Übernahme einer solchen Definition in die horizontale Maßnahme
- Klarstellung des Verhältnisses zu Sondervorschriften über die Durchsetzung in anderen Richtlinien wie etwa Art. 11 der RL 97/7 und Art. 7 der RL 93/13; möglicherweise Streichung dieser Sondervorschriften

VIII. Preisangabenrichtlinie

- Definition des „Verbrauchers“: Anpassung an eine kohärente Definition des europäischen Verbraucherschutzrechts durch Übernahme einer solchen Definition in die horizontale Maßnahme
- Einfügen der Definition „kleiner und mittlerer Unternehmen“ zur Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften

D. Vollharmonisierung und verbleibender Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten

Die vorliegende Studie, insbesondere die Untersuchung der von den Mitgliedstaaten erlassenen Umsetzungsvorschriften, zeigt, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten von Mindestharmonisierungsklauseln und Optionen Gebrauch gemacht haben. Die erzielten Ergebnisse erlauben es, die möglichen Auswirkungen einer Vollharmonisierung auf den von der Studie abgedeckten Gebieten abzuschätzen. Einige Aspekte der Vollharmonisierung, aber nicht so viele wie man erwarten könnte, weisen Konfliktpotenzial auf, da die Mitgliedstaaten bezüglich dieser Aspekte zur Reduzierung des bestehenden Verbraucherschutzlevels gezwungen

würden. Sollte der Wechsel zur Vollharmonisierung Wirklichkeit werden, wäre zu erwägen, ob diese Bereiche ausgeklammert werden und weiterhin der Mindestharmonisierung unterstellt bleiben sollten. Die Mitgliedstaaten könnten darüber hinaus auch ein Interesse an „Notfallklauseln“ haben, die es ihnen erlauben, kurzfristig dringend benötigte Verbraucherschutzvorschriften im Bereich der Vollharmonisierung zu erlassen, solange die Gemeinschaft auf diesem Gebiet untätig bleibt. Art. 95 EGV könnte hierbei als Vorbild dienen, leider schließen die Vorschriften des Art. 95 zum jetzigen Zeitpunkt den Verbraucherschutz nicht ein.

Im Hinblick auf die Preisangabenrichtlinie ist zu berücksichtigen, dass diese Richtlinie auf der Grundlage (der Vorgängervorschrift) von Art. 153 des EG-Vertrages erlassen wurde. Aufgrund von Art. 153(5) EGV bliebe die Richtlinie auch dann eine Maßnahme der Mindestharmonisierung, wenn ihr Art. 10 gestrichen würde.

Die Studie hat darüber hinaus zutage gefördert, dass selbst ein breit angelegter Wechsel von der Mindest- zur Vollharmonisierung im Bereich der EG-Verbraucherschutzrichtlinien den Mitgliedstaaten gesetzgeberische Handlungsfreiheit für alle Bereiche außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie sowie die nicht in ihnen geregelten Punkte belassen würde, so z.B. im Hinblick auf Personen, die keine Verbraucher sind, andere Vertragstypen und andere, nicht in den Richtlinien vorgesehene Instrumente des Verbraucherschutzes.

Unter Berücksichtigung all dieser Erwägungen gibt es keine, oder zumindest keine sehr durchschlagenden Argumente gegen eine selektive Überführung solcher Bereiche in die Vollharmonisierung, in denen der Gebrauch der Mindestharmonisierungsklausel durch die Mitgliedstaaten eindeutig zu Handelshemmnissen geführt hat, ohne dass der Verbraucherschutz wesentlich verbessert wurde. Bei diesen Bereichen könnte es sich, wie bereits dargelegt, um die Vorschriften über vorvertragliche Informationspflichten, insbesondere Prospekte, und die Pflicht zur Belehrung des Verbrauchers über sein Widerrufsrecht handeln. Letzterer Punkt würde dann konsequenterweise auch das Erfordernis der Vollharmonisierung für bestimmte allgemeine Formalien des Widerrufs nach sich ziehen, wie etwa für die Länge, den Beginn und die Berechnung der Widerrufsfrist, und die formalen Anforderungen an die Ausübung des Widerrufsrechts.

E. Weitere Fragen

I. Übersetzungsprobleme

Die Untersuchung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Richtlinien hat zahlreiche Fälle von Abweichungen offen gelegt, die, wie bereits oben festgestellt, auf Unklarheiten oder Unstimmigkeiten der jeweiligen Richtlinien zurückzuführen sein dürften. Gelegentlich könnten diese Probleme auch auf abweichenden Bedeutungen bestimmter Vorschriften in den verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinien zu beruhen. Die könnte zum einen das Resultat der unterschiedlichen Rechtsterminologien der Mitgliedstaaten sein, könnte aber ebenfalls – zumindest teilweise – die Folge der Schwierigkeit sein, den Wortlaut einer Richtlinie in die vielen offiziellen Sprachen der EU zu übersetzen, was ein Risiko der Entstehung von Unstimmigkeiten bedeutet. Der gesamte Erfolg der umfassenden Reform des Verbraucherrechts-*Acquis* könnte davon abhängen, dass dieses Risiko im Rahmen des Überarbeitungsprozesses hinreichend berücksichtigt wird.

II. Eine Sonderregelung für grenzüberschreitende Verbrauchergeschäfte ?

Erwägenswert wäre auch die Möglichkeit des Erlasses einer Spezialvorschrift über grenzüberschreitende Verbrauchergeschäfte, um die Nutzung des Binnenmarktes durch die Verbraucher zu fördern. Dies bietet sich insbesondere für den Zeitpunkt an, ab dem das Projekt des Gemeinsamen Referenzrahmens abgeschlossen ist. Eine solche Vorschrift wäre gemeinschaftsweit anwendbar, und jedes Verbrauchergeschäft, das grenzüberschreitend geschlossen wird, wäre von ihr erfasst. Falls diese Möglichkeit tatsächlich verfolgt werden sollte, wären einige schwierige Fragen zu klären, insbesondere, ob (i) eine solche Vorschrift zwingendes Recht sein soll; (ii) es Verbrauchern möglich sein soll, zugunsten einer für sie günstigeren nationalen Regelung auf den Schutz der Vorschrift zu verzichten und (iii) diese Maßnahme das Programm zur Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Verbraucherschutzvorschriften ergänzen oder ersetzen würde. Diese Möglichkeit erfordert eine weitere sorgfältige Untersuchung, die die Grenzen der vorliegenden Studie überschreitet.

<i>Verbraucherrechtskompendium</i>	<i>Rechtsvergleichende Studie</i> Empfehlungen	858
------------------------------------	---	-----

III. Verbesserung der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung

Eine Lücke des derzeitigen Acquis besteht, wie oft angesprochen wird, darin, dass immer noch Schwierigkeiten bestehen, Verbraucherrechte gemeinschaftsweit durchzusetzen. Obwohl sich Verbraucher sicher sein können, dass sie einen ähnlichen Schutz genießen, wo auch immer sie in der Gemeinschaft einkaufen, könnten sie davor zurückschrecken, weil es sich als zu schwierig erweist, die eigenen Rechte im Wege der Klage durchzusetzen, wenn die gekaufte Sache mangelhaft ist. Die Frage der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung liegt nicht mehr im Anwendungsbereich dieser Studie, jedoch dürfte es wünschenswert sein, dieser Frage im Rahmen der allgemeinen Verbesserung des Verbraucherrechts-Acquis weiter nachzugehen.

<i>Verbraucherrechtskompendium</i>	<i>Rechtsvergleichende Studie</i> Empfehlungen	859
------------------------------------	---	------------