

Schritte auf dem Weg zum Europäischen Verbraucherrecht

Stellungnahme zum Hearing des Europäischen Parlaments, Binnenmarkt- und Verbraucherausschuss, Brüssel 10.4.2007

Prof. Dr. Hans Schulte-Nölke, Bielefeld

1. **Beitrag der Wissenschaft: Das Consumer Law Compendium.** Zusammen mit Kolleginnen und Kollegen aus den (damals noch) 25 Mitgliedstaaten habe ich seit 2004 im Auftrag der Europäischen Kommission untersucht, wie die acht Verbraucher-Richtlinien, die nun in Rede stehen, in den Mitgliedstaaten umgesetzt worden sind. Das Ergebnis, das sog. Consumer Law Compendium, ist fast abgeschlossen und kann schon seit Ende des letzten Jahres auf der Homepage der Europäischen Kommission angesehen werden.
2. Das Consumer Law Compendium besteht aus zwei Teilen, zum einen aus einer Datenbank und zum anderen aus einer Vergleichenden Studie. Die Datenbank erlaubt es, den Wortlaut der Umsetzungsgesetze aus 25 Mitgliedstaaten und zugehörige Rechtsprechung zu ermitteln. Soweit wir Übersetzungen gefunden haben, sind diese auch aufgenommen. Die Vergleichende Studie zeigt den erreichten Stand der Harmonisierung, einige wenige Umsetzungsdefizite, Verbraucherschutzlücken und vor allem Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Sie enthält außerdem zahlreiche Vorschläge, wie der Verbraucherrechtsacquis fortentwickelt werden kann. Die Kommission hat erkennbar von den Ergebnissen der Studie bei der Abfassung des Grünbuchs (und bei schon zuvor veröffentlichten Berichten zu einzelnen Richtlinien) Gebrauch gemacht.
3. Zwar bleibt noch viel zu tun und vieles Wünschenswerte ist nicht verwirklicht, doch liegt nun erstmals eine breite Untersuchung über den erreichten Stand im Europäischen Verbraucherrecht in 25 Mitgliedstaaten vor. Ich will hier erst gar nicht den Versuch machen, die große Vielzahl der Einzelergebnisse zusammenzufassen. Vielmehr soll es darum gehen, einige übergreifende Erkenntnisse zu skizzieren, die den Boden für die Diskussion bereiten könnten. Folgende drei Punkte lassen sich hervorheben:
 - Innere Kohärenz der untersuchten Richtlinien

- Unterschiedliche Umsetzungstechniken in den Mitgliedstaaten
- Unterschiede des materiellen Rechts

4. ***Inkohärenzen im Gemeinschaftsrecht selbst.*** Das Consumer Law Compendium bestätigt die verbreitete Annahme, dass innerhalb des Korpus der Verbraucherrichtlinien etliche Inkohärenzen bestehen, die sachlich nicht geboten sind und beseitigt werden sollten. Allein dieser Befund rechtfertigt eine Überarbeitung des Verbraucherrechtsacquis. Bekannte und weniger bekannte Beispiele finden sich in Massen, darunter etwa die Unterschiede im Verbraucherbegriff, bei den Widerrufsfristen (auch und gerade bei den infolge fehlender Widerrufsbelehrung verlängerten Widerrufsfristen), bei den Informationspflichten, bei den Schutzvorschriften gegen die Wahl eines Drittstaatenrechts u.v.a.m. Außerdem enthält das Richtlinienrecht etliche Unklarheiten, die es den Mitgliedstaaten schwer machen, die Richtlinien umzusetzen. - Neben solchen bloß technischen Inkohärenzen finden sich überdies erhebliche Unterschiede mit Bezug auf die Regelungsdichte und die Vollständigkeit der dem Verbraucher gewährten Schutzrechte. Hier sei als bekanntes Beispiel etwa auf den Unterschied hingewiesen zwischen der Pauschalreiserichtlinie, die einen weit gefassten Schadensersatzanspruch enthält, und der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie, die zwar allerlei Käuferrechte gewährt, aber gerade nicht Schadensersatz. Ob auch insoweit eine Angleichung der Regelungsdichte innerhalb des Acquis stattfinden soll, ist nicht mehr eine bloß technische, sondern eine politische Frage.

5. ***Unterschiedliche Umsetzungstechniken in den Mitgliedstaaten.*** Die Mitgliedstaaten haben sehr unterschiedliche Techniken gewählt, um die Vorgaben der Richtlinien in ihr nationales Recht umzusetzen. Einige haben die jeweilige Sprachfassung der Richtlinien schlicht in ein „Copy and Paste“-Gesetz umgeformt. Derartige „Copy and Paste“-Gesetze sind häufig nur kaum oder gar nicht auf das anderweitige Zivilrecht abgestimmt. Andere Mitgliedstaaten haben schon bestehende Gesetze minimalistisch geändert, seien es spezifische Verbraucherschutzgesetze, Verbrauchergesetzbücher oder Zivilrechtskodifikationen. Manche Mitgliedstaaten haben aber auch die wachsende Zahl von Richtlinien zum Anlass für weitergehende Reformen genommen, die etwa innerhalb einer Zivilrechtskodifikation, aber auch innerhalb eines Verbraucherschutzgesetzbuchs stattfinden. Sehr häufig haben die Mitgliedstaaten von

Minimumklauseln und Optionen Gebrauch gemacht. Umsetzungsdefizite finden sich noch, sind aber insgesamt nicht sehr bedeutend. Nahezu alle Umsetzungstechniken weisen erhebliche Probleme auf. Außerdem macht insbesondere dieser Umstand viele nationale Rechtsordnungen für Außenstehende nahezu undurchdringlich. Wenn etwa ein Unternehmer in einem anderen Mitgliedstaat tätig werden oder ein Verbraucher seine Rechte erfahren will, ist dies kaum ohne spezialisierte Hilfe von Juristen aus diesem Mitgliedstaat möglich. Dieser Befund macht es sehr fraglich, ob langfristig die Richtlinie das richtige Instrument für eine Angleichung im Verbraucherschutzrecht ist.

6. **Unterschiede im materiellen Recht.** Insgesamt gesehen, ist es durch die Richtliniengesetzgebung gelungen, einen Mindestsockel an Verbraucherrechten im Gesetzesrecht der Mitgliedstaaten zu schaffen. Ob damit diese gemeinschaftsrechtlich garantieren Mindestrechte der Verbraucher in allen Mitgliedstaaten effektiv bestehen oder ob es in einzelnen Mitgliedstaaten Durchsetzungsdefizite gibt, ist eine andere Frage, die hier dahinstehen soll. Problematisch aus Sicht des Binnenmarktes sind jedoch die zahlreichen Unterschiede im Bereich des materiellen Rechts, die durch Ausweitung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entstanden sind. Beispiele sind etwa der unterschiedlich ausgestaltete Verbraucherbegriff, abweichende Informationspflichten, erhebliche Unterschiede bei Inhalt und Form der Widerrufsbelehrung, Formvorschriften für die Ausübung des Widerrufsrechts oder etwa Unterschiede im Anwendungsbereich einzelner Verbraucherrechtsakte. So wird z.B. die Frage, ob Ebay-Auktionen unter das Fernabsatzrecht fallen, in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich beantwortet. Überhaupt zeigt sich im Bereich des E-Commerce die entscheidende Schwäche des bisherigen Verbraucherrechtsacquis. Zugespitzt: Es ist nicht möglich, einen E-Shop, der europaweit Waren an Verbraucher vertreiben soll, so zu gestalten, dass er den Anforderungen aller Rechtsordnungen in der Gemeinschaft entspricht. Dieser ernüchternde Befund ist umso dramatischer, als die tatsächlichen Unterschiede des Verbraucherschutzlevels in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht sehr groß sind.

7. **Zielerreichung der EU-Rechtsetzung im Bereich des Verbraucherrechts?** Bekanntlich hat die Rechtsetzung der EU im Bereich des Verbraucherrechts zwei, wohl gleichrangige, Hauptziele, nämlich zum einen das bessere Funktionieren des Binnenmarkts und zum anderen die Verwirklichung eines hohen

Verbraucherschutz-niveaus. Eine Verbesserung und Angleichung des Verbraucherschutzes lässt sich nachweisen. Die Verbesserung des Binnenmarktes ist hingegen defizitär.

8. **Schritte auf dem Weg nach vorn.** Es sind vor allem drei Projekte, die eine Verbesserung der geschilderten Situation erwarten lassen:
 - Die vom aktuellen Grünbuch angestoßene Überarbeitung des Verbraucherrechtsacquis
 - Die Arbeiten an der Rom I Verordnung
 - Die Arbeiten am Gemeinsamen Referenzrahmen für ein europäisches Vertragsrecht

9. **Die Überarbeitung des Verbraucherrechtsacquis.** Das von der Kommission angestrebte „Horizontale Instrument“ würde einen Teil der Probleme im Verbraucherrechtsacquis lösen helfen und ist deshalb im Ansatz völlig richtig. Im Consumer Law Compendium ist ausgeführt, welche Bereiche des europäischen Verbraucherrechts in einer neuen übergreifenden Richtlinie übersichtlich zusammengeführt werden könnten. Dies sind u.a. die Begriffe des Verbrauchers und des Unternehmers, allgemeine Informationspflichten, das Widerrufsrecht sowie das Recht der unfairen Vertragsklauseln. Außerdem gibt es Reformbedarf in einigen besonderen Richtlinienbereichen wie Verbrauchsgüterkauf und Timesharing. Hier wäre jeweils sorgfältig und unter Berücksichtigung des Rechts in den Mitgliedstaaten Punkt für Punkt zu entscheiden, ob eine Maximumharmonisierung oder nur eine Minimumharmonisierung erfolgen soll. Ich will hier nicht auf die vielschichtige Diskussion um die Vor- und Nachteile insbesondere einer Maximumharmonisierung eingehen. Nur so viel: Die vergleichende Untersuchung der mitgliedstaatlichen Rechte lässt Maximalharmonisierung für manche Bereiche unproblematischer erscheinen als für andere. Derartige weniger problematische Bereiche sind etwa die Modalitäten des Widerrufsrechts oder die beim E-Commerce geschuldeten vorvertraglichen Informationspflichten.

10. **Zusammenhang mit Rom I und Brüssel I.** Nur kurz hingewiesen sei auf den sehr engen Zusammenhang, den die Arbeiten an den Verbraucherrechtsrichtlinien mit dem

internationalen Privatrecht und dem internationalen Prozessrecht haben. Solange die Mitgliedstaaten strengere Verbraucherschutzbestimmungen erlassen und beibehalten können und diese Vorschriften gegenüber Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten anwendbar sind, kann es immer wieder zu erheblichen Behinderungen des Binnenmarktes kommen. Es gibt überhaupt nur wenige grundsätzliche Möglichkeiten, dieses Problems Herr zu werden, die freilich alle miteinander kombiniert werden können:

- Vollharmonisierung des Verbraucherschutzrechts
- Einführung des Herkunftslandprinzips in dem Sinne, dass das Recht des Sitzstaats des Unternehmers auch gegenüber dem ausländischen Verbraucher gilt
- Eröffnung weitergehender Möglichkeiten zur Rechtswahl, insbesondere zur Wahl eines europäischen, von den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen unabhängigen Verbraucherrechts (dies ist das sog. „Optionale Instrument“).

11. **Zusammenhang mit Gemeinsamem Referenzrahmen für ein europäisches Vertragsrecht.** Die Untersuchung des mitgliedstaatlichen Verbraucherrechte hat auch gezeigt, dass eine isolierte Reform des Verbraucherrechts nicht alle geschilderten Probleme lösen kann. Zu eng ist der Zusammenhang des Verbraucherrechts mit anderen Feldern der Rechtsordnung wie z.B. dem allgemeinen Recht des Schadensersatzes, dem Verjährungsrecht, dem Deliktsrecht, dem Recht der Rückabwicklung gescheiterter Vertragsbeziehungen oder auch z.B. dem Antidiskriminierungsrecht. Hingewiesen sei nur darauf, dass der Europäische Gerichtshof Anfragen zum Recht der unfairen Vertragsklauseln nicht selbst beantwortet, sondern den mitgliedstaatlichen Gerichten wieder zuweist, weil der Zusammenhang mit dem nationalen Vertragsrecht nur von diesen geprüft werden könne. Hier hilft langfristig nur ein anderes Instrument, das ebenfalls von der Kommission erarbeitet wird: der sog. Gemeinsame Referenzrahmen für ein europäisches Vertragsrecht.

12. **Der blaue EU-Rechts-Button: Eine Vision am Beispiel des E-Shops.** Lassen Sie mich zusammenfassend veranschaulichen, wie das Fernziel der Arbeiten für ein besseres Europäisches Verbraucherrecht aussehen könnte. Das Ziel muss sein, dass der Verbraucher in einem E-Shop einen blauen Button mit der Europaflagge anklicken

kann, in dem etwa „Sale under EU- Law“ steht. Das Anklicken dieses Button führt dazu, dass der Verbraucher sicher sein kann, unter einem guten, von der EU geschaffenen Recht einzukaufen. Der Anbieter hingegen kann sicher sein, dass er, wenn er alle Anforderungen des europäischen Rechts einhält, gesetzmäßig handelt und ihm keine Überraschungen wegen ihm unbekannter ausländischer Rechtsnormen drohen. Der blaue Button ist nichts anderes als eine Anwendung für das sog. „Optionale Instrument“. Ein derartiger blauer Button wäre ein echter Fortschritt auf dem Weg zu einem funktionierenden Binnenmarkt mit hohem Verbraucherschutzniveau. Er würde den Mitgliedstaaten alle Freiheiten zur Ausgestaltung des Verbraucherrechts lassen und auch den Anbietern und Verbrauchern eine Wahlfreiheit eröffnen, die sie bislang nicht haben. So einen blauen EU-Rechts-Button zu schaffen, bedarf etlicher Schritte. Die geplante Überarbeitung des Verbraucherrechtsacquis wäre ein Schritt in die richtige Richtung und verdient deshalb Unterstützung.