

14. Oktober 2008

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

**zum Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission
„Rechte der Verbraucher“ KOM 2008 (614)**

**(Reform des Gemeinschaftlichen Besitzstands im
Verbraucherschutz)**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)
Fachbereich Wirtschaft und Internationales
Markgrafenstraße 66
10969 Berlin
wirtschaft@vzbv.de
www.vzbv.de

Kernforderungen

Welche Änderungen am Richtlinienentwurf sind erforderlich?

- Die Auswirkungen des Richtlinienentwurfs auf das deutsche Recht müssen einer gründlichen **Folgenabschätzung** unterworfen werden.
- Bereiche, in denen der deutsche Gesetzgeber aus guten Gründen weitergehende Regelungen getroffen hat oder plant, müssen nachgebessert werden. Dafür muss das **inhaltliche Schutzniveau der Richtlinie angehoben** und an die deutschen Standards angepasst werden oder eine **Ausnahme von der Vollharmonisierung** vorgesehen werden.
- Der Bereich der **Allgemeinen Geschäftsbedingungen** darf auch weiterhin nur der **Mindestharmonisierung** ohne Binnenmarktklausel unterworfen werden.

Einleitung

Mit dem Vorschlag für die Richtlinie „Rechte der Verbraucher“ vom 8. Oktober 2008 hat die Europäische Kommission die bislang umfassendste Regulierungsinitiative im Verbraucherrecht eingeleitet. Der Vorschlag ersetzt vier bestehende Richtlinien, die den vertraglichen Verbraucherschutz in den europäischen Mitgliedstaaten maßgeblich prägen:

- die Haustürwiderrufsrichtlinie von 1985
- die Vertragsklauselrichtlinie (AGB in Verbraucherverträgen) von 1993
- die Fernabsatzrichtlinie (Versandhandel) von 1997
- die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie (vor allem Gewährleistungsrechte) von 1999

Die neue Richtlinie beschränkt sich dabei nicht auf die Zusammenfassung von Verbraucherrechten und eine bessere inhaltliche Abstimmung bestehender Regeln, sondern verfolgt mit der vollständigen Angleichung des gesamten Verbrauchervertragsrechts in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen systematisch neuen Ansatz – die sogenannte **Vollharmonisierung**.

Was bedeutet Vollharmonisierung?

Vollharmonisierung bedeutet, dass die Mitgliedstaaten der EU in den von der Richtlinie geregelten Fragen keine abweichenden Vorschriften beibehalten oder erlassen dürfen. Sie müssen also ihr innerstaatliches Recht anpassen und verlieren jede Änderungskompetenz für die Zukunft.

Während die EU bislang lediglich Mindeststandards im Verbraucherschutz vorgegeben hat, sollen mit der Vollharmonisierung auch höhere Verbraucherschutzstandards verhindert werden. Hierfür schreibt der Richtlinienvorschlag vor, wie bestimmte Bereiche geregelt werden müssen.

Beispiel: Wenn bei telefonisch geschlossenen Dienstleistungsverträgen mit der Ausführung der Dienstleistung begonnen wird, erlischt das Widerrufsrecht. Damit steht fest, dass kein Mitgliedstaat hiervon abweichend regeln darf, dass das Widerrufsrecht erst bei vollständiger Erbringung der Dienstleistung erlischt. Der aktuelle deutsche Gesetzentwurf zum Schutz vor unerwünschter Telefonwerbung und untergeschobenen Verträgen sieht aber genau diese Regelung vor. Er würde deshalb gegen die Vollharmonisierungsklausel verstoßen und müsste zurückgenommen werden.

Andererseits enthält der Richtlinienvorschlag auch ausdrückliche Regelungsverbote. Damit soll in den Bereichen, in denen die EU keine eigenen Verbraucherschutzvorschriften erlässt, autonomes Handeln der Mitgliedstaaten verhindert werden. Diese Maßnahmen sollen den grenzüberschreitenden Handel erleichtern und den Europäischen Binnenmarkt befördern.

Fazit: Das politische Ziel der Vollharmonisierung ist nicht ein besserer Verbraucherschutz in der EU, sondern die Vertiefung des Europäischen Binnenmarkts.

Wie ist die Vollharmonisierung verbraucherpolitisch zu bewerten?

Die Vollharmonisierung ist der schwerste Eingriff in die Regelungsautonomie der Mitgliedstaaten und muss deshalb sehr behutsam angewendet werden. Bei einzelnen Fragen, Definitionen und rechtstechnischen Konstruktionen wie Fristen kann sie sinnvoll sein. Eine flächendeckende Vollharmonisierung ganzer Rechtsbereiche ist demgegenüber gefährlich und kann zu schweren Verwerfungen im innerstaatlichen Recht führen.

Häufig wird behauptet, Verbraucher würden von der Vollharmonisierung profitieren, weil sie dann in ganz Europa zu den gleichen rechtlichen Bedingungen einkaufen können. Dabei wird übersehen, dass sich Verbraucher auch ohne die Vollharmonisierung nicht vor niedrigeren Verbraucherschutzstandards im Ausland fürchten müssen, weil sie sich bei grenzüberschreitenden Verträgen stets auf ihr Heimatrecht berufen können.¹ Verbraucher kaufen also auch heute schon immer zu den ihnen bekannten und vertrauten Regeln ein.

Richtig ist demgegenüber, dass die Vollharmonisierung den Unternehmen ein europaweites Angebot erleichtern und dadurch den Europäischen Binnenmarkt befördern kann. Diese binnenmarktorientierte Betrachtung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass deutsche Verbraucher fast ausschließlich innerstaatlich einkaufen, obwohl es auf dem deutschen Markt schon lange ein breites Angebot aus dem europäischen Ausland gibt.

Umfragen belegen, dass die Kaufzurückhaltung bei grenzüberschreitenden Verträgen vor allem auf unterschiedliche Sprachen, Mentalitäten und Ängste vor der *Rechtsdurchsetzung* zurückzuführen ist. An diesen Problemen kann und würde aber auch die jetzt vorgeschlagene Vollharmonisierung des materiellen Verbraucherrechts nichts ändern. Wenn die Bilanz der Vollharmonisierung darüber hinaus sogar – so wie in Deutschland erwartet – zu Rückschritten im Verbraucherschutzniveau führt, wäre vermutlich sogar eine zunehmende Kaufzurückhaltung die Folge.

Entscheidend ist es deshalb, die richtige Balance zwischen Rechtsangleichung und innerstaatlicher Regelungsautonomie zu finden. Eine flächendeckende Vollharmonisierung, die den Mitgliedstaaten jede Regelungskompetenz entzieht, ist nicht erstrebenswert. *Unterschiedliche* Probleme in den Mitgliedstaaten verlangen *differenzierte* Lösungen. *Aktuelle* Probleme fordern *schnelle*, maßgeschneiderte Regelungen, die nicht durch die Vollharmonisierung blockiert werden dürfen. Unterschiedliche Verbraucherschutzstandards sollten auch nicht pauschal als Binnenmarkthindernis wahrgenommen werden, sondern als gesunder Wettbewerb der Systeme. Gerade das deutsche Zivilrecht kennt einige gute Regelungen, die der Kommission offenbar auch bei dem vorliegenden Richtlinienentwurf als Vorlage dienen.

Letztlich entscheidend sind aber Inhalte. Eine Vollharmonisierung auf hohem Niveau wäre verbraucherpolitisch nicht zu beanstanden, aber erfahrungsgemäß sind hohe Standards europaweit nicht immer durchsetzbar. Insoweit wäre eine **Mindestharmonisierung**, die den Mitgliedstaaten höhere Standards erlaubt, **vorzuziehen**. Wenn es gelingt, sich europaweit

¹ Verordnung (EG) Nr. 593/2008 „Rom I“, Art. 6 Absatz 2: Verbraucher können sich bei Verträgen mit Auslandsberührung immer auf das Verbraucherschutzrecht ihres Heimatlandes berufen.

auf ein hohes Niveau zu einigen, werden sich die Mitgliedstaaten hiermit zufrieden geben. Wird demgegenüber kein hohes Niveau erreicht, so dass die Mitgliedstaaten höhere Standards erlassen möchten, werden sie dies auch weiterhin dürfen.

Keinesfalls darf die bewährte **Mindestharmonisierung** mit einer Binnenmarktklausel („Herkunftslandprinzip“) versehen werden, wie 2007 im Grünbuch der EU-Kommission vorgeschlagen wurde. Eine Binnenmarktklausel würde dazu führen, dass jeder Anbieter Verträge nach seinem jeweiligen Heimatrecht abschließen dürfte. Dadurch würden Verbraucher mit 27 Rechtsordnungen konfrontiert und die Rechtsordnung mit den niedrigsten Standards würde eine Magnetwirkung bei der Niederlassung von Unternehmen entfalten („Race to the Bottom“).

Fazit: Die Vollharmonisierung kann in vielen Fällen sinnvoll sein, darf aber nicht flächendeckend und ohne gründliche Folgenabschätzung eingeführt werden. Stattdessen sollte die **Mindestharmonisierung ohne Binnenmarktklausel** immer dort angewendet werden, wo ein angemessenes Verbraucherschutzniveau nicht erreicht werden kann.

Welche Folgen hätte die Richtlinie für Deutschland?

Die Vollharmonisierung würde zahlreiche Änderungen im deutschen Vertragsrecht von sehr unterschiedlicher Tragweite erzwingen. Die Richtlinie in ihrer jetzigen Fassung würde dabei nahezu ausschließlich zu Verschlechterungen für deutsche Verbraucher führen. Einzelne rechtliche Verbesserungen sind zwar vorgesehen, deren praktische Bedeutung für die Verbraucher bleibt aber deutlich hinter den erwarteten Verschlechterungen zurück.

Vorgesehen sind zunächst viele eher punktuelle Änderungen einzelner Rechtsfragen. Beispiele hierfür sind das deutsche Widerrufsrecht bei Internetauktionen und die kostenlose Rücksendung von Waren. Im Anhang befindet sich eine umfangreiche Liste der zu erwartenden Veränderungen. Darüber hinaus würde die Vollharmonisierung aber auch zu sehr grundsätzlichen Veränderungen in der deutschen Rechtsanwendung führen.

Alle europäischen Vorgaben müssen in das deutsche Vertragsrecht eingearbeitet werden. Diese Umsetzung war schon in der Vergangenheit nicht leicht, wobei die Mindestharmonisierung einen flexiblen Umsetzungsspielraum nach oben eröffnete. Dementsprechend gab es nur sehr selten Rechtsstreitigkeiten, die auf dem Vorwurf einer unzureichenden Umsetzung beruhten. Mit der Vollharmonisierung soll demgegenüber eine passgenaue Umsetzung erzwungen werden. Jede Abweichung oder unterschiedliche Interpretation der in 20 Sprachen vorliegenden Richtlinie muss im Streitfall von Gerichten entschieden werden. Da die Richtlinie nicht nur Verbraucherschutz *vorschreibt*, sondern auch *verbietet*, werden Unternehmen und deren Verbände künftig erstmals nationale Verbraucherschutzvorschriften angreifen können.

Ein tiefgreifender Systemwechsel ist insbesondere im **Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB)** zu erwarten. Das AGB-Recht schützt Verbraucher in den meisten Fällen sehr effektiv vor benachteiligenden Vertragsklauseln. Ob eine Vertragsklausel unwirksam ist, ist bislang am Maßstab des deutschen Zivilrechts entschieden. Nur bei strengeren Vorgaben in der europäischen AGB-Richtlinie (93/13/EWG) ist eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Erwägung zu ziehen.

Mit der Vollharmonisierung würde im AGB-Recht eine Maßstabsverschiebung eintreten: Anstelle des deutschen Rechts müssten europaweit einheitliche Rechtsmaßstäbe herangezogen werden, die jedoch bislang kaum entwickelt wurden. So hat der EuGH eine AGB-Kontrolle in der Vergangenheit auch unter Hinweis auf fehlende europäische

Rechtsmaßstäbe abgelehnt, obwohl er eigentlich zur Entscheidung berufen war.² Mit der Vollharmonisierung wird er sich dieser Entscheidungspflicht nicht mehr entziehen können. Für Deutschland steht damit zu befürchten, dass mehr als **30 Jahre AGB-Rechtsprechung** auf Grundlage des deutschen Zivilrechts **vom EuGH neu entschieden** werden müssen.

Dadurch würde eine erhebliche **Rechtsunsicherheit** geschaffen. Zahlreiche Klauseln, die in Deutschland unzulässig sind, könnten bis zu einer erneuten Entscheidung des EuGH wieder verwendet werden. Fraglich wäre auch, inwieweit Unterlassungserklärungen, die Unternehmen wegen AGB-Verstößen gegenüber den Verbraucherzentralen auf Grundlage des deutschen Rechts abgegeben haben, überhaupt noch gültig wären. Schließlich steht zu befürchten, dass AGB-Verfahren wegen der Vorlagepflicht beim EuGH künftig deutlich länger dauern werden.

Die Unterschiede im AGB-Recht lassen sich auch anhand der Listen mit verbotenen Klauseln verdeutlichen. Die europäische „schwarze Liste“ mit verbotenen Vertragsklauseln bleibt deutlich hinter der entsprechenden Liste im deutschen BGB zurück. Dies wirft die Frage auf, inwieweit die deutschen Verbote überhaupt aufrecht erhalten werden können. Hinzukommt, dass diese im Richtlinienentwurf enthaltene Liste in den Mitgliedstaaten Gesetzesrang haben wird, auf europäischer Ebene aber lediglich von einem Ausschuss ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments fortgeschrieben werden soll. Diese Form der Rechtssetzung ist mit demokratischer Gesetzgebung nicht vereinbar.

Fazit: Das AGB-Recht kann nicht vom übrigen Vertragsrecht abgekoppelt werden. Solange es unterschiedliche Zivilrechtsordnungen in den Mitgliedstaaten gibt, muss im europäischen AGB-Recht auf eine Vollharmonisierung verzichtet werden.

Welche Änderungen am Richtlinienentwurf sind erforderlich?

Die Auswirkungen des Richtlinienentwurfs auf das deutsche Recht müssen einer gründlichen Folgenabschätzung unterworfen werden. Bereiche, in denen der deutsche Gesetzgeber aus guten Gründen weitergehende Regelungen getroffen hat oder plant, müssen nachgebessert werden. Dafür muss das inhaltliche Schutzniveau der Richtlinie angehoben und an die deutschen Standards angepasst werden oder eine Ausnahme von der Vollharmonisierung vorgesehen werden. Der Bereich der Allgemeinen Geschäftsbedingungen darf auch weiterhin nur der Mindestharmonisierung ohne Binnenmarktklausel unterworfen werden.

² EuGH Slg. 2004, I-3403 = NJW 2004, 1647 - Freiburger Kommunalbauten.

Anhang: Beispiele für Verschlechterungen aus deutscher Sicht

Aktuell wichtigster Punkt: Telefonisch geschlossene Verträge

Der Richtlinienvorschlag würde dem aktuellen deutschen Gesetzentwurf zur Bekämpfung von Telefonwerbung entgegenstehen. Gegenwärtig wird das Widerrufsrecht bei Fernabsatzverträgen über Zeitschriftenabonnements und Gewinnspiele sowie sonstigen Dienstleistungen nach Beginn der Ausführung ausgeschlossen.

Nach dem aktuellen Gesetzentwurf der Bundesregierung soll das 14-tägige Widerrufsrecht bei Dienstleistungen nur dann vorzeitig erlöschen, wenn diese vollständig erbracht wurden. Ebenso soll das Widerrufsrecht bei Gewinnspielen und Zeitschriftenabonnements erleichtert werden, wenn diese Verträge am Telefon geschlossen wurden.

Internetauktionen werden vom Widerrufsrecht ausgeschlossen

Schon jetzt gilt europaweit bei Auktionen kein Widerrufsrecht, allerdings ist der Auktionsbegriff nicht einheitlich definiert. Insbesondere Internetauktionen wie Ebay sind in Deutschland keine Auktion im juristischen Sinne. Der Richtlinienvorschlag fasst Internetauktionen (Zuschlag zu einem bestimmten Zeitpunkt an Höchstgebot) künftig unter den Auktionsbegriff und schließt ein Widerrufsrecht zwingend aus. Diese Änderung wäre für Millionen deutsche Ebay-Nutzer nachteilhaft, weil sie dadurch ihr bislang zwingendes Widerrufs- und Rückgaberecht gegenüber professionellen Ebay-Verkäufern (sogenannte „power seller“) verlieren.

Strom und Gas

Höchstwahrscheinlich würde die Richtlinie in ihrer jetzigen Fassung das deutsche Widerrufsrecht für Energielieferungsverträge, die im Internet, per Post oder am Telefon geschlossen werden, blockieren. Die deutsche Regelung beruht auf der Einordnung von Energie als „Ware“, so dass bei Fernabsatzverträgen ein Widerrufsrecht entsteht. Der Richtlinienvorschlag schreibt ausdrücklich vor, dass Strom und Gas (außer in vorher bestimmten Mengen) keine Waren sind. Damit dürfte das Widerrufsrecht bei Abschluss solcher Verträge entfallen und die Wechselbereitschaft der Kunden beeinträchtigen.

Rechtsunsicherheit bei Allgemeinen Geschäftsbedingungen

Allgemeine Geschäftsbedingungen werden überwiegend anhand einer sogenannten Generalklausel bewertet. Welche Klauseln verboten sind, ist damit vor allem das Ergebnis einer jahrelangen Rechtsprechung. Auch der Richtlinienvorschlag enthält eine solche Generalklausel. Diese deckt sich zwar weitgehend mit der deutschen Generalklausel. Entscheidend ist aber, dass die Auslegungskompetenz infolge der Vollharmonisierung vollständig auf den EuGH übergeht. Dadurch wird jahrelange deutsche Rechtsprechung zu AGB in Frage gestellt und muss letztlich vom EuGH bestätigt werden. Hier besteht die große Gefahr von erheblicher Rechtsunsicherheit.

Weniger Informationspflichten

Bei den vorvertraglichen Informationspflichten fehlt die in Deutschland im Fernabsatz obligatorische Angabe einer natürlichen Person, die die Gesellschaft vertritt. Diese Information ist notwendig, um juristisch gegen ein Unternehmen vorgehen zu können. Alternativ besteht die Möglichkeit einer Gewerberegisterauskunft, die aber kostenpflichtig ist. Vermutlich müsste die deutsche Regelung wegen der Vollharmonisierung geändert werden.

Keine Information über Ausnahmen vom Widerrufsrecht

In Deutschland ist bei Fernabsatzverträgen vorvertraglich darüber zu informieren, wenn ausnahmsweise kein Widerrufsrecht besteht. Diese Information ist im Richtlinienvorschlag

nicht vorgesehen, so dass die deutsche Regelung vermutlich wegen des abschließenden Charakters der Informationspflichten geändert werden müsste.

Nach dem Widerruf: Rücksendung und Kaufpreiserstattung

Nach deutschem Recht muss der Verbraucher die Ware nach dem Widerruf zurückschicken und der Unternehmer gleichzeitig den Kaufpreis erstatten. Der Richtlinienvorschlag schafft für die Rücksendung eine **Vorleistungspflicht des Verbrauchers** binnen 14 Tagen. Der Unternehmer muss erst nach Rücksendung binnen 30 Tagen den Kaufpreis erstatten.

Rücksendekosten

In Deutschland kann der Verbraucher nur bis zu einem Warenwert von 40 Euro mit den Rücksendekosten belastet werden. Bei Rücksendung höherwertiger Ware muss der Unternehmer die Rücksendekosten übernehmen. Nach der EU-RL können dem Verbraucher die Rücksendekosten unabhängig vom Warenwert auferlegt werden.

Notifizierungsfrist bei Sachmängeln

Wenn sich Ware nach dem Kauf als mangelhaft herausstellt, hat der Käufer Gewährleistungsrechte. Um diese Rechte nicht zu verlieren, muss der Käufer sie binnen zwei Jahren geltend machen, andernfalls droht Verjährung. Der Richtlinienvorschlag führt nun zusätzlich zur Verjährung eine sogenannte Notifizierungsfrist für Käufer ein. Käufer müssen Mängel innerhalb von **zwei Monaten** nach Kenntnis des Mangels rügen. In Deutschland gibt es derartige Notifizierungsfristen aus gutem Grund bislang nur unter Kaufleuten (Handelsrecht) und nicht bei Verbraucherverträgen. Verbraucher werden in der Regel aus eigenem Interesse auftretende Mängel unverzüglich oder zumindest zeitnah rügen und Abhilfe verlangen. Man hat deshalb in Deutschland keinen Regelungsbedarf für Notifizierungsfristen gesehen, sondern auch wegen der Missbrauchsgefahr solcher Fristen auf deren Einführung verzichtet. Denn bei Notifizierungspflichten besteht die begründete Gefahr, dass die Ausschlussfrist die Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen zusätzlich erschweren wird. Unternehmer können sich dann regelmäßig darauf berufen, dass die Gewährleistungsrüge „zu spät“ erhoben wurde. Dies gilt insbesondere bei zunächst leichten Mängeln, die mit Zeitablauf immer deutlicher hervortreten.

Wahlrecht zwischen Reparatur und Umtausch

In Deutschland kann der Verbraucher wählen, ob er im Gewährleistungsfall Reparatur oder Umtausch bevorzugt. Der Richtlinienvorschlag sieht hier zwingend ein Wahlrecht des Unternehmers vor.