Die Verbraucherrechte-Richtlinie – ihre Entstehungsgeschichte und Umsetzung in Großbritannien, Deutschland und Österreich

Stefan Wrbka

Übersicht

I. Einleitung
II. Entwicklung des Verbraucher-*acquis*
  A. Zersplitterung des Verbraucher-*acquis*
  B. Der Ruf nach Überprüfung des Verbraucher-*acquis*
  C. EG-Verbraucherrechtskompendium
III. Der Kommissionsvorschlag zur Verbraucherrechte-Richtlinie
  A. Vom Verbraucher-*acquis*-Grünbuch zum Verbraucherrechte-Richtlinienvorschlag
  B. Vom Verbraucherrechte-Richtlinienvorschlag zur Verbraucherrechte-Richtlinie
  C. Die Verbraucherrechte-Richtlinie in aller Kürze
IV. Nationale Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie in ausgewählten Jurisdiktionen
  A. Großbritannien
    1. Anmerkungen zur nationalen Umsetzung
    2. Die Richtlinienumsetzung als Zwischenschritt
  B. Deutschland
    1. Allgemeine Anmerkungen zur Umsetzung
    2. Beispiele für das Herabsenken des Schutzbereichs
    3. Beispiele für Anpassungen nicht direkt betroffener Bereiche sowie für das Ausnützen des Regelungsspielraums
  C. Österreich
V. Resümee

I. Einleitung

Am 25. 10. 2011 verabschiedete der Unionsgesetzgeber die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher („Verbraucherrechte-Richtlinie" bzw „VRRL").[1] Die Richtlinie basiert auf Bestrebungen, den zersplitterten EU-Verbraucherbesitzstand zu vereinheitlichen und zu überarbeiten. Die Richtlinienbestimmungen waren von den Mitgliedstaaten bis 13. 12. 2013 umzusetzen und per 13. 6. 2014 anwendbar zu machen.[2]

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der Entstehungsgeschichte der Verbraucherrechte-Richtlinie und skizziert kurz die Implementierung in drei ausgewählten Jurisdiktionen. Zunächst wird der Hintergrund der Reformpläne besprochen. Ausgangspunkt dafür bildet der Entschluss der Kommission, die nationale Umsetzung acht zentraler Richtlinien, des Verbraucher-*acquis* ieS[3] („Verbraucher-*acquis*"), näher untersuchen zu lassen. Mit Hilfe der Verbraucher-*acquis*-Implementierungsstudie und des Verbraucherrechte-Richtlinienvorschlags wird erklärt, weshalb das Verbraucherrechte-Richtlinienprojekt nicht unumstritten war. Im Anschluss daran wird ein Überblick über den Aufbau und Inhalt der Richtlinie geboten, bevor abschließend die Richtlinienumsetzung in Großbritannien, Deutschland und Österreich erläutert wird.

II. Entwicklung des Verbraucher-*acquis*

A. Zersplitterung des Verbraucher-*acquis*

Das Thema des Verbraucherschutzes bzw -rechts trat auf EU-Ebene (damals EWG-Ebene) erstmals Mitte der 1970er-Jahre umfassend und konkret in Erscheinung, als der Rat der Europäischen Union (damals der Rat der Europäischen Gemeinschaft; „Rat") sein erstes Programm für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher („Ver-

1 RL 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v 25. 10. 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der RL 93/13/EWG des Rates und der RL 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der RL 85/577/EWG des Rates und der RL 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl L 2011/304, 260.

2 Artikel 28 VRRL.

3 In der Literatur findet man den Begriff Verbraucher-acquis mitunter auch in jenen Fällen, in denen von der Gesamtheit des Verbraucherbesitzstandes die Rede ist – s etwa *Bech Serrat,* Selling Tourism Services at a Distance: An Analysis of the EU Consumer Acquis (2012) 5. Man kann daher zw einem Verbraucher-*acquis* iwS und einem Verbraucher-*acquis* ieS unterscheiden. Die Verwendung des Begriffs Verbraucher-*acquis* und die Ausführungen in diesem Beitrag beziehen sich – soweit nicht explizit anders erklärt – auf letzteren.

braucherschutzprogramm 1975") verabschiedete.[4] Das Verbraucherschutzprogramm 1975 unterstrich die Notwendigkeit, Verbraucher in ihren Rechten zu stärken, um ein Kräftegleichgewicht zw Verbrauchern und Unternehmern zu garantieren und den Handel sowie die Lebensqualität generell zu verbessern.[5] Wenige Jahre später beschloss der Rat sein zweites Verbraucherschutzprogramm („Verbraucherschutzprogramm 1981"),[6] welches in seiner Zielsetzung weitgehend an das erste Verbraucherschutzprogramm anschloss.[7]

Die Kommission antwortete mit einem sektorspezifischen Ansatz, was so viel bedeutet, als dass mit Richtlinien Regelungen geschaffen wurden, die sich auf bestimmte Problem- bzw Themenbereiche konzentrierten. Eine der ersten Mechanismen dieser Art war die Richtlinie betreffend den Verbraucherschutz im Fall von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen („Haustürwiderrufs-Richtlinie" bzw „HaustürwiderrufsRL").[8] Ebenso wie fast alle anderen älteren Richtlinien, die sich mit der Verbraucherschutzthematik befassten,[9] gründete

4 Entschließung des Rates v 14.4.1975 betreffend ein erstes Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, ABl C 1975/92, 2.

5 Das Verbraucherschutzprogramm 1975 sprach von einer „Gemeinschaftspolitik …, die auf den Schutz der Verbraucher abzielt und die durch Zusammenfassung, Verstärkung und Ergänzung der Arbeiten der Gemeinschaft auf diesem Gebiet das Bemühen der Gemeinschaft unterstreicht, die Lebensqualität ihrer Einwohner zu verbessern" (s Verbraucherschutzprogramm 1975, Rz 1). Siehe ferner Verbraucherschutzprogramm 1975, Rz 2, wo von der „Suche nach einem besseren Gleichgewicht bei der Verteidigung … [von Verbraucher-]Interessen" die Rede ist bzw Verbraucherschutzprogramm 1975, Rz 3, welche von fünf grundsätzlichen Verbraucherrechtskategorien spricht, die es zu stärken gilt: den Rechten auf (1) „Schutz … [von] Gesundheit und Sicherheit", (2) „Schutz … [von] wirtschaftlichen Interessen", (3) „Wiedergutmachung erlittenen Schadens", (4) „Unterricht und Bildung", (5) „Vertretung (Recht, gehört zu werden)".

6 Entschließung des Rates v 19.5.1981 betreffend ein zweites Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, ABl C 1981/133, 1.

7 Deklariertes Ziel des Verbraucherschutzprogramms 1981 war es, den Gemeinsamen Markt dadurch zu stärken, indem man versuchte, „der [Europäischen] Gemeinschaft zu ermöglichen, ihre Aktion in dieser Richtung [dh in Bezug auf Maßnahmen zur Stärkung der rechtlichen Position von Verbrauchern] weiterzuführen und auszubauen und insb zur Schaffung der Voraussetzungen für einen besseren Dialog zwischen Verbrauchern und Herstellern/Händlern beizutragen" (s Verbraucherschutzprogramm 1981, Rz 2).

8 RL 85/577/EWG des Rates v 20.12.1985 betreffend den Verbraucherschutz im Fall von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen, ABl L 1985/372, 131.

9 Die Produkthaftungs-Richtlinie (RL 85/374/EWG des Rates v 25.7.1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABl L 1985/210, 29) ist als frühe Ausnahme davon zu sehen. Sie gilt nach EuGH-Rspr (s etwa EuGH 25.4.2002, C-52/00, *Kommission/Französische Republik;* EuGH 25.4.2002, C-154/00,

sie auf dem Konzept der Mindestharmonisierung. Diese erlaubte den nationalen Gesetzgebern, einen strengeren, dh verbraucherfreundlicheren Maßstab anzulegen und rechtliche Bestimmungen beizubehalten bzw einzuführen, welche über das Schutzniveau der Richtlinien hinausgingen.[10] Wie im nächsten Kapitel gezeigt wird, sollte der Mindestharmonisierungsansatz der Verbraucherschutzrichtlinien der ersten Generation im weiteren Verlauf aus rechtspolitischer Sicht eine zentrale Rolle spielen, insb weil er dazu führte, dass Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Richtlinien unterschiedliche Standards anlegten.

Auch ein weiterer Umstand ist von großer Bedeutung. Die Regulierung relativ enger Bereiche mittels gesonderter Richtlinien führte zu einer gewissen Fragmentierung der rechtlichen Rahmenbestimmungen. Verschiedene Themenbereiche wurden von mehreren Richtlinien, jeweils für das von ihnen abgedeckte Gebiet, unterschiedlich geregelt. Ein näherer Blick auf das Widerrufsregime der Haustürwiderrufs-Richtlinie, der (alten) Teilzeitwohnrechte-Richtlinie[11] und der Fernabsatz-Richtlinie[12] etwa zeigt, dass nicht nur der durch die Mindestharmonisierung eingeräumte Regelungsspielraum nationaler Gesetzgeber, sondern auch unterschiedliche Ansätze auf EU-Ebene der Vereinheitlichung von Rechtsfragen nicht förderlich waren. So betrug etwa die Frist für die Ausübung des Widerrufsrechts für Haustürgeschäfte „mindestens sieben Tage" (Artikel 5 Abs 1 HaustürwiderrufsRL), im Fall von Teilzeitwohnrechtsverträgen „zehn Tage" (Artikel 5 Abs 1 TeilzeitwohnrechteRL 1994) und bei Fernabsatzgeschäften „mindestens sieben Werktage" (Artikel 6 Abs 1

Kommission/Hellenische Republik; EuGH 25. 4. 2002, C-154/00, *González Sánchez/Medicina Asturiana;* EuGH 10. 1. 2006, C-402/03, *Skov/Bilka*) als vollharmonisierte Richtlinie. Zu bemerken ist jedoch, dass sie trotz der Ausnahmebestimmung ihres Artikels 9 lit b (in Österreich umgesetzt durch § 2 Z 1 PHG) für unternehmerisch erlittene Sachschäden nicht ausschließlich als verbraucherrechtliche Richtlinie im klassischen Sinn gesehen werden darf – Personenschäden sind auch dann erfasst, wenn sie ein Unternehmer erleidet.

10 Artikel 8 HaustürwiderrufsRL lautete wie folgt: „Die vorliegende Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, noch günstigere Verbraucherschutzbestimmungen auf dem Gebiet dieser Richtlinie zu erlassen oder beizubehalten." Für entsprechende Beispiele anderer Richtlinien s Artikel 8 PauschalreiseRL, Artikel 8 KlauselRL, Artikel 11 TeilzeitwohnrechteRL 1994, Artikel 14 FernabsatzRL, Artikel 10 PreisangabenRL, Artikel 7 UnterlassungsklagenRL 1998, Artikel 8 VerbrauchsgüterkaufRL. Siehe auch Artikel 15 VerbraucherkreditRL für ein ähnliches Beispiel einer verbraucherschutzrechtlichen Richtlinie, die nicht zum Verbraucher-*acquis* ieS gezählt wird.

11 RL 94/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 26. 10. 1994 zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Verträgen über den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an Immobilien, ABl L 1994/280, 83 („Teilzeitwohnrechte-Richtlinie 1994" bzw „TeilzeitwohnrechteRL 1994").

12 RL 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 20. 5. 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, ABl L 1997/144, 19 („Fernabsatz-Richtlinie" bzw „FernabsatzRL").

FernabsatzRL). Die Widerrufsfrist galt bei Haustürgeschäften gewahrt, falls der Verbraucher von seinem Recht innerhalb der Widerrufsfrist „nach dem Zeitpunkt, zu dem ihm die in Artikel 4 [HaustürwiderrufsRL] genannte [Widerrufs-]Belehrung erteilt wurde" Gebrauch machte (Artikel 5 Abs 1 HaustürwiderrufsRL); bei Teilzeitwohnrechtsverträgen kam es bei der Berechnung des Fristbeginns (grundsätzlich) auf die „Unterzeichnung des Vertrages durch beide Parteien oder … [die] Unterzeichnung eines verbindlichen Vorvertrages" an;[13] bei Fernabsatzgeschäften wiederum war gemäß Artikel 6 Abs 1 FernabsatzRL für den Fristbeginn „bei Waren … [auf den] Tag ihres Eingangs beim Verbraucher" und „bei Dienstleistungen … [auf den] Tag des Vertragsabschlusses" oder den Tag, an dem die Informationspflichten gemäß Artikel 5 FernabsatzRL erfüllt wurden, so dieser Tag nach Vertragsabschluss gelegen sein sollte, abzustellen. Auch hinsichtlich anderer in der Praxis wichtiger Rechtsfragen, wie etwa der Rechtsfolgen der Ausübung des Widerrufsrechts, der Informationspflichten des Unternehmers in Bezug auf das Widerrufsrecht, und der Sanktionen für den Unternehmer bei Nichtbefolgung der Informationspflichten, enthielten die drei Richtlinien voneinander abweichende Bestimmungen.[14]

B. Der Ruf nach Überprüfung des Verbraucher-*acquis*

Der Beginn des neuen Jahrtausends läutete eine Umdenkphase ein. Die Kommission begann, am Nutzen der sektorspezifischen, mindestharmonisierten Herangehensweise zu zweifeln. 2001 veröffentlichte sie ihre Mitteilung zum Europäischen Vertragsrecht („Vertragsrechtsmitteilung 2001"),[15] welche es sich zum Ziel setzte, eine allgemeine Diskussion über die Sinnhaftigkeit dieses traditionellen Regelungsansatzes auszulösen.[16] Kurze Zeit später bekräftigte die Kommission in einem Aktionsplan („Vertragsrechtsaktionsplan 2003") ihren Wunsch nach „Kohärenz des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet des Vertragsrechts".[17] Kernstück

13 Für Details s Artikel 5 Abs 1 TeilzeitwohnrechteRL 1994.

14 Für einen vergleichenden Überblick s etwa Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium (2008), www.eu-consumer-law.org/consumerstudy_full_de.pdf (zuletzt abgefragt am 12. 8. 2014) 800–805 („EG Verbraucherrechtekompendium" bzw „Verbraucherrechtekompendium"). Für eine Printversion s Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EC Consumer Law Compendium (2008). Im Folgenden wird auf die deutsche Version Bezug genommen.

15 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Europäischen Vertragsrecht, 11. 7. 2001, ABl C 2001/255, 1.

16 Für Details s Vertragsrechtsmitteilung 2001, 7.

17 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Ein kohärenteres Europäisches Vertragsrecht – Ein Aktionsplan, ABl C 2003/63, 1.

des Vertragsrechtsaktionsplans 2003 bildete ein Maßnahmenkatalog,[18] der die zahlreichen Rückmeldungen anderer Unionsorgane, von Vertretern direkt betroffener Gruppen (Wirtschaft und Verbraucher) sowie von Seiten der Wissenschaft und der rechtlichen Praxis bündeln und als Leitfaden für weitere Schritte genutzt werden sollte. In Bezug auf die Rechtszersplitterung[19] von zentraler Bedeutung waren dabei der Plan zur Einführung eines „Gemeinsamen Referenzrahmens"[20] zwecks Vereinheitlichung übergreifender Bestimmungen auf der einen Seite und der Wunsch nach inhaltlicher Verbesserung und Entschlackung des Verbraucherbesitzstandes auf der anderen.[21]

2004 präzisierte die Kommission Teile ihres Vorhabens. In der Kommissionsmitteilung „Europäisches Vertragsrecht und Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstandes – weiteres Vorgehen"[22] („Vertragsrechtsmitteilung 2004") definierte sie den Umfang des Verbraucher-*acquis*, welcher Gegenstand einer näheren Untersuchung sein sollte.[23] Die Gruppe der von der Kommission auserkorenen Richtlinien („Verbraucher-*acquis*-Richtlinien") umfasste sechs Vertragsrechtsrichtlinien:[24] die

18 Dieser stellte „eine Kombination aus nicht gesetzgeberischen und gesetzgeberischen Massnahmen" dar (s Vertragsrechtsaktionsplan 2003, 17).

19 Der Vertragsrechtsaktionsplan 2003 spricht von einem „sektorspezifischen Ansatz" (s Vertragsrechtsaktionsplan 2003, 18).

20 Für Details s Vertragsrechtsaktionsplan 2003, 19.

21 Der Vertragsrechtsaktionsplan 2003 fasste dies wie folgt: „Das Ziel besteht darin, ein europäisches Vertragsrecht zu schaffen, das sich durch einen hohen Grad an Kohärenz bei der Abfassung sowie bei der Umsetzung und Anwendung auszeichnet. Sind die Unterschiede in Richtlinienbestimmungen allerdings darauf zurückzuführen, dass diese Richtlinien jeweils unterschiedliche Probleme lösen sollen, so ist kein Eingreifen erforderlich. Unterschiede in den Begriffen und Konzepten, die nicht dadurch zu erklären sind, dass unterschiedliche Probleme gelöst werden sollen, sind jedoch zu beseitigen" (s Vertragsrechtsaktionsplan 2003, 18).

22 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Europäisches Vertragsrecht und Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstands – weiteres Vorgehen, 11. 10. 2014, KOM(2004) 651 endg (nicht im ABl veröffentlicht).

23 Siehe Vertragsrechtsmitteilung 2004, 3.

24 Wie das Verbraucherrechtekompendium zu Recht betont, handelt es sich dabei um keine abschließende Auswahl. So wurden etwa die Verbraucherkredit-Richtlinie (RL 87/102/EWG des Rates v 22. 12. 1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit, ABl L 1987/42, 48) oder auch die Finanzdienstleistungs-Fernabsatz-Richtlinie (RL 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 23. 9. 2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher, ABl L 2002/271, 16) nicht mit aufgenommen. Das Verbraucherrechtekompendium erklärt diesen Umstand wie folgt: „Hinter dieser Auswahl scheint … ein offenkundig politischer Grund zu stehen. In Bezug auf die Verbraucherkreditrichtlinie … ist anzumerken, dass sie gegenwärtig einer gründlichen Überarbeitung unterzogen wird, die zu grundlegenden Veränderungen führen wird. Folglich wäre jede Analyse bereits sehr bald nach Inkrafttreten der Änderungen veraltet. Hinsichtlich der

Haustürwiderrufs-Richtlinie, die Pauschalreise-Richtlinie,[25] die Klausel-Richtlinie,[26] die Teilzeitwohnrechte-Richtlinie 1994, die Fernabsatz-Richtlinie und die Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie;[27] sowie zwei Richtlinien, die sich nicht direkt bzw nicht ausschließlich mit vertragsrechtlichen Fragen beschäftigten: die Unterlassungsklagen-Richtlinie 1998[28] und die Preisangaben-Richtlinie.[29] Diese acht Richtlinien und ihre nationalen Umsetzungen sollten auf Kohärenz und Schutzniveau hin untersucht werden, wobei die Kommission in diesem Zusammenhang auch insb an der Beantwortung der Frage interessiert war, ob bzw inwieweit die allen acht Richtlinien zugrundeliegende Mindestharmonisierung aus Sicht der Stärkung des Verbrauchervertrauens in den Binnenmarkt kontraproduktiv wäre.[30] Um die Evaluierung zu steuern bzw zu erleichtern, enthielt die Vertragsrechtsmitteilung 2004 einen umfangreichen Fragenkatalog, welcher die Zielsetzung näher definierte und dessen Beantwortung Aufschluss über etwaige Regelungsprobleme geben sollte.[31]

C. EG-Verbraucherrechtskompendium

Zeitgleich mit Erscheinen der Vertragsrechtsmitteilung 2004 nahm ein von der Kommission finanziertes Forschungsprojekt, das sich mit der von der Vertragsrechtsmitteilung 2004 vorgegebenen Fragestellung beschäftigen sollte, seine Arbeit auf („Verbraucher-*acquis*-Studie"). Hauptresultat war eine rechtsvergleichende Studie zur nationalen Umsetzung der acht Verbraucher-*acquis*-Richtlinien – das „EG-Verbraucher-

---

Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen … hat man möglicherweise den Zeitraum seit ihrem Erlass als zu kurz angesehen als dass man eine profunde Beurteilung ihrer Auswirkungen auf die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten geben könnte" (s Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 33).

25 RL 90/314/EWG des Rates v 13.6.1990 über Pauschalreisen, ABl L 1990/158, 59 („Pauschalreise-Richtlinie" bzw „PauschalreiseRL").

26 RL 93/13/EWG des Rates v 5.4.1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, ABl L 1993/95, 29 („Klausel-Richtlinie" bzw „KlauselRL").

27 RL 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 25.5.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter, ABl L 1999/171, 12 („Verbrauchgüterkauf-Richtlinie" bzw „VerbrauchgüterkaufRL").

28 RL 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 19.4.1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, ABl L 1998/166, 51 („Unterlassungsklagen-Richtlinie 1998" bzw „UnterlassungsklagenRL 1998").

29 RL 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 16.2.1998 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse, ABl L 1998/80, 27 („Preisangaben-Richtlinie" bzw „PreisangabenRL").

30 Vertragsrechtsmitteilung 2004, 3.

31 Für Details s Vertragsrechtsmitteilung 2004, 4.

rechtskompendium“ (bzw „Verbraucherrechtskompendium“).[32] Die Studie gliederte sich in vier Teile: (1) einen Überblick über den Verbraucherbesitzstand auf nationaler Ebene (mit Fokus auf den Verbraucher-*acquis*) samt Kommentierung nationaler Implementierungsmechanismen, (2) eine detailliertere, nach Richtlinien geordnete Übersicht über die nationalen Umsetzungen des Verbraucher-*acquis*, (3) eine Gegenüberstellung paralleler Bestimmungen einzelner Richtlinien sowie (4) einen auf den Ergebnissen der Punkte 1–3 aufbauenden Katalog an Empfehlungen zur Verbesserung des Verbraucher-*acquis*.[33] Eine Zwischenversion (bzw „vorläufige Endversion“) der Studie wurde Mitte 2007, die Endversion 2008 veröffentlicht.[34]

Die Verbraucher-*acquis*-Studie bzw das Verbraucherrechtskompendium waren für den weiteren Verlauf, insb für die Erarbeitung des Verbraucherrechte-Richtlinienvorschlags („VRRL-Vorschlag“)[35] von großer Bedeutung. Grob zusammengefasst identifizierte das Verbraucherrechtskompendium folgende Hauptgründe dafür, dass nach Ansicht der Autoren Handlungsbedarf für die Kommission und den Unionsgesetzgeber bestand: Inkohärenz in Bezug auf von mehreren Richtlinien parallel abgedeckte Rechtsfragen, Unklarheiten der Richtlinien selbst, Unvollständigkeit/Lückenhaftigkeit einiger Regelungsbereiche sowie das Konzept der Mindestharmonisierung gepaart mit unterschiedlichen Umsetzungsgrundsätzen auf nationaler Ebene.[36] Diese Punkte seien dafür verantwortlich gewesen, dass keine weitreichende Standardisierung von Verbraucherrechtsfragen erzielt werden konnte. Um diesem Umstand zu kontern, präsentierten die Herausgeber des Verbraucherrechtskompendiums, *Schulte-Nölke*, *Twigg-Flesner* und *Ebers* den zuvor erwähnten Katalog an Empfehlungen.

Der Katalog kann in zwei Untergruppen geteilt werden. Die ersten vier Empfehlungskategorien betrafen hauptsächlich den Verbraucher-*acquis* selbst („Verbraucher-*acquis*-Empfehlungen“): (1) die Schaffung einheitlicher Definitionen bzw Grundprinzipien, (2) die Einführung eines horizontalen Instruments, (3) die Weiterentwicklung sektoraler Ele-

32 Für Details s Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium. Als zweites wichtiges Resultat erarbeitete die Forschungsgruppe eine kostenfrei zugängliche Online-Datenbank mit einer Sammlung nationaler Rechtsbestimmungen und Judikatur zu den acht Verbraucher-*acquis*-Richtlinien bzw deren Umsetzung und Verweise zu weiterführender Literatur. Die deutsche Version ist unter www.eu-consumer-law.org/index_de.cfm abrufbar (zuletzt abgefragt am 12. 8. 2014).

33 In diesem Sinn Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 35.

34 Siehe bereits FN 14.

35 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher, 8. 10. 2008, KOM(2008) 614 endg.

36 Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 848.

mente sowie (4) ein grundsätzliches Bekenntnis zur Vollharmonisierung. Diesen Empfehlungen standen drei allgemeinere Empfehlungen bzw Überlegungen gegenüber, die nach Ansicht der Autoren ebenfalls zur Vereinheitlichung des Verbraucherbesitzstands (jedoch auf breiterer Basis) führen sollten: (1) sprachliche Herausforderungen bei der Übersetzung von Rechtsvorschriften in die Sprachen der Mitgliedstaaten, (2) die mögliche Einführung eines umfangreicheren Instruments für grenzüberschreitende Fragen[37] sowie (3) die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Rechtsdurchsetzung verbraucherrechtlicher Ansprüche.[38] Um die weiteren Ausführungen zur Verbraucherrechte-Richtlinie bzw ihrer Entstehung besser verstehen zu können, sollen die Verbraucher-*acquis*-Empfehlungen kurz näher skizziert werden.

---

37 Für Details s Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 857. Die damit im Zusammenhang stehenden Überlegungen beziehen sich auf die parallel zur Verbraucher-*acquis*-Studie geführte Diskussion eines möglichen Referenzrahmens, welche in weiterer Folge zur Erarbeitung des Vorschlags einer Verordnung über ein Gemeinsames Europäischen Kaufrechts (GEKR; Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, 11.10.2011, KOM(2011) 635 endg) führte. Die GEKR-Thematik ist zwar nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass einige kontroversielle, im folgenden Kapitel näher diskutierte – und von der Endfassung der Verbraucherrechte-Richtlinie schlussendlich gestrichene – Themen, wie etwa Gewährleistungsfragen oder unfaire Vertragsklauseln über den Umweg des GEKR wieder auf die Agenda zurückkehrten und „verkleidet" als Optionales Instrument zu einem ähnlichen Ergebnis führen könnten, als wären sie bereits Teil der Verbraucherrechte-Richtlinie geworden. Zu dieser Thematik und zum GEKR im Allgemeinen s etwa *Wrbka,* European Consumer Access to Justice Revisited (2015) (mit weiteren Literaturverweisen).

38 Für Details s Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 858. Es sei anzumerken, dass sich die, einen Teil des Verbraucher-*acquis* bildende, Unterlassungsklagen-Richtlinie 1998 zwar mit einigen prozessrechtlichen Aspekten des Verbraucherschutzes beschäftigt, jedoch nicht jene Fragen, die an dieser Stelle mit grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung gemeint sind. Es geht dabei weniger um Fragen des Abstellens unrechtmäßigen Verhaltens auf Unternehmerseite, als vielmehr um die Frage, wie Verbraucher selbst bzw mit Hilfe Dritter ihre finanziellen (Ersatz-)Ansprüche durchsetzen können. Ebenso wie die GEKR-Thematik führte auch die Rechtsdurchsetzungsdiskussion bereits zu einigen ergänzenden Maßnahmen. In diesem Zusammenhang sei etwa auf die jüngeren Entwicklungen im Bereich der alternativen Streitbeilegung (RL 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v 21.5.2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der VO (EG) 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (RL über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl L 2013/165, 63; „ADR-Richtlinie"; bzw VO 2013/524/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v 21.5.2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der VO (EG) 2006/2004 und der RL 2009/22/EG (VO über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl L 2013/165, 1; „ODR-Verordnung") oder auch auf die etwas ins Stocken geratene Diskussion in Bezug auf ein mögliches europäisches Modell

Der vom Verbraucherrechtskompendium ins Auge gefasste Katalog gemeinsamer Definitionen bzw Grundprinzipien und -regeln sollte das Fundament eines vereinheitlichten Verbraucher-*acquis* darstellen und ist als Teilantwort auf die inkohärente Regelung fundamentaler Begriffe und Rechtsfragen zu verstehen. Zwischen dem Erlass der ersten und der letzten der acht Verbraucher-*acquis*-Richtlinien, der Haustürwiderrufs-Richtlinie und der Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie, lagen etwa fünfzehn Jahre. Über diesen Zeitraum hätten sich die Rahmenbedingungen und Anforderungen an die rechtlichen Vorschriften geändert und stetig weiterentwickelt. Dass dies zu unterschiedlichen grundsätzlichen Ansätzen der Richtlinien führte, sei nur logische Folge dieser Entwicklung, jedoch sei es nach Ansicht der Verbraucher-*acquis*-Studie nunmehr an der Zeit, ein einheitliches Grundgerüst zu schaffen, um den Verbraucher-*acquis* transparenter und besser verständlich zu gestalten.[39]

Als zweite Maßnahme empfahl die Studie die Schaffung eines „horizontalen Instruments",[40] dh eines Instruments, welches den Verbraucher-*acquis* (weitgehend) in einem ganzheitlichen Rahmenwerk regeln sollte. Ein solches horizontales Instrument sollte nicht nur Platz für gemeinsame Definitionen bzw Grundprinzipien und -regeln bieten, sondern auch Detailfragen abdecken. Grundsätzlich sollten dabei Rechtsfragen, welche sich nicht auf einzelne Vertragstypen beschränkten, behandelt und – soweit möglich – standardisiert werden. Gleichzeitig könnte es – zum Zweck der besseren Übersichtlichkeit – jedoch auch Unterkapitel enthalten, welche sich mit sektorspezifischen Fragen, dh mit Themen, die sich auf einzelne Richtlinien bzw Vertragstypen beschränken, beschäftigen.[41]

---

kollektiver Rechtsdurchsetzung verwiesen – nach jahrelangen Diskussionen konnte die Kommission lediglich eine Empfehlung zur kollektiven Rechtsdurchsetzung veröffentlichen (s Empfehlung der Kommission über Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadenersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten, 11.6.2013, ABl L 2013/201, 60). Zu all diesen Rechtsfragen s etwa *Wrbka,* European Consumer Access to Justice Revisited.

39 Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 849. Das Spektrum reichte dabei von ganz grundsätzlichen Themen, wie etwa der Definition der Begriffe „Verbraucher" und „Unternehmer" bis hin zu gemeinsamen bzw weitgehend angepassten Regeln zentraler Rechtsfragen (zB Informationspflichten für Unternehmer oder Regeln hinsichtlich der Voraussetzungen für und Ausübung bzw Rechtsfolgen von Widerrufsrechten).

40 Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 850–852. Die Kapitel des darin vorgeschlagenen horizontalen Instruments lauteten wie folgt: „Definitionen", „Allgemeine Regelungen" (ua mit Bestimmungen zum Anwendungsbereichs des horizontalen Instruments und einer Klarstellung welche Regeln zwingender Natur waren), „Allgemeine Informationspflichten", „Widerruf" bzw „Widerrufsrechte" und „Missbräuchliche Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen".

41 Für Details s Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 850–852.

Diese sektorspezifischen Fragen waren auch Gegenstand der dritten Verbraucher-*acquis*-Empfehlung.[42] Auch wenn es möglich sei, gemeinsame Bestimmungen einzuführen, so blieben noch immer Fragen übrig, welche grundsätzlich bereichs- bzw vertragsbezogen zu regeln wären. Gleichzeitig müsse man, so dies rechtspoltisch Sinn mache, auch die bisher gewählten Abgrenzungen und Regelungsausnahmen, die teils als zu eng, teils als zu unpräzise angesehen wurden, überdenken bzw überarbeiten, um einer weiteren Zersplitterung auf nationaler Ebene vorzubeugen, welche das Resultat davon war, dass nationale Gesetzgeber die (teils vagen) Vorgaben unterschiedlich interpretierten bzw eng verbundene, von den Richtlinien grundsätzlich nicht erfasste, Szenarien autonom regelten.[43]

---

42 Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 852–855.

43 Siehe etwa Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 852 mit Verweis auf „Verträge, die außerhalb von Geschäftsräumen an öffentlichen Orten geschlossen werden". Gemäß Artikel 1 Abs 1 HaustürwiderrufsRL waren von der Haustürwiderrufs-Richtlinie außerhalb der Geschäftsräume abgeschlossenen Verbraucherverträge etwa grundsätzlich nur dann erfasst, wenn sie „während eines vom Gewerbetreibenden außerhalb von dessen Geschäftsräumen organisierten Ausflugs, oder anläßlich eines Besuchs des Gewerbetreibenden i) beim Verbraucher in seiner oder in der Wohnung eines anderen Verbrauchers, ii) beim Verbraucher an seinem Arbeitsplatz, sofern [in diesen Fällen] der Besuch nicht auf ausdrücklichen Wunsch des Verbrauchers erfolgt", geschlossen wurden. Abs 4 ergänzte, dass die Richtlinie auch auf solche „vertragliche[n] Angebote, die ein Verbraucher unter ähnlichen wie in Absatz 1 … genannten Bedingungen macht, sofern der Verbraucher durch sein Angebot gebunden ist" Anwendung finden sollte. Wie die Fallbeispiele des Verbraucherrechtskompendiums zur nationalen Umsetzung der Richtlinie zeigen (Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 196 u 197), führte diese vage Formulierung zu unterschiedlichen Ansätzen in den Mitgliedstaaten, ua in Bezug auf öffentlichen Plätzen abgeschlossene Verträge. Das Verbraucherrechtskompendium empfahl eine unionsrechtliche Klarstellung bzw unionsrechtliche Festlegung eines gemeinsamen Interpretationsstandards (Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 852). Für ein weiteres, vom Verbraucherrechtskompendium genanntes Beispiel s den Begriff der „Versteigerung" bei Fernabsatzgeschäften (Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 854). Gemäß Artikel 3 Abs 1 FernabsatzRL waren Versteigerungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Da die Fernabsatz-Richtlinie jedoch keine nähere Definition des Begriffs „Versteigerung" enthielt, war es in einigen Jurisdiktionen unklar, ob Online-Auktionen von diesem Begriff umfasst waren und somit nicht unter das Fernabsatzregime fielen. Siehe etwa *Kathrein/Schoditsch* in Koziol/Bydlinski/Bollenberger (Hrsg), ABGB Kurzkommentar[4] (2014) § 5 b KSchG Rz 2 (mit Bezug auf die Situation in Österreich); *Hammerl* in Kosesnik-Wehrle, KSchG[3] (2010) § 5 b Rz 6–7 (mit Bezug auf die Situation in Österreich und Deutschland); *Riefa,* A Dangerous Erosion of Consumer Rights: The Absence of a Right to Withdraw from Online Auctions, in Howells/Schulze (Hrsg), Modernising and Harmonising Consumer Contract Law (2009) 177 (178–180) (für generelle Anmerkungen zu dieser Thematik).

Der Wunsch nach weitgehender Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten stand ferner mit dem von der Studie favorisierten Harmonisierungsniveau in enger Beziehung. Grundsätzlich sprach man sich für ein stärkeres Bekenntnis zur Vollharmonisierung aus. Diese genieße zur Erreichung eines verbesserten Binnenmarktes den Vorzug gegenüber dem traditionellen Mindestharmonisierungsansatz, welcher nach Auffassung der Autoren aufgrund der nationalen Abweichungen in Bezug auf die *Acquis*-Bestimmungen „eindeutig zu Handelshemmnissen geführt hat".[44] Zugleich war man sich jedoch auch des Umstandes bewusst, dass Vollharmonisierung aus Sicht des nationalen Schutzniveaus für einige Mitgliedstaaten bzw für die Verbraucher in einigen Mitgliedstaaten auch nachteilige Folgen haben könnte. Dies ist die logische Konsequenz davon, dass unionsrechtliche Vorgaben zwangsläufig Kompromisslösungen sind, welche die Interessen verschiedenster Jurisdiktionen berücksichtigen müssen. Dass es dabei mitunter zu Abstrichen für einige Mitgliedstaaten kommt, liegt in der Natur der Sache.[45] Nichtsdestotrotz würden nach Ansicht der Autoren die Vorteile eines vollharmonisierten Ansatzes überwiegen, zumindest bzgl jener Regelungsbereiche, in denen verbraucherfreundlichere nationale Bestimmungen aus Verbraucherschutzüberlegungen nicht unbedingt erforderlich wären.[46]

III. Der Kommissionsvorschlag zur Verbraucherrechte-Richtlinie

A. Vom Verbraucher-*acquis*-Grünbuch zum Verbraucherrechte-Richtlinienvorschlag

Im Februar 2007, kurz vor Veröffentlichung der vorläufigen Endversion der Verbraucher-*acquis*-Studie, präsentierte die Kommission ihr Verbraucher-*acquis*-Grünbuch.[47] Hauptziel dieses Grünbuchs war es, gestützt auf die bis dato gewonnenen Erkenntnisse der Verbraucher-*acquis*-Studie, die Diskussion rund um eine mögliche Überarbeitung des Verbraucher-*acquis* weiter voranzutreiben und eventuelle Szenarien bzw Antworten

44 Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 855.

45 Siehe Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 854–855, wo es wie folgt heißt: „[Einige] Mitgliedstaaten … [wären] zur Reduzierung des bestehenden Verbraucherschutzniveaus gezwungen."

46 Schulte-Nölke/Twigg-Flesner/Ebers (Hrsg), EG-Verbraucherrechtskompendium 855.

47 Grünbuch – Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz, 8.2.2007, KOM(2006) 744 final („Verbraucher-*acquis*-Grünbuch").