

Der Präsident  
des Bundesrates

An den  
Präsidenten der  
Kommission der Europäischen Union  
Herrn José Manuel Barroso  
1049 BRÜSSEL  
BELGIEN

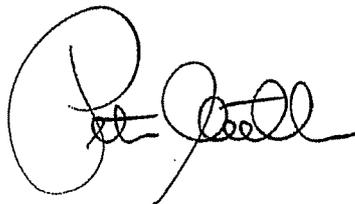
Berlin, 06.03.2009

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des  
Rates über Rechte der Verbraucher  
KOM(2008) 614 endg.; Ratsdok. 14183/08**

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Bundesrat hat in seiner 856. Sitzung am 6. März 2009 beschlossen, den  
aus der Anlage ersichtlichen Beschluss der Kommission zu übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by several loops and a long horizontal stroke.

**06.03.09****Beschluss**  
des Bundesrates

---

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher****KOM(2008) 614 endg.; Ratsdok. 14183/08**

Der Bundesrat hat in seiner 856. Sitzung am 6. März 2009 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Richtlinienvorschlag im Allgemeinen

1. Der Bundesrat begrüßt das Anliegen der Kommission, den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr rechtlich zu vereinheitlichen und damit einfacher und transparenter auszugestalten.

Der Bundesrat begrüßt daher grundsätzlich das Vorhaben der Kommission, die dem Thema Verbraucherschutz gewidmeten Einzelrichtlinien in einer einheitlichen Richtlinie zusammenzuführen und dadurch die verbraucherrelevanten Regelungen übersichtlicher und einheitlicher zu gestalten.

Die Bemühungen zur Verwirklichung eines echten Binnenmarkts für Geschäfte zwischen Unternehmern und Verbrauchern, in dem ein möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen einem hohen Verbraucherschutzniveau und wettbewerbsfähigen Unternehmen unter gleichzeitiger Wahrung des Subsidiaritätsprinzips gewährleistet ist, werden unterstützt.

6. Der Richtlinienvorschlag enthält in seiner zentralen Vorschrift (Artikel 4) die europaweite Rechtsangleichung weiter Teile aus dem Bereich des Verbraucherschutz- und Vertragsrechts in Form der Vollharmonisierung.

Das Konzept der vollständigen Harmonisierung bewirkt, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf den erfassten Sachbereich keine Regelungen beibehalten oder einführen dürfen, die nicht in der Richtlinie genannt sind, d. h. die europäische Regelung ist erschöpfend und abschließend. Die Vollharmonisierung führt auf diese Weise zu einer verordnungsgleichen Wirkung, die gleichzeitig erhebliche Ausstrahlungseffekte auf die Zivilrechtsordnungen der Mitgliedstaaten haben wird.

Eine vollständige Harmonisierung hätte für die Mitgliedstaaten zur Folge, dass sie ihre nationalen Vorschriften auch im Bereich des Vertrags- und Leistungsstörungenrechts anzugleichen hätten und nicht mehr über das in der Richtlinie vorgegebene Verbraucherschutzniveau hinausgehen dürften. Die Bundesrepublik Deutschland wäre von Letzterem in besonderer Weise betroffen, da das deutsche Verbraucherrecht ein im EU-Vergleich sehr hohes Schutzniveau aufweist.

Denn im Zuge der verordnungsgleichen Wirkung werden faktisch ein europäisches Verbraucherschuldrecht und ein europäisches Verbrauchsgüterkaufgesetz geschaffen, das die entsprechenden Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches obsolet machen wird (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Mai 2007 - (BR-Drucksache 112/07 (Beschluss) -, Ziffer 8).

7. Für ein solches Vorhaben fehlt der Gemeinschaft die Rechtsetzungskompetenz. Artikel 95 EGV kommt als Rechtsgrundlage nur dann in Betracht, wenn der geplante Rechtsakt tatsächlich den Zweck hat, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Die Erreichung dieses Zwecks hat die Kommission indes nicht hinreichend belegt. Artikel 95 EGV ist weder für die Umgestaltung des gesamten Vertrags- und Schuldrechts noch für die verbindliche Regelung des gesamten Verbraucherschutzes die richtige Kompetenzgrundlage. Die Mitgliedstaaten sind sowohl für das Vertrags- und Schuldrecht als auch für den Verbraucherschutz primär verantwortlich.

Die Beibehaltung des Ansatzes der Mindestharmonisierung sorgt für einen - positiven - Systemwettbewerb der Vorschriften unter den Mitgliedstaaten und bietet die Möglichkeit, dass bewährte nationale Vorschriften von anderen Mitgliedstaaten übernommen werden ("best practice"). Der Ansatz der Mindestharmonisierung steht zudem im Einklang mit Artikel 5 der erst kürzlich verabschiedeten Rom-I-Verordnung, wonach Verbraucher einen Anspruch auf das in ihren Heimatländern erreichte Verbraucherschutzniveau haben.

12. Die von dem Richtlinienvorschlag nach Auffassung des Bundesrates in der vorgelegten Form ausgehende verordnungsgleiche Wirkung kann nur durch eine Beschränkung der Vollharmonisierung auf einzelne Bereiche beseitigt werden.
13. Es sollte nur in begründeten Einzelfällen, in denen sich die bisher bestehenden unterschiedlichen nationalen Regelungen als nachweisbare Belastung für grenzüberschreitend tätige Unternehmen erwiesen haben, punktuell vom Mittel der Vollharmonisierung Gebrauch gemacht werden (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Mai 2007 - BR-Drucksache 112/07 (Beschluss) -, Ziffer 3), d. h. dieses auf technische oder sehr spezielle, in sich geschlossene Regelungen zu beschränken und im Übrigen nur eine Mindestharmonisierung vorzusehen (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Mai 2007, Ziffer 14).
14. In den übrigen Bereichen muss den Mitgliedstaaten hingegen die Möglichkeit verbleiben, ihre Zivilrechtsordnungen selbst zu gestalten und hier ggf. auch über die europäischen Schutzstandards hinauszugehen. Nur so können die Mitgliedstaaten den vorhandenen nationalen und regionalen Besonderheiten im Verbraucherschutz angemessen Rechnung tragen, wie jüngst in Deutschland im Bereich der unerlaubten Telefonwerbung - einem Problem, das in anderen Mitgliedstaaten bisher nicht in vergleichbarer Weise aufgetreten ist - geschehen.
15. Nach wie vor sieht der Bundesrat keine Notwendigkeit, das allgemeine Leistungsstörungen- und Gewährleistungsrecht in einem horizontalen Instrument zu regeln (vgl. BR-Drucksache 112/07 (Beschluss), Ziffern 26 und 31).

18. Der Bundesrat stellt aber fest, dass der Richtlinienvorschlag mit einer nennenswerten Absenkung des Verbraucherschutzniveaus in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere in Deutschland, verbunden wäre.

Nach dem vorliegenden Richtlinienvorschlag müssten deutsche Verbraucherinnen und Verbraucher deutliche Einschränkungen geltender nationaler Schutzrechte hinnehmen, die insgesamt nicht akzeptabel sind.

Der Bundesrat hält insoweit an seiner bisherigen Haltung fest, dass die Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz nicht zu einer Absenkung des Verbraucherschutzniveaus führen darf, sondern vielmehr die Chance genutzt werden sollte, bestehende Lücken zu schließen und Inkonsistenzen zu beheben (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Mai 2007, Ziffer 1). Wegen der erheblichen Auswirkungen des Richtlinienvorschlags auf die nationalen Rechtsordnungen legt der Bundesrat Wert auf die Feststellung, dass im folgenden EU-Verfahren ausreichend Zeit für die Diskussion sowohl der grundsätzlichen Konzeption als auch der Einzelregelungen des Richtlinienvorschlags verbleiben muss.

Zu einzelnen Aspekten des Richtlinienvorschlags:

Zu Kapitel I (Gegenstand, Begriffsbestimmungen und Geltungsbereich):

19. Der Bundesrat begrüßt zwar im Grundsatz eine EU-weit einheitliche Fassung der Begriffsbestimmungen, wie sie der Richtlinienvorschlag mit Artikel 2 anstrebt. Dies setzt aber voraus, dass die jeweiligen Definitionen - was bisher nicht der Fall ist - ausreichend klar gefasst sind, damit sie ohne Brüche in die jeweiligen (Zivil-)Rechtsordnungen eingepasst werden können. Bedenken bestehen insoweit insbesondere im Hinblick auf die Definitionen "Verbraucher" (Artikel 2 Absatz 1), "Gewerbetreibender" (Artikel 2 Absatz 2), "Kaufvertrag" (Artikel 2 Absatz 3), "Waren" (Artikel 2 Absatz 4), "Fernabsatzvertrag" (Artikel 2 Absatz 6), "Versteigerung" (Artikel 2 Absatz 15), "Hersteller" (Artikel 2 Absatz 17) und "gewerbliche Garantie" (Artikel 2 Absatz 18). So erschließt sich zum Beispiel im Rahmen der Verbraucherdefinition der Sinn des Abgrenzungsmerkmals "handwerklich" neben "gewerblich", "geschäftlich" und "beruflich" nicht. Auch Handwerker üben ein Gewerbe aus, der Hobbyhandwerker soll sicherlich nicht den Verbraucherschutz verlieren.

Zu Kapitel II (Information der Verbraucher):

24. Im Grundsatz ist eine einheitliche Regelung für bestimmte zentrale Informationspflichten im Sinne einer Vollharmonisierung zu begrüßen. Dies setzt voraus, dass die Reichweite der durch eine Vollharmonisierung eintretenden Sperrwirkung klarer als bisher herausgearbeitet wird. So ist zum Beispiel der konkrete Anwendungsbereich der Artikel 5 ff. angesichts der vorgesehenen Ausnahme "sofern sich diese Informationen nicht unmittelbar aus den Umständen ergeben", die weder aus sich heraus noch unter Heranziehung der Erwägungsgründe verständlich erscheint, weitgehend unklar.
25. Den Mitgliedstaaten sollte zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, bei Bedarf über den Inhalt der Artikel 5 ff. hinaus zusätzliche Informationspflichten festlegen zu können. Eine vollständige Vereinheitlichung der Informationspflichten im Sinne des Richtlinienvorschlags erscheint wenig sinnvoll, da verschiedene - häufig vom jeweiligen Recht der Mitgliedstaaten abhängige - Vertragstypen auch in Zukunft verschiedene Informationspflichten erfordern werden.
26. Sofern an einer Regelung über allgemeine Informationspflichten gemäß Artikel 5 des Richtlinienvorschlags festgehalten werden soll, ist außerdem sicherzustellen, dass die Vorgaben der deutschen Preisangabenverordnung wie beispielsweise zur gesonderten Ausweisung von rückerstattbaren Sicherheiten (z. B. Pfand auf Einweggetränkeverpackungen) weiterhin Bestand haben können.

Zu Kapitel III (Information der Verbraucher und Widerrufsrecht bei Fernabsatzverträgen und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen):

27. Im Hinblick auf Kapitel III kommt eine Vollharmonisierung aus Sicht des Bundesrates allenfalls im Hinblick auf die technischen Modalitäten des Widerrufsrechts wie Beginn und Dauer der Widerrufsfrist sowie die an die Ausübung des Widerrufsrechts zu stellenden Anforderungen in Betracht. Im Übrigen sollte eine Richtlinie hingegen nur Mindeststandards setzen, um Brüche mit dem materiellen Zivilrecht der Mitgliedstaaten zu verhindern und es

- Mit Nachdruck spricht sich der Bundesrat zudem gegen das in Artikel 10 Absatz 3 vorgesehene Verbot für die Mitgliedstaaten aus, andere als die in den Absätzen 1 und 2 vorgesehenen Formvorschriften zu erlassen. Dies würde u. a. in Deutschland zu Konflikten mit der für bestimmte Vertragstypen vorgesehenen notariellen Beurkundungspflicht führen. So soll der Ausschluss des Artikels 10 Absatz 3 auch für Mietkäufe und Bauträgerverträge gelten (vgl. Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a des Richtlinienvorschlags). Dies wiederum hätte zur Folge, dass die notarielle Beurkundung mit ihrer umfassenden Aufklärung und Beratung der Beteiligten für einen wichtigen Teil der Grundstücksgeschäfte abgeschafft würde - mit erheblichen negativen Folgen für Richtigkeitsgewähr, Rechtssicherheit und Vollzug. Insgesamt wird verkannt, dass die Form ein ungleich effektiveres Verbraucherschutzmittel sein kann als ein bloßes Widerrufsrecht.
  - Durch die Regelung in Artikel 31 Absatz 4 sind nationale Formvorschriften auch dann nicht mehr zulässig, wenn der in Frage stehende Vertrag (auch) Klauseln enthält, welche der AGB-Kontrolle unterfallen. Dies würde bedeuten, dass die vorgesehenen nationalen Formvorschriften dann entfallen, wenn ein an sich einer Formvorschrift unterfallender Vertrag inhaltlich aufgrund vorgefertigter Vertragsklauseln dem Kapitel V der Richtlinie unterfällt. Bei B2B-Verträgen könnten die Formvorschriften auch künftig Anwendung finden. Wäre ein Verbraucher beteiligt, könnten die schützenden Formvorschriften nicht mehr angewandt werden. Dieses Ergebnis ist sinnwidrig.
30. Soweit in Kapitel III die formalen Fragen des Widerrufsrechts wie Widerrufsfristen und Ausübungsmodalitäten geregelt werden, stellen diese entgegen der Intention des Richtlinienvorschlags in einigen Punkten keine ausgewogene Balance zwischen Unternehmer- und Verbraucherinteressen her.
31. Die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Bestimmungen zum Widerruf bei Fernabsatz- und Haustürgeschäften sind insbesondere dahingehend zu ändern, dass
- die einheitlich festzulegende Widerrufsfrist unabhängig von einem etwaigen Erlöschen des Widerrufsrechts nicht bei fehlender oder unrichtiger Belehrung zu laufen beginnt,

angemessen zu sanktionieren. Sie könnte außerdem geradezu als Einladung missverstanden werden, die vorgeschriebenen Hinweise nicht zu erteilen. Der Bundesrat hält deshalb eine Frist von mindestens sechs Monaten für erforderlich.

- Die in Artikel 14 vorgesehene Widerrufsmöglichkeit nur durch schriftliche (gegebenenfalls elektronische) Widerrufserklärung erscheint sowohl aus Verbraucher- als auch aus Unternehmenssicht (Bürokratieaufwand) unzureichend. Vielmehr sollte der Verbraucher wie bisher die Möglichkeit haben, den Widerruf durch schlichte Rücksendung der Ware zu erklären.
- Gemäß Artikel 17 Absatz 1 Satz 2 werden dem Verbraucher generell und vorbehaltlos die Kosten für die Rücksendung der Waren nach Ausübung des Widerrufsrechts auferlegt. Damit wird dem Widerrufsrecht viel von seiner Wirksamkeit genommen.

#### Einführung eines einheitlichen Musters für Widerrufsbelehrungen:

33. Allerdings spricht sich der Bundesrat dafür aus, dass mit der Richtlinie anstelle des vorgesehenen Katalogs mit Informationen, die im Widerrufsformular enthalten sein müssen, ein - in allen EU-Mitgliedstaaten anzuerkennendes - Muster für eine Widerrufsbelehrung eingeführt wird. Dies würde die Rechtssicherheit erheblich erhöhen und auch die Gerichte von Auseinandersetzungen wegen der korrekten Formulierung der Widerrufsbelehrung entlasten.

#### Ausnahmekatalog zum Widerrufsrecht:

34. Der in Artikel 19 des Richtlinienvorschlags enthaltene Ausnahmekatalog zum Widerrufsrecht bei Fernabsatzgeschäften lässt in Abweichung von der Fernabsatzrichtlinie einen Ausnahmetatbestand für solche Waren vermissen, die für die Rücksendung nicht geeignet sind.

Eine Reihe von Waren darf auf Grund hygienerechtlicher Vorgaben nach einmaligem Gebrauch nicht mehr wiederverkauft werden. Beispielhaft zu nennen sind Unterwäsche, Hygieneartikel, Arzneimittel, Parfum, Kontaktlinsen etc. Es wäre nicht interessengerecht und insbesondere dem Versandhandel nicht zuträglich, wenn für diese Waren nicht weiterhin eine Ausnahme vom Widerrufsrecht gelten würde. Dies kann durch den Richtlinienvorschlag nicht beabsichtigt sein.

37. Artikel 22 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags sieht eine dreißigtägige Lieferfrist für den Unternehmer vor, während zum Beispiel nach deutschem Recht ein Kaufvertrag im Zweifel sofort erfüllt werden muss und der Händler nach Ablauf von 30 Tagen unter Umständen bereits in Verzug gerät.
38. Liefert der Händler innerhalb der 30 Tage des Artikel 22 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags nicht, soll der Verbraucher nach Artikel 22 Absatz 2 die Rückzahlung aller geleisteten Zahlungen binnen sieben Tagen verlangen können. Offen bleibt, welche Folgen eine Überschreitung der 30-Tage-Frist auf den Bestand des Vertragsverhältnisses hat, d. h. ob damit der Vertrag nach 30 Tagen eo ipso aufgelöst sein soll und in ein Rückgewährschuldverhältnis umgewandelt wird. Dies wiederum würde bedeuten, dass der Verbraucher - anders als nach deutschem Schuldrecht - nach Ablauf der 30-Tage-Frist nicht mehr auf einer Vertragserfüllung bestehen könnte.
39. Als Gewährleistungsrechte sieht der Richtlinienvorschlag in den Artikeln 26 und 27 - anders als zum Beispiel das deutsche Recht - gleichrangig nur Nachbesserung oder Ersatzlieferung (Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a), Minderung (Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe b) und Rücktritt (Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe c), nicht aber Schadensersatz vor. Artikel 27 Absatz 2 legt insoweit fest, dass der Verbraucher den Ersatz der Schäden verlangen kann, "denen nicht gemäß Artikel 26 abgeholfen wurde". Es ist völlig unklar, was mit dieser Formulierung gemeint sein soll. Der Wortlaut lässt sowohl eine Auslegung dahingehend zu, dass der Verbraucher nur den Ersatz der Schäden verlangen kann, "denen nicht gemäß Artikel 26 abgeholfen wurde". Dann bliebe offen, inwieweit Schäden ersetzbar sind, die dem Verbraucher durch die Vertragswidrigkeit trotz geleisteter Abhilfe entstanden sind. Alternativ kann die Regelung aber auch dahingehend verstanden werden, dass Artikel 27 Absatz 2 als verschuldensunabhängige Anspruchsgrundlage für sämtliche Mangel- und Mangelfolgeschäden dienen soll. Die Regelung des Artikels 27 Absatz 2 ist daher unbedingt klarer zu fassen.

individuelle Regelungen im Bereich Allgemeiner Geschäftsbedingungen zu treffen. Es muss deshalb sichergestellt sein, dass die Mitgliedstaaten auch in Zukunft die Möglichkeit haben, auf Besonderheiten des nationalen Zivilrechts durch passgenaue Vorschriften reagieren zu können.

43. Angesichts der mit einer Missbilligung bestimmter Klauseln verbundenen einschneidenden Auswirkungen auf die Zivilrechtsordnungen der Mitgliedstaaten lehnt der Bundesrat auch das gemäß Artikeln 39, 40 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Komitologieverfahren zur Abänderung bzw. Ergänzung der in Anhang II und III enthaltenen Klauseln mit Nachdruck ab. Die Einführung neuer "grauer" und "schwarzer" Klauseln ist unter allen Umständen dem formellen Gesetzgeber und damit der parlamentarischen Kontrolle vorzubehalten.
44. Wie schon die wenigen im Rahmen dieser Stellungnahme aufgegriffenen Beispiele zeigen, sind die Auswirkungen des Richtlinienvorschlags auf das Verbraucherschutzniveau und die (Zivil-)Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten von erheblichem Ausmaß. Der Bundesrat legt deshalb Wert auf die Feststellung, dass im Rechtsetzungsverfahren ausreichend Zeit zur Prüfung, Diskussion und gegebenenfalls Neufassung der Einzelregelungen zur Verfügung steht. Deshalb ist insbesondere von etwaigen Überlegungen Abstand zu nehmen, eine Verabschiedung der Richtlinie aus praktischen oder politischen Gründen noch vor der Europawahl 2009 anzustreben.

#### Direktzuleitung der Stellungnahme

45. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.