

14.09.92

EG - R - Wi *M. Leifer*

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Verbraucherschutz bei
Vertragsabschlüssen im Fernabsatz
KOM(92) 11 endg.; Ratsdok. 7151/92

Punkt der 646. Sitzung des Bundesrates am 25. September 1992

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Rechtsausschuß (R) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu
nehmen:

Zum Richtlinienvorschlag insgesamt

EG
R
Wi

1. Der Bundesrat erkennt die Zielsetzung des Richtlinienvorschlages an, durch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften für Distanzgeschäfte die Verbraucher in der EG zu schützen und Wettbewerbsverzerrungen entgegenzuwirken. Er hält jedoch den Vorschlag jedenfalls in der vorliegenden Fassung für zu weitgehend, weil eine besondere Schutzbedürftigkeit des Verbrauchers bei Distanzgeschäften zumindest in dem vorgesehenen umfassenden Anwendungsbereich

Ausgeliefert am 15. SEP. 1992 ...

des Vorschlags nicht ersichtlich ist. Es kann nicht als gemeinschaftliche oder staatliche Aufgabe angesehen werden, den Verbraucher vor jeder nachteiligen Entscheidung zu schützen. Zivilrechtlicher Verbraucherschutz hat nur dort seine Berechtigung, wo Gefahren drohen, denen der einzelne nur schwer begegnen kann und die ihn der Gefahr der Übervorteilung aussetzen. Dies läßt sich beispielsweise bei fernmündlichen oder brieflichen Vertragsabschlüssen nicht generell annehmen. Der Anwendungsbereich der Richtlinie sollte aus diesen Gründen auf den klassischen Versandhandel und auf solche Gebiete beschränkt werden, auf denen der Verbraucher besonderen Risiken bei Vertragsabschlüssen ausgesetzt ist, wie dies beispielsweise beim sog. "Teleshopping" oder bei Vertragsabschlüssen über Bildschirmtext der Fall sein mag. In jedem Fall müßte in Artikel 1 der Regelungsgegenstand ausdrücklich auf "im Fernabsatz" abgeschlossene Verträge eingeschränkt werden.

Der zu globale Absatz des Vorschlags diskriminiert Vertragsabschlüsse unter Abwesenden ohne Grund gegenüber Abschlüssen im stationären Einzelhandel. So wäre es beispielsweise - wenn der Anwendungsbereich der Richtlinie so weit reichen sollte - nicht einzusehen, daß ein Verbraucher bei der telefonischen Bestellung einer zuvor beabsichtigten Ware ein Widerrufsrecht haben sollte, bei der unmittelbaren Mitnahme im Geschäft dagegen nicht. Der telefonisch beauftragte Handwerker würde nur schwer verstehen können, daß ihm in diesem Falle umfangreiche Verpflichtungen auferlegt werden, die ihn nicht treffen, wenn der Kunde selbst in seiner Werkstatt erscheint.

Der Vorschlag entfernt sich in seiner Grundkonzeption von der Leitvorstellung eines liberalisierten Europäischen Binnenmarktes mit größtmöglicher Durchlässigkeit der Grenzen der Mitgliedstaaten für Menschen, Waren, Dienstleistungen und Kapital.

Nach Auffassung des Bundesrates müßte zunächst für jede einzelne vorgesehene Regelung des Vorschlags aufgezeigt werden, daß sie in dem gedachten Anwendungsbereich für die jeweilige Vertragsart (Kauf-, Dienst-, Werk- und Mietverträge) und für die jeweilige Kommunikationsform (z. B. alle Kommunikationstechniken, nur einige oder nur Telefon) sinnvoll und als Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer Gemeinschaftskompetenz und auch im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip erforderlich ist. Eine derartige Betrachtung würde in vielen Fällen zeigen, daß die jeweiligen Interessenlagen zu verschieden sind, um gleichen Regelungen unterworfen zu werden.

Zu den einzelnen Vorschriften

EG
R

2. Zu Artikel 1

Die Bundesregierung wird gebeten, auf eine Klarstellung hinzuwirken, was mit dem Begriff der "diesbezüglichen vorbereitenden Maßnahmen" gemeint sein soll. Die Erläuterung auf Seite 16 der Begründung zum Richtlinienvorschlag gibt insoweit keinen Aufschluß. Dort ist der im Richtlinienentwurf nicht vorkommende Begriff der "Geschäftsanbahnung" kommentiert. Es ist auch nicht ersichtlich, welche der nachfolgenden Artikel solche "vorbereitenden Maßnahmen" betreffen könnten.

EG
R

3. Zu Artikel 2

Die Begründung des Vorschlags zeigt unter Zugrundelegung eindrucksvollen Zahlenmaterials ein Regelungsbedürfnis fast ausschließlich nur für Versandhandelsgeschäfte auf. Auch die wohl als Vorlage herangezogene belgische Regelung betrifft bisher nur Versandhandelsgeschäfte, nicht auch Dienstleistungen, zu denen der Vorschlag grundsätzlich auch Werkverträge zählt. Weite Teile des Vorschlags, wie insbesondere das Widerrufsrecht nach Artikel 11, passen für Dienstleistungen nicht. Der Bundesrat bittet deshalb die

...

Bundesregierung, sich für eine Beschränkung des Vorschlags auf den Versandhandel einzusetzen.

Auch hinsichtlich der betroffenen Kommunikationstechniken geht der Vorschlag nach Auffassung des Bundesrates zu weit. Die Erwägungsgründe stellen vorwiegend auf die Entwicklung "neuer Technologien" ab. Die überwiegende Anzahl der im Anhang Nr. 1 aufgezählten Beispiele, etwa der Brief- oder Telefonverkehr, sind jedoch keineswegs "neu". Ein allgemeines Schutzbedürfnis des Verbrauchers in diesen Fällen ist nicht ersichtlich. Der Anwendungsbereich des Vorschlags müßte daher zumindest auf solche Situationen beschränkt werden, in denen der Verbraucher abstrakt einer Überraschungsgefahr ausgesetzt ist oder durch die Art der Kommunikationstechnik zu unüberlegtem Verhalten verleitet wird.

In der Begründung des Vorschlags wird zutreffend angesprochen, daß der Versandhändler anstatt von Verkaufsstellen Fernkommunikationstechniken als "organisierte Absatzsysteme" benutzt. Dieses Kriterium muß in den Vorschlag selbst aufgenommen werden, um sicherzustellen, daß seine Vorschriften (insbesondere das Widerrufsrecht nach Artikel 11) nicht auch für Gewerbetreibende gelten, die nur im Einzelfall und nur zufällig per Telekommunikation Verträge schließen. Der so sinnvoll begrenzte Anwendungsbereich würde immer noch die in der Begründung angesprochenen Absatzformen wie den Katalog-, Btx- und Telefonhandel sowie das Teleshopping erfassen. Auch die in der Begründung des Vorschlags angesprochene belgische Regelung gilt nur für "Verkaufssysteme".

Der Bundesrat geht in bezug auf den vorletzten Spiegelstrich ("Aufforderung zum Vertragsabschluß") davon aus, daß sich die Frage, ob eine Mitteilung "alle erforderlichen Elemente beinhaltet, damit der Empfänger eine vertragliche Verpflichtung unmittelbar eingehen kann", nach dem auf den jeweiligen Vertrag anzuwendenden nationalen Sachrecht beur-

teilt. Er geht deshalb auch davon aus, daß eine derartige "Mitteilung", bezogen auf das deutsche Recht, von einem Rechtsbindungswillen getragen sein muß, daß also die bloße "invitatio ad offerendum" keine "Aufforderung zum Vertragsabschluß" darstellt. Dies sollte in der Begründung klarer hervorgehoben werden.

EG
R

4. Zu Artikel 3

Die auch nach Auffassung des Vorschlags notwendigen Ausnahmen für bestimmte Arten von Dienstleistungen führen zu Abgrenzungsschwierigkeiten, die aufzeigen, daß eine Anwendung des Vorschlags auf Dienstleistungen insgesamt nicht angebracht ist. Der Begriff des "laufenden Bedarfs" mag bei Anwendung auf die Lieferung von Lebensmitteln oder sonstigen Haushaltsgütern (vorletzter Spiegelstrich) noch hinreichend klar umrissen sein; in dem allgemeinen Zusammenhang mit "Dienstleistungen" verliert er dagegen jegliche Kontur. So sollen nach der Begründung des Vorschlags etwa Wartungsarbeiten oder medizinische Dienstleistungen für den laufenden Bedarf bestimmt sein. Ob dies auch z. B. für Musikunterricht, Sprachkurse oder Renovierungsarbeiten gilt, mag man bezweifeln. Wegen der weitreichenden Pflichten, die der Vorschlag den betroffenen Gewerbetreibenden auferlegt, sollte jedoch sein Anwendungsbereich klar erkennbar sein.

EG
R

5. Zu Artikel 5 Abs. 1

Die in Artikel 5 Abs. 1 angesprochenen "Grundsätze über Lauterkeit im Handel" werden in der Begründung des Vorschlags mit einer Bezugnahme auf Artikel 2 des von der Internationalen Handelskammer am 1. Oktober 1991 verabschiedeten Direct Marketing-Codex erläutert. Diese Richtlinien werden aber damit nicht verbindlich. Die entsprechenden Grundsätze müßten vielmehr in den Vorschlag selbst aufgenommen werden.

Daneben stellt sich die Frage, warum die "Grundsätze über Lauterkeit im Handel" nur im Bereich der Distanzgeschäfte Anwendung finden sollen. Nach Auffassung des Bundesrates geht es nicht an, auf diese Weise nur für Distanzgeschäfte ein "besonderes Wettbewerbsrecht" zu schaffen. Ebenso kann der Schutz Minderjähriger nur als allgemeines Prinzip gelten und nicht auf Fernabsatzgeschäfte beschränkt sein.

Die Bundesregierung wird daher gebeten, auf die Streichung des Absatzes 1 hinzuwirken.

EG
R

6. Zu Artikel 6

Die Vorschrift würde mittelbar auch eine Veränderung des nationalen Vertragsrechts der Mitgliedstaaten erfordern. Im deutschen Recht ist beispielsweise die Vereinbarung eines bestimmten Entgelts nicht Voraussetzung für das Zustandekommen eines Dienst- oder Werkvertrages (§§ 612, 632 BGB). Die Pflicht zur Angabe des Preises würde daher in diesem Bereich in das nationale Vertragsrecht eingreifen. Daneben ist nicht ersichtlich, wie bei Werken oder Diensten, die nach Zeit- und/oder Materialaufwand abzurechnen sind, von vornherein ein bestimmter Preis angegeben werden kann. Die Preisangabeverpflichtung sollte deshalb entsprechend eingeschränkt werden.

Bedenklich ist auch die Pflicht zur Angabe "wesentlicher Eigenschaften", die auf eine generelle Pflicht zur Eigenschaftszusicherung - mit entsprechender Garantiehftung - hinauslaufen könnte.

EG
R

7. Zu Artikel 7

Das im 2. Spiegelstrich genannte Erfordernis bedarf noch näherer Klärung. Wenn ein Verbraucher beispielsweise auf eine Teleshopping-Sendung hin die angegebene Telefonnummer anruft, kann der Lieferer kaum "spätestens zu diesem Zeit-

...

punkt" dem Verbraucher schriftlich die nach Artikel 6 vorgeschriebenen Informationen übermitteln.

EG
R

8. Zu Artikel 10 Abs. 1 und 2

Die rechtliche Bedeutung und der praktische Nutzen der in Artikel 10 Abs. 1 vorgesehenen schriftlichen Mitteilung erscheinen zweifelhaft. Problematisch und nicht geregelt ist insbesondere der Fall, daß die nach Artikel 10 Abs. 1 mitgeteilten Informationen von dem ursprünglichen Angebot abweichen.

Die in Absatz 1 vorgesehene Pflicht zur Angabe von wesentlichen Eigenschaften könnte auch in diesem Stadium der Vertragsdurchführung noch als Pflicht zur Eigenschaftszusicherung verstanden werden. Im übrigen kann ein Verbraucher nach Lieferung einer Ware selbst prüfen, ob diese die von ihm erwarteten Eigenschaften aufweist. Mehr als eine Gebrauchsanweisung benötigt er hierzu nicht. Entspricht die Ware nicht seinen Erwartungen, kann er sein Widerrufsrecht nach Artikel 11 ausüben.

Abgesehen davon erscheint eine schriftliche Eigenschaftsbeschreibung von Dienstleistungen in vielen Fällen lebensfremd. So wird man beispielsweise von einem Maler nicht verlangen können, daß er vor Beginn seiner Arbeiten seine Tätigkeit nochmals schriftlich beschreibt.

Bedenklich erscheint vor allem auch die Pflicht zur Mitteilung von "Zahlungsmodalitäten einschließlich Kreditbedingungen und Ratenzahlungen". Da die Mitteilung nach Artikel 11 erst bei Vertragsausführung, also nach Vertragsabschluß erfolgt, könnte der falsche Eindruck entstehen, daß von den gesetzlichen Regelungen abweichende Zahlungsmodalitäten oder Kreditbedingungen allein aufgrund der Mitteilung verbindlich sind. Dies trifft aber jedenfalls nach deutschem Recht nicht zu. Sie sind für das Vertragsverhältnis nur dann maßgeblich, wenn sie nach dem Gesetz zur Re-

...

gelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen beim Vertragsschluß zum Vertragsinhalt gemacht worden sind.

Die entsprechenden Informationspflichten sollten deshalb gestrichen werden.

In Absatz 2 bedarf noch näherer Erläuterung, welche Bedeutung der Halbsatz "sofern diese Leistung in einem erfolgt" haben soll.

EG
R

9. Zu Artikel 11

- Der Bundesrat hält die Einräumung eines Widerrufsrechts für im Versandhandel bezogene Waren im allgemeinen für sinnvoll, weil der Verbraucher in der Regel nicht die Möglichkeit hat, die Ware vor Abschluß des Kaufvertrages in natura zu besichtigen. Aus diesem Grunde räumen die meisten Versandhäuser und auch andere Unternehmen, die sich organisierter Absatzsysteme auf telekommunikativer Basis bedienen, ihren Kunden freiwillig Rückgaberechte ein. Ein derartiges Widerrufsrecht muß jedoch auch die berechtigten Interessen der Gewerbetreibenden berücksichtigen. Diesen ist eine bedingungslose Rücknahmepflicht nur zuzumuten, wenn gleichzeitig Regelungen für den Fall der Verschlechterung oder des Untergangs der Ware getroffen werden (vgl. § 3 HaustürWG). Diese fehlen aber. Jedenfalls sollte dem nationalen Gesetzgeber vorbehalten sein, entsprechende Regelungen zu treffen.
- Nach Lieferung der Ware sollte der Verbraucher zur Ausübung des Widerrufsrechts die Ware zurücksenden müssen. Es geht nicht an, daß der Verbraucher den Vertrag widerruft, die Sache aber weiter benutzt und der Gewerbetreibende die Ware erst herausklagen muß. Daß eine derartige Verknüpfung von Widerrufsrecht und Rücksendepflicht besteht, läßt Absatz 2 zwar vermuten, wird jedoch im Text des Vorschlags bisher nicht

...

hinreichend deutlich. Entsprechend der Richtlinie 85/577/EWG über Haustürgeschäfte sollte die Absendung der Ware zur Fristwahrung genügen (vgl. auch § 8 VerbrKrG).

- In bezug auf das Widerrufsrecht bei Dienstleistungen erscheint die Konzeption des Vorschlags unklar und verfehlt. Wenn dem Verbraucher durch den Widerruf keine weiteren Kosten entstehen sollen, ist bei einem Vertrag über eine Dienstleistung ein Widerruf nur bis zum Beginn der Ausführung der Dienstleistung vorstellbar. Die Regelung in Absatz 4, 1. Spiegelstrich würde im Zusammenhang mit Absatz 1 Satz 2 dazu führen, daß der Verbraucher einen bis zum Widerruf erbrachten "unwesentlichen Teil" der Dienstleistung ersatzlos behalten dürfte. Da eine "Rücksendung" von Dienstleistungen in der Regel nicht möglich ist, kann hierfür nichts anderes gelten als für Erzeugnisse, die aufgrund ihrer Beschaffenheit nicht für eine Rücksendung geeignet sind (Absatz 4, letzter Spiegelstrich).

Bei Dienstleistungen ist auch unklar, ab wann die Widerrufsfrist zu laufen beginnen soll. Nach Artikel 11 Abs. 1 letzter Satz soll hierfür die "Zustimmung des Lieferers" maßgeblich sein, was näheren Erläuterungen bedürfte.

- Der Beginn der Frist für das Widerrufsrecht sollte von einer schriftlichen Belehrung über das Widerrufsrecht (vgl. Artikel 10) abhängig gemacht werden.
- Die Rechtsfolgen des Widerrufs sollten - schon im Interesse der Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts - entsprechend der Richtlinie 85/577/EWG über Haustürgeschäfte geregelt und damit dem nationalen Gesetzgeber vorbehalten werden.

...

EG 10. Zu Artikel 12
R

Die Regelung darf nicht dazu führen, daß eine Belastungsbuchung ohne jegliche Bindung an eine Frist widerrufen werden kann. Eine Prüfungsfrist von vier Wochen für den Verbraucher erschiene angemessen.

EG 11. Zu Artikel 13 Abs. 2 und 3
R

Die Bestimmung des Artikels 13 Abs. 2 ist nach Auffassung des Bundesrates zur Erreichung der vollen Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen nicht erforderlich. Sie stellt daher einen nicht gerechtfertigten Eingriff in das gerichtliche Verfahrensrecht der Mitgliedstaaten dar.

Darüber hinaus ist unklar, ob die Regelung in Artikel 13 Abs. 2 davon ausgeht, daß sämtliche Bestimmungen des Vorschlags unmittelbares Wettbewerbsrecht darstellen und somit jeglicher Verstoß gegen die Bestimmungen als Wettbewerbsverstoß soll verfolgt werden können, oder ob die klagebefugten Verbände - sofern nur der Streitstaat eine solche Klagebefugnis überhaupt, z. B. in Wettbewerbssachen, anerkennt - sich auch in Einzelrechtsstreitigkeiten sollen einmischen dürfen. Letzteres wäre nicht hinnehmbar. Die Wahrnehmung der Rechte aus einem Individualvertrag muß Angelegenheit der Vertragsparteien bleiben. Auch die Frage der Wettbewerbswidrigkeit eines Verstoßes gegen Bestimmungen der Richtlinie richtet sich weiterhin nach nationalem Recht, solange nicht die Gemeinschaft ihrerseits im Rahmen ihrer Zuständigkeit entsprechende Vorschriften erläßt. Dies sollte klargestellt werden.

Im übrigen würde die in Absatz 2 vorgesehene Regelung, wonach die grenzübergreifende Verbandsklage nur insoweit zulässig sein soll, als der jeweilige Streitstaat dieses Verfahren anerkennt, die nach der Begründung des Vorschlags bestehende unterschiedliche Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten perpetuieren. Da der Vorschlag insoweit

gerade nicht auf eine Rechtsvereinheitlichung zielt, muß es weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, ob und inwieweit sie grenzüberschreitende Verbandsklagen zulassen.

Die in Absatz 3 vorgesehene allgemeine Beweislast des Gewerbetreibenden geht zu weit. Es muß beispielsweise zwischen einer Zahlungsklage des Gewerbetreibenden und einer etwaigen Gewährleistungsklage des Verbrauchers unterschieden werden. Nur bei Zahlungsansprüchen des Gewerbetreibenden ist die vorgesehene Beweislastverteilung allgemein angemessen.