

Vom Verbraucherschutzrecht über das Verbraucherrecht zum Bürgerrecht

Vor zwei Jahren beging die Europäische Union den 50sten Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge, und es ist durchaus lohnenswert, diese vergangenen 50 Jahre aus dem Blickwinkel des sich entwickelnden europäischen Verbraucherrechts zu betrachten. In der Präambel des EWG-Vertrages von 1957 formulierten die Regierungen das allgemeine Bekenntnis, "*die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen*". Es ist in diesem Kontext durchaus bemerkenswert, welchen Grad die Verankerung des Verbraucherschutzes im ursprünglich wirtschaftsrechtlichen Rahmen der Verträge und vor allem angesichts ihrer marktliberalen Grundkonzeption inzwischen erreicht hat. Auch wenn nach wie vor der unverfälschte Wettbewerb und die vier Grundfreiheiten das Geschehen auf dem europäischen Markt dominieren, ist der europäische Verbraucher auf diesem mittlerweile als Gegenspieler voll anerkannt, und mit der Ausschöpfung des kulturellen und wirtschaftlichen Potenzials des Binnenmarktes wird damit auch ein positives Zeichen der Integration gesetzt. Nicht zuletzt ist die Frage eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Binnenmarkt und Verbraucherschutz angesichts der vorherrschenden liberalen Wirtschaftsphilosophie von Bedeutung, denn in einem einseitig wirtschaftlich geprägten Weltbild ohne Bürgersinn darf die Union den europäischen Bürger nicht nur auf einen *shopper* reduzieren. Er sollte vor allem auch partizipierender Bürger, *citoyen*, *citizen* sein.

Von den Römischen Verträgen bis zur Einheitlichen Europäischen Akte

Analysiert man die Entwicklung des europäischen Verbraucherrechts in den letzten 50 Jahren, so kann diese in drei größere Phasen eingeteilt werden. Die **erste Phase** umfasst die Entwicklung bis hin zur Unterzeichnung der *Einheitlichen Europäischen Akte* (EEA) im Jahre 1986 und war geprägt durch sozial-staatliche Überlegungen und das Bemühen der EU-Kommission, dem *Schutzgedanken* Rechnung zu tragen.

Der Verbraucherschutz hatte in den Römischen Verträgen von 1957 keine eigenständige Aufnahme gefunden, was einerseits an der wirtschaftsdominierten Grundkonzeption des Vertragswerkes lag und zum anderen an der Tatsache, dass der Verbraucherschutz zum damaligen Zeitpunkt selbst in den sechs Mitgliedstaaten eine noch untergeordnete Rolle spielte. Erste konkrete Schritte zur Herausformung des Europäischen Verbraucherschutzes erfolgten durch die beiden Programme der Gemeinschaft zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher von 1975 und 1981¹. Beide Programme entfalteten zwar keine bindende Wirkung, doch sie waren richtungsweisend und ein bedeutender Impulsgeber. Die im ersten Programm niedergelegten Rechte sind weitgehend Wirklichkeit geworden und finden sich auch in Art. 153 EG wieder.

Das *Recht auf Schutz der Gesundheit und Sicherheit* hat insbesondere in der Produktsicherheitsrichtlinie 2001/95² konkrete Konturen angenommen. Das *Recht auf Schutz der wirtschaftlichen Interessen* des Verbrauchers fand seinen Niederschlag in einer Vielzahl von Richtlinien (unter anderem Schutz vor unlauterer und irreführender Werbung). Das *Recht auf Wiedergutmachung erlittenen Schadens* bildete den Ausgangspunkt für die Verabschiedung der Produkthaftungsrichtlinie 85/374³. Das *Recht auf Unterrichtung und Bildung (Recht auf Information)* hat insbesondere durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 eine neue Qualität erreicht, denn seither existiert ein breit gefächertes Kanon von Informationspflichten. Das *Recht auf*

¹ Entschließung des Rates vom 14.4.1975 betreffend ein erstes Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, *Abl.EG 1975 Nr. C 92.*; Entschließung des Rates vom 19.5.1981 betreffend ein zweites Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, *Abl.EG 1981 Nr. C 133*

² RICHTLINIE 2001/95/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, *Abl. L 11/4, 15.1.2002*

³ *Abl. L 219, 7.8.1985* (geändert durch Richtlinie 99/34 *Abl. L 414, 4.6.1999*)

Vertretung (Recht gehört zu werden bzw. Wahrung der Verbraucherinteressen) war einer der Schwerpunkte der EU-Kommission in den letzten anderthalb Jahrzehnten, und es wurde sukzessive gestärkt.

Die **zweite Phase** begann mit der Verabschiedung der *Einheitlichen Europäischen Akte* und ist charakterisiert durch die Wandlung des Verbraucherschutzrechtes zum Verbraucherrecht. Ziel der EEA war die schrittweise Vollendung des Binnenmarktes bis zum Jahr 1992, und gleichzeitig wurde die EU-Kommission in Art. 100a Abs. 3 EWGV aufgefordert, bei ihren Rechtsvorschlägen zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarktes von einem hohen Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt und Verbraucherschutz auszugehen. Eine der Grundlagen der Verbraucherschutzpolitik war geschaffen, wenngleich das Verbraucherrecht weiterhin unter dem Primat des Binnenmarktes stand.

Die Verträge von Maastricht und Amsterdam

Die Kompetenzen im Bereich der Verbraucherrechte, welche die EU-Kommission mit der EEA erworben hatte, wurden durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam weiter gestärkt. Im 1992 beschlossenen **Vertrag von Maastricht** erhielt der Verbraucherschutz mit Artikel 129aEGV (heute Artikel 153 EG) eine eigene Vorschrift. Durch ihn wird die Union zu Maßnahmen mit dem Ziel eines hohen Verbraucherschutzniveaus ermächtigt. Unabhängig davon gelang es aber den Mitgliedstaaten, ihre nationalen Rechtskulturen bzw. -traditionen insofern zu verteidigen, als das Gebot der Mindestharmonisierung weiterhin Bestand hatte. Basierend auf diesem Gebot war (bzw. ist) es den Mitgliedstaaten auch weiterhin erlaubt, strengere verbraucherpolitische Vorschriften beizubehalten bzw. neu zu erlassen.

Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen **Amsterdamer Vertrag** wurde der Verbraucherschutz eine eigenständige Politik der Gemeinschaft, und die bereits erwähnten fünf Verbrauchergrundrechte (aus dem Verbraucherprogramm von 1975) finden ihren Niederschlag in Artikel 153 EG (bis dahin Artikel 129a EGV). Darüber hinaus enthält Artikel 153 Abs. 2 EG eine neue Querschnittsklausel, nach welcher fortan alle Gemeinschaftsorgane (und nicht mehr nur die Kommission) zur horizontalen Berücksichtigung der Verbraucherbelange verpflichtet sind. Wurde der Verbraucherschutz also bis Anfang der 90er Jahre lediglich als Beiwerk der Binnenmarktverwirklichung gesehen, so bildete sich mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam eine eigenständige Rechtsgrundlage heraus, und vom Nebenprodukt wurde der Verbraucherschutz sogar zum *acquis communautaire*⁴ (*Gemeinschaftlicher Besitzstand*), indem er in die neuen Mitgliedstaaten exportiert wurde. In den neunziger Jahren erfolgte eine bis dahin nicht gesehene organisatorische und vertragliche Aufwertung des Verbraucherschutzes. Der sichtbarste Ausdruck dieser Emanzipation bestand in der Schaffung einer eigenständigen Generaldirektion (bei der EU-Kommission) unter der Verantwortung eines eigenen Kommissars im Jahre 1995.

Die **gegenwärtige (dritte) Phase** ist gekennzeichnet durch den Übergang vom Verbraucherrecht in ein *Bürgerrecht*. Charakteristisch für das gegenwärtige Verbraucherrecht ist, dass es größtenteils schon auf gemeinschaftlichen Grundlagen beruht. Mit der Verschiebung der Entscheidungsebene (von der nationalen auf die gemeinschaftliche) erfolgte auch eine Verschiebung der Gewichte von der Verbraucherpolitik hin zum Verbraucherrecht. Der Verbraucherschutz auf europäischer Ebene entfernte sich zunehmend vom engen ökonomischen Verständnis hin zu einem Beitrag zur Entwicklung einer auch politisch, sozial und kulturell verstandenen europäischen Bürgerschaft. Letzteres wird auch in verschiedenen Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) deutlich, wo dieser z.B. im *Fall Cowan*⁵ äußerte, dass in einem europäischen Verbraucher-Bürgerrecht nationales Schutzrecht und europäisches Verbraucherrecht zusammenwachsen müssten. In den Fällen *Océano*⁶ und *Gabriel*⁷ lassen sich sogar erste Hinweise für eine Orientierung nicht mehr nur an dem aufgeklärten, verantwortlichen

⁴ http://europa.eu/scadplus/glossary/community_acquis_de.htm

⁵ RS 186/87 Slg. 1989, 195.

⁶ Rs. C-240-244/98 Slg. 2000, I-4941

⁷ Rs. C-96/00 slg. 2002, I-nnv, = EuZW 2002, 539, Rdnr. 58

Verbraucher finden, sondern an einem Verbraucher, dem *qua* Gemeinschaftsrecht Schutz zu gewähren ist.

Grundrechtecharta, Verfassung und Reformvertrag

Art. 38 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (welche noch nicht in Kraft ist) lautet: "*Die Politiken der Union stellen ein hohes Verbraucherschutzniveau sicher.*"⁸

Sowohl der gescheiterte Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa (von 2004)⁹ als auch der darauf folgende Reformvertrag¹⁰ enthalten keine substanziellen Neuerungen im Hinblick auf den Verbraucherschutz und stellen daher eine verpasste Chance für seine progressive Fortentwicklung dar.

Das europäische Verbraucherrecht hat sich auf sehr innovative Art und Weise in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten niedergeschlagen, insbesondere in jenen der mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländer. Leider ist in den letzten Jahren zu beobachten, dass die europäische Verbraucherpolitik an Dynamik verloren hat, und der soeben beschriebene Innovationsschub scheint zu verpuffen. Arbeitete die EU-Kommission insbesondere in den 90er Jahren mit großer Stringenz an einem flächendeckenden Verbraucherrecht, scheint sie sich seither auf die Konsolidierung und Perfektionierung des bestehenden verbraucherrechtlichen *acquis communautaire* zu beschränken. Angesichts der gewandelten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, der gravierenden Umbrüchen in zentralen Teilen der Wirtschaft und der damit verbundenen künftigen Aufgaben des Verbraucherrechts bedarf es aber wirklich neuer und innovativer Ansätze.

Bedauerlicherweise und im Gegensatz zu der sehr lebhaften Debatte um die Verfassung gehen diese sehr wichtige Fragestellung und die damit verbundenen Bemühungen im Moment auch an der breiten Öffentlichkeit, mit Ausnahme der sehr aktiven nationalen und europäischen Verbraucherschutzorganisation, vorbei.

⁸ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

⁹ Abl. EG 2004 Nr. C 310.1.

¹⁰ Abl. der EU C 306 vom 17. Dezember 2007