

Die Regelungsdichte von (vollharmonisierenden) Richtlinien und die Konkretisierungskompetenz des EuGH

Dr. Carsten Herresthal, LL.M., München

Inhaltsübersicht

I. Problemaufriss	115
1. Das europäische Verbraucherrecht im Umbruch	115
2. Die Achtung der mitgliedstaatlichen Ausdifferenzierung in der früheren Rechtsprechung des EuGH	117
II. Die Konkretisierungskompetenz und ihre Abgrenzung von verwandten Auslegungsfragen	119
1. Die Kompetenz zur Normkonkretisierung	119
2. Die autonome Auslegung des Gemeinschaftsrechts	121
3. Die Konkretisierung von Generalklauseln im Gemeinschaftsrecht	123
a) Die Unterscheidung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen	123
b) Die Eigenständigkeit der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe	126
III. Die Regelungsdichte bzw. Konkretisierungstiefe der Richtlinienvorgabe als Harmonisierungsgrenze	128
1. Die Harmonisierungskonzeption der Richtlinie und die unterschiedliche Konkretisierungstiefe	128
2. Regelungsbereich und Konkretisierungstiefe als Harmonisierungsgrenzen	130
a) Der sachliche und der gegenständliche Anwendungsbereich	130
b) Die Konkretisierungstiefe einer Richtlinienregelung	130
3. Die Residualzuständigkeit des Mitgliedstaates für die Konkretisierung ...	131
a) Die grundsätzliche Zuweisung der Konkretisierungskompetenz zum Mitgliedstaat	132
aa) Die Zuweisung der Konkretisierungskompetenz durch die Gemeinschaftslegislative	132

* Der Autor ist Habilitand am Institut für Privatrecht und Zivilverfahrensrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München.

bb)	Die Rechtfertigung der Residualkompetenz des Mitgliedstaates ..	133
cc)	Die Bedeutung des effet-utile-Grundsatzes	137
b)	Die integrationsinduzierte und die regelungsinduzierte Begrenzung der Regelungsdichte	139
4.	Die Präzisierung der Konkretisierungstiefe von Richtlinienregelungen ...	141
a)	Die Bestimmung der Konkretisierungstiefe durch Auslegung der Richtlinienregel	141
b)	Die ausdrückliche Begrenzung der Konkretisierung zugunsten des mitgliedstaatlichen Rechts	142
aa)	Die ausdrückliche Begrenzung im Normtext	142
bb)	Die ausdrückliche Begrenzung in den Erwägungsgründen	144
cc)	Die Rechtsprechung des EuGH	144
c)	Das Fehlen einer ausdrücklichen Begrenzung der Konkretisierung ...	146
aa)	Die ausdrückliche Konkretisierung in der Richtlinie	146
(1)	Die Legaldefinition im Richtlinienentwurf	146
(2)	Die ausdrückliche Teilkonkretisierung im Richtlinienentwurf im übrigen	147
(3)	Die Konkretisierung nur in den Erwägungsgründen	149
bb)	Die implizite Konkretisierung in Richtlinien	149
(1)	Der Normtext als Grundlage impliziter Konkretisierung ...	150
(2)	Die Erwägungsgründe als Grundlage impliziter Konkretisierung	152
cc)	Die rechtsfortbildende Konkretisierung des Richtlinieninhaltes ..	153
d)	Beispiele aus der Rechtsprechung des EuGH	154
IV.	Die begrenzte Kompetenz des EuGH zur rechtsfortbildenden Ausweitung der Richtlinienkonzeption als solcher	156
1.	Die grundsätzliche Kompetenz des EuGH zur Fortbildung des Gemeinschaftsrechts	156
2.	Die Achtung der Systemgrenzen des mitgliedstaatlichen Rechts	156
V.	Die deutliche Verschärfung der Problematik bei vollharmonisierenden Richtlinien	157
1.	Die Gleichbehandlung vollharmonisierender Richtlinien	157
2.	Die Folgen der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe in vollharmonisierenden Richtlinien	158
VI.	Die Parallelität des Verweises auf den CFR in Richtlinien	159
VII.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	161

I. Problemaufriss

1. Das europäische Verbraucherrecht im Umbruch

Das europäische Verbraucherrecht befindet sich im Umbruch. Mit dem von der Europäischen Kommission mit den jüngeren Richtlinien¹ und Richtlinienentwürfen² forcierten Wechsel von der Mindestharmonisierung zur sog. Vollharmonisierung³ tritt das europäische Verbraucherrecht in eine neue Phase ein, deren Auswirkungen für das mitgliedstaatliche Recht bislang allenfalls ansatzweise erkennbar sind. Diese Unsicherheit wird durch eine Entwicklung in der jüngeren Rechtsprechung des EuGH verstärkt, die den Richtlinien eine immer höhere Konkretisierungsdichte entnimmt.

Auch wenn Richtlinien bei weitem nicht mehr nur vage formulierte Leitlinien sind, deren Ausfüllung, Konkretisierung und Durchführung den Mitgliedstaaten überlassen ist,⁴ sondern detailreiche Rechtsetzungspflichten für die Mitgliedstaaten, überrascht gleichwohl die Leichtfertigkeit, mit der der EuGH in zahlreichen Entscheidungen jüngeren Datums unbestimmten Rechtsbegriffen⁵ in Richtlinien überaus detailreiche Vorgaben für das mitgliedstaatliche Privat-

¹ Vgl. die neue Verbraucherkreditrichtlinie (Richtlinie 2008/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 87/102/EWG des Rates vom 23.4.2008, ABl. EG 2008 Nr. L 133/66), die neue Timesharing-Richtlinie (Richtlinie 2008/122/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.1.2009 über den Schutz der Verbraucher im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Teilzeitnutzungsverträgen, Verträgen über langfristige Urlaubsprodukte sowie Wiederverkaufs- und Tauschverträgen) sowie die Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen (Richtlinie 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.9.2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher, ABl. EG 2002 Nr. L 271, S. 16); freilich räumen diese den Mitgliedstaaten bisweilen sehr breite Spielräume bei der Umsetzung ein.

² Vgl. v.a. den Entwurf für eine Richtlinie über Verbraucherrechte, KOM(2008) 614/4 vom 8.10.2008.

³ Bereits in der „Verbraucherpolitischen Strategie 2002–2006“ (KOM (2002) 208 endg.) propagiert die Kommission den Wechsel von der Mindestharmonisierung zur Vollharmonisierung; anders noch das Weißbuch Vollendung des Binnenmarktes v. 14.6.1985, KOM (1985) 310 endg., Rn. 64, wo – auch vor dem Hintergrund des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat – die Vollharmonisierung als gescheitert bezeichnet wird, da sie unflexibel, innovationsfeindlich und mit einem Übermaß an Reglementierung verbunden sei; monographisch zur Vollharmonisierung *Buchmann*, Umsetzung vollharmonisierender Richtlinien, 2008; *Sonntag*, Das BGB unter europäischem Einfluss, 2009; aus der Aufsatzliteratur vgl. *Gsell/Schellhase* JZ 2009, 20; *Tonner/Tamm* JZ 2009, 277, 284 f.; *Tamm* EuZW 2007, 756; *Bülow* WM 2006, 1513 (zum Verbraucherbegriff); *Emmerich/Doehner*, in: FS für Peter Derleder, 2005, 367 ff.; *Wilhelmsson* ZEuP 2008, 225 ff.; s. zudem *Micklitz/Rott*, in: Dausen (Hg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 23. Lfg. 2008, H V Rn. 39 ff.; *Howells/Schulze* (Hg.), Modernising and Harmonising Consumer Contract Law, 2009.

⁴ So *W.-H. Roth*, in: FS für Ulrich Drobnig, 1998, 135, 141, im Anschluss an *Ficker*, in: FS für Hans Döle, 1963, 35, 48.

⁵ Näher zu diesen und zu ihrer Abgrenzung von Generalklauseln unten II 3 a.