SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ

vom 7. Dezember 1995 *

A — Einführung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen eines Juzgado de Primera Instancia von Sevilla betrifft die Frage, ob Artikel 11 der Richtlinie 87/102/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit [1] (im folgenden: die Richtlinie) in einem Rechtsstreit zwischen einem Verbraucher und einem Kreditgeber unmittelbar anwendbar ist, nachdem die Umsetzungsfrist für die Richtlinie (1. Januar 1990) bereits abgelaufen war, ohne daß eine Umsetzung der Richtlinie in spanisches Recht erfolgt gewesen wäre. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist demnach erneut das Problem der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Richtlinie im Verhältnis zwischen Privaten, das den Gerichtshof bereits zum wiederholten Male, zuletzt im Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache Faccini Dori [2], beschäftigte. Eine derartige sogenannte horizontale Direktwirkung von Richtlinien wurde jedoch bisher abgelehnt.

2. Der Ursprung des Rechtsstreits liegt in einem Kreditvertrag, den die Beklagte des Ausgangsverfahrens zur teilweisen Finanzierung des im Rahmen eines Reisevertrages zu entrichtenden Entgelts geschlossen hatte, wobei zwischen dem Reisebüro, mit dem der Reisevertrag abgeschlossen wurde, und der als Kreditgeber auftretenden Gesellschaft eine Exklusivitätsvereinbarung hinsichtlich des Kreditvergaberechts bestand. Aufgrund von Mängeln, die bei der Abwicklung des Reisevertrages auftraten, verweigerte die Beklagte des Ausgangsverfahrens im weiteren Verlauf die Rückzahlung des gewährten Kredits.

3. Das vorlegende Gericht hält es in diesem Zusammenhang für erforderlich, die Möglichkeit prüfen zu lassen, ob die Richtlinie zugunsten der Beklagten unmittelbar anwendbar sein könne. Das Gericht hat mit Beschluß vom 30. Juni 1994 dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Artikel 11 der nicht in das spanische Recht umgesetzten Richtlinie 87/102/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit in einem Fall unmittelbar anwendbar, in dem ein Verbraucher sich der Forderung des Kreditgebers unter Berufung auf Mängel der Leistung eines Dienstleistungserbringers widersetzt, mit dem der

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Richtlinie 87/102/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986 (ABl. L 42 vom 12.2.1987, S. 48).

2 — Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-91/92 (Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325).

Kreditgeber eine Vereinbarung geschlossen hat, nach der er allein dessen Kunden Kredite gewährt?

4. Nach Eingang des Vorabentscheidungsersuchens beim Gerichtshof erging das Urteil in der Rechtssache C-91/92, Faccini Dori [3], in dem der Gerichtshof die grundsätzliche Frage zur unmittelbaren horizontalen Wirkung von Richtlinien beantwortet hat. Nach Übermittlung dieses Urteils an das vorlegende Gericht, verbunden mit der Frage, ob eine Entscheidung des Gerichtshofes im vorliegenden Fall nach wie vor erforderlich sei, bestätigte dieses, an seinem Vorabentscheidungsersuchen festhalten zu wollen. Zwar beantworte das Urteil des Gerichtshofes grundsätzlich die Frage, ob Richtlinien auch unmittelbar horizontale Wirkung zukommen könne, doch bestünden gleichwohl noch Zweifel, ob die Rechtsprechung angesichts des mit dem Vertrag über die Europäische Union in den EG-Vertrag eingefügten Artikels 129a nicht geändert werden müßte. Artikel 129a verpflichtet die Gemeinschaft auf einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus.

5. Im Verlauf des Verfahrens haben sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Regierungen Spaniens und Frankreichs sowie die Kommission schriftlich beteiligt. Alle Beteiligten haben auf eine mündliche Verhandlung verzichtet.

3 — A. a. O. (Fußnote 2).

B — Stellungnahme

6. Das Vorabentscheidungsersuchen läßt erkennen, daß sich das vorlegende Gericht mit Schwierigkeiten konfrontiert sieht, um der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zum Zuge zu verhelfen. Die von dem Gericht für einschlägig erachtete Vorschrift war — trotz Verstreichen der dafür vorgesehenen Frist — für den entscheidungserheblichen Zeitraum noch nicht in mitgliedstaatliches Recht umgesetzt worden.

Für den relevanten Sachverhalt gäbe es keine spezielle Regelung im mitgliedstaatlichen Recht. Man müsse davon ausgehen, daß für die fragliche Fallkonstellation eine Regelungslücke im spanischen Recht bestehe, so daß das Gericht weder durch Auslegung noch durch eine Verdrängung des mitgliedstaatlichen Rechts der gemeinschaftlichen Regelung Geltung verschaffen könnte. Die Anwendung der allgemeinen Regeln des spanischen Zivilrechts auf den zur Entscheidung stehenden Fall würde aber zu einem Ergebnis führen, das im Widerspruch zu den Zielen der Richtlinie stünde, da danach ein Vertrag zwischen zwei Rechtssubjekten das Rechtsverhältnis zu einem Dritten grundsätzlich nicht berühren kann. Auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes sieht das vorlegende Gericht daher keine Möglichkeit, die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, könnte man nicht davon ausgehen, daß die Regelungen einer nicht umgesetzten Verbraucherschutzrichtlinie in Verbindung mit dem neuerlich in den EG-Vertrag eingefügten Artikel 129a auf horizontale Rechtsverhältnisse anzuwenden wären.

7. Sämtliche Beteiligte des Verfahrens — die Klägerin des Ausgangsverfahrens (das klagende Kreditinstitut), die Regierungen Spaniens und Frankreichs sowie die Kommission — plädieren für eine Beibehaltung der bisherigen Rechtsprechung.

I. Zur hinreichenden Genauigkeit und Unbedingtheit von Artikel 11 der Richtlinie

8. Unverzichtbare Voraussetzung für die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie ist, daß sie hinreichend genau und unbedingt ist, so daß aus ihr unmittelbar Rechte für den einzelnen abgeleitet werden können. Der hier zu erörternde Artikel 11 der Richtlinie 87/102 hat folgenden Wortlaut:

„(1) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß das Bestehen eines Kreditvertrages in keiner Weise die Rechte des Verbrauchers gegenüber dem Lieferanten von Waren bzw. Erbringer von Dienstleistungen beeinträchtigt, falls die betreffenden Waren bzw. Dienstleistungen, die mit Hilfe dieses Kreditvertrages erworben werden, nicht geliefert bzw. erbracht werden oder in anderer Weise nicht vertragsmäßig sind.

(2) Wenn

(a) für den Bezug von Waren oder Dienstleistungen ein Kredit mit einer anderen Person als dem Lieferanten vereinbart worden ist,

und

(b) zwischen dem Kreditgeber und dem Lieferanten der Waren oder Dienstleistungen eine vorherige Abmachung besteht, wonach Kredite an Kunden dieses Lieferanten zum Zwecke des Erwerbs von Waren oder der Inanspruchnahme von Dienstleistungen des betreffenden Lieferanten ausschließlich von dem betreffenden Kreditgeber bereit gestellt werden,

und

(c) der unter Buchstabe (a) genannte Verbraucher seinen Kredit im Rahmen dieser vorherigen Abmachung erhält

und

(d) die unter den Kreditvertrag fallenden Waren oder Dienstleistungen nicht oder nur teilweise geliefert werden oder dem Liefervertrag nicht entsprechen

und

(e) der Verbraucher seine Rechte gegen den Lieferanten erfolglos geltend gemacht hat,

ist der Verbraucher berechtigt, Rechte gegen den Kreditgeber geltend zu machen. Die Mitgliedstaaten bestimmen, wie weit und unter welchen Bedingungen diese Rechte geltend gemacht werden können.

(3) Absatz 2 gilt nicht, wenn der Betrag des betreffenden Einzelgeschäfts unter einem Gegenwert von 200 ECU liegt."

9. Der hier insbesondere relevante Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie knüpft somit die Möglichkeit des Verbrauchers, Rechte gegen den Kreditgeber geltend zu machen, an konkrete Voraussetzungen, die an sich keinen Spielraum bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten lassen.

10. Gegen eine hinreichende Genauigkeit und Unbedingtheit könnte aber — wie von der Klägerin des Ausgangsverfahrens angeführt — Artikel 11 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie sprechen, der den Mitgliedstaaten wohl ein gewisses Ermessen hinsichtlich der Ausgestaltung, des Umfangs und der Bedingungen einer Geltendmachung der Rechte durch den Verbraucher läßt. Hieraus ließe sich nämlich unter Umständen folgern, daß die Rechtsposition des Verbrauchers letztlich vom mitgliedstaatlichen Umsetzungsakt abhinge, so daß Artikel 11 der Richtlinie allein noch nicht hinreichend bestimmt sei.

11. Hierzu ist zu vermerken, daß Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie im Kontext der Richtlinienbestimmungen zu sehen ist. Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie erteilt den Mitgliedstaaten eine eindeutige Zielvorgabe, die jede Benachteiligung des Verbrauchers verbietet, die sich aus der Trennung eines Kreditvertrages von dem damit finanzierten Geschäft ergeben könnte. Hieraus folgt aber im Hinblick auf Absatz 2, daß die Mitgliedstaaten jedenfalls hinsichtlich der Frage, *ob* dem Verbraucher die Möglichkeit einzuräumen ist, Rechte gegen den Kreditgeber geltend zu machen, kein Ermessen zusteht. Lediglich in bezug auf das „*Wie*", d. h. die konkrete rechtstechnische Ausgestaltung der Rechtsposition (Verbraucherklage, Einrede etc.), sollen die Mitgliedstaaten freie Hand haben.

12. Aus dem Regelungszusammenhang der Richtlinie ergibt sich, daß die grundsätzliche Gewährung einer Rechtsposition für den Verbraucher gemeinschaftseinheitlich gere-

gelt werden soll. Insbesondere die Erwägungsgründe 1 bis 4 der Richtlinie nennen das Ziel der Rechtsvereinheitlichung im Interesse der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen [4]. Somit kann die grundsätzliche Frage der Einräumung von Verbraucherschutzrechten nicht in das Belieben der Mitgliedstaaten gestellt sein. Artikel 11 der Richtlinie kann daher insoweit als hinreichend genau und unbedingt angesehen werden, als dem Verbraucher die dort genannten Rechtspositionen in jedem Fall einzuräumen sind.

13. Das in Artikel 11 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie festgelegte mitgliedstaatliche Ermessen hinsichtlich des Umfangs und der Bedingungen der Geltendmachung dieser Rechte ist folglich begrenzt. Wie sich aus Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie ergibt, darf der Verbraucher jedenfalls nicht schlechter stehen, als wenn der Kreditvertrag Teil des zugrundeliegenden Vertrages wäre, zu dessen Finanzierung der Kredit aufgenommen wurde. Die Rechte, die der Verbraucher gegenüber dem Kreditgeber geltend machen kann, dürfen qualitativ zumindest nicht schlechter sein, als die Rechte, die ihm direkt gegenüber dem Vertragspartner des finanzierten Geschäfts zustehen. Daraus folgt, daß Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie auch insoweit hinreichend genau und unbedingt ist, als dem Verbraucher ein gewisser Mindeststandard bei der Geltendmachung seiner Rechte zuzugestehen ist.

4 — Vgl. Artikel 100, 100a EG-Vertrag.

II. Zur sogenannten horizontalen Wirkung von Artikel 11 der Richtlinie

14. Die Frage des vorlegenden Gerichts im Vorabentscheidungsersuchen geht nun im wesentlichen dahin zu prüfen, ob Artikel 11 der Richtlinie in einem Rechtsstreit zwischen Verbraucher und Kreditgeber — d. h. in einem Rechtsverhältnis zwischen Privaten — unmittelbar angewendet werden kann, wenn die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht nicht innerhalb der vorgegebenen Frist erfolgt ist.

15. Vorab soll der Frage nachgegangen werden, ob ein mitgliedstaatliches Gericht eine unmittelbar anwendbare Richtlinienbestimmung zur Anwendung bringen kann, auch wenn sich der Begünstigte nicht auf die Vorschrift „beruft". In der Grundsatzrechtsprechung des Gerichtshofes zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien stellen sich diese Wirkungen dar als eine Rechtsposition, die der Begünstigte gegenüber dem Staat geltend machen kann, indem er sich auf die Norm „beruft" [5]. Gleichwohl hat der Gerichtshof in der Rechtssache Verholen [6] ausgeführt:

„Das Gemeinschaftrecht hindert ein nationales Gericht nicht daran, von Amts wegen die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit

5 — Vgl. Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1982, 53).

6 — Urteil vom 11. Juli 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-87/90, C-88/90 und C-89/90 (Verholen u. a., Slg. 1991, I-3757, Punkt 1 des Urteilstenors).

den genauen und unbedingten Vorschriften einer Richtlinie, für die die Umsetzungsfrist abgelaufen ist, zu prüfen, wenn der einzelne sich vor dem Gericht auf diese Richtlinie nicht berufen hat."

Daraus läßt sich schließen, daß bei Vorliegen im übrigen aller Voraussetzungen für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Richtlinienbestimmung, ein mitgliedstaatliches Gericht diese Vorschrift wird anwenden dürfen, auch wenn sich der Begünstigte der Norm nicht ausdrücklich auf sie beruft. Die Berücksichtigung der Gemeinschaftsnorm von Amts wegen steht im Einklang mit der Vorrangwirkung des Gemeinschaftsrechts und dient einer effektiven Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten.

1. Bisherige Rechtsprechung zur unmittelbaren „horizontalen Wirkung" von Richtlinien

16. Der Gerichtshof hat in seiner bisherigen Rechtsprechung eine unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien auf Rechtsverhältnisse zwischen Privaten, die sogenannte horizontale Wirkung, abgelehnt [7]. Er begründet diese Auffassung damit, daß sich über die unmittelbare Anwendbarkeit einer Richtlinie keine Verpflichtungen für den einzelnen ableiten ließen, denn der verbindliche Charakter einer Richtlinie bestehe nur in bezug auf die Mitgliedstaaten, den nach Artikel 189 Absatz 3 alleinigen Adressaten der Richtlinie.

17. Diese ablehnende Haltung gegenüber einer horizontalen Richtlinienwirkung hat der Gerichtshof entgegen den Ausführungen des Generalanwalts [8] und vieler Stimmen in der wissenschaftlichen Literatur in seinem Urteil in der Rechtssache Faccini Dori [9] nochmals bekräftigt. Die von mir in den Schlußanträgen in dieser Rechtssache vertretene gegenteilige Auffassung bezieht sich auf Richtlinien, die nach dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte und nach dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union erlassen worden sind. Die vorliegend in Rede stehende Richtlinie ist *vor* dem Inkrafttreten dieser dieser Verträge erlassen worden. Ich sehe daher keine Veranlassung, dem Gerichtshof insoweit eine Änderung seiner Rechtsprechung *in diesem Fall* zu empfehlen.

2. Wirkungen des Artikels 129a EG-Vertrag im Hinblick auf die „horizontale Wirkung" von Richtlinien

18. Gegenüber der der Rechtssache Faccini Dori zugrunde liegenden Rechtslage ist

7 — Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 152/84 (Marshall, Slg. 1986, 723, Randnr. 48); Urteil vom 12. Mai 1987 in den verbundenen Rechtssachen 372/85 bis 374/85 (Traen u. a., Slg. 1987, 2141, Randnr. 24); Urteil vom 11. Juni 1987 in der Rechtssache 14/86 (Pretore di Salò, Slg. 1987, 2545, Randnr. 19); Urteil vom 22. Februar 1990 in der Rechtssache C-221/88 (Busseni, Slg. 1990, I-495, Randnr. 23); Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-106/89 (Marleasing, Slg. 1990, I-4135, Randnr. 6); Rechtssache C-91/92 (Faccini Dori, a. a. O., Randnr. 20).

8 — Meine Schlußanträge vom 9. Februar 1994 in der Rechtssache C-91/92 (Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325, I-3328, I-3345, Nr. 73).

9 — Rechtssache C-91/92, a. a. O., Randnr. 24.

inzwischen Artikel 129a in den Vertrag eingefügt worden. Das vorlegende Gericht bittet ausdrücklich um die Prüfung, ob das Inkrafttreten dieser Vorschrift eine grundsätzliche Änderung der Rechtsprechung bewirken kann.

19. Die Parteien des Ausgangsverfahrens haben dazu wie folgt Stellung genommen.

20. Die *Klägerin* des Ausgangsverfahrens vertritt den Standpunkt, Artikel 129a sei nicht geeignet, die bisherige Rechtsprechung in Frage zu stellen. Der Grundsatz eines hohen Verbraucherschutzniveaus sei nicht neu im EG-Vertrag, sondern sei schon vorher in Artikel 100a Absatz 3 verankert gewesen. Es mache keinen Sinn, wenn die schlichte Einführung eines Verbraucherschutzartikels in den Vertrag die gesamte Rechtsprechung des Gerichtshofes zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien modifizieren könnte. Die vom vorlegenden Gericht aufgeworfene Hypothese impliziere, daß es privilegierte Richtlinien gäbe, die per se eine horizontale Wirkung entfalten und nichtprivilegierte. Für eine derartige Unterscheidung biete Artikel 189 Absatz 3 keinen Raum.

21. Die *Regierung des Königreichs Spaniens* macht geltend, Artikel 129a verändere die vor dessen Einführung bestehende Rechtslage nicht. Bereits vor Inkrafttreten des Unionsvertrages habe Artikel 100a Absatz 3 ein hohes Verbraucherschutzniveau zum Gegenstand gehabt. Diesem füge Artikel 129a lediglich die Möglichkeit hinzu, durch konkrete Aktionen, die von den Mitgliedstaaten verfolgte Verbraucherschutzpolitik zu ergänzen. Im übrigen habe es auch schon vor Inkrafttreten des Artikels 129a eine Vielzahl von Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes gegeben.

Entgegen der Annahme des nationalen Gerichts würden nicht alle Vertragsnormen unmittelbare Wirkung entfalten. Schließlich würde auch nichts gegen die unmittelbare Anwendbarkeit einer Vertragsnorm sprechen, während eine auf diese gestützte Richtlinie den Anforderungen für deren unmittelbare Anwendbarkeit nicht genügte.

22. Die *Regierung der Französischen Republik* trägt — gestützt auf die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofes — vor, Artikel 129a sei nicht geeignet unmittelbare Wirkungen zu erzeugen. Das sei aber die Voraussetzung dafür, daß sich einzelne vor den mitgliedstaatlichen Gerichten auf die Vorschrift berufen könnten. Auf keinen Fall könne aber die Richtlinie unmittelbar

belastende Wirkungen für den einzelnen entfalten.

23. Die *Kommission* vertritt schließlich die Ansicht, die Stellung des Artikels 129a im Vertrag zeige, daß die Vorschrift eine Rechtsgrundlage schaffe für die Verbraucherschutzpolitik als Gemeinschaftspolitik. Zur Erreichung des Ziels eines hohen Verbraucherschutzniveaus verweise die Vorschrift sowohl auf die zur Verwirklichung des Binnenmarkts zu erlassenden Maßnahmen als auch auf spezifische Aktionen des Rates, um die mitgliedstaatliche Politik auf diesem Gebiet zu unterstützen. Artikel 129a konstituiere eine Gemeinschaftspolitik in einem festgelegten Rahmen, aus dem sich weder die unmittelbare Wirkung der Vorschrift noch die Möglichkeit, sich gegenüber einzelnen auf eine nicht umgesetzte Richtlinie zu berufen, ergeben. Es bestehe daher kein Zweifel, daß die Rechtsprechung Faccini Dori nicht wegen Artikel 129a zu modifizieren sei.

24. Zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage ist zunächst die grundsätzliche Funktion und Bedeutung des Artikels 129a EG-Vertrag im Gefüge gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen zu ermitteln, da zur Auslegung dieser Bestimmung, soweit ersichtlich, noch keine Rechtsprechung des Gerichtshofes existiert. In einem zweiten Schritt ist sodann zu untersuchen, ob und gegebenenfalls welche Schlußfolgerungen hinsichtlich einer eventuellen Änderung der Rechtsprechung zur horizontalen Wirkung von Richtlinien zu ziehen sind.

a) Zur Auslegung von Artikel 129a EG-Vertrag

25. Die Vorschrift lautet:

„(1) Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus durch

a) Maßnahmen, die sie im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts nach Artikel 100a erläßt;

b) spezifische Aktionen, welche die Politik der Mitgliedstaaten zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher und zur Sicherstellung einer angemessenen Information der Verbraucher unterstützen und ergänzen.

(2) Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 189 b und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die spezifischen Aktionen im Sinne des Absatzes 1 Buchstabe b.

(3) Die nach Absatz 2 beschlossenen Aktionen hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Diese Maßnahmen müssen mit diesem Vertrag vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert."

26. Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurde der Gemeinschaft in Artikel 3 Buchstabe s EG-Vertrag die Aufgabe zugewiesen, einen „Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes" zu leisten. Die zentrale Änderung des Vertrages im Bereich des Verbraucherschutzes erfolgte durch die Einfügung des Artikels 129a EG-Vertrag in den dritten Teil des Vertrages, der die Gemeinschaftspolitiken regelt.

27. In Zusammenhang mit Artikel 3 Buchstabe s EG-Vertrag fällt auf, daß in Artikel 129a Absatz 1 EG-Vertrag lediglich von einem „Beitrag" der Gemeinschaft im Bereich des Verbraucherschutzes gesprochen wird, so daß offensichtlich auch den Mitgliedstaaten ein gewisser Kompetenzspielraum zukommen soll. Somit deutet vieles darauf hin, daß Artikel 129a EG-Vertrag eine konkurrierende Gemeinschaftskompetenz formuliert, die folglich unter dem Gebot der Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes [10] steht. Selbst wenn Artikel 129a EG-Vertrag daher eine Neuerung beinhaltete, stünde diese unter dem Vorbehalt der Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen anstelle eines mitgliedstaatlichen Tätigwerdens.

28. Nach Artikel 129a Absatz 1 EG-Vertrag hat die Gemeinschaft ein „hohes Verbraucherschutzniveau" anzustreben. Eine vergleichbare Formulierung findet sich ebenso in Artikel 100a Absatz 3 EG-Vertrag:

„Die Kommission geht in ihren Vorschlägen [...] in den Bereichen [...] Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus."

Diese Bestimmung fand bereits durch die Einheitliche Europäische Akte Eingang in den Vertrag, so daß der Begriff des „hohen Verbraucherschutzniveaus" keine Neuerung des Unionsvertrages bedeutet.

29. Gleichwohl möchte das vorlegende Gericht in der Erwähnung dieses Begriffs in Artikel 129a EG-Vertrag eine Neuerung

10 — Vgl. Artikel 3b EG-Vertrag.

gegenüber Artikel 100a EG-Vertrag erblikken, die in Zusammenhang mit der größeren politischen und rechtlichen Integration durch den Vertrag von Maastricht stehen soll. Tatsächlich wird jedoch bereits aus der Formulierung des Artikels 129a Absatz 1 Buchstabe a EG-Vertrag deutlich, daß zunächst lediglich auf die schon bestehenden Möglichkeiten im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes nach Artikel 100 a EG-Vertrag verwiesen werden soll. Die einzige Abweichung in Artikel 129a Absatz 1 Buchstabe a EG-Vertrag gegenüber Artikel 100a EG-Vertrag liegt darin, daß hier die *Gemeinschaft* auf ein „hohes Verbraucherschutzniveau" verpflichtet wird, während es dort die *Kommission* ist. [11]

30. Nun ließe sich einwenden, daß gerade diese Ausweitung der Verpflichtung auf die gesamte Gemeinschaft, d. h. alle Gemeinschaftsorgane und unter ihnen den Gerichtshof, Ausdruck des Integrationsfortschritts durch den Vertrag von Maastricht sei, der die Gewährleistung einer höheren Effizienz des Gemeinschaftsrechts erfordere. Das Effizienzgebot (effet utile) gilt jedoch stets nur im Rahmen geltenden Rechts und der gegebenen Kompetenzverteilung. Die Verpflichtung der *Gemeinschaft* zum Verbraucherschutz beinhaltet nämlich weder eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten noch der einzelnen Gemeinschaftsbürger. Eine derartige Verpflichtung durch Artikel 129a EG-Vertrag wäre aber Voraussetzung für die Begründung der horizontalen Wirkung einer Verbraucherschutzrichtlinie.

31. Unbeantwortet ist daher noch, worin die eigenständige Bedeutung des Artikels 129a EG-Vertrag gegenüber Artikel 100a EG-Vertrag liegen mag. Man wird davon ausgehen können, daß eine große Zahl von Regelungen im Rahmen des Binnenmarktes Bezüge zum Verbraucherschutz aufweisen wird. Somit ist zukünftig bei auf Artikel 100a EG-Vertrag gestützten Maßnahmen stets auch Artikel 129a EG-Vertrag und folglich die soeben erörterte Verpflichtung der *gesamten* Gemeinschaft zu beachten. Demzufolge könnte wie bei der vom Gerichtshof entschiedenen vergleichbaren Problematik des Verhältnisses von Artikel 100a EG-Vertrag zu Artikel 130s EG-Vertrag, Artikel 100a EG-Vertrag für den Verbraucherschutz im Rahmen des Binnenmarktes als die gegenüber Artikel 129a EG-Vertrag speziellere Vorschrift anzusehen sein [12].

32. Eine darüber hinausgehende Neuerung enthält jedoch Artikel 129a Absatz 1 *Buchstabe b* EG-Vertrag, der erstmals eine Kompetenz der Gemeinschaft zu spezifischen Aktionen der Verbraucherschutzpolitik *außerhalb* von Binnenmarktmaßnahmen formuliert. [13] Entsprechende Maßnahmen

11 — Vgl. Artikel 100a Absatz 3 EG-Vertrag.

12 — Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 25).

13 — Engelhard, in: Lenz (Hrsg.), *EG-Vertrag, Kommentar*, Art. 129a, Randnr. 8.

konnten bisher lediglich auf Artikel 235 EG-Vertrag gestützt werden. Im Gegensatz zu Artikel 100a und Artikel 129a Absatz 1 Buchstabe a EG-Vertrag wird die Gemeinschaft allerdings in Artikel 129a Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag lediglich zur Unterstützung und Ergänzung der mitgliedstaatlichen Politik und daher nur subsidiär zum Tätigwerden ermächtigt [14]. Für diese Betrachtungsweise spricht ebenso die sogenannte Schutzverstärkungsklausel in Artikel 129a Absatz 3 EG-Vertrag, die den Mitgliedstaaten gewisse Kompetenzen beläßt. Des weiteren deuten auch die systematische Stellung des Artikels 129a EG-Vertrag, am Ende des Teils über die Gemeinschaftspolitiken, sowie die Formulierung „spezifische Aktionen" (im Gegensatz zu „Maßnahmen") auf den eher unverbindlichen Charakter von Tätigkeiten der Gemeinschaft in diesem Bereich hin.

33. Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, daß Artikel 129a Absatz 1 Buchstabe a EG-Vertrag gegenüber Artikel 100a EG-Vertrag keine qualitative Änderung enthält, die eine horizontale Wirkung von Verbraucherschutzrichtlinien rechtfertigen könnte. Allein Artikel 129a Absatz 1 Buchstabe b, Absätze 2 und 3 EG-Vertrag enthalten eine qualitative Erweiterung des bisherigen gemeinschaftsrechtlichen Verbraucherschutzes.

b) Zu den Konsequenzen im Hinblick auf eine „horizontale Wirkung" von Verbraucherschutzrichtlinien

34. Es bleibt jedoch zu prüfen, ob die festgestellte Neuerung durch Artikel 129a Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag Einfluß auf die Frage nach einer horizontalen Richtlinienwirkung haben kann. Wie bereits im vorigen [15] ausgeführt, wird die Gemeinschaft hier nur in Ergänzung zur mitgliedstaatlichen Verbraucherschutzpolitik tätig. Eine originäre Zuständigkeit der Gemeinschaft zum Erlaß von Maßnahmen mit verbindlichem Charakter für Private, die eine Voraussetzung für eine horizontale Wirkung der Richtlinien wäre, läßt sich meines Erachtens nicht aus Artikel 129a EG-Vertrag herleiten.

35. Zweifelhaft ist bereits die direkte Wirkung von Artikel 129a EG-Vertrag selbst, die ihrerseits Grundvoraussetzung dafür wäre, um sich bei der Argumentation hinsichtlich der horizontalen Richtlinienwirkung auf diese Bestimmung berufen zu können. Zwar gibt Artikel 129a EG-Vertrag der Gemeinschaft klare Zielvorgaben, jedoch läßt sie aufgrund ihres Charakters als Kompetenznorm hinsichtlich ihrer Umsetzung größere Ermessensspielräume. Daher entfällt hier schon die Voraussetzung einer hinreichenden Genauigkeit und Unbedingtheit der Norm.

14 — Vgl. im vorigen Nr. 26.

15 — Nr. 31.

36. Schließlich würde die Bejahung einer horizontalen Wirkung von Richtlinien angesichts des Artikels 129a EG-Vertrag eine unterschiedliche Behandlung von Verbraucherschutzrichtlinien und sonstigen Richtlinien bedeuten. Eine solche Differenzierung ist jedoch weder in Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag angelegt, noch ist ersichtlich, daß Artikel 129a EG-Vertrag eine demgegenüber speziellere Bestimmung enthielte.

37. Somit bleibt festzustellen, daß eine Änderung der Rechtsprechung des Gerichtshofes hinsichtlich der sogenannten unmittelbaren horizontalen Wirkung von Richtlinien durch die Einfügung von Artikel 129a in den EG-Vertrag nicht veranlaßt ist.

C — Schlußantrag

38. Aufgrund dieser Überlegungen schlage ich folgende Beantwortung der Vorabentscheidungsfrage vor:

1) Artikel 11 der Richtlinie 87/102/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit ist in einem Fall, in dem ein Verbraucher sich der Forderung des Kreditgebers unter Berufung auf Mängel der Leistung eines Dienstleistungserbringers widersetzt, mit dem der Kreditgeber eine Vereinbarung geschlossen hat, nach der er allein dessen Kunden Kredite gewährt, nicht unmittelbar anwendbar.

2) Artikel 129a EG-Vertrag, der die Gemeinschaften darauf verpflichtet, einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus zu leisten, ist nicht geeignet, eine unmittelbare Anwendbarkeit von Verbraucherschutzrichtlinien zwischen Privaten zu begründen.