



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.6.2002
KOM(2002) 289 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Folgemaßnahmen zum Grünbuch über Verbraucherschutz in der EU

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Folgemaßnahmen zum Grünbuch über Verbraucherschutz in der EU

MANAGEMENT – KURZFASSUNG

Das Grünbuch über Verbraucherschutz¹, das im Oktober 2001 angenommen wurde, zeigt verschiedene Optionen und Fragestellungen zur künftigen Vorgehensweise in Bezug auf rechtliche Regelungen und Durchsetzung der Verbraucherschutzbestimmungen auf. In Vorschlag gebracht wird darin insbesondere die Idee einer Rahmenrichtlinie über lautere Geschäftspraktiken. Empfohlen wird in dem Grünbuch ferner, für die Zusammenarbeit zwischen den für die Rechtsdurchsetzung zuständigen Stellen ein Rechtsinstrument zu erarbeiten.

In Wirtschaftskreisen, bei Verbraucherorganisationen, Regierungen und nationalen Behörden fand das Grünbuch starke Resonanz. Den darin entwickelten Vorstellungen haben diejenigen, die sich zum Grünbuch geäußert haben, im Großen und Ganzen zugestimmt; auch wenn nicht sämtliche Gruppen derer, die Stellung genommen haben, sie uneingeschränkt befürwortet haben. Aus der Konsultierung zum Grünbuch hat sich ein breiter Konsens herausgeschält, der sich im Wesentlichen wie folgt präsentiert:

- Diejenigen, die sich zu dem Grünbuch geäußert haben, stimmen mehrheitlich darin überein, dass Bedarf für eine Reform des EU-Verbraucherrechts besteht. Der gegenwärtige Status quo hemmt den Binnenmarkt für Verbraucher und Unternehmen.
- Die Mehrheit derjenigen, die sich dazu geäußert haben, welche Art von Reform sie bevorzugen, möchten eine Reform auf der Basis einer Rahmenrichtlinie, die wiederum – nach Ansicht der Mehrheit derjenigen, die sich zu dieser Frage geäußert haben – auf lauterer Geschäftspraktiken basieren sollte.
- Mit deutlicher Mehrheit befürworten diejenigen, die sich zu dieser Frage geäußert haben, die Idee der Kommission, die Zusammenarbeit zwischen den für Verbraucherschutz zuständigen nationalen Einrichtungen durch ein Rechtsinstrument zu regeln.

Der Rat hat die Kommission aufgefordert, der weiteren Befassung mit dem Grünbuch Priorität einzuräumen. Im Übrigen sind die auf die Konsultierung hin eingegangenen Reaktionen als unmissverständliche Befürwortung des Vorschlags der Kommission zu verstehen, eine Rahmenrichtlinie zu erarbeiten. Allerdings erweist sich eine weitere Konsultierung zu den Einzelheiten dringend geboten, bevor ein solcher Vorschlag vorgelegt werden kann. Deshalb enthält die vorliegende Mitteilung einen Aktionsplan zur weiteren Konsultierung der Mitgliedstaaten und der betroffenen Stakeholder. Der Mitteilung ist ferner – als erster Schritt mit Blick auf die weitere Beratung – in Anhang I ein Abriss der Fragestellungen beigelegt, die Gegenstand einer Rahmenrichtlinie sein sollten. Ergänzend dazu sollen zu gegebener Zeit weitere ausführliche Konsultationspapiere folgen.

¹ KOM(2001) 531 endg.

Diese Initiativen sind mit der Politik der Gemeinschaft auf anderen Gebieten – z. B. mit der Politik im audiovisuellen Bereich (insbesondere der Richtlinie über die Ausübung der Fernsehaktivität²) und mit der Kommissionspolitik im Bereich der kommerziellen Kommunikation und den Folgemaßnahmen zur Binnenmarktstrategie für Dienstleistungen der Kommission – in vollem Umfang abgestimmt und vereinbar.

Bis dahin nimmt die Kommission gerne weitere Reaktionen auf die Mitteilung entgegen; diese sollten bis **30. September 2002** bei ihr eingegangen sein. Alle Reaktionen sollten per E-Mail an consultsanco@cec.eu.int geschickt werden. Daneben können auch Papierfassungen an folgende Adresse gesandt werden:

Europäische Kommission
GD Gesundheit und Verbraucherschutz
F101 06/52
B-1049 Bruxelles/Brüssel

Unabhängig davon werden die Dienststellen der Kommission damit beginnen, einen Vorschlag für ein Rechtsinstrument in Sachen Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung zu erarbeiten und die nationalen Regierungen und die maßgeblich betroffenen Regierungsbehörden informell zu konsultieren, so dass bis Ende des Jahres 2002 ein Vorschlag angenommen werden könnte.

I. EINLEITUNG

1. Als zentrales Anliegen wird in dem Grünbuch herausgestellt, dass die Fragmentierung der EU-Regelungen und der nationalen Bestimmungen zum Verbraucherschutz zur Folge hat, dass der Binnenmarkt für Geschäftsabschlüsse zwischen Unternehmen und Endverbraucher (B2C-Transaktionen) nicht ordnungsgemäß funktioniert. Aufgezeigt werden in dem Grünbuch ferner eine Reihe von Hindernissen, die das Vertrauen der Verbraucher in grenzübergreifende Kaufabschlüsse beeinträchtigen und den Unternehmen, die grenzübergreifend verkaufen oder sich in anderen Mitgliedstaaten niederlassen möchten, im Wege stehen. Das Binnenmarktpotenzial zur Belebung des Wettbewerbs und Schaffung von Vorteilen für die Verbraucher ist nach wie vor nicht ausgeschöpft. In dem Grünbuch werden deshalb verschiedene Optionen zur künftigen Vorgehensweise in Sachen Harmonisierung vorgestellt: einen spezifischen Ansatz (mit weiteren vertikalen Harmonisierungsmaßnahmen) einerseits und, als Alternative dazu, einen kombinierten Ansatz andererseits, der eine Rahmenrichtlinie über Geschäftspraktiken vorsieht, die je nach Bedarf durch sektorale Maßnahmen zu vervollständigen wäre).
2. In dem Grünbuch wird angeregt, EU-weiten Verhaltenscodices auf der Grundlage einer Rahmenrichtlinie eine zentrale Stellung einzuräumen. In Verbindung dazu wird in dem Grünbuch angeregt, dass jede Nichterfüllung freiwilliger Selbstverpflichtungen in Bezug auf Geschäftspraktiken, wie sie in Verhaltenscodices vorgegeben werden, als unlautere Handlung gelten soll. Ferner wird die Anregung gemacht, dass Unternehmensverbände und Organisationen, die sich

² Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (ABl. L 298 vom 17.10.1989, S. 23), geändert durch Richtlinie 97/36/EG.

Verhaltenscodices geben, zwar dafür verantwortlich sein sollen, dass derartige Verhaltensregeln rechtskonform sind, nicht aber dafür, dass das einzelne Mitglied der Organisation, die die Regeln erstellt hat, sich daran hält.

3. Weiter wird in dem Grünbuch die Frage gestellt, ob nicht-bindende praktische Leitlinien aufgestellt werden sollten, entweder in Form von Listen durch einen Regelungsausschuss, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz der Kommission zusammensetzt, oder in Form von Empfehlungen der Kommission. Solche praktischen Leitlinien könnten den nationalen Aufsichtsbehörden als Anhalt dienen, so dass sich durch Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise das Risiko einer weiteren Auseinanderentwicklung verringern würde. In dem Grünbuch wird darüber hinaus vorgeschlagen, dass der Ausschuss Unternehmensverbände und Wirtschaft und Verbraucherorganisationen beauftragen könnte, unter Mitwirkung der betroffenen Interessengruppen nicht bindende Leitlinie auszuhandeln. Als Letztes enthält das Grünbuch den Vorschlag, die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung des Verbraucherrechts zuständigen Behörden in Form eines zu schaffenden Rechtsrahmens zu regeln.
4. Die Konsultation zum Grünbuch wurde am 15. Januar 2002 abgeschlossen. Dazu hatte vorab am 7. Dezember 2001 in Brüssel ein öffentliches Hearing mit über 200 Teilnehmern stattgefunden³.
5. In seinen Schlussfolgerungen zu den Vorarbeiten für den Europäischen Rat in Barcelona hatte der Rat „Binnenmarkt“ gefordert, der weiteren Befassung mit dem Grünbuch unbedingt Vorrang einzuräumen⁴.

II. EINGEGANGENE STELLUNGNAHMEN: ZUSAMMENFASSUNG

6. Das Grünbuch stieß auf reges Interesse: Insgesamt gingen 169 Reaktionen ein, und zwar mehrheitlich von Wirtschaftsverbänden⁵. Die Tabelle in Anhang II gibt einen genaueren Überblick über die eingegangenen Stellungnahmen. Allerdings verteilten sich die Reaktionen nach geografischer Herkunft sehr unausgeglichen. Sämtliche Mitgliedstaaten äußerten sich im Rahmen der Konsultation. Von Seiten der EU-Organe hat inzwischen der Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Stellungnahme abgegeben,⁶ in der der im Grünbuch vorgeschlagene „kombinierte Ansatz“ im Großen und Ganzen befürwortet, jedoch eine weitere Klärung gefordert wird.

Reformbedarf

7. Zu den Gründen für eine Reform insgesamt gingen die in den Stellungnahmen zum Grünbuch geäußerten Meinungen zwar auseinander, jedoch wurde die Analyse der Kommission von denjenigen, die sich eindeutig hierzu geäußert haben (114 von

³ Der Tagungsbericht zum Hearing kann aufgerufen werden unter:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/responses/responses_en.html

⁴ Bericht über die Tagung des Rates „Binnenmarkt/Verbraucherfragen/Tourismus“ vom 1. März 2002, Ratsdokument Nr. 6503/02.

⁵ Das vollständige Verzeichnis der Einsender von Stellungnahmen und der Wortlaut der einzelnen Stellungnahmen können eingesehen werden unter:
http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_de.htm.

⁶ CES 344/2002.

141), mehrheitlich gebilligt. Mit einer Ausnahme haben sämtliche **Mitgliedstaaten** anerkannt, dass Reformbedarf besteht. Zwei Mitgliedstaaten allerdings erachten lediglich eine Reform der bereits bestehenden Gemeinschaftsrichtlinien für erforderlich. In den Äußerungen von **Wirtschaftsverbänden und Unternehmen** halten sich Reform-Befürworter und Reform-Gegner mehr oder weniger die Waage. Von vielen Verbänden bzw. Unternehmen (36) und den meisten multinationalen Konzernen (8) wurde die Einschätzung der Sachlage durch die Kommission bestätigt. Zum Teil wurden Fallbeispiele für bestehende Hemmnisse zitiert. Vielfach wurde darauf hingewiesen, dass die mangelnde Übereinstimmung zwischen den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Verbraucherschutzrichtlinien, die Mindestklauseln enthalten, ein weiteres wesentliches Hemmnis darstelle.

8. Eine zweite Gruppe von Wirtschaftsverbänden (24 Reaktionen) erachtet die Analyse als nicht ausreichend stichhaltig und fordert deshalb fundiertere gesicherte Erkenntnisse über Praktiken im grenzübergreifenden Handelsaustausch schlechthin und über die Rolle, die Verbraucherschutz dabei zu spielen vermag. Innerhalb dieser Gruppe waren mehrere Vertreter weniger skeptisch als andere: Sie bekundeten durchaus Bereitschaft, sich durch weitere gesicherte Erkenntnisse überzeugen zu lassen. Andere Vertreter in dieser Gruppe dagegen machten geltend, dass es bei einem Legislativvorschlag auf die inhaltliche Ausgestaltung ankomme. 17 Wirtschaftsverbände und drei Unternehmen äußerten sich nicht eindeutig.
9. Eine klare Mehrheit (30 von 31) der **Verbraucherorganisationen** stimmte darin überein, dass Bedarf für eine Reform bestehe, und führte zum Teil entsprechende Fallbeispiele an. Auf der ganzen Linie abgelehnt wurde die in dem Grünbuch entwickelte Analyse in einer Stellungnahme – mit dem Argument, Verbraucherschutz sei am besten auf nationaler Kompetenzebene aufgehoben.

Harmonisierung

10. Mit deutlicher Mehrheit sprachen sich die **Mitgliedstaaten** (12) für den **kombinierten** Ansatz und für eine Rahmenrichtlinie aus, die auf vollständige Harmonisierung abstellen und auf dem Lauterkeitsprinzip bei Geschäftspraktiken basieren sollte. Die verbleibenden drei Mitgliedstaaten gaben dem spezifischen Ansatz den Vorzug. Nach ihrer Auffassung sollte eine Vereinfachung und Harmonisierung der bestehenden Rechtsvorschriften Vorrang haben. Weiter äußerten genau diese Länder sich besorgt darüber, dass mit einer Rahmenrichtlinie der Fragmentierung u.U. nicht genügend entgegengewirkt werden könne. Zwei Mitgliedstaat gaben zu bedenken, dass die Rahmenrichtlinie den Schutz der Verbraucher, der Konkurrenten und der Öffentlichkeit durch ein Verbot unlauterer Geschäftspraktiken bezwecken sollte. Ihrer Ansicht nach sollte die Rahmenrichtlinie so formuliert sein, dass sie auch – entsprechend den Regelungen dieser Länder auf dem Gebiet des unlauteren Wettbewerbs – die Geschäftsbeziehungen unter Kaufleuten und damit Geschäftspraktiken, z. B. den Schutz von Geschäftsgeheimnissen oder das Verbot von Produktfälschungen, erfassen würde. Ihrer Meinung ist eine solche Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie gerechtfertigt, weil nicht nur der Verbraucher, sondern auch die Wettbewerber – speziell der Mittelstand – des Schutzes gegen unlautere Geschäftspraktiken bedürfen.
11. Von den **Verbraucherverbänden** mehrheitlich (29) befürwortet wird der kombinierte Ansatz mit einer Rahmenrichtlinie, die auf lautere Geschäftspraktiken aufbaut. Allerdings gaben zwei Verbraucherverbände zu bedenken, dass durch eine

Rahmenrichtlinie die Mindestbestimmungen in den Verbraucherschutzrichtlinien ihre Existenzberechtigung verlieren könnten und damit der Weg frei würde für eine Anwendung des Herkunftslands-Prinzips.

12. Auch in diesem Punkt war die **Wirtschaft** geteilter Meinung, allerdings mit fast genauso stark vertretenen unterschiedlichen Auffassungen, die von nachhaltiger Unterstützung bis hin zu extremer Skepsis reichen. 31 Wirtschaftsverbände und Unternehmen waren eher dafür, den kombinierten Ansatz beizubehalten. 27 sprachen sich für den spezifischen Ansatz aus und 30 äußerten sich nicht eindeutig, sondern hielten weitere Informationen, Klarstellungen oder Anhörungen für notwendig. 18 Wirtschaftsverbände und Unternehmen bevorzugten eine auf dem Grundsatz der Lauterkeit aufbauende Rahmenrichtlinie, 16 sprachen sich für den Begriff der irreführende Praktiken als Basis aus, und 54 äußerten keine eindeutige Präferenz.
13. Generell äußerten sich die größten Skeptiker besorgt darüber, dass eine Rahmenrichtlinie eine noch stärkere Rechtsfragmentierung im Binnenmarkt zur Folge haben könnte. Für sie stellt sich die Frage, ob eine Rahmenrichtlinie in der Praxis wirklich greifen kann und die bestehenden nationalen Regelungen tatsächlich zu harmonisieren vermag. Generell wurde bei den Vertretern dieser Auffassung auch die Forderung nach weiteren Indizien dafür laut, dass mit einer Rahmenrichtlinie bestehende Hemmnisse denn auch tatsächlich beseitigt werden könnten. Verschiedene Wirtschaftsakteure wären eher bereit, eine Rahmenrichtlinie in Betracht zu ziehen, wenn dadurch die bestehenden Regelungen konsolidiert und vereinfacht würden.

Verhaltenscodices, nicht bindende Leitlinien und Partizipierung der Stakeholder

14. Die in dem Grünbuch entwickelten Vorstellungen in Sachen **Verhaltenscodices** waren diejenigen, die am häufigsten mit „weiß nicht“ beantwortet wurden oder weitere Fragen aufgeworfen haben, vermutlich deshalb, weil diese Ideen neu sind und in dem Grünbuch nur kurz angeschnitten wurden. In den meisten Stellungnahmen der Wirtschaftsverbände und Unternehmen werden EU-weite Verhaltenscodices grundsätzlich befürwortet (55 dafür, 11 dagegen, 22 keine eindeutige Stellungnahme). Eine Minderheit lehnt Verhaltenscodices ab oder hat Vorbehalte angemeldet. Zum Teil wurde argumentiert, dass Codices – insbesondere in der Werbewirtschaft – eine wichtige Quasiregelungsfunktion haben. Dem wurde von anderer Seite entgegen gehalten, dass Verhaltenscodices nicht komplementär zu Rechtsregelungen stehen könnten und dass die Verbraucher und die Wirtschaft verunsichert würden, wenn man zu stark auf Codices setze.
15. Eine große Mehrheit der Wirtschaftsverbände und Unternehmen, die sich geäußert haben (28 von 35), hat sich dagegen ausgesprochen, freiwilligen Selbstverpflichtungen bindenden Charakter zu verleihen. 53 hatten keine Meinung dazu. Anlass zu vielen Fragestellungen – insbesondere von einer Seite, da in diesem Mitgliedstaat Verhaltenscodices recht geläufig sind, – gaben die auf nationaler Ebene gehandhabten Codices. Unterstützung fand die im Grünbuch vertretene Idee, Verhaltenscodices sollten weiterhin auf echter Freiwilligkeit beruhen; allerdings wurde teilweise auch dafür plädiert, Codices der amtlichen Billigung durch die Kommission zu unterziehen. Zum Teil wurde eine gewisse Besorgnis hinsichtlich der Vorstellung zum Ausdruck gemacht, dass derjenige, der sich einen Verhaltenscodex gibt, auch für die Einhaltung der entsprechenden Regeln verantwortlich sein sollte.

16. Verbrauchergruppen und andere Interessenvertreter äußerten sich verhalten positiv; sie würden es eher befürworten, eingegangenen Selbstverpflichtungen rechtlich bindenden Charakter zu verleihen. Die Nichterfüllung einer freiwillig eingegangenen Verpflichtung als unlauter zu definieren, wurde von denen, die sich zu dieser Frage geäußert haben, als eine ausschlaggebende Vorbedingung dafür erachtet, Verhaltenscodices überhaupt befürworten zu können (8 dafür, 0 dagegen, 25 keine Meinung).
17. Die Mitgliedstaaten haben sich überwiegend für Verhaltenscodices schlechthin ausgesprochen. Allerdings hat ein Mitgliedstaat hierzu eine weitere Konsultierung gefordert. Allgemein befürwortet wird das Konzept der Verhaltenscodices in Verbraucherschutzangelegenheiten von zwei Mitgliedstaaten. Ein Mitgliedstaat sprach sich nachdrücklich dafür aus, Codices der Billigung durch öffentliche Instanzen zu unterziehen. Vier Mitgliedstaaten möchten eine stärkere Einbindung der Öffentlichkeit in die Aushandlung von Codices.
18. Anlass zu Fragen gaben auch die Anregungen in Sachen **nicht bindender praktischer Leitlinien** und Einsetzung eines **Regelungsausschusses**. Breite Unterstützung findet die Idee, zur näheren Klärung offener Fragen bei bestimmten Geschäftspraktiken auf praktische Leitlinien zurückgreifen zu können, die auf EU-Ebene festgelegt werden würden. Speziell den Verbrauchergruppen (15 dafür, 1 dagegen, 17 keine Meinung) erscheint dies insofern sinnvoll, als auf diese Weise der Regelungsrahmen anpassungsfähiger würde. Die Wirtschaftsverbände und Unternehmen waren geteilter Meinung: 19 waren dafür, 17 dagegen, 52 äußerten sich nicht eindeutig. Diejenigen, die dafür waren, begrüßten die Idee, weil dies der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit zugute käme. Die Gegner dieser Idee befürchten allerdings, dass praktische Leitlinien die Problematik der Rechtsfragmentierung nicht lösen würden. Genaue Vorstellungen zur geeignetsten Form und zur Rechtsnatur der praktischen Orientierungshilfe haben sich aus den Stellungnahmen jedoch nicht herauskristallisiert. In den eingegangenen Äußerungen wurde dieses Thema vielfach schlicht außer Acht gelassen bzw. in Form weiterer Fragen kommentiert. Einige Unternehmen äußerten Bedenken gegen die Art und Weise der Ausarbeitung praktischer Leitlinien oder Zweifel, ob diese in der Praxis funktionieren könnten.
19. Diejenigen Unternehmen, die eine Meinung äußerten, meldeten entweder starke Vorbehalte gegen die Einsetzung eines Regelungsausschusses an, der unverbindliche praktische Leitlinien erarbeiten würde, bzw. stellten mancherlei Fragen zur Funktionsweise und Zusammensetzung dieses Ausschusses. Jene Mitgliedstaaten, die sich für eine Rahmenrichtlinie ausgesprochen haben, sind sich in der Regel auch dessen bewusst, dass nicht bindende praktische Leitlinien notwendig wären.
20. Deutlich befürwortet wurde von Verbrauchergruppen die **Partizipierung der Stakeholder** (20 dafür, 0 dagegen, 13 keine Meinung). Von den Wirtschaftsverbänden und Unternehmen mehrheitlich begrüßt wurde die Idee, als Stakeholder stark in diese Partizipierung mit eingebunden zu werden (32 dafür, 11 dagegen, 45 keine Meinung). Die Mitgliedstaaten, die das Konzept der Rahmenrichtlinie befürworten, sind generell auch für eine Partizipierung der Stakeholder.

Durchsetzung

21. Von denjenigen Wirtschaftsverbänden und Unternehmen (30 dafür, 7 dagegen) sowie den Verbraucherverbänden (18 dafür, 1 dagegen), die sich hierzu geäußert haben, und von den meisten Mitgliedstaaten (10) wird dieser Vorschlag nachhaltig begrüßt. Einige wenige Vertreter der Wirtschaft gaben allerdings zu bedenken, dass Informationen über Unternehmen vertraulich behandelt werden müssten, um Behauptungen, die nicht stichhaltig sind, nicht publik zu machen. Aus dem Kreis der Mitgliedstaaten hat sich einer, wo für den anstehenden Bereich staatliche Durchsetzungsinstanzen traditionell weniger üblich sind, dafür ausgesprochen, die Rolle der justiziellen Zusammenarbeit stärker in den Vordergrund zu rücken. Dieser Mitgliedstaat sieht in der derzeitigen Phase keinen Bedarf für ein entsprechendes Rechtsinstrument. Auch ein weiterer Mitgliedstaat hat nachdrücklich auf justizielle Zusammenarbeit verwiesen und Hindernisse aufgezeigt, die einer Kooperation zwischen den Durchsetzungsbehörden und den anderen Mitgliedstaaten aufgrund der Geheimhaltungsbestimmungen in der Strafprozessordnung im Wege stehen. Obwohl drei Mitgliedstaaten die Notwendigkeit der Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung allgemein anerkennen, bevorzugen diese Mitgliedstaaten auf kürzere Sicht eine Intensivierung der informellen Kooperation. Alle anderen Mitgliedstaaten haben deutlich zu erkennen gegeben, dass sie ein entsprechendes Instrument zur Rechtsdurchsetzung für unentbehrlich halten.

Follow-up

22. In den Stellungnahmen zum Grünbuch wird mit deutlicher Mehrheit dafür plädiert, dass die Kommission einen Vorschlag zur Gestaltung der **Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung** erarbeitet. Eine weitere Konsultierung in dieser Frage halten sie allerdings nicht für erforderlich. In Bezug auf die etwaige **Rahmenrichtlinie** wird in den meisten Stellungnahmen der Wirtschaft ein Weißbuch gefordert, während sich die anderen Stellungnahmen mehrheitlich entweder für eine Fortführung der Konsultierung aussprechen oder weitere noch zu klärende Fragen aufwerfen. Obgleich sie sich für eine Rahmenrichtlinie aussprechen, möchten die Mitgliedstaaten ebenfalls mehrheitlich eine weitere Konsultierung zum Inhalt einer solchen Richtlinie, beharren aber nicht unbedingt auf der Erstellung eines Weißbuchs, wenn sich dadurch der Fortgang der Dinge verzögern würde.

III. NÄCHSTE SCHRITTE

Reformbedarf

- Die Reaktionen auf die Konsultierung belegen hinreichend deutlich, dass weitere Schritte hin zu einer Reform berechtigt sind. Einige Teilnehmer und die Mehrheit der Mitgliedstaaten geben an, durch die Unterschiede in den nationalen Regelungen – insbesondere auf dem Gebiet der Marketingmethoden – komme es zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen.
- Die Kommission ist sich bewusst, dass hierzu weitere Untersuchungen durchgeführt werden müssen. Dementsprechend sind mehrere weiterführende Studien geplant, um das allgemeine Verständnis der Position der Wirtschaft und der Verbraucher zur Problematik des grenzübergreifenden Handels zu vertiefen und nähere Einblicke in die Sichtweise zu gewinnen, aus der sie die Hemmnisse

einschätzen, mit denen sie konfrontiert sind, und bestehende Preisunterschiede beurteilen. Mithilfe dieser Studien wird die Kommission ermitteln können, welche Barrieren auf dem Binnenmarkt durch eine künftige Rahmenrichtlinie beseitigt werden müssen.

- Zu gegebener Zeit würde, flankierend zu jedem entsprechenden Vorschlag, eine Folgenabschätzung und eine Aufzählung der einschlägigen Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel vorgelegt werden.
23. Weitere Erkenntnisse haben sich seit Veröffentlichung des Grünbuchs aufgetan. Im Cardiff-Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte⁷ etwa wird auf im Binnenmarkt nach wie vor bestehende signifikante Preisdifferenzen verwiesen. Diesem Bericht zufolge liegen die einige Einzelhandelspreise in Europa bis zu 40 % über oder unter dem europäischen Durchschnitt, wobei das Preisgefälle im Schnitt rund 30 % beträgt. Der Bericht gelangt zu dem Schluss, dass die im Binnenmarkt noch bestehenden Preisunterschiede auf „wirtschaftliche“ und nicht auf „geografische“ Faktoren zurückzuführen sind „und dass Wirtschaftsreformen und Wettbewerbsmaßnahmen am besten geeignet seien, die noch bestehenden Preisunterschiede auf diesen Märkten zu beseitigen“. Der Bericht erwähnt, dass das Grünbuch zum Verbraucherschutz „einige Möglichkeiten zur Steigerung des Wettbewerbs im Handel zwischen Unternehmen und Verbrauchern und im Einzelhandel nennt“. Zweifellos würden bestimmte Unternehmen deutlich davon profitieren, wenn die bestehenden Preisunterschiede weiterhin beibehalten würden; dies mag erklären, weshalb sie gegen mehr Transparenz und mehr Wettbewerb sind.
24. Unlängst ist eine im Auftrag der „European Financial Services Round Table“ durchgeführte Studie⁸ mit dem Titel „Die Vorteile eines funktionierenden EU-Markts für Finanzdienstleistungen“ veröffentlicht worden. In dieser Studie wird die potenzielle Kosteneinsparung auf 5 Milliarden Euro pro Jahr veranschlagt und geschätzt, dass damit ein zusätzliches Wirtschaftswachstum von 0,5 % erzielt werden könnte. Weiter werden in dieser Studie die von einander abweichenden nationalen Stimmungen zum Verbraucherschutz und die divergierenden Regelungen für Geschäftspraktiken als wesentliche Hindernisse herausgestellt, die eine „paneuropäische Marketing-Strategie und standardisierte Produkte vereiteln“.
25. Eine kürzlich im Auftrag der Kommission durchgeführte Eurobarometer-Umfrage⁹ hat ebenfalls gezeigt, dass das Vertrauen der Verbraucher in der EU in grenzübergreifende Kaufabschlüsse geringer ist als bei Einkäufen im eigenen Wohnland. Der Umfrage zufolge halten sich 32% der Verbraucher in Europa für den Fall eines Rechtsstreits mit einem Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat rechtlich gut abgesichert – verglichen mit 56% im Falle eines Rechtsstreits mit einem Unternehmen aus dem eigenen Land. Dieser Mangel an Vertrauen spiegelt sich auch in der allgemeinen Entwicklung des E-Commerce wieder. Dem kürzlich aufgelegten eEurope-Benchmarking-Bericht zufolge wächst der Markt für elektronischen Geschäftsverkehr geringer als erwartet, und nur 4% der Benutzer in Europa

⁷ KOM(2001) 736 endg. vom 7. Dezember 2001.

⁸ www.zew.de/erfstudyresults/

⁹ FLASH BE 117 ‘Consumer Study’, Januar 2002.

betrachten sich nach eigenen Angaben als Verbraucher, die „häufig elektronisch einkaufen“¹⁰.

Harmonisierung

Die Rahmenrichtlinie

- Die Reaktionen auf diese Fragestellung bestärkt die Kommission darin, mit dem „kombinierten Ansatz“ fortzufahren und einen Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie zu erarbeiten. Für eine weitere Konsultierung zu den Einzelheiten einer solchen Rahmenrichtlinie gibt es also triftige Gründe. Mögliche Elemente einer solchen Rahmenrichtlinie sind in Anhang I zu der vorliegenden Mitteilung aufgeführt, der die weitere Konsultierung strukturieren soll.

Mit einer Rahmenrichtlinie sollte Folgendes erreicht werden:

- Ein Höchstmaß an Harmonisierung bei gleichzeitiger Sicherstellung eines hohen Verbraucherschutzniveaus; da ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet werden muss, sind noch weitere Konsultierungen zum erforderlichen Harmonisierungsgrad in der Rahmenrichtlinie notwendig;
- Vereinfachung der bestehenden Vorschriften und, soweit möglich, Entreglementierung als prioritäres Anliegen;
- Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung und Kontrolle nach dem Herkunftslandprinzip (Prinzipien des Binnenmarktes);
- Ausgewogenheit zwischen Rechtssicherheit und Anpassungsfähigkeit an gegebene Marktverhältnisse. Einerseits ist es von essenzieller Bedeutung, dass die Rechtsvorschriften so detailliert sind, dass sie zu einer wirklichen Harmonisierung führen, und der Wirtschaft wie auch den Verbrauchern ausreichende Absicherung bieten. Die Rahmenrichtlinie müsste derart klar gefasst sein, dass sich Fragen der Auslegung auf ein Mindestmaß beschränken. Andererseits müssten die Bestimmungen so „zeitlos“ und technologieneutral wie möglich sein, wobei auf allzu stark durchnormierte Regelungen verzichtet werden sollte.
- Beim sachlichen Geltungsbereich der Bestimmungen sollte von dem weiter gefassten Konzept der „lauteren Geschäftspraktiken“ und nicht nur von dem enger gefassten Konzept der „irreführenden Geschäftspraktiken“ ausgegangen werden. Ausformuliert werden sollte die Regelung dergestalt, dass darin konkret auf unlautere Praktiken Bezug genommen wird – oder, anders ausgedrückt: Statt eines Lauterkeits-*Gebots* müssten die Bestimmungen ein zwingendes *Verbot* unlauterer Praktiken enthalten.
- Die Rahmenrichtlinie sollte sich auf eine Generalklausel stützen, die zwei Kernelemente enthalten könnte: erstens den Tatbestand der Unlauterkeit einer Geschäftspraktik und zweitens eine Art „Verbraucher-Benachteiligungsprüfung“ zur Feststellung, ob der Verbraucher in seinen Rechten beeinträchtigt wird (wie im Anhang näher ausgeführt). Untermauert werden müsste die Generalklausel

¹⁰ KOM(2002) 62 endg. vom 5. Februar 2002.

durch spezielle Bestimmungen (Kategorisierung nach lauterer/unlauteren Praktiken) für die einzelnen Phasen des Rechtsverhältnisses zwischen Unternehmen und Verbraucher im Rahmen einer B2C-Transaktion. Zur Präzisierung der Generalklausel wie auch der einzelnen Kategorien wäre eine nichterschöpfende Auflistung von Fallbeispielen zu erstellen.

- Als „Parameter“ für die Zuordnung in die Kategorie der lauterer/unlauteren Geschäftspraktiken könnten etwa folgende Kriterien dienen:
 - Ein Verbot für Gewerbetreibende, von Geschäftspraktiken Gebrauch zu machen, die den Verbraucher tatsächlich oder vermutlich irreführen;
 - Eine Verpflichtung, dem Verbraucher alle wesentlichen Informationen zugänglich zu machen, die für dessen Kaufentscheidung relevant sind;
 - ein Verbot der Anwendung von Gewalt, der Belästigung, der Nötigung und anderer unzulässiger Beeinflussung durch den Gewerbetreibenden;
 - eine Gewähr der effektiven Offenlegung von Informationen und tatsächlicher Beschwerdemöglichkeiten nach dem Kaufabschluss.
- Entsprechend der heutigen Praxis müsste der Schwerpunkt auf unlauteren Geschäftspraktiken liegen, die dem kollektiven Interesse der Verbraucher und nicht den Interessen des Einzelnen abträglich sind. In den entsprechenden Bestimmungen müsste ferner die Möglichkeit vorgesehen sein, zwecks umgehender Unterlassung unlauterer Geschäftspraktiken einstweilige Verfügungen erlassen zu können. Die Rahmenrichtlinie müsste dann auch in die Liste der Richtlinien aufgenommen werden, für die Artikel 1 der Richtlinie über Unterlassungsklagen¹¹ gilt.

Weitere Punkte:

- Nach Ansicht von zwei Mitgliedstaaten sollte eine Rahmenrichtlinie auch für Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen (B2B-Transaktionen) gelten. Wie sich aus dem Grünbuch ergibt, wollte die Kommission die Rahmenrichtlinie zunächst auf Geschäfte zwischen Unternehmen und Verbrauchern beschränken. Auf der einen Seite gibt es bestimmte unlautere Praktiken – etwa im Zusammenhang mit dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen oder in Bezug auf sklavische Nachahmung –, die von der Natur der Sache her ausschließlich den B2B-Bereich betreffen und deshalb aus dem Geltungsbereich der Rahmenrichtlinie ausgeklammert bleiben sollten. Auf der anderen Seite gibt es Praktiken wie etwa irreführende Werbung, die die Interessen der Verbraucher wie auch der Mitbewerber tangieren können, so dass solcherlei Praktiken eindeutig in den Geltungsbereich der Rahmenrichtlinie fallen müssten. Da kein anderer Mitgliedstaat sich für eine Ausdehnung der Rahmenrichtlinie auf Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen ausgesprochen hat, sieht die Kommission keinen Grund, ihre ursprüngliche Position, nur Geschäfte zwischen Unternehmen und Verbrauchern abzudecken, zu überdenken.

¹¹ Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen.

- Der Beschluss, den Rahmenrichtlinien-Ansatz weiter zu verfolgen, impliziert nicht – wie bereits im Grünbuch klar gestellt –, dass von der Anwendung sektorspezifischer Maßnahmen, wie zum Beispiel die Richtlinie über die Ausübung der Fernsehaktivität, Abstand genommen wird. Wo solche erforderlich sind, soll auch weiterhin darauf zurückgegriffen werden.
26. Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Verkaufsförderung im Binnenmarkt ist mit dem kombinierten Ansatz vereinbar. Der Rat hat sich dafür ausgesprochen, effektiven Folgemaßnahmen zum Grünbuch der Kommission über den Verbraucherschutz Priorität einzuräumen. Mit der Vorlage dieser Mitteilung wird dieser Aufforderung nachgekommen. Ferner sollten die Arbeiten am Entwurf für eine Verordnung zur Verkaufsförderung nach Ansicht des Rates fortgesetzt werden. In diesem Zusammenhang möchte die Kommission erneut anmerken, dass die Arbeit an der Verkaufsförderungsverordnung parallel fortgesetzt werden sollte.

Bestehende Verbraucherschutzrichtlinien

27. Im Grünbuch heißt es an der Stelle, an der der kombinierte Ansatz erläutert wird, eine Reform geltender Verbraucherschutzrichtlinien könne erst „in Angriff genommen werden, sobald der Rahmen steht und Erfahrungswerte über die operationelle Handhabung vorliegen“. An den grundlegenden Prämissen dieses Ansatzes hat sich nichts geändert. Dass die Mitgliedstaaten darauf bestanden haben, in die Vorschläge der Kommission Mindestklauseln einzufügen, war kein bloßer „launiger Einfall“. Vielmehr haben sie diese Forderung mit den divergierenden Vorgehensweisen in Sachen Verbraucherschutz begründet, wie sie in dem Grünbuch herausgestellt worden waren. Trotz aller in verschiedenen Stellungnahmen zum Grünbuch geäußerten Wünsche ist es politisch unrealistisch zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten von Mindestklauseln in den bestehenden Verbraucherschutzrichtlinien abrücken, solange die grundsätzlichen Disparitäten nicht geklärt sind.
- Bestimmte Vorschriften könnten jedoch durchaus aus den bestehenden Richtlinien herausgenommen und in die Rahmenrichtlinie eingearbeitet werden.
 - Inwieweit sich jene vertragsrechtlichen Bestimmungen in bestehenden Richtlinien, die bislang Probleme aufgeworfen haben, reformieren lassen, könnte im Zusammenhang mit der Folgemitteilung zum europäischen Vertragsrecht¹² untersucht werden, die bis Ende des Jahres vorgelegt werden soll.

Verhaltenscodices, nicht bindende Leitlinien und Stakeholder-Partizipierung

Verhaltenscodices

28. Im Grünbuch heißt es, in einer Rahmenrichtlinie sollten zwei Aspekte von Verhaltenscodices geregelt werden:
- Definition der Nichteinhaltung freiwilliger Selbstverpflichtungen in Verhaltenscodices als unlautere Geschäftspraktik;

¹² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Europäischen Vertragsrecht (KOM(2001) 398 endg.).

- Vereinbarkeit von Codices, die bestimmte Geschäftspraktiken empfehlen, mit der Rahmenrichtlinie.
29. Für die Ausarbeitung von Verhaltenscodices im Bereich des Verbraucherschutzes sollten auf EU-Ebene folgende Kriterien gelten:
- Das Wesentliche an Verhaltenscodices ist ihr freiwilliger Charakter. Demzufolge dürften Unternehmen nicht verpflichtet werden, Codices aufzustellen oder vorgegebene Verhaltenscodices zu übernehmen. Ebenso dürfte die Wirtschaft nicht der Verpflichtung unterzogen werden, solche Codices mit Organen der öffentlichen Hand oder anderen Dritten auszuhandeln. Codices sollten auch nicht auf Wirtschaftsakteure Anwendung finden, die derartigen Selbstregelungen nicht beigetreten sind.
 - Sicherzustellen, dass die in Verhaltenscodices eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden, ist unerlässlich, damit die Mitgliedstaaten, in denen Verhaltenscodices nicht üblich sind, davon überzeugt werden können, in stärkerem Maße davon Gebrauch zu machen und dementsprechend auf bis ins Einzelne gehende Rechtsvorschriften zu verzichten. Die Nichteinhaltung einer freiwillig eingegangenen Verpflichtung sollte als irreführend und deshalb als unlautere Geschäftspraktik betrachtet werden.
 - Betroffen wären lediglich Verpflichtungen im Zusammenhang mit Geschäftspraktiken im B2C-Bereich¹³. Im Übrigen könnte lediglich die Nichteinhaltung einer bindenden Verpflichtung wie etwa die Selbstverpflichtung eines Unternehmens, bestimmte vorbildliche Verhaltensgrundsätze („gute Praktiken“) einzuhalten, als Täuschung gewertet werden. Die Nichteinhaltung einer bloßen Verpflichtungsintention (nach dem „Grundsatz des redlichen Bemühens“) hingegen würde nicht den Tatbestand der Irreführung erfüllen.
 - Wer sich einen Codex gibt, sollte auch dafür verantwortlich sein, dass dieser den gesetzlichen Auflagen entspricht; er sollte hingegen nicht dafür haftbar gemacht werden können, dass der einzelne Angehörige der Branche, für die Verhaltensregeln erstellt wurden, diese auch tatsächlich einhält. Dadurch, dass derjenige, der Codices aufstellt, für derartige Verhaltensregeln verantwortlich gemacht wird, dürften diese an Glaubwürdigkeit gewinnen.
 - Gefördert werden sollte das Zustandekommen EU-weit geltender Codices. Die Beachtung eines Codex könnte, ähnlich wie die Einhaltung von Normen in den nach dem neuen Konzept verfassten Richtlinien, als implizite „Konformitätsvermutung“ gewertet werden. Aufgrund der divergierenden nationalen Rechtsregelungen ist die Erstellung wirklich gemeinschaftsweit geltender Verhaltenscodices nahezu unmöglich. Erschwerend kommt weiter hinzu, dass die Pflichten, wie sie in selbstdisziplinären Regelungen verankert sind, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr stark divergieren.

¹³ Die Kommission hat im Bereich E-Commerce eine Initiative zugunsten von Verhaltenscodices gestartet, die für Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen gelten würden. Vgl. <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b-market-fair-trade.htm>.

- Die behördliche Billigung eines Verhaltenscodex ist stets mit der Möglichkeit verbunden, dass die Behörde Änderungen verlangt. Die Kommission wird weitere Konsultationen darüber anstellen, ob die Billigung der Codices und der Verfahren, die erforderlich sind um zu gewährleisten, dass solche Codices im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehen, vorgeschrieben werden muss. Eine behördliche Billigung würde die Vermutung auslösen, dass der Codex im Einklang mit der Rahmenrichtlinie steht, würde aber die Bewertung, ob er mit den gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Wettbewerbsbestimmungen vereinbar ist, nicht präjudizieren.
30. Es sind erhebliche Bedenken gegen den verstärkten Rückgriff auf Verhaltenscodices geäußert worden. Verhaltenscodices sind kein Allheilmittel. Sie können zur Irreführung der Verbraucher oder zur Schädigung von Konkurrenten missbraucht werden. Solche Codices haben nicht dieselbe Rechtswirkung wie Rechtsvorschriften. Als Auffangregelungen wird es immer sektorale Rechtsvorschriften geben. Effektive Verhaltenscodices haben ganz einfach den Vorteil, dass sie den Rückgriff auf solche Regelungen oft überflüssig machen werden. Deshalb fördert die Kommission die Ausarbeitung von Codices, die nicht nur minimale Gebote aufstellen, sondern über die Vorschriften der Richtlinien hinausgehen und einen umfassenderen Verbraucherschutz gewährleisten.

Nicht bindende Leitlinien und Stakeholder-Partizipierung

31. Diese Instrumente sollten zusammen mit einer Rahmenrichtlinie als Ganzes betrachtet werden, wobei die einzelnen Instrumente ein unterschiedlich hohes Maß an rechtlicher Absicherung und Flexibilität bieten. Der Nutzen praktischer Leitlinien wäre in erster Linie der, dass damit der Wirtschaft, den Verbrauchern, den Regelungsbehörden und den Gerichten eine als Anhalt dienende Orientierung an die Hand gegeben und dadurch die Gefahr unterschiedlicher Auslegungen minimiert würde. Die Verwendung solcher praktischer Leitlinien trägt in erheblichem Maße bei zur Klärung einiger Verbraucherschutzregelungen in manchen EU Mitgliedstaaten und anderer Politikbereiche der EU. Obgleich sie nicht bindend wären, könnten sie sich als praktisches Instrument zur Bildung eines Konsenses in neuen Fragen erweisen. In erster Linie aber könnte damit eine Grundlage zur Konsensfindung zwischen nationalen Behörden geschaffen werden, deren individuelle Interpretationen substanzielle Folgen für das Marktgeschehen haben.
32. Die Frage der Form solcher der Orientierung dienender Leitlinien und ihrer Ausgestaltung sowie auch der etwaigen Rolle der Vertreter der betroffenen Interessengruppen bei der Ausarbeitung der Leitlinien bedarf der weiteren Konsultierung und Prüfung. Auch wenn die Beteiligung der Stakeholders grundsätzlich begrüßt wurde, drängt sich eine weitere Befassung mit der Frage der benötigten Mechanismen auf, wenn die Stakeholders in die Konsensfindung eingebunden werden sollen.

Durchsetzung

33. Dass der Kommissionsvorschlag für eine Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung so klar begrüßt wurde, ist als deutliche Unterstützung zu verstehen, auf einen Legislativvorschlag zur Schaffung eines Rechtsrahmens für die Zusammenarbeit hinzuarbeiten. Die Kommission möchte unverzüglich an diese Aufgabe herangehen, so dass bis Ende 2002 ein entsprechender Vorschlag vorliegen

könnte. Davor aber werden die in erster Linie Betroffenen, d. h. die nationalen Regierungen und die für die Rechtsdurchsetzung zuständigen Behörden, noch auf informellem Wege konsultiert werden. Dem Vorschlag der Kommission werden die im Grünbuch vorgestellten detaillierten Ideen (z. B. Einrichtung einer nationalen Verbindungsstelle, gegenseitige Unterstützung und gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen) zugrunde liegen.

IV. FOLLOW-UP

34. Für die weitere Befassung mit den noch offenen Fragen sollten als Ausgangsbasis Arbeitsdokumente herangezogen werden. Als ein erstes Arbeitspapier versteht sich denn auch das grobe Schema für eine Rahmenrichtlinie im Anhang I zu der vorliegenden Mitteilung.

Lautere Geschäftspraktiken

Erste Untersuchungsgebiete und Bewertungsmethodik

35. Als erstes sollen, aufbauend auf dem skizzierten Schema für eine Rahmenregelung, die nationalen Sachverständigen und betroffenen Stakeholder konsultiert werden müssen, um in Frage kommende Optionen auszumachen. Vordringlich zu untersuchen wären folgende Aspekte, die anhand eines oder mehrerer Arbeitspapiere durchdiskutiert werden könnten: Lauterkeitskonzepte nach den einzelnen nationalen Regelungen, d.h. bestehende Generalklauseln und Kategorisierung nach lauterer/unlauteren Praktiken, Verhaltenscodices, nicht bindende praktische Leitlinien und Partizipierung der Stakeholder. Jede relevante Information wird zusammengetragen, um die Auswirkungen des Vorschlags zu bewerten.
36. Hinsichtlich der einzelnen Lauterkeitskonzepte geht es darum festzustellen, welche Lauterkeitsdefinitionen und Kategorien lauterer/unlauterer Praktiken (nach dem Prinzip der Lauterkeit im Handelsverkehr) sich gemeinsam in der jeweiligen Rechtsordnung der meisten Mitgliedstaaten finden. Konzepte, die von einander abweichen und für einen oder nur wenige Mitgliedstaaten spezifisch sind, sollen dabei anhand folgender Kriterien herausgearbeitet werden: (i) Ziele im öffentlichen Interesse zur Begründung der jeweiligen Regelung; (ii) Relation der jeweiligen Regelung zu den damit verfolgten Zielen im öffentlichen Interesse, auf die sich die Regelung beruft; (iii) Effizienz der jeweiligen Regelung, gemessen an den im öffentlichen Interesse verwirklichten Zielen; (iv) kulturelle oder soziale Besonderheiten, die charakteristisch für die betreffende Regelung sind.
37. Ausgehend von den damit gewonnenen Erkenntnissen möchte die Kommission unter rechtlichen Gesichtspunkten beurteilen, ob die jeweilige nationale Regelung dem legitimen öffentlichen Interesse im Bereich Verbraucherschutz in angemessener Weise gerecht wird und u.a. mit sonstigen Verbraucherschutzmaßnahmen in Einklang steht.

Einsetzung einer Sachverständigengruppe

38. Die Kommission möchte eine Gruppe nationaler Regierungssachverständiger einsetzen und diese mit folgenden Aufgaben betrauen:

- Förderung eines eingehenderen Meinungsaustauschs zwischen Kommission und Mitgliedstaaten;
 - Unterstützung der Kommission bei der Erkennung, mit welchen wesentlichen grenzübergreifenden Beeinträchtigungen im Bereich der Lauterkeit des Geschäftsverkehrs, die zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen, Unternehmen und Verbraucher zu kämpfen haben;
 - Ermittlung und vergleichende Gegenüberstellung der Regelungen über lautere Geschäftspraktiken, wie sie in den einzelnen Mitgliedstaaten gehandhabt werden;
 - Ermittlung eines Grundkonsenses und der Fragen, die in einer Rahmenrichtlinie geregelt werden müssten, wobei der Anhang als Ausgangsbasis für die Strukturierung der Diskussion dienen kann, sowie Ermittlung des notwendigen Harmonisierungsniveaus für die Anwendung der Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und des Ursprungslandes im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarkts auf diesem Gebiet;
 - Ermittlung derjenigen Beeinträchtigungen im Bereich der Lauterkeit des Geschäftsverkehrs, die keine erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben und die deshalb durch Anwendung der Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und des Ursprungslandes ohne weitere Harmonisierung in einer Rahmenrichtlinie beseitigt werden können;
 - Durchführung eingehender Analysen und Formulierung von Optionen für künftige Maßnahmen im anstehenden Bereich als Grundlage für eine in breiterem Rahmen anzusetzende Konsultierung.
39. Den Vorsitz in dieser Sachverständigengruppe soll die Kommission führen. Zusammensetzen soll sich die Gruppe aus Regierungssachverständigen der Mitgliedstaaten. Zu spezifischen anstehenden Angelegenheiten möchte die Kommission Stellungnahmen der in Frage kommenden Interessenvertreter, insbesondere Wirtschaftsverbände und Verbraucherorganisationen, einholen. Die Sachverständigengruppe soll im regelmäßigen Turnus zusammentreten. Die Tagesordnung der Sachverständigensitzungen, die Sitzungsberichte und für die Gruppe erstellten Arbeitsunterlagen sollen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Den Arbeitsergebnissen der Sachverständigengruppe soll in gleicher Weise wie den von anderer Seite eingebrachten Beiträge Rechnung getragen werden.

Bestehende Sachverständigengruppen

40. Soweit erforderlich und sachdienlich, soll auf die Arbeiten und Erfahrungen verschiedener ständiger Sachverständigengremien zurückgegriffen werden, um nähere Einblicke in wichtige Themen zu gewinnen und den Reflexionsprozess zu vertiefen. Eine wesentliche Rolle spielen sollen dabei speziell die Arbeiten der Sachverständigengruppe für kommerzielle Kommunikation, der internen Fachgruppe für Strategien, der OECD und des International Marketing Supervision Network (Europe) als wichtiges Diskussionsforum für Fachleute aus den Mitgliedstaaten, die sich in der Praxis mit der Rechtsdurchsetzung befassen. Der Verbraucherausschuss soll ebenfalls weiterhin von Fall zu Fall in die Erörterungen mit einbezogen werden.

Akademiker-Gruppe

41. Die Kommission möchte ferner eine oder mehrere Gruppen von Akademikern aus verschiedenen Mitgliedstaaten einberufen, die der Kommission dabei helfen sollen, zu ermitteln, welche Lauterkeitsregelungen die nationale Rechtsordnung in den einzelnen Mitgliedstaaten gemeinsam haben, und solche Gemeinsamkeiten deutlich von Konzepten abgrenzen, die spezifisch für bestimmte Mitgliedstaaten sind. Zu diesem Zweck soll die Gruppe die einzelnen Rechtsvorschriften einer umfassenden vergleichenden Analyse unterziehen.

Stakeholder-Beteiligung

42. Die Kommission hält eine weitere Konsultierung der Stakeholders für unerlässlich und möchte deshalb in den kommenden Monaten den Dialog mit sämtlichen betroffenen Interessengruppen fortführen. Zwecks Eruierung spezifischer Themen möchte sie in Brüssel und ggf. in den Mitgliedstaaten – dort auf Initiative der nationalen Regierungen – mehrere öffentlichen Sitzungen durchführen. Einstweilen erwartet die Kommission Stellungnahmen zu dieser Mitteilung. Die Stellungnahmen sollten der Kommission bis spätestens **30. September 2002** zugehen. Alle Reaktionen sollten per E-Mail an consultanco@cec.eu.int geschickt werden. Daneben können auch Papierfassungen an folgende Adresse gesandt werden:

Europäische Kommission
GD Gesundheit und Verbraucherschutz
F101 06/52
B-1049 Bruxelles/Brussel

43. Die Kommission wird alle eingehenden Stellungnahmen im Internet veröffentlichen, sofern der Verfasser dies nicht ausdrücklich ablehnt.

Europäisches Parlament

44. Die Kommission möchte das Europäische Parlament über den Fortgang der Konsultation und insbesondere über die Arbeitsergebnisse der Sachverständigengruppen und die Schlussfolgerungen aus den Besprechungen mit den Interessengruppen ausführlich auf dem Laufenden halten.

Überprüfung des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstandes

45. Weiter möchte die Kommission eine umfassende Überprüfung der bestehenden Verbraucherrechtsvorschriften in Angriff nehmen, um festzustellen, was darin konsolidiert bzw. vereinfacht werden könnte. Betroffen sind die Teile des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstandes („Acquis communautaire“), in denen es um Geschäftspraktiken geht, die das Vertragsrecht der Mitgliedstaaten nicht berühren. Dabei möchte die Kommission die wesentlichen Bereiche herausstellen, um dann auf breiter Ebene eine Konsultation über mögliche Konsolidierungs-Initiativen durchzuführen. Gewährleistet werden soll, dass diese im Einklang mit jedweder Folgemaßnahme zum Grünbuch stehen. In den Stellungnahmen zum Grünbuch haben sich die Wirtschaft, die Verbraucher und verschiedene Mitgliedstaaten über die in diesem Bereich bestehenden Hemmnisse beklagt, z.B. voneinander abweichenden Widerrufsfristen bei Inanspruchnahme des in den vorstehenden Richtlinien verankerten Rücktrittsrechts. Wie bereits angedeutet, möchte die

Kommission im Rahmen der Folgemaßnahmen zu ihrer Mitteilung über Europäisches Vertragsrecht die Hemmnisse analysieren, die aus den vertragsrechtlichen Bestimmungen in den Vorschriften resultieren, die den gemeinschaftsrechtlichen Besitzstand ausmachen.

ANHANG I

ELEMENTE EINER ETWAIGEN RAHMENRICHTLINIE

Im nachfolgenden Arbeitspapier werden die Grundzüge einer denkbaren Rahmenrichtlinie beschrieben; es soll eine Ausgangsbasis für die Strukturierung der Diskussion in der vorgenannten Sachverständigengruppe bieten.

I. Sachlicher Geltungsbereich

Mit einer Rahmenrichtlinie könnten die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über lautere Geschäftspraktiken harmonisiert und somit ein einheitlich hohes Verbraucherschutzniveau und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts sichergestellt werden. Auszuklammern wären Gesundheits- und Sicherheitsaspekte im Zusammenhang mit Waren, Dienstleistungen und Immobilien wie auch vertragsrechtliche Aspekte und Rechtsmittel nach dem Vertragsrecht.

Den primären Schwerpunkt einer Rahmenrichtlinie würden jene unlauteren Geschäftspraktiken bilden, die die Kollektivinteressen der Verbraucher beeinträchtigen, also nicht individuelle Ansprüche. Mit der Rahmenrichtlinie könnten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass bei gerichtlichen Klagen im Rahmen ihrer nationalen Rechtsregelung die auch die Möglichkeit besteht, Sofortmaßnahmen zu ergreifen, u. a. einstweilige Anordnungen zur Unterbindung unlauterer Praktiken. Die Rahmenrichtlinie würde in die Liste der Richtlinien aufgenommen, für die Artikel 1 der Richtlinie über Unterlassungsklagen gilt.

Ein weiteres Thema, das der Konsultierung bedarf, ist die Frage, ob in der Richtlinie festgelegt werden sollte, dass die nationalen Regelungsbehörden und/oder Verbraucherorganisationen befugt sein sollten, eigenmächtig rechtliche Schritte einzuleiten. Weiter zu klären wäre in diesem Zusammenhang, ob besonders eklatante, schwere Verstöße gegen besondere Bestimmungen aus der Rahmenrichtlinie (z. B. Anwendung von Gewalt, Belästigung oder Nötigung; siehe nachstehend) einen Anspruch auf Haftbarmachung für Schäden begründen könnten, die der einzelne Verbraucher nachweislich erlitten hat.

Die Rahmenrichtlinie würde nur insoweit Anwendung finden, als die betreffenden Geschäftspraktiken nicht durch anderweitige spezifische gemeinschaftsrechtliche Vorschriften geregelt sind. Von der Richtlinie unberührt bleiben würden beispielsweise die Vorschriften in Bezug auf Verpflichtung zur Offenlegung von Informationen, wie sie in der Richtlinie über den Verbraucherkredit¹⁴ enthalten sind, oder die Bestimmungen über Sponsoring gemäß der Richtlinie über das „Fernsehen ohne Grenzen“.

¹⁴ Richtlinie 87/102/EWG vom 22. Dezember 1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit, mit nachfolgenden Änderungen.

II. Struktur

1. Generalklausel

Ausgangsbasis der Rahmenrichtlinie wäre eine Generalklausel, der zufolge die Mitgliedstaaten sicherstellen müssten, dass die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Gewerbetreibenden nicht von unlauteren Geschäftspraktiken Gebrauch machen.

Die Generalklausel könnte folgende zwei Elemente umfassen:

- a) Festlegungen zum Tatbestand der Unlauterkeit einer Geschäftspraktik;
- b) eine „Verbraucher-Benachteiligungs-Prüfung“, d. h. eine Prüfung, mit der festgestellt würde, ob eine Geschäftspraktik dem Verbraucher unmittelbar schadet oder geeignet ist, ihm unmittelbar zu schaden. Maßstab für diese Beurteilung wäre der mit durchschnittlicher Sorgfalt handelnde, angemessen sachkundige und verständige Verbraucher nach der Definition des Europäischen Gerichtshofs¹⁵. Wo die Wirtschaft ihre Tätigkeiten gezielt auf eine spezifische Gruppe besonders schutzbedürftiger Verbraucher richtet (z. B. Kinder), könnten diese Kriterien entsprechend angepasst werden.

2. Kategorisierung lauterer/unlauterer Praktiken

Näher auszugestalten wäre die Generalklausel durch erschöpfende spezielle Bestimmungen (die Klassifizierung nach lauterer/unlauteren Praktiken) für die einzelnen Phasen der B2C-Transaktion. Zwecks Definierung dieser Kategorien wird die Kommission im einzelnen prüfen müssen, welche gemeinsamen Anhaltspunkte die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten in Sachen „Lauterkeit“ bieten.

Die Feststellung der Gemeinsamkeiten könnte z.B. anhand folgender Elemente erfolgen:

- irreführende Geschäftspraktiken;
- Unterlassung der Erteilung wesentlicher Auskünfte („Offenlegungspflicht“), einschließlich konkludente Erklärungen, Auslassungen und Verhaltensweisen;
- Gewaltanwendung, Belästigung, Nötigung und andere unzulässige Arten der Einflussnahme;
- fehlende Hilfeleistung zu Gunsten des Verbrauchers nach Kaufabschluss (Kundendienst) und fehlende effektive Vorkehrungen zur Behandlung von Beschwerden.

¹⁵ *Pall Corp./Dahlhausen*, Rechtssache C-283/89, Slg. 1990, I-4827; *Verband Sozialer Wettbewerb e.V./Clinique Laboratoires SNC und Estée Lauder Cosmetics GmbH*, Rechtssache C-315/92, Slg. 1994, I-317; *Mars*, Rechtssache C-470/93, Slg. 1995, I-923; *Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland („Sauce Hollandaise“)*, Rechtssache C-51/94, Slg. 1995, I-3299; *Gut Springenheide*, Rechtssache C-210/96, Slg. 1998, I-4657; *Estée Lauder/Lancaster*, Rechtssache C-220/98, Slg. 2000, I-117.

2.1 Irreführende Geschäftspraktiken

Eine Rahmenrichtlinie müsste ein Verbot für Gewerbetreibende enthalten, von Geschäftspraktiken Gebrauch zu machen, die dem Verbraucher, auf die diese Praktiken abzielen bzw. gegenüber dem sie angewandt werden, tatsächlich oder vermutlich irreführen. Als Beispiele für solche irreführende Praktiken wären zu nennen:

- Als solche nicht eindeutig vom Verbraucher zu erkennende Methoden zur Förderung des Verkaufs von Waren, Dienstleistungen oder Immobilien. Insbesondere müssten nähere Einzelheiten zur Beschaffenheit der Sache, Darstellungen in Anzeigen und Angebote, auf die gegen Entgelt oder im Wege anderer Abmachungen zugegriffen werden kann, als solche unmissverständlich vom Verbraucher zu erkennen sein;
- Darstellungen, die einer Ware oder Dienstleistung folgende Attribute beilegen: unwahre Hinweise auf Sponsoring, Genehmigungen/Zulassungen, Leistungsmerkmale, Zusätze, Inhaltsstoffe, Mengenangaben, Bestandteile, Verwendungszwecke und Vorzüge;
- Darstellungen, in denen einer Ware oder Dienstleistung fälschlicherweise eine besondere Klasse, Qualität, Fertigungsgüte, Gestaltung oder Ausführung zugesichert wird.

Dabei würde dem Gewerbetreibenden zur Auflage gemacht, dass er in der Lage sein müsste, den Wahrheitsgehalt jedweder nicht gemeinschaftsrechtlich ausdrücklich vorgesehenen Darstellung bzw. Behauptung, die er dem Verbraucher gegenüber unmittelbar oder implizit zum Ausdruck bringt, objektiv zu begründen. Davon nicht betroffen wären Fälle aus der Werbung, die auf subjektiven Behauptungen oder korrekt wiedergegebenen Meinungsäußerungen beruhen, wenn dem Verbraucher die Herkunft der zitierten Angaben genannt und ihm erklärt wird, inwieweit die gemachten Aussagen zutreffen. Davon nicht betroffen wären ferner Fälle „übertriebenen Anreizens“, soweit jeder vernünftige Mensch ohne weiteres die Übertreibung erkennen und infolgedessen die Behauptung nicht ernst nehmen kann. Einige dieser Fragen sind zum Teil auch in der Richtlinie über irreführende Werbung geregelt, die in eine Rahmenrichtlinie einbezogen werden könnte.

2.2 Offenlegungspflicht

Vielfach werden Informationen in Form von Druckschriften und bis ins Kleinste ausformulierten Verträgen erteilt oder sind in unverständlichem Fachjargon abgefasst. Mit einer Rahmenrichtlinie dürfte sichergestellt werden, dass wesentliche Informationen wie „versteckt“ verklausulierte Vertragsstrafen oder Sonderkosten für Waren und Dienstleistungen oder einschränkende Bestimmungen, die für die Kaufentscheidung des Verbrauchers mit ausschlaggebend sein können, transparent werden.

Durch eine Rahmenrichtlinie könnte dem Handel die Verpflichtung auferlegt werden, dem Verbraucher sämtliche wesentliche Informationen offenzulegen, die dazu geeignet sind, sich auf dessen Verhalten oder Kaufentscheidung im Zusammenhang mit Waren oder Dienstleistungen auszuwirken.

So könnten beispielsweise folgende Informationselemente vorgeschrieben werden (nicht erschöpfend):

- Identität des Händlers und, bei Verträgen mit Vorauszahlung, dessen Anschrift;
- Preis der Ware oder Dienstleistung einschließlich aller Steuern und Abgaben, ausgedrückt in der jeweiligen Währung;
- Zustellkosten, sofern zutreffend;
- vereinbarte Lieferbedingungen bzw. Modalitäten der Leistungserbringung;
- ggf. bestehende Regelung des Rückgaberechts – sofern in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehen – und anderer Vorkehrungen in Bezug auf Rückgabe, Umtausch oder Erstattung;
- Kosten, falls diese höher sind als die Grundgebühren, die dem Verbraucher entstehen, um sich mit seinem Händler ins Benehmen zu setzen, z. B. fernmündlich über gebührenpflichtige Telefonnummern;
- Informationen über bestehenden Kundendienst;
- Angabe, ob der Händler sich zur Einhaltung eines Verhaltenscodex verpflichtet hat und/oder bereit ist, bei Streitigkeiten auf ein außergerichtliches, alternatives Streitbeilegungsverfahren zurückzugreifen.

2.3 Gewaltanwendung, Belästigung, Nötigung und andere unzulässige Arten der Einflussnahme

Unlautere Praktiken dieser Art könnten durch die Rahmenrichtlinie geregelt werden. Erfasst werden könnte dadurch jede Form aggressiver Absatzmethoden, von denen ein Gewerbetreibender Gebrauch macht, der

- a) besondere Gegebenheiten oder Umstände, die auf den Verbraucher zutreffen, in unzulässiger Weise ausnutzt, z. B. besonders missliche familiäre Umstände (etwa Trauerfall oder schwere Krankheit), Bedrohungsängste oder Schuldennöte;
- b) den Verbraucher in unzulässiger Weise unter Druck setzt, um ihn gegen seinen Willen zum Kaufabschluss zu veranlassen, z. B. durch Androhung, dass er den Geschäftsraum nicht verlassen darf, solange der Kaufvertrag nicht unterzeichnet ist, oder übermäßig lange andauernde Hausbesuche von Vertretern unter Missachtung der ausdrücklichen Aufforderung, die Wohnung zu verlassen.

2.4 Hilfeleistung zugunsten des Verbrauchers nach Kaufabschluss und Behandlung von Reklamationen

Es wird zu prüfen sein, welche Aspekte der Kundenbetreuung nach Abschluss eines Kaufvertrags (Kundendienst) in die Rahmenrichtlinie aufzunehmen wären.

Ein Aspekt wäre z. B. die Behandlung von Beschwerden. Reklamationen werden zwar auf vielfältige Weise gehandhabt, aber häufig messen Lieferer, wenn es um die effektive Behandlung von Kundenbeschwerden geht, diesen nicht die gebührende vordringliche Beachtung bei. Das zeigen die einzelnen gehandhabten Systeme, Möglichkeiten zur

Geltendmachung von Beanstandungen, Usancen des Handels wie auch die konkreten Ergebnisse aus Fällen von Verbraucherbeschwerden. In der Rahmenrichtlinie müsste der Handel verpflichtet werden, sich zügig und effektiv um jede Beschwerde zu kümmern und in begründeten Fällen in vollem Umfang Wiedergutmachung zu leisten. Die Vorschriften sollten sich hier am Ergebnis orientieren, statt Methoden vorzuschreiben, und es den Unternehmen damit freistellen, wie sie sich intern organisieren wollen.

In Frage kämen beispielsweise folgende Verfahren:

- Koordinierung der Behandlung von Beschwerden;
- Sicherstellung, dass Informationen aus Beschwerden, die von allgemeinem Interesse sind, der betroffenen Geschäftsleitung zur Kenntnis gebracht werden;
- Unterrichtung des Verbrauchers darüber, wie er vorzugehen hat, um eine Beschwerde einzureichen, und Belehrung über Klagemöglichkeiten und -verlauf ;
- Kontaktstellen, bei denen Verbraucher Klage einreichen können;
- interne Kontrollen zu Sicherstellung, dass eingereichte Beschwerden korrekt weiterverfolgt werden;
- Informationen über Streitbeilegungsverfahren durch Vermittlung Dritter.

Im Rahmen der Konsultierung zu erörtern wäre ferner, ob auch andere Aspekte der Beziehung zwischen Gewerbetreibendem und Kunden und Verbrauchern nach Abschluss eines Kaufvertrags, wie mangelnde Unterrichtung über die Lebenserwartung eines komplizierten Produkts oder fehlende Bereithaltung von Ersatzteilen bzw. übertriebene Bereitstellung von Reparaturteilen), einer speziellen Kategorie unlauterer Geschäftspraktiken zugeordnet werden sollten. Als weitere Möglichkeit böte sich an, diese Fragen unter das Erfordernis der im Rahmen der Offenlegungspflicht bereitzustellenden wesentlichen Informationen zu fassen.

2.5. Verhaltenscodices

Für die Zwecke der Rahmenrichtlinie werden nur freiwillig von Unternehmen in Verhaltenscodices eingegangene und öffentlich bekannt gemachte Verpflichtungen zur Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln bei Geschäftspraktiken im B2C-Bereich relevant sein. Eingegangen werden könnten solche Verpflichtungen auf kollektiver Basis von Branchen oder Unternehmensverbänden oder aber auch von einzelnen Unternehmen. Festzulegen wäre, dass derjenige, der sich einen Codex gibt, als derjenige gilt, der für die Aufstellung des Codes verantwortlich ist (z. B. ein Verband oder ein einzelnes Unternehmen im Falle firmenspezifischer, individueller Selbstverpflichtungen).

Die Entscheidung, einem Verhaltenscodex beizutreten, würde ebenfalls auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit beruhen. Beruft sich eine Firma darauf, das für sie ein Verhaltenscodex gilt, so muss sich der Kunde darauf verlassen können. Hält sich die Firma dann nicht an die mit dem Codex übernommenen Verpflichtungen, so ist dies als Fehlinterpretation und somit als unlauter im Sinne der Rahmenrichtlinie zu werten. Wer sich also einen Verhaltenscodex gibt, wäre dafür verantwortlich, dass die aufgestellte Selbstverpflichtung mit der Rahmenrichtlinie in Einklang steht. Allerdings würde die Rahmenrichtlinie nicht darauf hinauslaufen, denjenigen, der sich einen Verhaltenscodex gegeben hat, dafür verantwortlich zu machen, dass diejenigen, die diesen Verhaltenscodex übernehmen, ihn auch effektiv einhalten. Wie bereits erläutert, wären letztere im Endeffekt verantwortlich, wenn sie sich nicht an den von ihnen übernommenen Codex halten.

Wie weiter oben erwähnt, sind noch weitere Konsultationen über die Frage notwendig, ob die Rahmenrichtlinie die Möglichkeit der behördlichen Billigung von Codices enthalten sollte. Alle Codices müssten als Vereinbarungen zwischen Unternehmen den Wettbewerbsregeln

genügen. Die behördliche Billigung würde die Vermutung begründen, dass die Codices der Rahmenrichtlinie entsprechen, jedoch nichts darüber aussagen, ob sie mit den Bestimmungen des Wettbewerbsrechts, insbesondere in Artikel 81 des Vertrags, in Einklang stehen.

3. Beispielliste

Um den Anwendungsbereich der Generalklausel und der Lauterkeits-/Unlauterkeitskategorien näher zu erläutern, könnte der Rahmenrichtlinie eine nicht erschöpfende Beispielliste beigelegt werden. Als Beispiele für irreführende Praktiken wären z. B. denkbar:

- ein Fallbeispiel für Beratung, bei der es an Unabhängigkeit, Neutralität und Objektivität mangelt;
- ein Fallbeispiel für unsachgemäße Unterrichtung über die mit einem Erzeugnis oder einer Dienstleistung verbundenen Gefahren bzw. über Risikowahrscheinlichkeit.

III. Gegenseitige Anerkennung und Herkunftsland

Ein angemessenes Harmonisierungsniveau, kombiniert mit den Grundsätzen der gegenseitigen Anerkennung und des Herkunftslandes (die in der Rahmenrichtlinie verankert werden sollten), wird zur Folge haben, dass unterschiedliche Auslegungen durch nationale Gerichte nicht zu einer Zersplitterung des Binnenmarkts führen.

IV. Nicht bindende praktische Leitlinien

In der Rahmenrichtlinie sollten unverbindliche praktische Leitlinien für die Generalklausel und die Lauterkeits-/Unlauterkeitsfälle vorgegeben werden. Dabei wäre klar herauszustellen, dass eine solche Orientierungshilfe nicht bindend wäre. Für die Erstellung solcher Leitlinien bieten sich folgende mehrere Optionen an. Eine davon wären Empfehlungen/Auslegungsmitteilungen der Kommission nach entsprechender Konsultierung der Vertreter der Mitgliedstaaten, Wirtschaftsverbände und Verbraucherorganisationen im Rahmen eines geeigneten Forums.

V. Stakeholder-Partizipierung

Je nach Entscheidung für die eine oder andere Option hinsichtlich der praktischen Leitlinien würde die Rahmenrichtlinie bestimmen, dass die Kommission die Vertreter der Interessengruppen auffordert, sich darum zu bemühen, in der Frage solcher Leitlinien einen Konsens zu finden.

Die Rahmenrichtlinie müsste allgemeine Kriterien für die Auswahl der in Frage kommenden Stakeholder vorsehen. Diese Kriterien müssten sicherstellen, dass die ausgewählten Interessenvertreter auch tatsächlich die Belange, die auf dem Spiel stehen, wahrnehmen.

Festgelegt werden müssten des weiteren genaue Kriterien in Bezug auf die Mandatserteilung an die Stakeholder und die Überprüfung der Einhaltung dieses Mandats. Diese Kriterien müssten gewährleisten, dass das erteilte Mandat klar umrissen ist und eine genaue Frist vorgibt. Das Recht, dem zufolge die Kommission die Leitlinien ausarbeiten kann, falls keine Einigung zustande kommt, müsste durch die Rahmenrichtlinie abgesichert werden.

Zur näheren Ausgestaltung der genannten Maßnahmen ist eine weitere Konsultierung unerlässlich.

ANHANG II

	Reform			Ansatz			Praktiken			Codices			Leitlinien			Stakeholders			Durchsetzung		
	Ja	Keine Meinung/ mehr Infos	Nein	Kombiniert	Keine Präf./ keine Meinung/ mehr Infos	Spez.	Lau-ter	Keine Präf./ keine Meinung/ mehr Infos	Irreführend	Ja	Keine Präf./ keine Meinung/ mehr Infos	Nein	Ja	Keine Präf./ keine Meinung/ mehr Infos	Nein	Ja	Keine Präf./ keine Meinung/ mehr Infos	Nein	Ja	Keine Präf./ keine Meinung/ mehr Infos	Nein
Mitgliedstaaten	12	2	1	12	0	3	13	1	1	10	2	3	10	5	0	11	4	0	10	3	2
Regierungen (andere)	9	1	0	6	1	3	6	4	0	6	3	1	5	5	0	3	7	0	5	5	0
Verbraucherorg.	30	2	1	29	2	2	22	10	1	15	11	7	15	17	1	20	13	0	18	14	1
Wirtschaftsverbände	36	17	24	27	25	25	16	46	15	49	18	10	16	44	17	28	38	11	26	44	7
Unternehmen	8	3	0	4	5	2	2	8	1	6	4	1	3	8	0	4	7	0	4	7	0
Juristen	8	0	1	5	2	2	2	6	1	3	6	0	5	4	0	4	5	0	6	3	0
Sonstige	11	3	0	12	1	1	9	4	1	9	4	1	7	6	1	8	6	0	7	7	0
INSGESAMT	114	28	27	95	36	38	70	79	20	98	48	23	61	89	19	78	80	11	76	83	10