

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen - Erweiterte folgenabschätzung zur Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinien 84/450/EWG, 97/7/EG and 98/27/EG (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) {COM(2003)356 final} /* SEK/2003/0724 endg. */

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN - ERWEITERTE FOLGENABSCHÄTZUNG zur RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinien 84/450/EWG, 97/7/EG and 98/27/EG (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) {COM(2003)356 final}

Erweiterte Folgenabschätzung: unlautere Geschäftspraktiken

Überblick

- * Binnenmarkthemmnisse halten Unternehmen von Verkäufen und Verbraucher von Einkäufen ab.
- * Dies schränkt die Auswahl für den Verbraucher ein, mindert den Konkurrenzdruck im Hinblick auf eine effiziente Preisgestaltung und stellt eine verpasste Chance für wirtschaftliches Wachstum dar.
- * Untersuchungen zeigen, dass die unterschiedliche Regulierung unlauterer „Geschäftspraktiken“ (beispielsweise Werbung, Marketing und andere Formen der kommerziellen Kommunikation) ein wichtiges Hemmnis für den Binnenmarkt darstellt, das die Unternehmen an grenzüberschreitendem Marketing und grenzüberschreitenden Verkäufen hindert und dazu beiträgt, das Vertrauen der Verbraucher in Einkaufsmöglichkeiten jenseits der Grenze zu beeinträchtigen.
- * Mit dem vorliegenden Vorschlag sollen diese Hemmnisse beseitigt werden, und zwar durch eine Harmonisierung der Vorschriften in Bezug auf unlautere Geschäftspraktiken auf einem Niveau, das den Verbrauchern soviel Schutz bietet, dass diese begründetes Vertrauen haben können. Er enthält auch eine „Binnenmarktklausel“, die die gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie vorsieht, ein Beitrag zur Vollendung des Binnenmarkts auch in diesem Bereich.

Einführung: Die Entwicklung der Rolle der Folgenabschätzung

Die Europäische Kommission verpflichtete sich 2002, eine Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschläge zu entwickeln.

Die Arbeit an diesem Vorschlag begann vor dieser Verpflichtung und der Veröffentlichung des Leitfadens der Kommission für Folgenabschätzungen. Diese ausführliche Folgenabschätzung sollte daher unter dem Aspekt eines in der Entwicklung befindlichen Konzepts der Kommission gesehen werden, das mit zunehmender Erfahrung weiter verfeinert werden wird. Trotzdem stellt sie einen wesentlichen Schritt vorwärts in dem Bemühen dar, dafür zu sorgen, dass die Vorschläge der Kommission sich auf eine systematische Analyse ihrer voraussichtlichen Auswirkungen stützen und eine solidere Handlungsgrundlage bieten, als dies in der Vergangenheit erforderlich war.

Diese erweiterte Folgenabschätzung stützt sich auf eine Reihe eigens in Auftrag gegebener Quelltexte, die alle auf der Website der Kommission bereitgestellt werden [1]. Dazu gehören:

[1] http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/index_de.htm

* 169 Antworten auf die Konsultation zum Grünbuch zum Verbraucherschutz und 113 Antworten auf die Mitteilung über Folgemaßnahmen;

* quantitative Eurobarometer-Erhebungen bei 2899 großen und kleinen Unternehmen und 16 129 Verbrauchern in der gesamten EU zu Problemen und Lösungsmöglichkeiten [2];

[2] Die Umfragen wurden in den 15 EU-Mitgliedstaaten zwischen dem 30. April und dem 10. Juni 2002 sowie zwischen dem 26. August und dem 23. September 2002 im Rahmen des Standard-Eurobarometer 57.2 und des Flash-Eurobarometer durchgeführt. Für die Verbraucherbefragung wurden Verbraucher im Alter ab 15 Jahren ausgewählt, die Rohdaten wurden nach dem

jeweiligen Anteil des Mitgliedstaats an der Gesamtbevölkerung der EU gewichtet. Folgende Ziele wurden definiert: Alle Unternehmen - landwirtschaftliche Betriebe ausgeschlossen - mit 10 oder mehr Beschäftigten, die ihren Sitz in der Europäischen Union haben und an Endverbraucher verkaufen bzw. ihre Werbung an diese richten. Die Unternehmensstichproben wurden nach vier Kriterien ausgewählt: Land (15 Ebenen), Standort des Unternehmens, Größe des Unternehmens (3 Ebenen: 10-49, 50-249, 250 oder mehr) und Wirtschaftszweig (4 Ebenen: Baugewerbe, Industrie, Dienstleistungen und Handel).

* eine Umfrage bei nationalen Wirtschaftsverbänden [3] und Europäischen Verbraucherzentren [4];

[3] Von 38 Fragebogen kamen 16 zurück, daneben gab es die 77 Antworten von Unternehmen auf die Konsultation zum Grünbuch.

[4] Aufgabe der ECC (Europäische Verbraucherzentren) ist es, dem Verbraucher zu helfen, die Vorteile des Binnenmarktes zu nutzen. Als die Umfrage durchgeführt wurde, gab es 14 ECC in 12 Mitgliedstaaten; mittlerweile sind es 15 in 13 Mitgliedstaaten.

* eine detaillierte Ex-ante-Folgenabschätzung, die sich auf die vorstehend genannten Quellen stützte, wurde im Auftrag der Kommission von GFA Management durchgeführt [5];

[5] Ex-ante Impact Assessment of the options outlined in the Green Paper on EU Consumer Protection, GFA Management.

* verschiedene Studien, die die derzeitigen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten beurteilten [6], einschließlich einer Studie, die mittels vergleichender Analyse die Binnenmarkthemmnisse ermittelte und den zur Umsetzung des Vorschlags erforderlichen Aufwand bewertete [7].

[6] Studien von V.I.E.W, Price Waterhouse und Lex Fori, alle verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/green_pap_comm/studies/index_en.htm

[7] Siehe die Analyse des nationalen Lauterkeitsrechts, koordiniert von Prof. Dr. Reiner Schulze und Prof. Dr. Hans Schulte-Nölke, verfügbar unter

Die Folgenabschätzung berücksichtigt auch die bisherigen Analysen der Kommission und anderer zur Situation und den Auswirkungen des Binnenmarktes [8].

[8] Siehe beispielsweise Wirtschaftsreform: Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte, KOM(2002) 743 endg.

Die Umfragedaten sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren; nur weil ein Befragter Interesse daran zeigt, etwas bestimmtes zu tun, bedeutet dies noch lange nicht, dass daraus auch tatsächlich eine entsprechende Handlung folgt. Die Umfrageergebnisse lassen sich jedoch ohne weiteres dazu nutzen, die relative Bedeutung zu beurteilen, die die Befragten verschiedenen Faktoren beimessen.

Die Ex-ante-Folgenabschätzung wurde auf dem Workshop zu diesem Thema erörtert, den die Kommission im Januar 2003 veranstaltete. Einige Teilnehmer äußerten Bedenken hinsichtlich der Solidität der angewendeten Methodik und waren der Meinung, die Unternehmensumfrage sei unzureichend. Wie auf dem Workshop erläutert, waren die Antwortquoten der Umfrage hoch [9]; diese Antworten ergänzten die Stellungnahmen im Rahmen der Konsultation (die auch eine Frage eigens zu den möglichen Folgen enthielt), indem die Standpunkte nationaler Wirtschaftsverbände eingeholt wurden. Die Eurobarometer-Umfrage erfasste Unternehmen unterschiedlicher Größe (darunter einen großen Anteil an KMU), um die Auswirkungen auf verschiedene Unternehmenstypen ermitteln zu können.

[9] Siehe GFA, a.a.O., S. 81.

1. Welches Problem soll mit dem Vorschlag in Angriff genommen werden?

1.1. Ein unvollendeter Binnenmarkt: Unternehmen, Verbraucher und Wirtschaft als Verlierer

Zentrales Element ist die unvollständige Verwirklichung der Verbraucherdimension des Binnenmarktes. Kurz gesagt verursachen die durch die fragmentierte Regelung unlauterer Geschäftspraktiken entstandenen spezifischen rechtlichen Barrieren Kosten, Komplexität und Unsicherheit für die Unternehmen und einen Mangel an Verbrauchervertrauen in den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr. Dies wiederum hält die Unternehmen davon ab, an Verbraucher jenseits der Grenze zu verkaufen, und auf der anderen Seite die Verbraucher davon, im Ausland einzukaufen. Der sich daraus ergebende geringe Umfang der grenzüberschreitenden

Transaktionen schränkt für den Verbraucher die Auswahl ein, mindert den Konkurrenzdruck im Hinblick auf eine effiziente Preisgestaltung und stellt eine verpasste Chance für wirtschaftliches Wachstum dar.

Dieser Abschnitt befasst sich zunächst (1.2) mit den allgemeinen Effekten eines unvollständig entwickelten Binnenmarktes in diesem Bereich in Bezug auf Preise und das Verhalten von Unternehmen und Verbrauchern. Dann (1.3) betrachtet er die Probleme, die diese Effekte in Form von Binnenmarkthemmnissen verursachen. Schließlich (1.4) analysiert er die spezifischen Probleme hinsichtlich nationaler Rechtsvorschriften über Geschäftspraktiken, die diese Binnenmarkthemmnisse verursachen.

1.2 Eine unzureichend entwickelte Verbraucherdimension des Binnenmarktes

Das vom Europäischen Rat von Lissabon gesetzte Ziel für die EU lautet, „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu werden, einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ Mit Blick darauf wird die Bedeutung der Vollendung des Binnenmarktes, der Vereinfachung des Regelungsumfeldes und der Förderung des Verbrauchervertrauens betont.

In einer Reihe von Quellen finden sich Beweise dafür, dass der Fortschritt bei der Vollendung des Binnenmarktes für den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C) zum Erliegen gekommen ist:

* Erhebliche Preisdifferenzen bleiben bestehen, und die Preiskonvergenz ist zum Stillstand gekommen.

- Die Preise in den Mitgliedstaaten schwanken in einer Bandbreite von 5 % um den nationalen Durchschnitt; für die EU beträgt diese Schwankungsbreite 20 % oder mehr [10].

[10] KOM (2001) 736 endg.

- 51 % der Verbraucher in der EU haben Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten für dasselbe Produkt festgestellt [11].

[11] Eurobarometer 57.2.

* Die Unternehmen vermarkten nicht an Verbraucher jenseits der Grenze.

- Marketing (einschließlich Werbung) und Verkäufe an Verbraucher über die EU-Binnengrenzen hinweg stagnieren seit 1991 und bleiben auf einem fast vernachlässigbaren Niveau [12].

[12] KOM (2002) 743 endg.

- 55 % der Verbraucher in der EU haben in den letzten 12 Monaten keine grenzüberschreitende Werbung oder Information gesehen oder gehört [13].

[13] Eurobarometer 57.2.

* Nur sehr wenige Verbraucher kaufen grenzüberschreitend ein.

- Das Vertrauen der Verbraucher in den grenzüberschreitenden Einkauf stagniert auf dem Niveau von 1991 und hat sich in der Praxis auch nicht in nennenswerten grenzüberschreitenden Einkäufen niedergeschlagen [14].

[14] Siehe GFA, a.a.O., S. 49-51.

- 13 % der Verbraucher in der EU haben in den letzten 12 Monaten einen oder mehrere grenzüberschreitende Einkäufe getätigt.

- Nur 5 % der Verbraucher geben an, sie hätten ein Bankkonto in einem anderen Land eröffnet, obwohl 12 % erklärten, sie planten einen solchen Schritt innerhalb der nächsten fünf Jahre [15].

[15] Eurobarometer 58.1. Finanzdienstleistungen.

Die Folgen dieser Situation sind:

* Der einzelne Verbraucher, insbesondere in kleineren Mitgliedstaaten, hat keinen umfassenden Zugang zu hochwertigen und/oder innovativen Produkten. Und dies nicht, weil er grundsätzlich nicht bereit wäre, auf der anderen Seite der Grenze einzukaufen: 53 % der Verbraucher in der EU würden sicher oder wahrscheinlich jenseits der Grenze einkaufen, um ein Produkt zu erwerben, wenn es preiswerter oder besser wäre [16].

[16] Quelle: Eurobarometer-Umfrage, zu finden unter http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl131_en.pdf .

* Für Unternehmen, insbesondere KMU, ist es schwierig, in Märkte innerhalb der EU vorzustoßen, die ihnen Wachstumsmöglichkeiten bieten könnten.

* Die EU-Wirtschaft insgesamt leidet an den „Kosten durch ungenutzte Möglichkeiten“ in Form nicht realisierten BIP-Wachstums.

Der potenzielle wirtschaftliche Nutzen einer Lösung dieser Probleme ist erheblich. Ein vom European Financial Services Round Table in Auftrag gegebener Bericht schätzt die potenziellen Kosteneinsparungen durch einen funktionsfähigen Binnenmarkt auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen für Privatkunden auf 5 Mrd. Euro jährlich, bei einem Steigerungspotenzial des Wirtschaftswachstums von 0,5 % [17].

[17] www.zew.de/erfstudyresults/

1.3 Die Hemmnisse für die Verbraucherdimension des Binnenmarktes

Es gibt eine Reihe von Ursachen für die derzeitige Stagnation. Diese kann man in zwei Gruppen einteilen: „natürliche“ und „politisch bedingte“ Hemmnisse; die beiden Gruppen werden nachstehend erläutert. Die spezifischen rechtlichen Hemmnisse durch unterschiedliche Rechtsvorschriften in Bezug auf unlautere Geschäftspraktiken werden anschließend im Einzelnen untersucht.

„Natürliche“ Hemmnisse

Es gibt „natürliche“ Hemmnisse, wie Sprache oder Entfernung. Diese werden sich nie völlig ausschalten lassen, es gibt aber Anzeichen, dass ihre Bedeutung abnimmt:

- Der Euro macht es für Verbraucher leichter, Preise zu erfassen und zu vergleichen, hinzu kommen politische Maßnahmen zur Angleichung der Kosten für grenzüberschreitende Banküberweisungen innerhalb der Eurozone. 32 % der Unternehmen erklärten, sie seien seit der Einführung des Euro stärker am grenzüberschreitenden Handel interessiert [18].

[18] Eurobarometer 57.2 (2002).

- Der elektronische Geschäftsverkehr hat Zeit und Raum als abschreckende Faktoren zurückgedrängt, es gibt Potenzial für weiteres Wachstum, zumindest für einige Produkte. 41 % der Unternehmen erklärten, sie seien seit dem Aufkommen des elektronischen Geschäftsverkehrs stärker am grenzüberschreitenden Handel interessiert [19].

[19] A.a.O.

- Sprachliche Hemmnisse fallen immer mehr weg. 53 % der Verbraucher in der EU sprechen nach eigener Aussage neben ihrer Muttersprache mindestens noch eine andere europäische Sprache, 26 % geben sogar zwei Fremdsprachen an; und 71 % sind der Ansicht, jeder EU-Bürger sollte neben der eigenen noch eine weitere europäische Sprache beherrschen [20].

[20] Eurobarometer-Spezial „Europäer und Sprachen“, EB 54.1b (Februar 2001).

„Politisch bedingte“ Hemmnisse

Es gibt auch „politisch bedingte“ Hemmnisse für das grenzüberschreitende Verkaufen und Kaufen. Diese Art von Hemmnissen ergibt sich aus den Rechtsvorschriften, Steuern sind hier nur ein Beispiel.

1.4 Fragmentierte Regulierung unlauterer Geschäftspraktiken

Die bestehenden EU-Richtlinien legen Mindestnormen in spezifischen Bereichen des Verbraucherschutzes, wie zum Beispiel im Hinblick auf die Werbung, fest über die die Mitgliedstaaten hinausgehen können, aber nicht müssen. Das bedeutet, dass in der Praxis 15 unterschiedliche Vorschriftenpakete (demnächst wären es dann 25) gelten. Unternehmen wie Verbraucher sehen dies als wesentliches Problem:

Für Unternehmen: Befolgungskosten schrecken vom grenzüberschreitenden Marketing ab

* 47 % der Unternehmen nannten die Notwendigkeit der Einhaltung unterschiedlicher nationaler Regelungen für Geschäftspraktiken und Werbung sowie andere Verbraucherschutzbestimmungen als bedeutende oder einigermaßen bedeutende Hemmnisse für Werbung und Marketing im Ausland, womit sie diesen Aspekt gleichrangig mit unterschiedlichen Steuerbestimmungen (46 %) und vor sprachlichen Problemen (38 %) einstufen.

* Eine Umfrage der Europäischen Vereinigung des Versandhandels (EMOTA) ergab, dass fünf der zehn wichtigsten Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel, mit denen sich die

Mitglieder konfrontiert sahen, ganz oder teilweise mit Unterschieden in den einzelstaatlichen Bestimmungen für Geschäftspraktiken zusammenhängen.

Für Verbraucher: Unsicherheit und mangelndes Vertrauen in den grenzüberschreitenden Einkauf

* Durchschnittlich nannten in jüngsten Umfragen 18 % der Verbraucher einen unzureichenden Rechtsschutz als Grund dafür, dass sie Finanzdienstleistungen nicht jenseits der Grenze in Anspruch nehmen, wobei der Wert in einem Mitgliedstaat sogar 36 % erreichte [21].

[21] Eurobarometer 58.1 - Finanzdienstleistungen.

* Bei einer anderen Umfrage nannten 68 % derjenigen Verbraucher, die sich bei einem Einkauf in einem anderen EU-Land weniger sicher fühlen als im eigenen Land, weniger wirksame Verbraucherschutzvorschriften als sehr oder ziemlich wichtigen Grund für ihr mangelndes Vertrauen. 76 % nannten mangelndes Vertrauen zu Verkäufern im Ausland und ein wahrgenommenes größeres Risiko von Betrug oder Täuschung als sehr oder ziemlich wichtigen Faktor [22].

[22] Eurobarometer 57.2 und Flash Eurobarometer 128: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union: Ansichten zum grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern, 14. November 2002.

* Noch größer war die Zahl derjenigen, die sich abgeschreckt fühlten durch die Unsicherheit darüber, wie viel Verbraucherschutz andere EU-Staaten bieten, 79 % nannten dies als ein sehr oder ziemlich wichtiges Hemmnis [23].

[23] A.a.O.; 68 % der Befragten nannten niedrigere Verbraucherschutznormen als sehr oder ziemlich wichtigen Faktor. Grundlage in beiden Fällen: Verbraucher, die sich beim Einkauf in einem anderen EU-Land weniger sicher fühlen als im eigenen.

Unternehmen wie Verbraucher leiden auch unter den Aktivitäten der unseriösen Geschäftemacher, die zum einen die Verbraucher unmittelbar schädigen und zum anderen den seriösen Mitbewerbern Geschäftsmöglichkeiten nehmen. Die Europäische Allianz für Werbeselbstkontrolle kommt zu dem Schluss, dass es bei den grenzüberschreitenden Beschwerden, die sie bearbeitet, „überwiegend um die Aktivitäten unseriöser Geschäftemacher und in der Grauzone agierender Händler geht, die es darauf anlegen, Rechtslücken zwischen den nationalen Regulierungssystemen auszunützen.“

Spezifische rechtliche Hemmnisse

Belege für spezifische Unterschiede und ihre praktischen Folgen ergeben sich aus Konsultationen, Umfragen und deren Bewertung durch die GFA, aus der Arbeit der Gruppe nationaler Regierungssachverständiger und aus umfangreichen Rechtsanalysen durch die Kommission. Die nachstehenden Beispiele sind aufschlussreich:

* Unterschiedliche Rechtsquellen und unterschiedliche Rechtspraxis erhöhen die Kosten für Recherchen.

Einige Mitgliedstaaten haben ein einziges Gesetz mit einer oder mehreren „Generalklauseln“ zum Schutz der Verbraucher - und oft auch der Mitbewerber - vor unlauteren Geschäftspraktiken [24]. Andere haben die einschlägigen Vorschriften im Privatrecht oder im Zivilgesetzbuch kodifiziert [25]. Einige verfügen über keinen spezifischen Rechtsrahmen, sondern arbeiten mit einer Reihe spezifischer Vorschriften in unterschiedlichen Rechtstexten [26].

[24] Beispiele: Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Schweden.

[25] Beispiele: Frankreich, Italien, Niederlande.

[26] Beispiel: Irland, VK.

Selten sind die Rechtsvorschriften jedoch ausreichend, um die Unlauterkeit einer Praxis feststellen zu können. So ist in Deutschland beispielsweise ein umfassender Rückgriff auf die Rechtsprechung erforderlich, während in Schweden neben dem Fallrecht des Marktgerichts die Leitlinien des Ombudsmans zu berücksichtigen sind.

* Inhaltliche Unterschiede dabei, welche Arten von Praktiken als unlauter gelten, mit der Folge, dass Unternehmen ihr Geschäftsmodell und/oder ihre Marketingstrategie ändern müssen

Das belgische Recht beispielsweise verbietet die Verwendung von Vergleichstests der Verbraucherverbände in der Werbung. In anderen Mitgliedstaaten (etwa Österreich, Deutschland,

Italien) wäre dies legal, solange die dem Verbraucher vorgelegten Informationen wahr, vollständig und fair sind.

In Deutschland wurden verschiedene Praktiken als unlauter bewertet, weil sie auf den Verbraucher einen moralischen Druck ausüben. So verurteilte ein deutsches Gericht kürzlich eine Brauerei, die in Werbekampagnen versprochen hatte, für jede verkaufte Kiste Bier einen Quadratmeter Regenwald zu schützen [27]. Eine wissenschaftliche Analyse deutet darauf hin, dass viele andere Mitgliedstaaten diese Praxis wohl kaum als unlautere Nötigung einstufen würden.

[27] Oberlandesgericht Hamm, Urteil vom 12. November 2002 - Krombacher. Das Gericht war der Ansicht, derartige Werbung nötige den Verbraucher (psychologisch oder juristisch) zu einem Vertragsverhältnis und stelle damit einen Verstoß gegen 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb dar. In der Fachliteratur wurde diese Entscheidung kritisch kommentiert (siehe Bottenschein, WRP 2002, 1107).

Zwar legen alle Mitgliedstaaten strengere Maßstäbe bei der an Kinder gerichteten Werbung an, aber es gibt erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Mittel. So untersagte das finnische Marktgericht die Rundfunkwerbung einer Fast-Food-Kette, in der ein Kind seine Mutter bittet, ihm eine Hamburger-Mahlzeit zu kaufen, die in ein Kunststoff-Spielzeugboot verpackt ist [28]. Während dieser Fall von der italienischen Wettbewerbsbehörde [29] vielleicht ähnlich bewertet worden wäre, wenden einige andere Mitgliedstaaten (etwa Österreich, Belgien, Deutschland) weniger strenge Normen für die an Kinder gerichtete Werbung und/oder den Einsatz von Kindern in der Werbung an. Somit wäre der vom finnischen Marktgericht behandelte Fall in diesen Ländern wahrscheinlich anders entschieden worden.

[28] MT 1987:13. Das Gericht war der Ansicht, ein Kind dürfe nicht an zentraler Stelle in einer Werbemaßnahme in der Weise eingesetzt werden, dass es einen Erwachsenen dazu veranlasst, ein beworbenes Produkt zu kaufen.

[29] Nach der Rechtsprechung der Behörde zu Werbung, die Kinder einsetzt, ist derartige Werbung unlauter, wenn sie die natürlichen Gefühle Erwachsener gegenüber Kindern ausnutzt und die Erwachsenen dadurch nötigt, ein Produkt zu kaufen, das sie ansonsten nicht oder nicht unter diesen Bedingungen kaufen würden (siehe auch: *Autorità per la concorrenza ed il mercato*, Entscheidung Nr. 5755 vom 5. März 1998 - Norad.).

* Bei der Beurteilung einer Geschäftspraxis werden verschiedene Definitionen des als Maßstab vorauszusetzenden „Durchschnittsverbrauchers“ verwendet.

Die Bewertung der Wirkung einer Geschäftspraxis ist davon abhängig, welche Verbraucher man für betroffen hält und wie man deren Verhalten einschätzt. Die politischen Kompromisse in diesem Zusammenhang werden weiter unten in Abschnitt 7.3 erläutert.

Der Europäische Gerichtshof hat das Konzept des „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers“ entwickelt. Dieses Kriterium erlaubt es, das Verhalten des „Durchschnittsverbrauchers“ im Lichte etwa relevanter kultureller Faktoren zu bewerten, es geht also nicht davon aus, dass der „Durchschnittsverbraucher“ in der gesamten EU derselbe ist. Es beinhaltet jedoch, dass nationale Gerichte die Wirkung von Geschäftspraktiken auf den Normalverbraucher bewerten müssen, von dem ein angemessener Schutz der eigenen Interessen zu erwarten ist, und nicht auf Verbraucher, die besonders schutzbedürftig oder leichtgläubig sind.

Die nationalen Gerichte arbeiten jedoch nicht immer mit dem vom EuGH geprägten Konzept des Durchschnittsverbrauchers. So bezog sich in der Rechtssache *Saint Brice* [30] der belgische Kassationshof auf den am wenigsten aufmerksamen Verbraucher, der alle ihm gegenüber gemachten Behauptungen kritiklos akzeptiert und nicht in der Lage ist, Fallen, Übertreibungen oder Täuschung durch Verschweigen zu erkennen. Im aktuellen Fall um die Scanner-Werbung [31] beschrieb das höchste deutsche Gericht den „Durchschnittsverbraucher“ als „fluechtigen Beobachter“ in bestimmten Situationen, wobei es sich auf die zuvor in der deutschen Rechtsprechung verwendete Definition des Durchschnittsverbrauchers bezog.

[30] *Cour de Cassation*, Urteil vom 12. Oktober 2000 (*Saint-Brice NV/ etat belge*).

[31] *Bundesgerichtshof*, Urteil vom 20. Dezember 2001 - I ZR 215/98; siehe auch *Bundesgerichtshof*, Urteil vom 20.10.1999 - I ZR 167/97 („Orient-Teppichmuster“).

Folge sind eine erhebliche Rechtsunsicherheit und rechtliche Komplexität, die Unternehmen wie Verbraucher von grenzüberschreitenden Transaktionen abhalten.

Es bestehen besondere Probleme für KMU, die dieselben Anfangskosten zu tragen haben wie größere Unternehmen und für die die Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat eine mit geringerer Wahrscheinlichkeit realisierbare Option ist. Auch wenn die Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat nicht immer einfach ist, bevorzugen doch laut einer EMOTA-Umfrage aus dem Jahre 2002 die Mitglieder des Verbandes nach wie vor die Zusammenarbeit mit oder die Übernahme einer Firma vor Ort, zum Teil aufgrund der Schwierigkeiten bei der Frage, wie nationale Bestimmungen auszulegen sind.

In Bezug auf den Verbraucherschutz bringt diese Situation zwei entscheidende Probleme mit sich. Einige Bereiche des Verbraucherschutzes werden vom derzeitigen Besitzstand der Gemeinschaft nicht abgedeckt, so dass nicht einmal EU-weite Mindestnormen gelten. Beispiele wären Ferienclubs, die nicht unter die Timesharing-Richtlinie fallen, sowie diejenigen Aspekte der Beziehungen zwischen Unternehmen und Verbraucher nach Abschluss einer Transaktion, die im jeweiligen Vertrag nicht festgelegt sind. Außerdem ist es äußerst schwierig, das komplexe regulatorische Flickwerk dem Verbraucher zu erklären. Daher ist es nationalen Behörden oft überhaupt nicht möglich, die eigenen Verbraucher darüber zu informieren bzw. dafür zu sensibilisieren, welchen Schutz sie genießen, wenn sie anderswo in der EU einkaufen. Auch dies bewirkt Unsicherheit, die, wie oben dargelegt, den Verbraucher vom grenzüberschreitenden Einkauf abhält.

2. Welches Hauptziel soll mit dem Vorschlag erreicht werden?

Generelles Ziel des Vorschlags ist es, die Anforderungen der Artikel 95 und 153 des Vertrags zu erfüllen, den Binnenmarkt durch die Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr zu verwirklichen und ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten. Der Vorschlag muss dies in einer Weise tun, die mit dem Konzept der Kommission für eine bessere Rechtsetzung vereinbar ist.

Spezifisches Ziel ist die Förderung einer verstärkten Entwicklung des grenzüberschreitenden Einkaufsverkehrs und des elektronischen Geschäftsverkehrs in der gesamten EU durch Beseitigung von Störungen des Binnenmarktes, und zwar durch:

- * Reduzierung derjenigen Hemmnisse für Unternehmen, die an Verbraucher jenseits der Grenze verkaufen möchten, die sich aus der unterschiedlichen Regulierung unlauterer Geschäftspraktiken ergeben; und

- * Förderung des Verbrauchervertrauens in grenzüberschreitende Transaktionen, speziell beim Kauf von Produkten von Unternehmen, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem Heimatstaat des Verbrauchers haben, indem

- Unsicherheiten hinsichtlich des von einem Händler in einem anderen Mitgliedstaat zu erwartenden Verhaltens beseitigt und

- ein gleichmäßig hohes Schutzniveau für alle Transaktionen gewährleistet wird.

Die Ziele des Vorschlags sind somit:

- * sicherzustellen, dass die Verbraucher von den Unternehmen nicht unfair behandelt werden, insbesondere, dass sie keinem irreführenden oder aggressiven Verhalten von Händlern ausgesetzt sind oder ihre Entscheidungsfreiheit auf andere Weise beeinträchtigt wird;

- * sicherzustellen, dass seriöse Unternehmen EU-weit grenzüberschreitendes Marketing betreiben können, ohne ihre Geschäftsstrategie ändern oder unnötige Kosten tragen zu müssen.

Der Nutzen dieser Maßnahme wurde gesehen in einer größeren Auswahl für den Verbraucher, Druck in Richtung auf effiziente Preisgestaltung und Preiskonvergenz [32], wirksamem Wettbewerb und makroökonomischen Vorteilen durch einen gut funktionierenden Binnenmarkt. Wie bereits erläutert, trägt dies zu dem Ziel bei, das der Europäische Rat von Lissabon formuliert hat, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu steigern und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu schaffen. Es berücksichtigt die Wünsche des Europäischen Parlaments, das als prioritäre Maßnahme die Verabschiedung allgemeiner gemeinsamer Regeln fordert, die ein hohes Verbraucherschutzniveau ermöglichen, und das darauf hinweist, dass die derzeitigen Rechtsvorschriften die Verwirklichung eines echten Binnenmarktes für Verbraucher behindern. [33] Die Maßnahme steht auch in Übereinstimmung mit den Prioritäten der Kommission, die in der Binnenmarktstrategie und der Verbraucherpolitischen Strategie dargelegt sind.

[32] Nach dem jüngsten Cardiff-Bericht, Wirtschaftsreform: Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte, kann die weitere Entwicklung der grenzüberschreitenden Einkäufe und des elektronischen Handels ,durch einen Druck nach unten auf die Preise zur Preiskonvergenz beitragen". Siehe KOM(2002) 743 endg.

[33] "Das Europäische Parlament ... erachtet die Annahme allgemeiner Bestimmungen für vorrangig, die es ermöglichen, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu erreichen", Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Auswirkungen des Grünbuchs der Kommission zum Verbraucherschutz in der Europäischen Union auf die Zukunft der europäischen Verbraucherpolitik vom 13. März 2003, Absatz 1. "Das Europäische Parlament...akzeptiert den Standpunkt, wonach maximale Harmonisierung ein geeignetes Mittel sein kann, die Fragmentierung der auf dem Binnenmarkt geltenden Rechtsvorschriften über Geschäftspraktiken und Verbraucherschutz zu beseitigen und auf diese Weise den Binnenmarkt funktionsfähiger zu machen und so das Vertrauen der Verbraucher zu stärken; ... weist mit Nachdruck darauf hin, dass die maximale Harmonisierung auf ein hohes Verbraucherschutzniveau ausgerichtet sein muss ... ist davon überzeugt, dass die Anwendung der Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und des Rechts des Ursprungslandes erst dann zur Zufriedenheit aller uneingeschränkt erfolgen können, wenn ein ausreichendes Maß an Harmonisierung und ein hohes Verbraucherschutzniveau verwirklicht worden sind." Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Perspektiven im Bereich des Rechtsschutzes für Verbraucher im Lichte des Grünbuchs über Verbraucherschutz in der Europäischen Union vom 13. März 2003, Absätze 6-8.

Maßnahmen in diesem Bereich werden außerdem den politischen Vorteil mit sich bringen, dass sie eine klarere Identifizierung der Verbraucherrechte auf EU-Ebene bieten, was dazu beiträgt, ein positives Bild der EU zu vermitteln und die EU ihren Bürgern auf einer sehr praktischen Ebene näher zu bringen. Unlautere Geschäftspraktiken verursachen nicht nur Marktstörungen, sie beeinträchtigen oft in erheblichem Maße das Wohlbefinden des einzelnen Verbrauchers und führen zu ernster Verunsicherung. DIE EU kann also einen echten Beitrag zum Wohlergehen ihrer Bürger im alltäglichen Leben leisten.

3. Welche Optionen stehen in erster Linie zur Wahl?

Die Analyse zeigt, dass die wichtigste Quelle der Hemmnisse in Inhalt und Unterschiedlichkeit der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über unlautere Geschäftspraktiken zu finden ist (insbesondere in Bezug auf die Methoden des Verkaufs an den Verbraucher, einschließlich Werbung und Marketing). Dies führte zu mehreren Schlussfolgerungen bereits in der Anfangsphase:

* Jede Änderung müsste auch die Rechtsvorschriften einbeziehen.

Die Probleme lassen sich nicht ohne eine Änderung der Rechtsvorschriften lösen. Die Gründe dafür werden von Interessengruppen wie der EASA [34] formuliert, die erklärte, die Unterschiede in der Praxis in den Mitgliedstaaten resultierten aus unterschiedlichen Rechtsvorschriften: „Die entscheidenden Diskrepanzen zwischen den nationalen Kodizes ergeben sich unmittelbar aus Unterschieden in den nationalen Vorschriften und werden nur verschwinden, wenn auch die letzteren beseitigt werden.“ Im Hinblick auf die Ziele der Kommission muss jede Änderung also auch die Rechtsvorschriften einbeziehen.

[34] Die EASA ist ein Zusammenschluss nationaler Selbstkontrollorganisationen der Werbewirtschaft sowie von Verbänden der Werbewirtschaft in Europa.

* Die Veränderungen müssen auf EU-Ebene stattfinden.

Die Mitgliedstaaten könnten dieses Problem nicht alleine lösen, da die Hemmnisse für den Binnenmarkt sich zum großen Teil aus den Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten ergeben. Die effizienteste Lösung wäre es daher, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips eine Harmonisierung auf EU-Ebene vorzunehmen. Die GFA-Studie analysierte verschiedene Szenarien und untersuchte drei Hauptoptionen im Detail: Beibehaltung des „Status quo“ sowie zwei Konzepte für eine Änderung, nämlich den „spezifischen“ und den „kombinierten“ Ansatz:

Option 1: Status quo

Hierbei würden die bestehenden EU-Bestimmungen zum Verbraucherschutz beibehalten, es würden aber keine neuen Richtlinien eingeführt. Die einzige Maßnahme, die in allen drei Szenarien enthalten ist, ist eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

bei der Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften. Dieser Aspekt ist Gegenstand eines separaten Kommissionsvorschlags.

Option 2: Spezifischer Ansatz

Hierbei handelt es sich um den traditionellen Rechtsetzungsansatz, die Befassung mit einem Problem dann, wenn es auftritt (Timesharing, Haustürgeschäfte), und zwar in einer Richtlinie, die Mindestnormen für den Verbraucherschutz festlegt, über die die Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer eigenen Unternehmen/Verbraucher hinausgehen können (aber nicht müssen).

Vorteile // Nachteile

- * Maßgeschneiderte Lösung für ein Einzelproblem, möglichst geringer Änderungsbedarf für die Mitgliedstaaten // * Mindestklauseln und mangelnde Harmonisierung lassen die Binnenmarkthemmnisse weiter bestehen
- * das hohe Verbraucherschutzniveau wird nicht EU-weit festgeschrieben
- * die Rechtsvorschriften werden durch die Marktentwicklung schnell überholt
- * der aktuelle Besitzstand konzentriert sich auf die Beziehungen vor Kaufabschluss

Option 3: Kombiniertes Ansatz

Hierbei wäre eine Richtlinie erforderlich, die allgemeine, umfassend harmonisierte Rahmenvorschriften in Bezug auf unlautere Geschäftspraktiken festlegt, außerdem die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, in dem der Händler seinen Sitz hat (des sogenannten „Herkunftsland“-Ansatzes). In einer solchen Richtlinie würden die Grundsätze zur Identifizierung und Behandlung unlauterer Geschäftspraktiken festgelegt, unabhängig vom Wirtschaftszweig, von der eingesetzten Technologie oder vom Medium. Rechtsvorschriften zu spezifischen Problemen oder Sektoren wären auch hier noch möglich, jedoch wäre die Notwendigkeit geringer und der Schwerpunkt würde mehr auf vertraglichen Aspekten als auf unlauteren Geschäftspraktiken liegen.

Vorteile // Nachteile

- * Harmonisierung verringert Binnenmarkthemmnisse
- * Allgemeine Grundsätze machen das Recht auch bei fortschreitender Marktentwicklung „zukunftsicher“
- * ein „Sicherheitsnetz“ dort, wo kein spezifischer Schutz gegeben ist
- * ein auf „Grundsätzen“ basierender Ansatz, der überzogene Detailvorschriften vermeidet
- * Möglichkeit der Überprüfung anderer Mindestklauseln, Mittel zur Behandlung von Problemen, die nach Kaufabschluss auftreten // * höherer Anpassungsaufwand seitens der Mitgliedstaaten wahrscheinlich
- * setzt die Erreichung des notwendigen Niveaus der Rechtssicherheit voraus

4. Welche - positiven und negativen - Auswirkungen sind bei den verschiedenen ermittelten Optionen zu erwarten?

In diesem Abschnitt wird eine Bewertung der Folgen der vier Szenarien in tabellarischer Form präsentiert: Dabei geht es um die vorstehend beschriebenen Optionen 1 bis 3 („Status quo“, „spezifischer“ und „kombinierter“ Ansatz) sowie zusätzlich eine Variante des „kombinierten“ Ansatzes, die die positiven Auswirkungen maximieren soll (Option 3b). Diese Szenarien werden dann verglichen und die Option 3b als bevorzugtes Szenario ausgewählt.

4.1 Folgenabschätzung: Optionen 1, 2, 3a und 3b

In der ersten Phase ging es darum, die Folgen der Szenarien „Status quo“, „spezifischer Ansatz“ und „kombinierter Ansatz“ zu bewerten, um festzustellen, welches Modell weiter entwickelt und im Detail untersucht werden sollte. Dieser Komplex wurde in der GFA-Studie ausführlich untersucht, wobei die Antworten auf diese Frage aus den Konsultationen sowie Umfrageergebnisse herangezogen wurden. Im Lichte der Ergebnisse wurde eine zweite Phase der Analyse eingeleitet, in der es um die Verfeinerung des als effizienteste Lösung eingestuften kombinierten Ansatzes ging, um die positiven Auswirkungen noch zu steigern.

Dieses Szenario, Option 3b, basiert in Schlüsselbereichen, in denen die GFA-Studie auf mögliche Probleme mit dem ursprünglichen Ansatz hindeutete, auf einem abgeänderten Konzept:

* Die ursprünglich vorgeschlagenen Kategorien in Bezug auf eine Offenlegungspflicht und Anforderungen an Kundendienst und Beschwerdeabwicklung wurden aufgegeben, da die GFA-Studie zeigte, dass die Kosten für die Unternehmen in keinem Verhältnis zum Nutzen für den Verbraucher stünden. Dieser Themenkomplex wurde daher in Szenario 3b auf andere Weise behandelt. Statt festzulegen, welche Kundendienstleistungen ein Unternehmen bieten muss, werden in diesem Szenario dieselben Grundsätze auf alle Phasen der Beziehungen zwischen Händler und Verbraucher angewandt. So darf beispielsweise ein Händler einen Verbraucher nicht hinsichtlich des angebotenen Kundendienstes irreführen oder - vor oder nach Kaufabschluss - hinsichtlich der Notwendigkeit von Ersatz oder Instandsetzung. Statt einer allgemeinen Offenlegungspflicht definiert der Vorschlag das Vorenthalten wesentlicher Informationen, die sich nicht aus dem Kontext ergeben, als irreführend, und legt die absolut unerlässlichen Informationen fest, zu denen ein Verbraucher Zugang haben muss, bevor er eine Transaktionsentscheidung trifft.

* In der GFA-Studie wurden Unternehmen zu einem Konzept mit EU-Kodizes befragt, wobei von Unternehmen veröffentlichte Verhaltenskodizes für die Beteiligten verbindlich gemacht werden könnten. Die Entscheidung eines Unternehmens, sich einem Kodex anzuschließen, wäre freiwillig. Sobald ein Unternehmen jedoch gegen einen solchen Kodex verstößt, würde dies als Täuschung und damit als unlauter angesehen." Die Unternehmen vertraten nachdrücklich die Ansicht, die Ausarbeitung solcher EU-Kodizes sei positiv zu bewerten, eine derartige Verbindlichkeit aber würde wahrscheinlich Unternehmen von einer Beteiligung abhalten. Daher wird dieser Ansatz in der Option 3B verfeinert. Ein Verstoß gegen eine Verpflichtung aus einem Kodex wird nur unter bestimmten präzisen Voraussetzungen als unlauter betrachtet, wenn sich zeigt, dass der Verstoß die Wirkung einer irreführenden Darstellung hat, die die Entscheidung des Verbrauchers hinsichtlich eines Produkts wesentlich beeinflusst.

Tabelle 1: Folgenabschätzung für alternative Ansätze zur Regulierung unlauterer Geschäftspraktiken

Legende: " positive Auswirkung; ? Nettoeffekt unsicher; negative Auswirkung; - keine Auswirkung

>PLATZ FÜR EINE TABELLE>

4.2 Fazit: Entscheidung für Option 3b („kombinierter Ansatz“)

Option 1: Status quo

Wie vorstehend erläutert, zeigt sich, dass trotz der Verringerung der „natürlichen“ Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Einkauf in den letzten Jahren dieser auf einem niedrigen Niveau stagniert.

Die Unternehmen nannten die Notwendigkeit, unterschiedliche nationale Vorschriften zu Geschäftspraktiken einzuhalten, als ein wesentlich gravierenderes Problem als beispielsweise Sprachunterschiede. Bei Beibehaltung des Status quo erwarteten sie keine nennenswerte Veränderung der Zahl der Unternehmen, die grenzüberschreitende Transaktionen mit Verbrauchern vornehmen. Verbraucher nannten mangelnde Informationen über Verbraucherschutzvorschriften in anderen EU-Ländern als wesentliches Hemmnis und äußerten erhebliche Zweifel über das Schutzniveau in anderen Ländern.

Die GFA kam daher zu dem Schluss, dass „für eine Förderung des grenzüberschreitenden B2C-Geschäftsverkehrs die derzeitigen politisch bedingten Hemmnisse beseitigt werden müssen“. Dies könnte nicht ohne eine Änderung der Rechtsvorschriften erreicht werden. Außerdem werde sich mit der anstehenden Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten der Einfluss der regulatorischen Fragmentierung und Komplexität noch verstärken, wenn keine Gegenmaßnahmen getroffen würden.

Die Wirkung der Option 1 wäre im wesentlichen neutral, die Ziele der Kommission wären damit nicht zu erreichen. Daher wurde diese Option verworfen.

Optionen 2 und 3: „spezifischer“ gegen „kombinierter“ Ansatz

* Für beide Optionen wurden keine negativen Folgen für die Verbraucher ermittelt.

* Hinsichtlich der Zahl der grenzüberschreitend tätigen Unternehmen würde sich nach Ansicht der befragten Unternehmen die fortgesetzte Anwendung des spezifischen Ansatzes negativ auswirken, während der kombinierte Ansatz einen etwa doppelt so großen positiven Effekt hätte.

* Beide Ansätze hätten das Potenzial, eine Reihe von Hemmnissen zu beseitigen, während jedoch der kombinierte Ansatz Hemmnisse aufgrund der Schwierigkeit, gerichtlich vorzugehen, und aufgrund des größeren Risikos praktischer Probleme (etwa bei der Lieferung) nicht beseitigen würde, würde der spezifische Ansatz zusätzlich das Problem der mangelnden Information über Verbraucherschutzvorschriften in anderen EU-Ländern nicht beseitigen.

* Der spezifische Ansatz ,erlaubt die Lösung spezifischer Probleme der Verbraucher und kann möglicherweise das Verbrauchervertrauen steigern, je nach Art der Maßnahmen. Es ist jedoch fraglich, ob es bei diesem Szenario möglich ist, das Verbrauchervertrauen soweit zu fördern, dass ein ordnungsgemäß funktionierender B2C-Binnenmarkt erreicht wird. Die Umfrage bei den Europäischen Verbraucherzentren ergab ebenfalls kein klares Urteil zu diesem Szenario. Drei der zwölf ECC erwarteten eine größere Bereitschaft der Verbraucher, grenzübergreifend einzukaufen - zwei andere hingegen rechneten sogar mit einer geringeren Bereitschaft. Die Mehrheit - sechs Zentren - erwarteten keine nennenswerte Veränderung. Unterschiedliche Ansichten zu den Auswirkungen auf Unternehmen wurden bei der Befragung nationaler Wirtschaftsverbände deutlich. Nach Ansicht der größten Gruppe sind die Folgen für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr neutral. Eine etwas kleinere Gruppe ist eher pessimistisch, eine noch kleinere Gruppe vertritt einen optimistischen Standpunkt. Dennoch erwartete bis zur Hälfte der Antwortenden, dass die Kosten für Markteintritt, Transaktionen und Marketing mit spezifischen Richtlinien steigen würden. Eine kleinere Gruppe von Befragten erwartete das Gegenteil."

* Der kombinierte Ansatz, im Vergleich zum spezifischen Ansatz oder zur Beibehaltung des Status quo, ,dürfte sicherlich die effizienteste Lösung hinsichtlich der Förderung des Verbrauchervertrauens als Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes Funktionieren des B2C-Binnenmarktes sein. Dies war das Ergebnis der ECC-Befragung: Alle ECC, die sich äußerten, erwarteten unter dem Szenario C eine entscheidende Veränderung des Verbraucherverhaltens und eine erhöhte Bereitschaft zum grenzüberschreitenden Einkauf. Eine deutliche Mehrheit der befragten nationalen Wirtschaftsverbände erwarten eine Senkung der Kosten durch die Einführung eines allgemeinen Grundsatzes lauterer Geschäftspraktiken in einer Rahmenrichtlinie. Befürwortend äußerten sich auch diejenigen, die die Chancen durch das neue Verbraucherschutzkonzept langfristig positiv einschätzen (da eine weitreichende Harmonisierung mehr Rechtssicherheit, weniger Divergenz bei der einzelstaatlichen Umsetzung von EU-Richtlinien sowie Spielraum für Deregulierung bringt)."

Diese Bewertung zeigte deutlich, dass der gemischte Ansatz effizienter wäre als der spezifische, wenn es darum geht, die in Abschnitt 2 dargelegten Ziele zu erreichen. Die ursprünglichen Vorschläge zu Verhaltenskodizes, Kundendienst und Offenlegungspflicht würden andererseits erhebliche Kosten verursachen, die ihrerseits wieder hemmend auf den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr wirken bzw. die Vorteile für Unternehmen und Verbraucher deutlich mindern würden. Somit wurde das Szenario 3b als die Option ausgewählt, die am ehesten die Ziele der Kommission erfüllen und die positive Wirkung optimieren kann.

5. Wie werden die Ergebnisse und Auswirkungen des Vorschlags nach dessen Durchführung verfolgt und evaluiert?

Die Auswirkungen der Richtlinie in Bezug auf ihre Ziele werden anhand folgender Indikatoren bewertet:

* Umfang der grenzüberschreitenden Transaktionen, der sich aus Erhebungen zur Unternehmens- und Verbrauchereinstellung ergibt; die von den derzeitigen Eurobarometer-Ausgaben gesetzten Referenzmarken;

* Zahl der am grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern beteiligten Unternehmen und Verbraucher.

* Zahl und Art der Beschwerden von Verbrauchern über Händler im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr, die den Europäischen Verbraucherzentren, den Mitgliedern des Europäischen Netzes für die außergerichtliche Streitbeilegung, nationalen Behörden und anderen übermittelt werden;

* Zahl und Art der von nationalen Behörden registrierten Fälle im Kontext der Verordnung über die Zusammenarbeit beim Verbraucherschutz;

* Zahl und Art der dem EuGH vorgelegten Fälle zur Auslegung der Rahmenrichtlinie.

Die Kommission wird den Umsetzungsprozess genau überwachen, insbesondere wenn nationale Maßnahmen notifiziert werden, um sicherzustellen, dass die Ziele des Vorschlags bei der Umsetzung in nationales Recht verwirklicht werden. Nach dieser Phase wird die Kommission mit den bestehenden Instrumenten sicherstellen, dass die Rahmenrichtlinie kohärent angewandt wird, durch die Verfolgung von an die Kommission und an Systeme wie SOLVIT gerichtete Händlerbeschwerden. Die Kommission wird auch auf der Grundlage von Berichten der Mitgliedstaaten die Anwendung der Rahmenrichtlinie durch die nationalen Gerichte überwachen und alle dem EuGH vorgelegten Rechtssachen verfolgen.

Der Vorschlag für eine Verordnung über die Zusammenarbeit bei der Durchsetzung im Bereich Verbraucherschutz legt detaillierte Regelungen fest, wie die Behörden die Einhaltung der Rahmenrichtlinie durch die Händler sowohl im grenzüberschreitenden als auch im nationalen Geschäftsverkehr überwachen. Die beschriebenen Verfahren für Informationsaustausch und Berichterstattung bieten ein System für die Verfolgung der bei Behörden eingereichten Beschwerden über Händler sowie für die Beobachtung der Trends hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften.

Die Berichte der Europäischen Verbraucherzentren und der Mitglieder des EEJ-Netzes werden ebenfalls wichtige Informationen über das Ausmaß der Einhaltung der Bestimmungen der Rahmenrichtlinie zur Verfügung stellen.

Um die Auswirkungen des Vorschlags auf den grenzüberschreitenden Handel messen zu können, wird die Kommission die Meinungsumfragen bei Unternehmen und Verbrauchern wiederholen, mit denen der Umfang des grenzüberschreitenden Marketing und Handels aus Unternehmens- bzw. Verbraucherperspektive ermittelt wurde. Die Kombination aus Umfrageergebnissen und Statistiken wird es erlauben, die Auswirkungen anhand der vorstehend beschriebenen Indikatoren zu bewerten.

Auf der Grundlage dieses umfangreichen Überwachungsprogramms wird die Kommission, sobald dies sinnvoll ist, Rat und Parlament einen Bericht über die Anwendung der Rahmenrichtlinie vorlegen. Gegebenenfalls werden diese Berichte sich auf wirtschaftliche und juristische Untersuchungen stützen.

6. Konsultierung von interessierten Parteien

6.1 Konsultationsprozess

Eine umfangreiche und im Bereich Verbraucherschutz bisher einmalige Konsultation hat die Grundlagen für diesen Vorschlag geliefert. Dazu gehörten:

- * zwei Konsultationspapiere, die zur Stellungnahme aufforderten (das Grünbuch und die Mitteilung über Folgemaßnahmen), wobei das zweite erste Grundzüge einer Richtlinie zur Begutachtung enthielt [35];

[35] 169 Antworten gingen auf das Grünbuch ein, 113 auf die Mitteilung über Folgemaßnahmen.

- * eine Debatte im Europäischen Parlament auf der Grundlage der beiden Konsultationspapiere;

- * Diskussionen in informellen Ministertreffen in Schweden und Griechenland;

- * eine eintägige Anhörung zum Grünbuch und ein zweitägiger Workshop nach Eingang aller Antworten zur Mitteilung über die Folgemaßnahmen [36];

[36] Mit über 225 bzw. 150 Teilnehmern.

- * eine Gruppe von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten, die Informationen über die derzeitige Situation in den Mitgliedstaaten austauschten;

- * umfangreiche bilaterale und andere informelle Treffen;

- * eigens in Auftrag gegebene Umfragen bei Verbrauchern, Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Europäischen Verbraucherzentren.

Die Antworten wurden intern nach Themenkomplexen bewertet (beispielsweise spezifischer gegen kombinierter Ansatz, Herkunftslandprinzip, Kundendienst) und bei der Formulierung jedes einzelnen Elements des Vorschlags berücksichtigt. Die Reaktion auf die Grünbuchkonsultation erfolgte mit der Mitteilung über die Folgemaßnahmen, die zweite Konsultationsrunde war dann Diskussionsgegenstand des Workshop im Januar 2003, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wurde.

Das gesamte Material sowie alle Antworten auf die Konsultationen wurden auf der Website der Kommission bereitgestellt, einschließlich der Ex-ante-Folgenabschätzung der GFA.

6.2 Inhalt der Konsultation

Während des Konsultationsprozesses wurden die Interessengruppen speziell um Stellungnahme zu folgenden Punkten gebeten:

- * Art und Wirkung der Binnenmarkthemmnisse
- * Vor- und Nachteile des spezifischen und des kombinierten Ansatzes und ihre wahrscheinlichen Auswirkungen
- * detaillierter Inhalt einer Rahmenrichtlinie als zentrales Element eines kombinierten Ansatzes, auf der Grundlage der in der Mitteilung über Folgemaßnahmen dargestellten Grundzüge

Bei der Anschlusskonsultation sollten detaillierte Stellungnahmen zum Inhalt einer Rahmenrichtlinie eingeholt werden. Die Kommentare und Beiträge lassen sich nur schwer zusammenfassen. Generell lässt sich sagen, dass die Stellungnahmen positiv waren und konstruktive Kritik boten. Die meisten Interessengruppen, einschließlich der nationalen Regierungen, befürworten die Ziele der vorgeschlagenen Rahmenrichtlinie nachhaltig.

Zweifel verbleiben bei manchen, ob eine Rahmenrichtlinie tatsächlich die Ziele erreichen kann. Diejenigen, die sich in diesem Sinne äußerten, forderten, dass mit einem Vorschlag eine ausführliche Folgenabschätzung sowie eine weitere Begründung für die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes vorgelegt werden sollten.

Die meisten Antworten konzentrierten sich jedoch, wie dies in der Absicht der Mitteilung lag, auf den Inhalt einer Rahmenrichtlinie. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Schlüsselaspekte genannt:

- * das angestrebte Harmonisierungsniveau;
- * der Anwendungsbereich der Richtlinie;
- * die Notwendigkeit einer angemessenen Durchsetzung; und
- * die Wechselwirkung zwischen der vorgeschlagenen Rahmenrichtlinie und den anderen bestehenden Richtlinien und Rechtsvorschlügen, insbesondere dem Entwurf für eine Verordnung über Verkaufsförderung.

Allgemein war es das Hauptanliegen der Unternehmen, Bestimmungen über Kundendienst und Beschwerdeabwicklung aus der Richtlinie herauszunehmen. Viele wiesen auch auf die Gefahr hin, dass ein generelles Verbot Rechtsunsicherheit schaffen könnte, sofern es nicht durch inhaltliche Bestimmungen untermauert werde. Verbraucherverbände äußerten sich besorgt angesichts des Vorschlags, die Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und des Herkunftslandprinzips aufzunehmen. Einige betonten auch, dass sichergestellt werden müsse, dass die Harmonisierung nicht zu einer Verringerung des Schutzniveaus führe, das die Verbraucher in einigen Mitgliedstaaten bereits genießen. Die meisten begrüßten jedoch, wenn auch zum Teil mit Einschränkungen, die Vorschläge hinsichtlich der Beteiligung der Interessengruppen und eines größeren Gewichts der Verhaltenskodizes. Auch die Unternehmen zeigten sich in dieser Phase eher überzeugt als nach dem Grünbuch, dass ein hohes Verbraucherschutzniveau und verstärktes Verbrauchervertrauen für sie tatsächlich erhebliche Vorteile bringen würden.

6.3 Auswirkungen der Konsultation der Interessengruppen auf den Vorschlag

Bei der Entscheidung für den Ansatz insgesamt wurde auch die breite Unterstützung berücksichtigt, die hinsichtlich der für die Rahmenrichtlinie genannten Ziele und für eine Reform auf der Grundlage des „kombinierten“ Ansatzes mit einer Rahmenrichtlinie anstelle des „spezifischen“ Ansatzes mit Rechtsvorschriften im Einzelfall deutlich wurde. Die Äußerungen der Interessengruppen wurden auch hinsichtlich des spezifischen Inhalts der vorgeschlagenen Rahmenrichtlinie berücksichtigt. In einigen Bereichen, so etwa bei der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen als Käufer oder auf „unlauteren Wettbewerb“, die nachstehend im Abschnitt „Kompromisse“ erläutert werden, wurde nach reiflicher Überlegung der ursprüngliche Ansatz beibehalten. In anderen Schlüsselbereichen, insbesondere in Bezug auf Kundendienst, Offenlegung und Verhaltenskodizes (siehe oben), wurde der ursprüngliche Ansatz aufgrund der Stellungnahmen wesentlich verändert.

7. Fazit: Welche Strategie wurde gewählt und warum?

7.1 Definition des endgültigen Vorschlags

Die ursprüngliche Konsultation und eine entsprechende Analyse führten zu der Schlussfolgerung, dass zur Erreichung der Ziele ein Rechtsakt auf Gemeinschaftsebene erforderlich sei. Zwei Ansätze wurden näher untersucht, den Vorzug erhielt schließlich nach einer weiteren Konsultation und Analyse hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, die Ziele zu erreichen, der „kombinierte“ vor dem „spezifischen“ Ansatz. Der Inhalt der vorgeschlagenen Rahmenrichtlinie, die das zentrale Element des „kombinierten“ Ansatzes darstellt, wurde weiter verfeinert, um die positiven Auswirkungen zu steigern und die negativen zu minimieren, etwa durch einen veränderten Ansatz zu Kundendienst, Offenlegung und Verhaltenskodizes.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der endgültige Vorschlag:

- * eine umfassende Harmonisierung auf einem gleichmäßig hohen Schutzniveau bietet, auf das die Verbraucher vertrauen können;
- * EU-weit die Voraussetzungen zur Identifizierung „unlauterer“ Praktiken schafft und die bestehenden unterschiedlichen Generalklauseln ersetzt;
- * durch Binnenmarktklausel, Kategorien der Unlauterkeit und eine schwarze Liste verbotener Praktiken Rechtssicherheit schafft;
- * eine Rolle für Verhaltenskodizes schafft, um die positive Wirkung der rechtlichen Konvergenz zu verstärken.

Hauptelemente des endgültigen Vorschlags sind damit:

- * ein „generelles Verbot“, das unlautere Praktiken verbietet und Bedingungen - einschließlich einer wesentlichen Beeinflussung des wirtschaftlichen Verhaltens der Verbraucher - für die Feststellung nennt, ob eine Geschäftspraxis unlauter ist, und außerdem die vom EuGH eingeführte Definition des Durchschnittsverbrauchers als Referenz festlegt, mit Ausnahme der Fälle, in denen eine spezifische Gruppe von Verbrauchern angesprochen wird

Dies ist das Schlüsselement des Vorschlags. Er beseitigt Hemmnisse in den nationalen Rechtsvorschriften, indem er die bestehenden divergenten Generalklauseln und Rechtsgrundsätze durch eine einheitliche Grundlage für die Feststellung ersetzt, ob eine Praxis unlauter ist. Er schützt die Verbraucher, indem er die wirtschaftlichen Folgen einer Praxis für die Verbraucher zum Schlüsselkriterium für die Unlauterkeit macht.

Er entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, indem er Praktiken definiert, die unlauter und damit problematisch sind, anstatt positive Normen für Lauterkeit festzulegen; indem er sicherstellt, dass die Auswirkungen auf den durchschnittlichen Verbraucher und nicht auf den schwächsten vorstellbaren Verbraucher berücksichtigt werden, sofern nicht eine spezifische Gruppe unmittelbar angesprochen wird; und indem er festlegt, dass eine Praxis nur dann unlauter ist, wenn die Auswirkungen auf das Verbraucherverhalten „wesentlich“ sind, d. h. wenn sie die Entscheidung eines Verbrauchers in Bezug auf ein Produkt entscheidend verändern.

- * Eine „Binnenmarktklausel“, die aus Gründen der Sicherheit und Klarheit den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf der Grundlage des Rechts festlegt, das in dem Land gilt, in dem der Händler seinen Sitz hat

Die Richtlinie legt Grundsätze fest, die ein gleichmäßig hohes Verbraucherschutzniveau schaffen. In Übereinstimmung mit den Anforderungen einer besseren Rechtsetzung schreibt sie nicht detailliert vor, wie diese Grundsätze in einzelnen Sektoren anzuwenden sind, sondern lässt den Mitgliedstaaten die Freiheit, dies zu tun. Soweit die Mitgliedstaaten dies tun, gelten die entsprechenden Vorschriften für die auf ihrem jeweiligen Gebiet niedergelassenen Händler, diese Vorschriften können aber nicht auf andere Händler angewandt werden, die von außerhalb im betreffenden Mitgliedstaat verkaufen möchten. Dies wird keine Probleme für den Verbraucherschutz verursachen, da dieselben hohen Standards in allen Mitgliedstaaten gelten werden. Es verringert jedoch die Kosten für Unternehmen, die nur die nationalen Umsetzungsbestimmungen im eigenen Land erfüllen müssen, um überall in der EU verkaufen zu können.

- * Spezifische „Kategorien der Unlauterkeit“ zur Ausgestaltung von Schlüsselbereichen (etwa irreführende Praktiken, aggressive Praktiken, Offenlegungspflicht, Kundendienst) und eine schwarze Liste verbotener Praktiken, im Sinne der Klarheit und eines wirksamen Verbraucherschutzes

Diese Kategorien, die Grundtypen unlauterer Praktiken ausformulieren, bieten zusätzliche Rechtssicherheit. In Kombination mit dem generellen Verbot und der schwarzen Liste bieten diese Bestimmungen mehr rechtliche Sicherheit als alle bestehenden nationalen allgemeinen Regeln über Geschäftspraktiken.

Die schwarze Liste erlaubt es, diejenigen Geschäftspraktiken, die unter allen Umständen als unlauter zu bewerten sind, gezielt zu verbieten. Dies wird den Verbraucherschutz erleichtern und, da innerhalb der EU eine einzige Liste gelten wird, die Rechtssicherheit für Unternehmen und Verbraucher erhöhen.

Wie vorstehend dargelegt, könnten die Ziele dieses Vorschlags ohne eine Rechtsetzungsmaßnahme nicht erreicht werden, und die Richtlinie wird auf dem üblichen Wege durch Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten umgesetzt. Verhaltenskodizes sind in keiner Weise notwendig, um den Vorschriften Geltung zu verschaffen.

Die Richtlinie sieht keinerlei Verpflichtung zu einer Ausarbeitung von EU-weiten Kodizes oder für die Händler zu einer Übernahme dieser Kodizes vor. Werden jedoch solche Kodizes aufgestellt, wären als positive Folgen die Konvergenz der Geschäftspraktiken und ein einheitliches Verständnis von beruflicher Sorgfaltspflicht, Hilfe für KMU hinsichtlich der Frage der Erfüllung der Bestimmungen der Richtlinie im Alltag und die Beteiligung der Stakeholder im Bemühen um eine wirksame Anwendung der Richtlinie zu erwarten.

7.2 Welche ehrgeizigeren Optionen wurden verworfen?

Für den Vorschlag wären vier noch ehrgeizigere Varianten möglich gewesen, die alle verworfen wurden.

* Harmonisierung der Vorschriften für Verbraucherverträge, zusätzlich zu denen für Geschäftspraktiken

Unterschiede im Verbrauchervertragsrecht schaffen ebenfalls Binnenmarkthemmnisse. Der Versuch, beide Probleme in einem Projekt anzugehen, hätte jedoch - angesichts des enormen Umfangs des Verbrauchervertragsrechts und der Folgewirkungen auf andere Aspekte des Vertragsrechts - das Vorhaben völlig unbeherrschbar werden lassen. Die genannten Probleme werden daher an anderer Stelle getrennt behandelt. Die Kommission hat unlängst eine Mitteilung zu Fragen des allgemeinen Vertragsrechts [37] veröffentlicht. Die verbraucher politische Strategie der Kommission für 2002-2006 verpflichtet die Kommission, den gesamten verbraucherrechtlichen Besitzstand einschließlich des Verbrauchervertragsrechts zu überprüfen, um die verbleibenden Binnenmarkthemmnisse zu beseitigen.

[37] KOM (2003) 68 endg.

* Einbeziehung der Unternehmen in ihrer Rolle als Käufer in den Anwendungsbereich des Vorschlags

Verbände von Kleinunternehmen plädierten dafür, den KMU das gleiche Schutzniveau zu bieten wie den Verbrauchern. Auch wenn in einigen Fällen die Situation selbständig Erwerbstätiger mit der von Verbrauchern vergleichbar sein mag, wurde diese Option doch verworfen. Zum einen nennt der Vertrag ausdrücklich den Verbraucherschutz, nicht jedoch den Schutz der Unternehmen. Zum anderen sind die Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen naturgemäß ausgewogener als die zwischen Unternehmen und Verbrauchern. Daher brauchen Unternehmen generell weniger Schutz. Zum dritten ist es noch nicht möglich, die schutzbedürftigeren Fälle sehr kleiner Unternehmen zufriedenstellend zu definieren und einzubeziehen.

* Regulierung jeglichen „unlauteren Wettbewerbs“, nach dem Beispiel einiger Mitgliedstaaten
Dies hätte bedeutet, Geschäftspraktiken einzubeziehen, die für den Verbraucher keine Nachteile mit sich bringen, so etwa sklavische Nachahmungen, Herabwürdigung und Verstöße gegen andere Rechtsvorschriften. Nach eingehender Prüfung dieser Vorschriften zeigt sich, dass diese keine wesentlichen Binnenmarkthemmnisse verursachen, die eine Harmonisierung erforderlich machen und statistisch nicht von Bedeutung sind. Außerdem würde ihre Einbeziehung die eindeutige Ausrichtung des Vorschlags auf den Verbraucherschutz verwässern und verdunkeln.

7.3 Welche Kompromisse sind bei der gewählten Option erforderlich?

Drei wesentliche Kompromisse waren einzugehen, bevor die endgültige Entscheidung feststand.

* Entscheidung für einen Maßstab (den „Durchschnittsverbraucher“)

Der wichtigste Kompromiss im Vorschlag ist die Abwägung von Verbraucherschutz und Freiheit der Unternehmen in Bezug auf den Maßstab (den Durchschnittsverbraucher), der bei der Entscheidung, ob eine Geschäftspraxis unlauter ist, zugrunde gelegt werden soll. In einigen Mitgliedstaaten gilt als Maßstab für die Entscheidung über den irreführenden Charakter von Werbung ein überdurchschnittlich leichtgläubiger Verbraucher. In den meisten Mitgliedstaaten gilt als Referenz jedoch der Durchschnittsverbraucher.

Selbstverständlich sind nicht alle Verbraucher Durchschnittsverbraucher, daher muss ein Mittelweg gefunden werden zwischen der Notwendigkeit, die gefährdetsten Verbraucher zu schützen, und der Freiheit der Unternehmen, ein bestimmtes Maß an Einblick in ihre Geschäftspraktiken vorzusetzen. Im Hinblick auf diesen Mittelweg nutzt der Vorschlag das vom EuGH geprägte Konzept des Durchschnittsverbrauchers als zentralen Maßstab. Diese allgemeine Regel wird jedoch dann relativiert, wenn ein Händler sich an eine spezifische Gruppe von Verbrauchern wendet. Ob es um Kinder oder hochqualifizierte Wissenschaftler geht, als Maßstab gilt stets ein durchschnittlicher Vertreter der betreffenden Gruppe. Damit ist der eingeführte Maßstab präziser als die allgemeine Referenz, die derzeit in den Mitgliedstaaten gilt. Er bietet den Unternehmen Freiheit, schützt aber gleichzeitig die gefährdetsten Gruppen. Ist das Ziel eine über dem Durchschnitt liegende Gruppe von Verbrauchern, gilt entsprechend ein weniger strenger Maßstab.

* Informationen, die die Händler den Verbrauchern bereitstellen

Für die Entscheidung der Verbraucher und eine wirksame Wahlmöglichkeit ist es wesentlich, dass die Verbraucher die erforderlichen Informationen erhalten. Andererseits können die Händler, insbesondere kleine Unternehmen, den Verbrauchern nicht unbegrenzt Informationen vorlegen. Auch können Verbraucher durch ein übermäßiges Informationsangebot überfordert werden; daher konzentriert sich der Vorschlag auf die wesentlichen Informationen.

Wie schon erläutert, schlägt die Mitteilung über die Folgemaßnahmen die Ausarbeitung einer offenen, positiv formulierten Offenlegungspflicht vor. Der aktuelle Vorschlag beschränkt sich stattdessen auf eine Liste von Informationen, die im Zusammenhang mit der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots bereitzustellen sind, um den Tatbestand einer irreführenden Unterlassung zu vermeiden. Außerdem macht der Vorschlag klar, dass, sofern die Informationen sich für den Verbraucher bereits aus dem Kontext ergeben, seitens des Händlers keine weiteren Anstrengungen erforderlich sind. Dies stellt einen Ausgleich dar zwischen dem Recht des Verbrauchers auf Information, wie es in Artikel 153 des Vertrags formuliert ist, und der Notwendigkeit, eine Überforderung von Unternehmen und Verbrauchern zu vermeiden.

* Detailliertheit der Rechtsvorschriften

In einigen Mitgliedstaaten beschränken sich die Rechtsvorschriften auf eine Generalklausel. Weitere Bestimmungen werden entweder durch die Auslegung durch die Gerichte oder durch Leitlinien und Verhaltenskodizes bereitgestellt. Auf der anderen Seite gibt es eine praktisch unbegrenzte Vielzahl von Geschäftspraktiken, für die eine jeweils spezifische Vorschrift unvorstellbar ist. Es muss also ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen der Forderung nach Rechtssicherheit einerseits und der Vermeidung eines übermäßig komplexen, unflexiblen Rechtsinstruments. Um sicherzustellen, dass eine vollständige Konvergenz erreicht wird, bietet der Vorschlag mehr als nur ein generelles Verbot. Die Unlauterkeitskategorien sowie die schwarze Liste bieten ein zusätzliches Element der Sicherheit und Klarheit. Weiterer Spielraum für eine freiwillige Verpflichtung auf präziser formulierte Praktiken bietet sich den Händlern durch die Ausarbeitung von Verhaltenskodizes.

7.4 Fazit

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass ausreichende Gründe vorliegen, die die Vorlage eines Vorschlags zum jetzigen Zeitpunkt rechtfertigen. Es gibt Belege dafür,

* dass Binnenmarkthemmnisse bestehen, die durch unlautere Geschäftspraktiken und deren rechtliche Regelung verursacht werden;

* dass diese Hemmnisse im Alltag Probleme für Unternehmen und Verbraucher verursachen und dies auch weiter tun werden, selbst wenn andere Binnenmarkthemmnisse beseitigt werden; und

* dass der gewählte Ansatz ein effizienter Weg ist, das doppelte Ziel einer Verringerung der Hindernisse für Unternehmen und des Mangels an Verbrauchervertrauen zu erreichen, und dies auf eine Weise, die den Anforderungen an eine bessere Rechtsetzung gerecht wird.

Ein paralleler Vorschlag für eine Verordnung über die administrative Zusammenarbeit wird die positive Wirkung der Rahmenrichtlinie weiter steigern, und die Richtlinie wird es ihrerseits leichter machen, das Potenzial des genannten Vorschlags für einen einfacheren, gemeinsamen Rechtsrahmen für die Durchsetzung zu verwirklichen.