



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.9.2005
KOM(2005) 456 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

**Erster jährlicher Fortschrittsbericht zum europäischen Vertragsrecht und
zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands**

BERICHT DER KOMMISSION

Erster jährlicher Fortschrittsbericht zum europäischen Vertragsrecht und zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

In diesem Bericht werden die Fortschritte der Initiative „Europäisches Vertragsrecht“ (EVR) und bei der Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands seit der Mitteilung der Kommission zum europäischen Vertragsrecht und zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands von 2004 („Mitteilung von 2004“)¹ sowie die wesentlichen politischen Fragen zusammenfassend dargestellt.

Mit diesem ersten Bericht, dem alljährlich weitere Berichte folgen werden, kommt die Kommission der Verpflichtung nach, die sie in der Mitteilung von 2004 gegenüber dem Rat² und dem Europäischen Parlament (EP)³ eingegangen ist.

Das Projekt wurde auch vom Europäischen Rat unterstützt, der am 5. November 2004⁴ als Folgemaßnahme zum Europäischen Rat von Tampere das sogenannte Haager Programm⁵ beschlossen hat, das im Übrigen den gemeinsamen Referenzrahmen (Common Frame of Reference, CFR) umfasst. Die Kommission hat daraufhin den CFR in ihren Aktionsplan vom 10. Mai 2005⁶ aufgenommen, der ebenfalls die Zustimmung des Rates fand⁷. Darüber hinaus hat das EP die Kommission in seiner Entschließung zum Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2005⁸ aufgefordert, das EVR-Projekt weiterzuverfolgen, und betont, dass es umfassend in das Projekt einbezogen werden möchte.

2. AUSARBEITUNG DES CFR

2.1. Forschungsnetzwerk

Die Evaluierung der Vorschläge, die nach der Veröffentlichung eines Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen im Dezember 2002 eingingen, führte zur Auswahl eines Forschungsnetzwerks, das die europäischen Rechtstraditionen umfassend abdeckt⁹. Das

¹ KOM(2004) 651 endg., ABl. C 14 vom 20.1.2005, S. 6.

² ABl. C 246 vom 14.10.2003, S. 1.

³ P5_TA(2003)0355.

⁴ Ratsdok. 14292/04 vom 5.11.2004.

⁵ Anhang I zum Ratsdok. 14292/04.

⁶ KOM(2005) 184 endg.

⁷ Ratsdok. 9778/2/05 REV 2 vom 10.6.2005.

⁸ P6_TA-PROV (2005) 0053.

⁹ Siehe außerdem: ftp://ftp.cordis.lu/pub/citizens/docs/kickoff_p7_p8_2004.pdf

Forschungsprojekt besteht aus Arbeitspaketen, die von den beteiligten Wissenschaftlern vorgeschlagen wurden und die bis Ende 2007 in den CFR-Entwurf einfließen werden.

2.2. CFR-Net

2.2.1. Einrichtung des CFR-Net

Nach Veröffentlichung eines Aufrufs zur Interessenbekundung¹⁰ wurde das aus CFR-Experten interessierter Kreise bestehende Netzwerk („CFR-Net“) eingerichtet. Die Zusammensetzung seiner Teilnehmer garantiert die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Nutzer und des praktischen Kontextes, in dem die Normen angewendet werden müssen.

Die Auswahl der Experten basierte auf vier Kriterien: Bandbreite der Rechtstraditionen, Ausgewogenheit der wirtschaftlichen Interessen, Sachkenntnis und Engagement. Es fanden zwei Evaluierungsrunden statt; die zweite diente dem Ausgleich anfänglicher Defizite bei der fachlichen und geografischen Repräsentativität. Dem Netzwerk gehören heute 177 Mitglieder an, die einen guten Querschnitt der verschiedenen Mitgliedstaaten und Berufsgruppen bilden¹¹. Eine Mitgliederliste ist öffentlich zugänglich¹².

2.2.2. Arbeit des CFR-Net

Das CFR-Net hat seine Arbeit anlässlich einer Konferenz aufgenommen, die am 15. Dezember 2004 stattfand. Während des gesamten Forschungsprozesses wird das Netz einen Beitrag durch Kommentierung der Forschungsarbeiten leisten, die in Workshops und auf einer speziellen Website diskutiert werden.

Bislang wurden 32 Themen ausgewählt, die bis Ende 2007 erörtert werden sollen. Die Mitglieder des CFR-Net haben je nach ihrem Fachgebiet ihr Interesse an speziellen Forschungsbereichen bekundet. Da die Workshops eine intensive Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Thema ermöglichen sollen, muss die Teilnehmerzahl begrenzt werden. Die Workshop-Teilnehmer werden nach denselben Kriterien ausgewählt wie die Mitglieder des CFR-Net insgesamt. Diejenigen Mitglieder, die nicht zu den Workshops zugelassen werden, können ihre Stellungnahmen schriftlich abgeben.

Die Mitwirkung der Mitglieder des CFR-Net an den Forschungsarbeiten ist derzeit folgendermaßen organisiert:

- Vor den Workshops werden die Entwürfe der Aufsätze auf eine spezielle Website gesetzt. Diejenigen Mitglieder des CFR-Net, die Interesse an dem konkreten Thema bekundet haben, werden aufgefordert, die Entwürfe zu lesen und zu kommentieren.
- Nach den Workshops werden die Experten des CFR-Net gebeten, ihren Diskussionsbeitrag schriftlich zusammenzufassen. Die Kommission erstellt einen Bericht, der die Kommentare der Mitglieder des CFR-Net, ihre schriftlichen Beiträge und die Reaktionen der Wissenschaftler reflektiert. Konkret werden in diesen Berichten die sich stellenden politischen Fragen ermittelt, insbesondere diejenigen, die für das Verbrauchervertragsrecht relevant sind oder Querschnittsfragen darstellen.

¹⁰ ABl. S 148 vom 31.7.2004.

¹¹ Siehe Anhang.

¹² http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/common_frame_ref_de.htm.

- Die Wissenschaftler haben sechs Monate Zeit, um auf die im Kommissionsbericht zusammengefassten Kommentare des CFR-Net zu reagieren, indem sie diese bei der Überarbeitung ihrer Entwürfe berücksichtigen oder – falls sie anderer Meinung sind – erläutern, warum sie es nicht tun.

Seit März 2005 haben die folgenden Workshops stattgefunden: Dienstleistungsverträge (11. März); Franchising, Vertretung, Vertrieb (16. März); Recht der persönlichen Sicherheiten (19. April); Geschäftsführung ohne Auftrag (29. April); ungerechtfertigte Bereicherung (20. Mai); Vertragsbegriff und -funktionen (7. Juni) sowie Begriff des Verbrauchers und des Gewerbetreibenden (21. Juni).

2.3. Sachverständigennetzwerk der Mitgliedstaaten

Das Netzwerk der CFR-Sachverständigen der Mitgliedstaaten setzt sich aus Experten zusammen, die von den Mitgliedstaaten benannt wurden. Eine Liste der Mitglieder ist öffentlich zugänglich¹³. Das Netzwerk hat seine Arbeit am 3. Dezember 2004 mit einem ersten Workshop aufgenommen¹⁴. Gegenstand des zweiten Workshops, der am 31. Mai 2005 stattfand, waren verfahrens- und materielle rechtliche Fragen, die sich im Rahmen der CFR-Arbeiten ergeben hatten¹⁵.

2.4. Website

Die Kommission hat eine spezielle Website eingerichtet, zu der die Mitglieder des CFR-Net, die Sachverständigen der Mitgliedstaaten und das EP Zugang haben. Alle einschlägigen Unterlagen, z. B. die Entwürfe der Wissenschaftler, die Kommentare des CFR-Net oder die Workshopberichte der Kommission werden während der gesamten Ausarbeitung des CFR auf diese Website gesetzt.

2.5. Europäisches Diskussionsforum

Gemäß der Mitteilung von 2004 sollte ein Europäisches Diskussionsforum all denjenigen, die auf politischer oder fachlicher Ebene einen Beitrag zur Ausarbeitung des CFR leisten, also insbesondere den Mitgliedern des CFR-Net und den Sachverständigen der Mitgliedstaaten, Gelegenheit zu regelmäßigen Treffen bieten; das erste Forum war am 7. und 8. Juli 2005 als gemeinsame Veranstaltung mit der britischen Präsidentschaft in London geplant. Wegen der Terroranschläge in London musste diese Konferenz abgesagt werden. Sie wurde auf den 26. September 2005 verschoben. Das nächste Europäische Diskussionsforum, eine gemeinsame Veranstaltung mit der österreichischen Präsidentschaft, soll am 25. und 26. Mai 2006 in Wien stattfinden.

2.6. Fragen, die sich in der ersten Phase der Ausarbeitung des CFR ergeben haben

2.6.1. CFR-Net und Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands

Wie in der Mitteilung von 2004 angekündigt, sollen die bei der Ausarbeitung des CFR erzielten einschlägigen Ergebnisse (z. B. Begriffsbestimmungen, Musternormen) auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes zunächst im Rahmen der Überprüfung des Verbraucherrechts

¹³ Siehe Fußnote 12.

¹⁴ Siehe Fußnote 12.

¹⁵ Siehe Fußnote 12.

der Gemeinschaft getestet werden. Die Überprüfung des Besitzstands wird wiederum in die Entwicklung des umfassenderen CFR einfließen. Die Kommission betont die Notwendigkeit, sich bei der Ausarbeitung des CFR eindeutig auf politische Aspekte zu konzentrieren, damit die Operativität und Effizienz des Prozesses besser gewährleistet ist. Die Kommission wird deshalb klare Prioritäten bei denjenigen Fragen setzen, die für den Besitzstand auf dem Gebiet des Verbrauchervertragsrechts und des sonstigen Vertragsrechts relevant sind.

2.6.2. *Verfahrensfragen*

Von grundlegender Bedeutung für den CFR-Prozess ist eine effiziente Zusammenarbeit. Die Kommission möchte deshalb die Arbeit des CFR-Net verbessern, insbesondere durch eine Effektivierung seines Inputs. Wie bereits beschlossen, wird die Kommission die Frist, die den Mitgliedern des CFR-Net für die Prüfung der Entwürfe der Wissenschaftler zur Verfügung steht, ab der zweiten Hälfte des Jahres 2005 von einem auf zwei Monate verlängern.

Die Evaluierung der in den CFR-Net-Workshops verteilten Fragebogen sowie die Diskussionen mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten haben sich als sehr nützlich erwiesen. Vor diesem Hintergrund wird sich die Kommission mit folgenden Maßnahmen um eine Verbesserung des CFR-Prozesses bemühen:

- Vorrangige Behandlung der für die Überarbeitung des Verbraucherrechts wichtigen Themen/Workshops, und soweit möglich Anreicherung der Themen/Workshops-Liste mit besitzstandsrelevanten Fragen.
- In den Entwürfen sollte angegeben werden, welche Normen konkret für den Hauptzweck des CFR – nämlich die Überprüfung des Besitzstands – relevant sind, und welche Normen als zusätzliche Anregung für die Mitgliedstaaten gedacht sind, auf die sie bei der Umsetzung von Richtlinien zurückgreifen können.
- Flexibilisierung der Workshopformate (gegebenenfalls durch Bildung von „Redaktionsgruppen“, die Empfehlungen zu bestimmten Fragen ausarbeiten, oder durch Benennung von Delegierten, die in den Workshops für die horizontale Kohärenz sorgen).
- Weitere Untersuchung der Möglichkeiten einer abschließenden Diskussion, wenn bereits ein Workshop abgehalten wurde.
- Die Wissenschaftler sollen gebeten werden, schon vor dem Workshop eine umfassende Kurzdarstellung über den Entwurf und seinen wesentlichen Inhalt zu geben.
- Organisation von Workshops zur Gesamtstruktur des CFR-Entwurfs.
- Vertreter der Mitgliedstaaten oder des EP sollen gebeten werden, Berichtsentwürfe über CFR-Workshops auszuarbeiten. Die Kommission behält sich das Recht vor, die Berichtsentwürfe zu revidieren, um eine neutrale und kohärente Berichterstattung zu gewährleisten.

2.6.3. *Materiellrechtliche Querschnittsfragen*

Inhaltlich möchte die Kommission in Anbetracht der Diskussionen mit interessierten Kreisen und den Mitgliedstaaten Folgendes anmerken:

- Die Kommission wird Themen in den CFR-Prozess einbringen, die in der Diagnosephase der Überprüfung des verbraucherrechtlichen Besitzstands zur Sprache gekommen sind.
- Definitionen abstrakter Rechtsbegriffe sind für die Ausarbeitung des CFR unabdingbar und müssen in den Entwürfen enthalten sein. Ist eine sektorspezifische Differenzierung erforderlich, so ist dies hervorzuheben und zu erläutern. Begriffsbestimmungen müssen eng auf die ausgearbeiteten Normen abgestimmt sein.
- Der Gesamtkohärenz des CFR-Entwurfs kommt entscheidende Bedeutung zu: Die Interdependenz von allgemeinem und speziellem Vertragsrecht ist zu klären. Für Querschnittsfragen werden stimmige Lösungen benötigt. Der Geltungsbereich der Normen ist ebenfalls zu klären.
- Politische Entscheidungen sind klar zu verdeutlichen und zu erklären, insbesondere in der Kurzdarstellung der Wissenschaftler und in der Kommentierung der Normentwürfe.
- Grundlegende Bedeutung ist dem Grundsatz der Vertragsfreiheit beizumessen. Sollen Normen zwingend gelten, so ist dies in den Entwürfen klarzustellen und zu begründen.
- Eine angemessene Unterscheidung von B2B- und B2C-Verträgen ist unentbehrlich. Das Verbraucherrecht gleicht strukturelle Unausgewogenheiten im Verhältnis zwischen Verbraucher und Gewerbetreibendem aus; deshalb können sich politische Entscheidungen in einem B2C-Kontext anders auswirken als in einem B2B-Kontext. Damit hinreichend differenzierte Lösungen gefunden werden können, dürfte deshalb ein Einzelfallansatz zweckmäßig sein, bei dem deutlich wird, wann spezielle verbraucherrechtliche Normen erforderlich sind; für diese Fälle wären dann Abweichungen von der allgemeinen Regelung vorzuschlagen.

Die Kommission wird die Wissenschaftler auffordern, diese Fragen bei der Ausarbeitung neuer oder bei der Revision vorliegender Entwürfe zu berücksichtigen.

3. ÜBERPRÜFUNG DES VERBRAUCHERRECHTLICHEN BESITZSTANDS

Um ihren Zielen im Hinblick auf eine bessere Rechtsetzung näher zu kommen und Synergien mit dem EVR-Projekt zu nutzen, hat die Kommission die Überprüfung des Besitzstands unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung und Vervollständigung eingeleitet. Der Überprüfungsprozess wurde in ihrer Mitteilung von 2004 beschrieben, in der das Verbraucherrecht als Beispiel herangezogen wird, weil es für das Vertragsrecht relevant ist. Der vorliegende Bericht soll diesen Prozess näher beschreiben und beruht ebenfalls auf einem beispielhaften Ansatz. Die bei der Überprüfung erzielten Fortschritte werden im Folgenden dargestellt, wobei der Gesamtprozess im Vordergrund steht. Dennoch werden auch einige erste Ergebnisse in Bezug auf einzelne Verbraucherrichtlinien und mögliche Lösungen vorgestellt.

3.1. Der Prozess

Die Kommission befindet sich noch in der Diagnosephase, analysiert also derzeit die Umsetzung und Anwendung der Verbraucherrichtlinien in den Mitgliedstaaten. Nur so lassen sich ordnungspolitische Probleme, Binnenmarkthindernisse und Lücken beim Verbraucherschutz ermitteln, und nur so lässt sich beurteilen, ob diese auf Probleme mit den

geltenden Richtlinien oder auf eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung bzw. Anwendung in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zurückzuführen sind.

Ein Netzwerk von Juristen aus Lehre und Praxis erstellt zurzeit im Auftrag der Kommission eine rechtsvergleichende Analyse. Diese Analyse wird die Umsetzungskontrollen der Kommission ergänzen. Gegenstand ist die Anwendung der Richtlinien in den Mitgliedstaaten, wobei auch die Rechtsprechung der obersten nationalen Gerichte und Verwaltungsentscheidungen berücksichtigt werden. Die Wissenschaftler werden Empfehlungen zur Rationalisierung und Vereinfachung des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstands abgeben, damit etwaige Unstimmigkeiten, Überschneidungen, Binnenmarkthindernisse und Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden können. Die Studie wird im Herbst 2006 öffentlich zugänglich sein.

Die Kommission plant die Herausgabe eines umfassenden Berichts über die Überprüfung des verbraucherrechtlichen Besitzstands. Mit der Veröffentlichung dieses Berichts ist im ersten Halbjahr 2006 zu rechnen.

Die Kommission möchte eine breit angelegte Anhörung durchführen, deren Ergebnisse veröffentlicht werden sollen. Sie wird das EP regelmäßig über ihre Erkenntnisse und Fortschritte informieren. Die in der Mitteilung von 2004 angekündigte Einrichtung der ständigen Arbeitsgruppe von Sachverständigen der Mitgliedstaaten steht bevor; sie soll im Herbst 2005 erstmals zusammentreten. Die regelmäßigen Anhörungen interessierter Kreise werden mit der Veröffentlichung des Berichts im Jahr 2006 offiziell beginnen. Interessierte Parteien können der Kommission aber auch vorher schon Stellungnahmen und Informationen zukommen lassen.

Ogleich über die Form der Anhörung noch nicht abschließend entschieden wurde, sollen nationale Experten und interessierte Kreise gebeten werden, sich konkret zu einigen Richtlinien zu äußern; zu „Querschnitts“-Themen – wie Begriffsbestimmungen und Rechtsbehelfe – könnten hingegen spezielle Workshops organisiert werden.

Der Anhörungsprozess wird die Diagnosephase beenden. Die Kommission wird dann die verschiedenen politischen Optionen evaluieren und prüfen, ob Rechtsetzungsmaßnahmen erforderlich sind.

Zwar können noch keine Schlüsse in Bezug auf einzelne Richtlinien gezogen werden, doch liegen erste Ergebnisse zu den Richtlinien über Preisangaben¹⁶, Unterlassungsklagen¹⁷, Teilzeitnutzungsrechte¹⁸ und Fernabsatz¹⁹ bereits vor. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission bei der Überprüfung dieser Richtlinien von der Notwendigkeit der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Durchsetzung – auch durch Selbstregulierungsmaßnahmen – ausgeht. Der Ausschuss, der aufgrund der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz²⁰ einzurichten ist, wird einen wertvollen Beitrag hierzu leisten.

¹⁶ Richtlinie 98/6/EG vom 16.2.1998, ABl. L 80 vom 18.3.1998, S. 27.

¹⁷ Richtlinie 98/27/EG vom 19.5.1998, ABl. L 166 vom 11.6.1998, S. 51.

¹⁸ Richtlinie 94/47/EG vom 26.10.1994, ABl. L 280 vom 29.10.1994, S. 83.

¹⁹ Richtlinie 97/7/EG vom 20.5.1997, ABl. L 144 vom 4.6.1997, S. 19.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 2004/2006 vom 27.10.2004, ABl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1.

3.2. Erste Ergebnisse bezüglich der Umsetzung

3.2.1. Preisangaben

Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten ein weites Ermessen hinsichtlich der Umsetzung einiger wesentlicher Bestimmungen. Das hat zu recht unterschiedlichen Umsetzungsmaßnahmen geführt. Erstens erlaubt die Richtlinie, anstelle von metrischen Einheiten Mengeneinheiten zu verwenden, die beim Verkauf spezifischer Erzeugnisse in den Mitgliedstaaten allgemein verwendet werden und üblich sind. Dies hat dazu geführt, dass es für diese Erzeugnisse in der Gemeinschaft verschiedene Mengeneinheiten gibt. Es ist jedoch noch unklar, inwieweit Preisvergleiche und die Freiheit von Unternehmen, sich in anderen Mitgliedstaaten niederzulassen, dadurch beeinträchtigt werden.

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten Ausnahmen von der allgemeinen Pflicht zur Angabe des Preises je Maßeinheit mit der Begründung vorsehen, diese seien nicht sinnvoll oder könnten zu Verwechslungen führen. Die Mitgliedstaaten haben von dieser Möglichkeit auf unterschiedliche Weise Gebrauch gemacht. Die Kommission ist sich dieses Problems bewusst, das daher rührt, dass außer bei Lebensmitteln nur bei wenigen anderen Produkte ein Preis je Maßeinheit angegeben werden kann (z. B. Anstrichfarbe, Holz). Ob eine Regelung gefunden werden kann, die sich für alle Fälle eignet, ist zu bezweifeln.

Schließlich erlaubt die Richtlinie während einer Übergangszeit die Befreiung kleiner Einzelhandelsgeschäfte von der allgemeinen Pflicht zur Angabe von Preisen je Maßeinheit. Da der Begriff „kleine Einzelhandelsgeschäfte“ in der Richtlinie jedoch nicht definiert ist, haben die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Geschäfte, die in den Genuss dieser Befreiung kommen können, unterschiedliche Kriterien zugrunde gelegt. In Anbetracht des örtlichen Charakters der meisten einschlägigen geografischen Märkte ist fraglich, ob diese Regelung erhebliche Probleme verursachen kann.

Da aber jedenfalls Preisangaben unabhängig davon, ob sie in der Werbung gemacht werden, eine Geschäftspraxis darstellen, müssen die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie auf diejenigen der kürzlich erlassenen Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken²¹ abgestimmt werden.

3.2.2. Unterlassungsklagen

Die meisten Stellen oder Organisationen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie über Unterlassungsklagen gemeldet wurden, sind Verbraucherorganisationen. Bislang hat noch keine dieser Organisationen eine grenzüberschreitende Unterlassungsklage angestrengt. Die laufende Untersuchung sollte zur Ermittlung der Hauptgründe beitragen, die Verbraucherorganisationen von der Erhebung solcher Klagen in anderen Mitgliedstaaten abhalten.

Das britische Office of Fair Trading (OFT) hat bisher eine Klage erhoben. Eine belgische Firma hatte nicht bestellte Versandhauskataloge an Personen geschickt, die im Vereinigten Königreich wohnten, und ihnen mitgeteilt, sie hätten einen Preis gewonnen. Bei den Verbrauchern wurde der Eindruck erweckt, sie müssten etwas bestellen, wenn sie sich den Gewinn sichern wollten. Die Gewinner waren jedoch schon im Voraus ausgewählt worden,

²¹ Richtlinie 2005/29/EG vom 11.5.2005, ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22.

und die große Mehrheit der Empfänger konnte nicht mit einem Gewinn rechnen. Das OFT trug vor, die Preiszusagen seien für die Verbraucher irreführend, und strengte eine Unterlassungsklage vor dem zuständigen belgischen Gericht an, das diese Werbung untersagte.

Die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, durch die ein Netzwerk der für den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zuständigen staatlichen Behörden geschaffen wurde, harmonisiert zum Teil deren Ermittlungsbefugnisse und sieht vor, dass sie sich gegenseitig unterstützen. Das OFT wird deshalb künftig bei der entsprechenden belgischen Behörde Durchsetzungsmaßnahmen beantragen können.

3.2.3. *Teilzeitnutzungsrechte*

Verbraucherrechtliche Probleme im Zusammenhang mit Teilzeitnutzungsrechten stellen eine große Herausforderung dar. Bei der Kommission sind zahlreiche Beschwerden – vor allem von Verbrauchern und EP-Abgeordneten – eingegangen, die sich auf den Verkauf von Teilzeitnutzungsrechten hauptsächlich in Spanien, aber auch in Portugal und Zypern beziehen. Die Europäischen Verbraucherzentren bestätigen, dass sich hier ein erhebliches Problem stellt.

Problematisch sind vor allem folgende Punkte:

- Neue Produkte fallen nicht unter die Rechtsvorschriften über Teilzeitnutzungsrechte (z. B. Ferienclubs, Verträge mit einer Laufzeit von weniger als drei Jahren und Verträge über die Unterbringung auf Schiffen).
- Die Verbraucher werden durch irreführende Marketingpraktiken und unzureichende Informationen zum Produkt und zu der ihnen zustehenden Bedenkzeit zum Kauf verleitet.
- Es werden aggressive Verkaufstechniken (z. B. Nötigung zum Kauf) eingesetzt.
- Es gibt Probleme mit der Rückzahlung von Kauttionen, die nach der Richtlinie verboten sind.

Einige dieser Probleme – nämlich diejenigen im Zusammenhang mit irreführenden und aggressiven Marketingpraktiken – sind Gegenstand der neuen Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken.

3.2.4. *Fernabsatz*

Die Überprüfung der Richtlinie über den Fernabsatz hat bislang gezeigt, dass bestimmte Begriffsbestimmungen in dieser und in anderen Richtlinien klarer gefasst und andere Begriffe einheitlicher verwendet werden müssen. Gute Beispiele hierfür sind die Bezugnahmen auf „Werktage“ und „Tage“ sowie die unterschiedlichen Bedenkzeiten in den verschiedenen verbraucherrechtlichen Rechtsvorschriften²².

²² Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Bedenkzeiten stellen würden, waren bereits beim Erlass der Richtlinie abzusehen, vgl. Erklärung des Rates und des EP, ABl. L 144 vom 4.6. 1997, S. 28.

Doch es stellen sich noch schwierigere Definitionsprobleme. In einem neueren Vorabentscheidungsverfahren hatte der Europäische Gerichtshof²³ die Frage nach der Bedeutung des Begriffes „Dienstleistungen im Bereich Beförderung“ zu beantworten. Der Gerichtshof legte diesen Begriff weiter aus als die Kommission und das am Ausgangsverfahren beteiligte OFT und entschied, dass die Richtlinie nicht für die Vermietung von Autos gilt.

Einige Ausnahmeregelungen der Richtlinien verursachen auch praktische Probleme. So gilt die Richtlinie beispielsweise nicht für Versteigerungen, obgleich manche Mitgliedstaaten nur bestimmte Versteigerungen ausgeschlossen haben. Auf bestimmten Websites werden Waren aber sowohl versteigert als auch zu festen Preisen verkauft. Im letzteren Fall sind die Bestimmungen der Richtlinie anwendbar, sofern es sich um ein B2C-Geschäft handelt. Bei den Verbrauchern kann dies Verwirrung hervorrufen.

Ähnlich verhält es sich mit neuen Technologien und Marketingpraktiken, die eine Überprüfung der Angemessenheit bestimmter Definitionen erforderlich machen. So wird beispielsweise eine schriftliche Bestätigung von Informationen auf einem „dauerhaften Datenträger“ gefordert. Einige Mitgliedstaaten haben Zweifel, ob dieser Begriff auch Verträge erfasst, die per SMS geschlossen werden (also durch telefonische Kurzmitteilungen). Bei der Prüfung solcher Fragen wird die Kommission selbstverständlich berücksichtigen, welche Bedeutung ähnliche Konzepte in anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft (z. B. in der Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen²⁴) haben.

Die Kommission wird ferner prüfen, ob die Richtlinie in der Praxis mehr oder weniger schwierig anzuwenden ist. Sind Unternehmen oder Verbraucher auf Probleme mit bestimmten Aspekten der Richtlinie gestoßen? Hat zum Beispiel der Umstand, dass die Bedenkzeit bei Waren und Dienstleistungen an verschiedenen Tagen zu laufen beginnt, Verwirrung bei den Verbrauchern hervorgerufen oder Hindernisse für die Unternehmen geschaffen, wenn sich ein Vertrag auf Waren und Dienstleistungen bezieht?

Generell ist bei der Überprüfung der Richtlinie deren Interaktion mit anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes (z. B. Zusammenspiel mit den Anforderungen an die Vorabinformation der Richtlinien über Pauschalreisen²⁵ und über Teilzeitnutzungsrechte; stellen Produkte wie Teilzahlungskauf oder Leasing eine Finanzdienstleistung im Sinne dieser Richtlinie und/oder der Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen dar?) oder auf Gebieten wie Datenschutz oder elektronischer Geschäftsverkehr sehr genau zu berücksichtigen.

3.3. Denkbare Ergebnisse

Sollte die Kommission in der Diagnosephase Anhaltspunkte dafür finden, dass das Gemeinschaftsrecht überarbeitet oder ergänzt werden muss, so verfügt die Kommission theoretisch über zwei Optionen:

a) Beim vertikalen Ansatz würden die geltenden Richtlinien einzeln überarbeitet (z. B. die Richtlinie über Teilzeitnutzungsrechte) oder spezielle Sektoren geregelt (z. B. eine Richtlinie

²³ C-336/03, *Easycar (UK) Ltd/Office of Fair Trading*.

²⁴ Richtlinie 2002/65 vom 23.9.2002, ABl. L 271 vom 9.10.2002, S. 16.

²⁵ Richtlinie 90/314/EWG vom 13.6.1990, ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 59.

über Tourismus unter Einbeziehung von Bestimmungen der Richtlinien über Pauschalreisen und über Teilzeitnutzungsrechte).

b) Bei Zugrundelegung eines eher horizontalen Ansatzes könnte(n) eine oder mehrere Rahmenregelungen übergreifende Grundzüge des Besitzstands regeln. Diese Rahmenregelung(en) würde(n) allgemeine Begriffsbestimmungen enthalten und die wesentlichen vertraglichen Rechte und Rechtsbehelfe der Verbraucher festlegen.

Die Kommission könnte z. B. auf der Grundlage des horizontalen Ansatzes eine Richtlinie über B2C-Kaufverträge ausarbeiten. Diese würde dann die vertraglichen Aspekte des Kaufs, die derzeit auf verschiedene Richtlinien verstreut sind (z. B. die Richtlinien über Verbrauchsgüter²⁶, missbräuchliche Vertragsklauseln²⁷, Fernabsatz und Haustürgeschäfte²⁸), einheitlich regeln. Entsprechend den Grundsätzen einer besseren Rechtsetzung würde eine solche Rechtsvorschrift den Rechtsrahmen wesentlich rationeller gestalten, da alle einschlägigen Bestimmungen der geltenden Richtlinien systematisch in eine neue Richtlinie eingearbeitet würden. Diejenigen Bestimmungen der geltenden Richtlinien, die sich auf Marketingtechniken (z. B. Einschränkungen hinsichtlich der Verwendung bestimmter Fernkommunikationstechniken) und Dienstleistungen beziehen, hätten weiterhin Geltung. Diese Aspekte könnten – sofern möglich und erforderlich – später in (einem) separaten Rahmeninstrument(en) geregelt werden. Der horizontale Ansatz würde im gegebenen Fall vertikale Lösungen nicht ausschließen.

Welcher Ansatz auch gewählt werden sollte – in jedem Fall wird es zu einer Nutzung der Synergien zwischen der Überarbeitung des Besitzstands und der EVR-Initiative kommen.

Jeder Beschluss zur Revision des gemeinschaftlichen Verbraucherrechts wird Gegenstand einer Folgenabschätzung sein. Entsprechend der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“²⁹ werden ihre Ergebnisse dem EP, dem Rat und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

4. SONSTIGE ENTWICKLUNGEN

4.1. Maßnahme II des Aktionsplans

Im Aktionsplan von 2003 hat sich die Kommission bereit erklärt, zu prüfen, ob sie die Ausarbeitung von Standardvertragsklauseln (SVK) von privater Seite zur EU-weiten Verwendung fördern könne, und zwar insbesondere durch Bereitstellung einer Website, auf der die Marktteilnehmer einschlägige Informationen austauschen könnten.

Nach eingehender Prüfung hält die Kommission es aus folgenden Gründen nicht für angebracht, eine solche Website bereitzustellen:

- Wenn SVK in allen Rechtssystemen des EWR durchsetzbar sein sollen, so müssen sie den strengsten nationalen Rechtsvorschriften entsprechen. Die Kommission rechnet damit, dass solche SVK für Parteien, die nicht in allen Rechtssystemen der EU tätig sind, uninteressant

²⁶ Richtlinie 1999/44/EG vom 25.5.1999, ABl. L 171 vom 7.7.1999, S.12.

²⁷ Richtlinie 93/13/EWG vom 5.4.1993, ABl. L 95 vom 21.4.1993, S.28.

²⁸ Richtlinie 85/577/EWG vom 20.12.1985, ABl. L 372 vom 31.12.1985, S.31.

²⁹ ABl. C 321 vom 31.12.2003, S. 1.

wären. Dadurch würde sich der Kreis der Wirtschaftsakteure, denen eine solche Initiative zugute käme, erheblich verengen.

- SVK werden in der Regel für einen speziellen Wirtschaftssektor ausgearbeitet. Man kann sich nur schwer vorstellen, dass für einen bestimmten Sektor ausgearbeitete Vertragsklauseln in anderen Wirtschaftsbranchen von Nutzen wären.
- Da sich die Rechtsvorschriften immer schneller ändern, müssten SVK ständig aktualisiert werden. Auf eine Website der Kommission gestellte SVK wären daher sehr bald überholt und nicht mehr von Nutzen.
- Infolge der Komplexität und des ständigen Überarbeitungsbedarfs von SVK würden durch die Aktualisierung der SVK erhebliche Rechtsberatungskosten entstehen. Die Kommission bezweifelt, ob Parteien, die viel Geld in die Entwicklung und Aktualisierung der SVK stecken müssten, bereit wären, das Endergebnis kostenlos ihren Konkurrenten zur Verfügung zu stellen.
- Die Kommission hatte bereits im Aktionsplan sowie in der Mitteilung von 2004 konstatiert, dass SVK auf der Website unter ausschließlicher Verantwortung der Parteien publiziert werden, die diese bekannt geben, ohne dass die Kommission irgendeine Verantwortung für die Rechtsgültigkeit oder Verkehrsüblichkeit dieser SVK übernimmt. Wenn allerdings die auf die Website gestellten SVK nicht darauf überprüft werden, ob diese in allen EU-Rechtsordnungen rechtsgültig und durchsetzbar oder mit dem EG-Recht vereinbar sind, würde der Nutzen eines solchen Austauschs dadurch aber erheblich eingeschränkt.

Angesichts der voraussichtlichen hohen Kosten der Bereitstellung einer mit den nötigen Funktionen versehenen Website – von Übersetzungskosten einmal ganz abgesehen – hat die Kommission nach alledem beschlossen, keine Website für den Austausch von SVK einzurichten.

4.2. Zweckmäßigkeit eines optionalen EVR-Instruments („26. Regelung“)

Im Bereich der Finanzdienstleistungen ist die Kommission in ihrem Grünbuch zur Finanzdienstleistungspolitik (2005-2010)³⁰ auf die Diskussion über eine sogenannte „26. Regelung“ eingegangen, die die 25 bestehenden Rechtsordnungen unberührt lassen würde. Die Kommission hat auf die Aufforderung, die Möglichkeit einer solchen 26. Regelung näher zu untersuchen, reagiert, indem sie eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben hat, die sich z. B. auf einfache (Risikolebens-)Versicherungen und Sparprodukte bezieht. Die Kommission schlägt außerdem vor, Forumgruppen für spezielle Privatkundenprodukte einzurichten: die diesen Gruppen angehörenden Sachverständigen würden die Interessen der Wirtschaft und der Verbraucher vertreten und hätten die Aufgabe, Hemmnisse zu ermitteln und mögliche Lösungen zu prüfen. Sie könnten sich auf umfassende Forschungsarbeiten stützen. Darüber hinaus hat es die Kommission in ihrem Grünbuch über Hypothekarkredite in der EU³¹ begrüßt, dass eine Standardisierung von Hypothekenverträgen, z. B. durch eine 26. Regelung, vielfach für sinnvoll angesehen wird, und weist darauf hin, dass eine solche Regelung in ein Rechtsinstrument gefasst werden könnte, das die nationalen

³⁰ KOM(2005) 177 endg.

³¹ KOM(2005) 327 endg.

Regelungen nicht ersetzt, sondern mit ihnen koexistiert, und das die Vertragsparteien als fakultativ wählen könnten.

Anhang: Mitglieder des CFR-Net; Überblick

Land	Wirtschaft					Rechtsberufe					Verbraucher-verbände	Gesamt	
	Industrie	Handel	Dienstleistungen	Finanzdienstleistungen	Allgemein	Rechtsanwälte	Richter	Notare	Schiedsrichter	Öffentliche Registratoren			
Österreich					2	1							3
Belgien						2					1		3
Zypern													
Tschechische Republik	1					1							2
Dänemark						1							1
Estland													
Finnland					1	1							2
Frankreich		1		3	1	2					1		8
Deutschland	11		1	6		5	10	2					35
Griechenland													
Ungarn													
Irland						1							1
Italien		1		1		4	2	1			1		10
Lettland						1							1
Litauen											1		1
Luxemburg				1	1						1		3
Malta						1			1				2
Niederlande	2					1	1						4
Polen	1					1							2
Portugal						1					2		3

Land	Wirtschaft					Rechtsberufe					Verbraucher-verbände	Gesamt
	Industrie	Handel	Dienstleistungen	Finanzdienstleistungen	Allgemein	Rechtsanwälte	Richter	Notare	Schiedsrichter	Öffentliche Registratoren		
Slowakei												
Slowenien					1				1			2
Spanien						4				2	1	7
Schweden	2					2						4
VK	2	1	2	4		12	2		1		1	25
EU org.	8 ³²	5 ³³	1	14	2	4 ³⁴		13 ³⁵			4	51
Nicht EU	4											4

³² 1 Belgium, 1 Spain, 1 Germany, 1 Norway, 2 Italy (UNICE).

³³ 1 Spain, 1 France (FEDSA).

³⁴ 1 France, 1 Italy, 1 Slovenia, 1 UK (CCBE).

³⁵ 1 Austria, 1 Belgium, 4 France, 1 Hungary, 3 Germany, 1 Netherlands, 1 Italy, 1 Spain (CNUE).