



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 20. März 2013  
(OR. en)**

**7710/13**

**CONSUM 54  
MI 224**

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 14. März 2013

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union,  
Herr Uwe CORSEPIUS

---

Nr. Komm.dok.: COM(2013) 139 final

---

Betr.: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss  
Erster Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates ("Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken")

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2013) 139 final.

Anl.: COM(2013) 139 final



Brüssel, den 14.3.2013  
COM(2013) 139 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT  
UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Erster Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates („Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken“)**

# BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

## Erster Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates („Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken“)

### 1. EINLEITUNG

Dieser Bericht<sup>1</sup> enthält eine erste Überprüfung der Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken<sup>2</sup> (nachstehend „Richtlinie“ oder „UGPRL“) in den Mitgliedstaaten sowie ihrer Auswirkungen. Der Bericht ist eine der wichtigsten Initiativen zur Umsetzung der europäischen Verbraucheragenda<sup>3</sup>.

Für die Zwecke dieses Berichts wurden im Laufe des Jahres 2011 gezielt Fragebögen an die Mitgliedstaaten und ein breites Spektrum von Interessenträgern übermittelt.<sup>4</sup> Im Hinblick auf die Anwendung der Richtlinie in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Immobilien<sup>5</sup> stützt sich dieser Bericht auf die Daten einer Studie von 2011/2012, die im Auftrag der Kommission durchgeführt wurde<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Dieser Bericht ist ein Begleitdokument zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken mit dem Titel „*Stärkung des Verbraucherschutzes – Vertrauensbildung im Binnenmarkt*“. Gemäß Artikel 18 UGPRL muss die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie insbesondere in Bezug auf spezifische Themen wie Finanzdienstleistungen und Immobilien, die schwarze Liste der Geschäftspraktiken, die unter allen Umständen verboten sind, sowie den Anwendungsbereich einer weiteren Angleichung und Vereinfachung vorlegen. Gemäß Erwägungsgrund 24 der UGPRL wird die Anwendung der Richtlinie überprüft, um sicherzustellen, dass Handelshemmnisse für den Binnenmarkt beseitigt und ein hohes Verbraucherschutzniveau erreicht wurden.

<sup>2</sup> Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates.

<sup>3</sup> Siehe *Europäische Verbraucheragenda*, Maßnahme 3 (Aktualisierung des gemeinschaftlichen Verbraucherschutzes).

<sup>4</sup> Im Rahmen der Konsultation gingen 25 Antworten von Mitgliedstaaten (keine Antwort: Luxemburg und Malta), zwei Antworten von Island und Norwegen und 76 Antworten von Interessenträgern ein, darunter 20 Europäischen Verbraucherzentren, 9 Verbraucherverbänden und 47 Interessenträgern aus der Wirtschaft (unter anderem Handelskammern, Wirtschaftsdachverbände und Einrichtungen zur Selbstkontrolle).

<sup>5</sup> Gemäß Artikel 18 der Richtlinie bewertet dieser Bericht die Funktionsweise von Artikel 3 Absatz 9, der die Anwendung der UGPRL in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Immobilien betrifft.

<sup>6</sup> Siehe *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, durchgeführt von Civic Consulting im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Justiz, 2012, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

Die UGPRL wurde am 11. Mai 2005 angenommen. Sie soll gewährleisten, dass Verbraucher nicht irreführt oder aggressivem Marketing ausgesetzt werden und jede Behauptung eines Gewerbetreibenden in der EU unmissverständlich, korrekt und fundiert ist, so dass Verbraucher ihre Entscheidungen in voller Kenntnis der Sachlage treffen können. Der Grundsatzcharakter der Richtlinie soll gewährleisten, dass der Rechtsrahmen flexibel genug ist, um neuen Verkaufsmethoden, Produkten und Vermarktungstechniken Rechnung zu tragen.

Die Richtlinie erstreckt sich als horizontales Regelwerk auf die Gesamtheit des offline oder online erfolgenden Geschäftsverkehrs zwischen Unternehmen und Kunden („B2C“) und erfasst sowohl Waren als auch Dienstleistungen.

Mit der Richtlinie wird das allgemeine Ziel verfolgt, durch die Beseitigung von Hemmnissen, die aufgrund unterschiedlicher einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über unlautere Geschäftspraktiken bestehen, zur Vollendung des Binnenmarkts beizutragen und ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten.

## **2. UMSETZUNG DER RICHTLINIE**

### **2.1. Zeitplan**

Die Mitgliedsstaaten sollten ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie bis zum 12. Juni 2007 annehmen und veröffentlichen, damit sie auf nationaler Ebene spätestens zum 12. Dezember 2007 in Kraft treten konnten.

Allerdings traten dabei vor allem wegen des sehr breiten Anwendungsbereichs der Richtlinie erhebliche Verzögerungen auf. Die mit der Richtlinie angestrebte und in ihrer Binnenmarktklausel<sup>7</sup> verankerte vollständige Harmonisierung hatte auch zur Folge, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Rechtsvorschriften umfangreich überarbeiten mussten, um sie mit der Richtlinie in Einklang zu bringen.

Nur wenige Mitgliedstaaten<sup>8</sup> haben die Richtlinie fristgerecht umgesetzt. Die letzte Umsetzung erfolgte Ende 2009<sup>9</sup>, während die Mehrzahl der nationalen Maßnahmen im Laufe der Jahre 2008 und 2009 durchgeführt wurde<sup>10</sup>. Von der Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof („EuGH“) eingeleitete Verfahren führten zu Urteilen des EuGH gegen zwei Mitgliedstaaten<sup>11</sup>, während weitere Verfahren aufgrund der späteren Mitteilung der Maßnahmen eingestellt wurden<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Vgl. Artikel 4 der Richtlinie.

<sup>8</sup> Belgien, Irland, Malta, Polen, die Slowakei und Slowenien setzten die Richtlinie bis zum 12. Juni 2007 um.

<sup>9</sup> Spanien.

<sup>10</sup> Auch die drei EWR-Länder Island, Liechtenstein und Norwegen erließen Durchführungsbestimmungen.

<sup>11</sup> Rechtssache C-321/08 – Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Spanien, Urteil vom 23. April 2009, und Rechtssache C-282/08 – Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Großherzogtum Luxemburg, Urteil vom 5. Februar 2009.

<sup>12</sup> Um die Liste der nationalen Umsetzungsmaßnahmen einzusehen, konsultieren Sie bitte die Datenbank zu unlauteren Geschäftspraktiken unter <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> oder klicken Sie auf den Link [http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm).

## 2.2. Umsetzungsansätze in den Mitgliedstaaten und Merkmale des Umsetzungsprozesses

Die technischen Lösungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der UGPRL lassen sich in zwei Hauptkategorien einteilen, und zwar je nachdem, ob in den Mitgliedstaaten zuvor bereits Rechtsvorschriften über unlautere Geschäftspraktiken bestanden oder nicht. Einige Mitgliedstaaten haben die Richtlinie in bestehende Rechtsvorschriften integriert, beispielsweise in Gesetze gegen unlauteren Wettbewerb (Deutschland, Österreich, Dänemark, Spanien), Verbraucherkodizes (Frankreich, Italien, Bulgarien, Tschechische Republik, Malta), Bürgerliche Gesetzbücher (Niederlande) oder andere spezifische Gesetze (Belgien, Finnland und Schweden). Andere wiederum haben die Richtlinie durch die Verabschiedung neuer Ad-hoc-Gesetze fast wörtlich umgesetzt (Vereinigtes Königreich, Portugal, Rumänien, Ungarn, Zypern, Polen, Slowenien, Slowakei, Estland, Irland, Luxemburg, Lettland, Litauen und Griechenland).

## 2.3. Artikel 4 – Binnenmarktklausel

Der als Binnenmarktklausel bekannte Artikel 4 UGPRL bewirkt eine vollständige Harmonisierung und hindert die Mitgliedstaaten daran, von den Vorschriften der Richtlinie abzuweichen. Dies wurde vom EuGH in der Rechtssache “Total Belgium” und im Rahmen weiterer Vorabentscheidungen bestätigt<sup>13</sup>; so gilt nach ständiger Rechtsprechung: *„Mit der Richtlinie werden diese Regeln somit auf Gemeinschaftsebene vollständig harmonisiert. Daher dürfen die Mitgliedstaaten [...] keine strengeren als die in der Richtlinie festgelegten Maßnahmen erlassen, und zwar auch nicht, um ein höheres Verbraucherschutzniveau zu erreichen“*.

Der Aspekt der vollständigen Harmonisierung hat sich als das größte Problem bei der Umsetzung der Richtlinie erwiesen. Die Binnenmarktklausel machte eine erhebliche Anpassung der nationalen Rechtssysteme an die Bestimmungen der Richtlinie erforderlich. Die Mitgliedstaaten mussten ihre nationalen Rechtsvorschriften umfassend überprüfen und Bestimmungen, die mit der Richtlinie unvereinbar waren, aufheben. Diese Bestimmungen betrafen vor allem Verbote bestimmter Geschäftspraktiken, die nicht in Anhang I der Richtlinie („schwarze Liste“ der unter allen Umständen verbotenen Praktiken) aufgeführt sind, insbesondere im Bereich der Verkaufsförderung.

Die Binnenmarktklausel hat zu einer wesentlichen Vereinfachung der Vorschriften über irreführende Werbung und unlautere Geschäftspraktiken im B2C-Geschäftsverkehr in der EU geführt, indem die 27 einzelstaatlichen Regelungen unter Wahrung eines hohen Verbraucherschutzniveaus durch ein einziges Regelwerk ersetzt wurden. Dabei ging es vor allem darum, die spezifischen rechtlichen Hindernisse zu überwinden, die aus der unterschiedlichen Regelung unlauterer Geschäftspraktiken resultierten und für Unternehmen und Verbraucher Kosten, Erschwernisse und Unsicherheit bedeuteten.

---

<sup>13</sup> Verbundene Rechtssachen C-261/07 – VTB-VAB NV / Total Belgium NV und C-299/07 – Galatea BVBA / Sanoma Magazines Belgium NV, Urteil des Gerichtshofs vom 23. April 2009; Rechtssache C-304/08 – Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV gegen Plus Warenhandels-gesellschaft mbH, Urteil vom 14. Januar 2010; Rechtssache C-288/10 – Wamo BVBA / JBC NV und Modemakers Fashion NV, Urteil vom 30. Juni 2011; Rechtssache C-126/11 – INNO NV / Unizo und andere, Beschluss vom 15. Dezember 2011.

## 2.4. Ausnahmen

Artikel 3 Absatz 9 der Richtlinie sieht eine wichtige Einschränkung des vollständigen Harmonisierungscharakters der UGPRL vor: *„Im Zusammenhang mit „Finanzdienstleistungen“ [...] und Immobilien können die Mitgliedstaaten Anforderungen stellen, die im Vergleich zu dem durch diese Richtlinie angeglichenen Bereich restriktiver und strenger sind“*. Für diese beiden Sektoren gilt somit lediglich eine Mindestharmonisierung. In Erwägungsgrund 9 heißt es: *„Für Finanzdienstleistungen und Immobilien sind aufgrund ihrer Komplexität und der ihnen inhärenten ernstesten Risiken detaillierte Anforderungen erforderlich, einschließlich positiver Verpflichtungen für die betreffenden Gewerbetreibenden“*. Folglich können die Mitgliedstaaten in diesen Sektoren Vorschriften einführen, die über die Bestimmungen der Richtlinie hinausgehen, solange sie im Einklang mit anderen EU-Rechtsvorschriften stehen.

Wie nachfolgend erläutert, geht aus der Konsultation hervor, dass es keinen Grund für eine Aufhebung dieser Einschränkung gibt; dies gilt sowohl für Finanzdienstleistungen als auch für Immobilien.

Eine zweite vorübergehende Abweichung vom Grundsatz der vollständigen Harmonisierung gilt für nationale Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Richtlinien, die Klauseln über eine Mindestangleichung enthalten. Gemäß Artikel 3 Absatz 5 können die Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von sechs Jahren bis zum 12. Juni 2013 nationale Vorschriften<sup>14</sup> beibehalten, die restriktiver oder strenger sind als diese Richtlinie und durch die in anderen EU-Rechtsvorschriften enthaltene Klauseln über eine Mindestangleichung umgesetzt werden<sup>15</sup>.

Gemäß Artikel 3 Absatz 6 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission unverzüglich die auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 5 angewandten nationalen Vorschriften mitteilen.

Lediglich fünf Mitgliedstaaten geben an, Vorschriften gemäß Artikel 3 Absatz 5 beibehalten zu haben.<sup>16</sup> Ein Mitgliedstaat<sup>17</sup> hat beispielsweise Vorschriften zum Schutz Minderjähriger in Bezug auf Fernsehwerbung mitgeteilt, mit denen die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste<sup>18</sup> umgesetzt wurde. Ein anderer Mitgliedstaat hat es versäumt, eine restriktive

---

<sup>14</sup> In dem durch die Richtlinie angeglichenen Bereich.

<sup>15</sup> Beispiele für Richtlinien mit Klauseln über eine Mindestangleichung in dem durch die Richtlinie 2005/29/EG angeglichenen Bereich: Richtlinie 98/6/EG über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse, Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, Richtlinie 85/577/EWG betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen, Richtlinie 94/47/EG zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Verträgen über den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an Immobilien sowie Richtlinie 90/314/EWG über Pauschalreisen.

<sup>16</sup> Dänemark, Finnland, Irland, Lettland und Schweden.

<sup>17</sup> Am 10. März 2008 meldete Dänemark die Vorschriften über Fernsehwerbung in § 21 der Verordnung Nr. 1368 vom 15. Dezember 2005 über Werbung und Sponsoring in Rundfunk und Fernsehen. Diese Vorschriften, die unter anderem Beschaffenheit und Preis des beworbenen Produkts sowie die für die Verwendung des Produkts erforderlichen Fähigkeiten betreffen, sind fest im dänischen Recht verankert und besonders auf den Schutz Minderjähriger gerichtet. Durch sie wurde die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Richtlinie 89/552/EWG des Rates, jetzt Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste) umgesetzt.

<sup>18</sup> Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).

Maßnahme zu Haustürgeschäften mitzuteilen.<sup>19</sup> Die zögerliche Bereitschaft zur Aufhebung bestimmter nationaler Maßnahmen (bis zum 12. Juni 2013) mag erklären, warum bisher nur wenige Mitgliedstaaten von Artikel 3 Absatz 5 Gebrauch gemacht haben.

Nach Auffassung der Kommission sollte die Ausnahmeregelung nicht weiter verlängert werden. Zwar haben einige Mitgliedstaaten bereits Bedarf an einer entsprechenden Verlängerung signalisiert, doch kann diesem Bedarf zur Anwendung bestimmter Vorschriften auf nationaler Ebene mit Hilfe anderer EU-Rechtsvorschriften entsprochen werden.

## **2.5. Verhältnis zwischen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und sektoralen EU-Vorschriften**

Die Richtlinie enthält die allgemeinen Rechtsvorschriften über unlautere Geschäftspraktiken im B2C-Geschäftsverkehr. Sie erstreckt sich vorbehaltlich anderweitiger Bestimmungen – wie etwa zu Niederlassungs- oder Genehmigungsbedingungen (vgl. Artikel 3 Absatz 8) – auf sämtliche B2C-Geschäftspraktiken. Kollidieren sektorale Vorschriften mit den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie, so gehen die entsprechenden Bestimmungen der *lex specialis* vor.<sup>20</sup> Oft resultiert so eine Kollision daraus, dass die *lex specialis* ausführlichere vorvertragliche Informationsanforderungen oder strengere Regeln darüber enthält, wie dem Verbraucher Informationen zu vermitteln sind (vgl. Erwägungsgrund 10 der Richtlinie). Das Bestehen sektorspezifischer EU-Vorschriften steht jedoch der Anwendung der Richtlinie nicht entgegen: In diesen Fällen sowie in Bezug auf alle Aspekte, die nicht Gegenstand der *lex specialis* sind, ergänzt die Richtlinie diese sektoralen Vorschriften und füllt etwaige Lücken beim Schutz der Verbraucher vor unlauteren Geschäftspraktiken.<sup>21</sup>

## **2.6. Kontrolle der Umsetzung**

Die aktuelle Analyse lässt in mehreren Mitgliedstaaten Ungenauigkeiten erkennen, die in einigen Fällen Kernaspekte der Richtlinie betreffen. Nach Durchführung umfangreicher Umsetzungskontrollen befinden sich die Kommissionsdienststellen derzeit in einem strukturierten Dialog mit den betroffenen Mitgliedstaaten.

---

<sup>19</sup> Belgien hat seine nationalen Vorschriften über das Verbot von Haustürgeschäften für Produkte mit einem Wert über 250 EUR nicht mitgeteilt. Der EuGH prüft im Rahmen einer anhängigen Klage gegen Belgien, ob diese Maßnahmen mit der Richtlinie vereinbar sind.

<sup>20</sup> Artikel 3 Absatz 4 stellt diesbezüglich klar: „Kollidieren die Bestimmungen dieser Richtlinie mit anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die besondere Aspekte unlauterer Geschäftspraktiken regeln, so gehen die Letzteren vor und sind für diese besonderen Aspekte maßgebend“.

<sup>21</sup> Siehe Leitlinien, S. 18 f. Beispielsweise enthält die Verordnung über Luftverkehrsdienste (Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft) spezifische Vorschriften über bestimmte Preisinformationen, die der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Gemäß Artikel 23 der Verordnung haben Luftfahrtunternehmen neben dem Endpreis, der alle Steuern und Gebühren sowie Zuschläge und Entgelte enthalten muss, eine Aufschlüsselung des Endpreises auszuweisen. Deshalb gelten hinsichtlich der vorvertraglichen Informationen zu Flugpreisen diese spezifischeren Vorschriften. Die Bestimmungen der Richtlinie dienen dem Verbot von Geschäftspraktiken, die zur Täuschung des Durchschnittsverbrauchers geeignet sind (wie etwa Lockangebote und Marketing bei Flugpreisen), und von Praktiken, die ein aggressives Verhalten darstellen (wie etwa belastende oder unverhältnismäßige Hindernisse nichtvertraglicher Art für Verbraucher, die von ihrem vertragsmäßigen Recht auf Kündigung eines Vertrags Gebrauch machen wollen).

### 3. ANWENDUNG DER RICHTLINIE

#### 3.1. Einheitliche Anwendung

##### 3.1.1. Rolle und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Der EuGH hat im Hinblick auf die UGPRL entscheidend dazu beigetragen, dass die EU-Rechtsvorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und angewandt werden. Seine Urteile erwiesen sich als äußerst wertvoll bei der Klärung allgemeiner Fragen zum Verhältnis zwischen Richtlinie und nationalen Rechtsvorschriften sowie spezifischerer Fragen im Zusammenhang mit der Auslegung einiger materiellrechtlicher Bestimmungen der UGPRL. Die Kommission ihrerseits beteiligt sich als „Amicus Curiae“ an Verfahren vor dem EuGH.

Seit 2009 hat der EuGH als Reaktion auf mehrere Vorabentscheidungsersuchen bestätigt, dass die Richtlinie eine vollständige Harmonisierung bewirkt und dass die Mitgliedstaaten keine nationalen Vorschriften beibehalten dürfen, die über die Bestimmungen der Richtlinie hinausgehen.

In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof entschieden, dass die folgenden nationalen Vorschriften nicht mit der Richtlinie vereinbar sind:

##### - Ein generelles Verbot von Kopplungsangeboten:

- Die verbundenen Rechtssachen C-261/07 und C-299/07 (*Total Belgium*, Urteil vom 23. April 2009) betrafen eine Mineralölgesellschaft, die bei jedem Kauf von Kraftstoff kostenlose Pannendienste anbot, und ein Unternehmen, das eine Zeitschrift herausgegeben hatte, die einen Gutschein für ein Wäschegeschäft enthielt;
- Rechtssache C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, Urteil vom 11. März 2010) betraf ein Telekommunikationsunternehmen, das den Abschluss eines Vertrags über die Erbringung von Breitband-Internetdiensten vom Abschluss eines Vertrags für Telefondienste abhängig machte.

##### - Ein generelles Verbot von Geschäftspraktiken, in deren Rahmen die Teilnahme von Verbrauchern an einem Preisausschreiben oder einer Lotterie an die Bedingung gebunden ist, Waren oder Dienstleistungen zu kaufen:

- Rechtssache C-304/08 (*Plus Warenhandels-gesellschaft*, Urteil vom 14. Januar 2010) betraf die Werbekampagne eines Unternehmens, mit der Verbraucher zum Kauf von Waren aufgefordert wurden, um eine bestimmte Anzahl von Bonuspunkten zu erhalten, die ihnen die Teilnahme an nationalen Lottoziehungen ermöglichten.

##### - Ein generelles Verbot von Verkäufen mit Zugaben, das nicht nur auf den Schutz der Verbraucher abzielt, sondern auch andere Ziele verfolgt:

- Rechtssache C-540/08 (*Mediaprint*, Urteil vom 9. November 2010) betraf eine Tageszeitung, die ein Gewinnspiel organisiert hatte, an dem sich die Verbraucher über eine der Zeitung beigefügte Teilnahmekarte beteiligen konnten. In diesem Fall hatte die österreichische Regierung argumentiert, dass die nationale Bestimmung nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie falle, da sie hauptsächlich auf die Aufrechterhaltung der Medienvielfalt in Österreich abziele.

- Ein generelles Verbot der Ankündigung von Preisermäßigungen während bestimmter Zeiten vor den Schlussverkaufszeiten, soweit die betreffende Bestimmung darauf abzielt, die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zu schützen:

- Rechtssache C-288/10 (*Wamo*, Beschluss vom 30. Juni 2011) betraf ein Unternehmen, das an einige seiner Kunden eine Einladung zu einer privaten Verkaufsaktion zwei Wochen vor den Schlussverkaufszeiten versandt hatte.
- Rechtssache C-126/11 (*INNO*, Beschluss vom 15. Dezember 2011) betraf ein Unternehmen, das eine Kundenkarte angeboten hatte, durch die Verbraucher in den Sperrzeiten im Rahmen verschiedener Werbemaßnahmen unter anderem Preisermäßigungen in Anspruch nehmen konnten. In diesem Fall folgte der EuGH der Argumentation des vorlegenden Gerichts und befand, dass eine nationale Vorschrift nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, wenn sie ausschließlich auf die Regelung der Wettbewerbsverhältnisse gerichtet ist.<sup>22</sup>

- Verbot der Ankündigung eines Ausverkaufs ohne vorherige Bewilligung der zuständigen lokalen Verwaltungsbehörde:

- Rechtssache C-206/11 (*Köck*, Urteil vom 17. Januar 2013) betraf einen Gewerbetreibenden in Österreich, der in einer Zeitung den Ausverkauf der Produkte in seinem Geschäft angekündigt hatte, ohne zuvor die gesetzlich vorgeschriebene behördliche Bewilligung beantragt zu haben. Der EuGH befand, dass eine nicht in Anhang I der Richtlinie erfasste Geschäftspraxis nicht allein aufgrund einer fehlenden vorherigen Bewilligung der zuständigen Verwaltungsbehörde und ohne Prüfung der betreffenden Praxis auf ihre Unlauterkeit nach Maßgabe der Artikel 5 bis 9 UGPRL verboten werden kann.

In der Rechtssache C-122/10 (*Ving Sverige*, Urteil vom 12. Mai 2011) stellte der EuGH den in Artikel 2 Buchstabe i definierten Begriff „Aufforderung zum Kauf“ klar. Seiner Auffassung nach liegt beispielsweise eine Aufforderung zum Kauf vor, sobald eine bildhafte Bezugnahme auf das Produkt und den Preis vorliegt, ohne dass ein „Kaufmechanismus“ unmittelbar verfügbar ist. Außerdem befand der EuGH, dass je nach Lage der Dinge die Richtlinie die Verwendung von „ab“-Preisen nicht ausschließt, solange die gemachten Angaben den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Ein Reisebüro, das Urlaubsprodukte anbietet, hatte in einer Tageszeitung für eine Reise geworben und nur spärliche Angaben dazu gemacht. In diesem Fall folgte der EuGH dem Ansatz einer weiten Auslegung des Begriffs „Aufforderung zum Kauf“, wie er in den Leitlinien der Kommissionsdienststellen vertreten wird.<sup>23</sup>

In der Rechtssache C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, Beschluss vom 4. Oktober 2012) führte der EuGH aus, dass eine nationale Regelung, die nicht auf den Schutz der Verbraucher gerichtet ist, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt. Fraglich war in diesem Fall, inwieweit eine belgische Vorschrift, die Gewerbetreibenden die Öffnung ihres Geschäfts an sieben Tagen in der Woche untersagt und sie verpflichtet, wöchentlich einen Schließtag festzulegen, mit der Richtlinie vereinbar ist. Der EuGH vertrat die Auffassung, dass diese

---

<sup>22</sup> „[...] Eine nationale Bestimmung wie die des Ausgangsverfahrens fällt nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, wenn sie im Sinne der Argumentation des vorlegenden Gerichts ausschließlich darauf gerichtet ist, die Wettbewerbsverhältnisse zwischen Gewerbetreibenden zu regeln, und nicht auf den Schutz der Verbraucher abzielt.“ (Rechtssache C-162/11 – INNO, Randnr. 29).

<sup>23</sup> Siehe auch Abschnitt 3.3.4 (Aufforderung zum Kauf und Anforderungen an Preisangaben).

Regelung lediglich dem Schutz der Interessen der im Vertrieb tätigen Arbeitnehmer dient und nicht auf den Verbraucherschutz abzielt.

In der Rechtssache C-428/11 (*Purely Creative und andere*, Urteil vom 18. Oktober 2012) wurde der EuGH zum ersten Mal aufgefordert, eine Bestimmung in Anhang I der Richtlinie auszulegen. Dabei ging es speziell um das Verbot gemäß Ziffer 31, wonach Gewerbetreibende Verbrauchern gegenüber nicht den fälschlichen Eindruck erwecken dürfen, sie hätten bereits einen Preis gewonnen, wenn die Inanspruchnahme des Preises von der Zahlung eines Betrags oder der Übernahme von Kosten abhängig gemacht wird. In England hatten mehrere Unternehmen in Zeitungen und Zeitschriften Postsendungen und Beilagen wie beispielsweise Rubbelkarten verteilt, mit denen den Empfängern mitgeteilt wurde, sie hätten einen Preis gewonnen. Um den Preis in Anspruch zu nehmen, mussten die Gewinner zu einem erhöhten Tarif eine Telefonnummer wählen, eine SMS verschicken oder sich postalisch melden. Nach Auffassung des EuGH sind derartige Praktiken selbst dann unzulässig, wenn die Kosten zu Lasten des Verbrauchers gemessen am Wert des Preises minimal ausfallen (wie bei einer Briefmarke). Dabei sei es unerheblich, ob dem Gewerbetreibenden hierdurch Vorteile entstünden.

Drei weitere Vorabentscheidungsersuchen sind derzeit vor dem EuGH anhängig:

- Rechtssache C-435/11 (*CHS Tour Services*) betrifft die Auslegung von Artikel 5 der Richtlinie insbesondere daraufhin, ob bei der Prüfung eines konkreten Falls, bei dem es um irreführende Handlungen und Unterlassungen geht, das Erfordernis der beruflichen Sorgfaltspflicht (Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie) gesondert geprüft werden muss.
- In der Rechtssache C-265/12 (*Citroën Belux NV*) geht es um die Frage, ob die Richtlinie (insbesondere Artikel 3 Absatz 9) einer belgischen Vorschrift entgegensteht, die Gewerbetreibenden Kopplungsangebote verbietet, sobald mindestens ein Bestandteil eine Finanzdienstleistung ist.
- In der Rechtssache C-281/12 (*Trento Sviluppo Centrale Adriatica*) fragt das vorlegende Gericht, ob die UGPRL für die Feststellung des Vorliegens einer irreführenden Geschäftspraxis vorschreibt, dass über die irreführende Handlung hinaus gesondert zu prüfen ist, ob sich die Geschäftspraxis zur Manipulation der geschäftlichen Entscheidung des Verbrauchers eignet.

### 3.1.2. *Initiativen der Kommission*

Die Kommission hat seit Beginn des Umsetzungsprozesses Maßnahmen ergriffen, um die nationalen Behörden und Gerichte bei der einheitlichen Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie zu unterstützen. Dies ist eine besonders schwierige Aufgabe in einem Bereich, der durch erhebliche Unterschiede bei nationalen Strategien, Vorgehensweisen und Durchsetzungsmethoden gekennzeichnet ist.

### 3.1.3. *Die Leitlinien zur UGPRL*

Im Dezember 2009 gaben die Kommissionsdienststellen Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie<sup>24</sup> heraus, um ein einheitliches Verständnis und eine Konvergenz der Praktiken

---

<sup>24</sup> Leitlinien zur Anwendung/Umsetzung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken (SEK(2009) 1666), Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, 3. Dezember 2009 - [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/files/ucp\\_guidance\\_de.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/files/ucp_guidance_de.pdf).

herbeizuführen. Dieses in 22 Amtssprachen der EU verfügbare Dokument hat dazu beigetragen, die wichtigsten Begriffe und Bestimmungen, die als problematisch empfunden wurden, klarzustellen. Es enthält praktische Beispiele, die veranschaulichen, wie diese Richtlinie funktioniert. Obwohl dieses Dokument keinen formalrechtlichen Status (Rechtsverbindlichkeit) besitzt, wurde es häufig herangezogen, so etwa bei Verfahren vor dem EuGH<sup>25</sup> sowie durch nationale Gerichte und Behörden im Rahmen der Prüfung von Einzelfällen. Die Leitlinien sind als dynamisches Dokument konzipiert, das entsprechend dem zunehmenden Kenntnisstand über unlautere Geschäftspraktiken regelmäßig aktualisiert wird.

#### 3.1.4. Die Rechtsdatenbank zur UGPRL

Im Juli 2011 richtete die Kommission eine Online-Rechtsdatenbank („UGPRL-Datenbank“) ein.<sup>26</sup> Die Entwicklung dieser Datenbank begann im Jahr 2008. Gemeinsam sollen Datenbank und Leitlinien zur einheitlichen Anwendung und angemessenen/wirksamen Durchsetzung der Richtlinie beitragen.

Die Rechtsdatenbank ist sehr umfassend und bietet der Öffentlichkeit einen nutzerfreundlichen Zugang zu Rechtsvorschriften und zur Rechtsprechung der Mitgliedstaaten mit Bezug zur Richtlinie sowie zu anderen nützlichen Unterlagen wie einschlägigen akademischen Arbeiten. Sie umfasst derzeit etwa 330 Artikel zu Rechtsfragen, 400 Einzelfallentscheidungen<sup>27</sup> und 25 sonstige Inhalte (wie Studien oder Leitlinien von nationalen Durchsetzungsbehörden). Die Datenbank ist in Abschnitte unterteilt und lässt sich nach den Artikeln der Richtlinie, Schlüsselwörtern, Rechtsprechung und Rechtsliteratur durchsuchen. Alle Abschnitte sind miteinander verknüpft und ermöglichen auch Vergleiche zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten. Die Länderabschnitte geben stets einen Überblick über die einzelstaatlichen Durchsetzungsmechanismen.

Die Kommission arbeitet nach wie vor an der Weiterentwicklung der UGPRL-Datenbank, die regelmäßig um neue Rechtsprechung, Artikel zu Rechtsfragen und sonstiges Material ergänzt werden soll. Der Gedanke dahinter ist, anschließend durch Zusammenlegung der UGPRL-Datenbank und der Datenbank zum EU-Verbraucherrecht<sup>28</sup> eine neue Verbraucherrechtsdatenbank zu schaffen. Die Kommissionsdienststellen prüfen derzeit die verfügbaren Optionen für eine wirksame Verbindung zwischen der UGPRL-Datenbank und dem E-Justiz-Portal<sup>29</sup>.

### 3.2. Anwendungsbereich der Richtlinie

Die Richtlinie hat einen sehr breiten Anwendungsbereich. Dies ergibt sich aus der Definition des Begriffs „Geschäftspraktiken“ (im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und

<sup>25</sup> Siehe beispielsweise die Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-122/10 *Konsumentombudsmannen KO gegen Ving Sverige AB*, Randnrn. 30 und 40 sowie Fußnote 13.

<sup>26</sup> Siehe <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>. Diese Datenbank stützt sich auf den Beschluss Nr. 1926/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich Verbraucherpolitik (2007-2013), Maßnahme 9: Juristische und technische Gutachten, einschließlich Studien, zur Beobachtung und Bewertung der Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung von Verbraucherrechtsvorschriften, insbesondere der Richtlinie 2005/29/EG. Dies umfasst auch die Entwicklung und Pflege öffentlich zugänglicher, benutzerfreundlicher Datenbanken zur Durchsetzung des Verbraucherrechts der Gemeinschaft.

<sup>27</sup> Die Datenbank enthält derzeit (Stand: Mai 2012) Zusammenfassungen von 158 Verwaltungsentscheidungen und 202 Gerichtsurteilen (darunter 63 Urteile der Obersten Gerichtshöfe der Mitgliedstaaten).

<sup>28</sup> [http://www.eu-consumer-law.org/index\\_de.cfm](http://www.eu-consumer-law.org/index_de.cfm).

<sup>29</sup> <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

Verbrauchern) in Artikel 2 Buchstabe d als „jede Handlung, Unterlassung, Verhaltensweise oder Erklärung, kommerzielle Mitteilung einschließlich Werbung und Marketing eines Gewerbetreibenden, die unmittelbar mit der Absatzförderung, dem Verkauf oder der Lieferung eines Produkts an Verbraucher zusammenhängt“. Als Produkt gilt „jede Ware oder Dienstleistung, einschließlich Immobilien, Rechte und Verpflichtungen“<sup>30</sup>. Die Richtlinie gilt nahezu für den gesamten Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern („B2C“) in allen Sektoren. Außerdem gilt sie nicht nur in der Werbe- oder Vermarktungsphase eines Geschäfts, sondern auch „...während und nach Abschluss eines auf ein Produkt bezogenen Handelsgeschäfts“<sup>31</sup>. Ihr alleiniger Zweck besteht jedoch im Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher gegenüber Maßnahmen, die darauf abzielen oder dazu führen, dass Geschäftspraktiken als unlauter eingestuft werden; andere Belange wie Gesundheits-, Sicherheits- oder Umweltinteressen sind von ihrem Anwendungsbereich ausgeschlossen. Den Mitgliedstaaten steht es frei, den Anwendungsbereich der UGPRL auszuweiten oder im Einklang mit anderen EU-Vorschriften andere Arten von Beziehungen zu regulieren. Sie können auch festlegen, welche Folgen unlautere Praktiken für die Wirksamkeit, das Zustandekommen oder die Wirkungen eines Vertrags haben, da die UGPRL das Vertragsrecht unberührt lässt.<sup>32</sup>

### 3.2.1. Ausweitung über den B2C-Geschäftsverkehr hinaus

Vor allem im Hinblick auf drei Fallkonstellationen wird zunehmend eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie über den B2C-Geschäftsverkehr hinaus gefordert. Vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen sind Geschäftshandlungen zwischen Unternehmen („B2B“) oder zwischen Verbrauchern („C2C“) oder der Verkauf bzw. die Lieferung eines Produkts durch einen Verbraucher an einen Unternehmer („C2B“). Den Mitgliedstaaten steht es zwar frei, diese Beziehungen zu regulieren, doch haben die meisten von ihnen sich dafür entschieden, die Richtlinie unter Beibehaltung ihres ursprünglichen Anwendungsbereichs umzusetzen.

#### Geschäftshandlungen zwischen Unternehmen

Nur vier Mitgliedstaaten wenden derzeit die Richtlinie in gewissem Umfang auch auf B2B-Beziehungen an.<sup>33</sup> Einige Interessenträger haben angeregt, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf EU-Ebene auch auf B2B-Beziehungen auszuweiten, um so den Praktiken betrügerischer Adressbuchfirmen beizukommen, denen vor allem kleine Unternehmen und Freiberufler ausgesetzt sind. Derartige Praktiken sind derzeit durch die Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung verboten. In ihrer jüngsten Mitteilung über die allgemeine Funktionsweise der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Mittel für eine grenzüberschreitende Durchsetzung gestärkt und der derzeitige Rechtsrahmen überprüft werden sollten, um solche Praktiken besser bekämpfen zu können.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Siehe Artikel 2 Absatz 5 der Richtlinie.

<sup>31</sup> Siehe Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie.

<sup>32</sup> Siehe Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie.

<sup>33</sup> Dabei handelt es sich um Deutschland, Österreich, Frankreich und Schweden. Allerdings finden in Deutschland nur Anhang I der Richtlinie („schwarze Liste“) sowie in Frankreich ausschließlich Artikel 6 und Anhang I (jedoch nur die Bestimmungen zu irreführenden Geschäftspraktiken) auf B2B-Beziehungen Anwendung.

<sup>34</sup> Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Schutz von Unternehmen vor irreführenden Vermarktungspraktiken und Gewährleistung der wirksamen

## C2B-Beziehungen

Nationale Durchsetzungsbehörden<sup>35</sup> haben Fälle gemeldet, in denen Verbraucher beim Verkauf von Waren an Gewerbetreibende Opfer unlauterer Geschäftspraktiken wurden. In bestimmten Fällen verkauften beispielsweise Verbraucher ihre Antiquitäten und ihren Schmuck (vor allem Gold) an Händler und wurden dabei durch die Äußerungen der Gewerbetreibenden in Bezug auf die Merkmale und/oder den Wert der Gegenstände irreführt. Nur wenige Mitgliedstaaten<sup>36</sup> sprechen sich für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie aus, der Rest lehnt dies ab. Ein Mitgliedstaat<sup>37</sup>, der den ursprünglichen Anwendungsbereich der Richtlinie beibehalten hat, schlägt eine weite Auslegung der Richtlinie<sup>38</sup> anstelle einer Änderung der Vorschriften auf EU-Ebene vor.

## C2C-Beziehungen

Aufgrund der rasanten Entwicklung von Internet-Plattformen stellt sich die Frage, ob strengere Schutzmaßnahmen in Bezug auf C2C-Geschäftshandlungen ergriffen werden sollten. Die Erfahrung zeigt, dass das Hauptproblem auf Gewerbetreibende zurückzuführen ist, die sich als Verbraucher ausgeben und ihre tatsächlichen Eigenschaften/kommerziellen Absichten verschleiern. Derlei Praktiken sind durch die Richtlinie bereits untersagt und werden in Anhang I Punkt 22 wie folgt definiert: „*Fälschliche Behauptung oder Erweckung des Eindrucks, dass der Händler nicht für die Zwecke seines Handels, Geschäfts, Gewerbes oder Berufs handelt, oder fälschliches Auftreten als Verbraucher*“.<sup>39</sup> Die Verhinderung dieser Praktiken ist somit eher eine Frage der Durchsetzung als der Schließung einer Lücke in der UGPRL.

Anhand der Ergebnisse der Konsultation lässt sich das Fazit ziehen, dass die überwältigende Mehrheit der Mitgliedstaaten und Interessenträger<sup>40</sup> eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie nicht unterstützt, weder auf B2B-Geschäftshandlungen noch auf C2C- oder C2B-Beziehungen. Nach Auffassung der Kommission spricht derzeit nichts für eine entsprechende Ausweitung. Während das B2B-Beziehungen betreffende Problem betrügerischer Adressbuchfirmen im Rahmen der laufenden Überarbeitung der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung angegangen wird, steht es den Mitgliedstaaten für andere Arten von Beziehungen frei, nationalen Besonderheiten und Bedürfnissen durch entsprechende Vorschriften Rechnung zu tragen.

---

*Durchsetzung – Überarbeitung der Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung*, COM(2012) 702 final vom 27. November 2012.

<sup>35</sup> Das „Office of Fair Trading“ im Vereinigten Königreich.

<sup>36</sup> Estland, Irland, Lettland und Rumänien.

<sup>37</sup> Vereinigtes Königreich.

<sup>38</sup> Beispielsweise durch Klarstellung in den Leitlinien der Kommissionsdienststellen.

<sup>39</sup> Siehe auch Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben c und f der Richtlinie.

<sup>40</sup> Einige Mitgliedstaaten (z. B. Italien und Frankreich) und Interessenträger haben erklärt, sie würden eine Ausweitung nur zur Lösung spezifischer Probleme wie der Tätigkeiten betrügerischer Adressbuchfirmen unterstützen. Rumänien ist der Auffassung, dass die Ausweitung auf B2B-Beziehungen zu einem kohärenteren Vorgehen im Hinblick auf Geschäftspraktiken führen würde, die sowohl auf Unternehmen als auch auf Verbraucher abzielen. Die Niederlande möchten den Anwendungsbereich der Richtlinie insoweit ausweiten, wie dies zum Schutz von Unternehmen vor gefälschten Rechnungen erforderlich ist. Deutschland, Österreich und Schweden, die die Bestimmungen der Richtlinie bereits vollständig auch auf B2B-Geschäftshandlungen anwenden, setzen sich dafür ein, dass Unternehmen EU-weit im selben Maß geschützt werden wie Verbraucher.

### 3.2.2. Verkaufsförderung

Die Diskussion über das Thema Verkaufsförderung setzte ein<sup>41</sup>, als der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Verkaufsförderung<sup>42</sup> im Jahr 2006 zurückgezogen wurde, da die Mitgliedstaaten zu keiner Einigung gelangt waren. Der Vorschlag enthielt eine Reihe von Informationsanforderungen, mit denen sichergestellt werden sollte, dass mit der Verkaufsförderung zusammenhängende kommerzielle Mitteilungen transparent sind und interessierte Empfänger alle relevanten Informationen erhalten.

Die UGPRL bietet Schutz vor unfairen Praktiken im Bereich der Verkaufsförderung. Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d dürfen „*der Preis, die Art der Preisberechnung oder das Vorhandensein eines besonderen Preisvorteils*“ die Verbraucher nicht irreführen. Die Verbote in Anhang I heben auf bestimmte absatzfördernde Praktiken wie Lockangebote (Ziffer 5), Sonderangebote (Ziffer 7), Preisausschreiben (Ziffer 19), Preisgewinne oder sonstige Vorteile (Ziffer 31) und die Verwendung von Ausdrücken wie „gratis“, „umsonst“, „kostenfrei“ oder Ähnlichem (Ziffer 20) ab.

In der Rechtssache „Total Belgium“<sup>43</sup> hat der EuGH insbesondere bestätigt, dass die Mitgliedstaaten aufgrund des vollständigen Harmonisierungscharakters der Richtlinie keine nationalen Vorschriften über die Verkaufsförderung beibehalten dürfen, die über die Bestimmungen der Richtlinie hinausgehen.

Einige Mitgliedstaaten und Interessenträger haben argumentiert, dass die plötzliche Aufhebung bestimmter nationaler Vorschriften über die Verkaufsförderung den Schutz der Verbraucher vor irreführenden Werbeverkäufen auf nationaler Ebene beeinträchtigen kann.<sup>44</sup> Sie sind der Auffassung, dass einige der bestehenden strengeren nationalen Vorschriften (wie diejenigen, die sich auf einen „Referenzpreis“ beziehen, um zu bestimmen, ob angekündigte Ermäßigungen wahrheitsgemäß sind) von großem Wert für Verbraucher und Durchsetzungsbehörden sind, obwohl sie heute mit der Richtlinie rechtlich unvereinbar sind.<sup>45</sup>

Aus den Rückmeldungen der Konsultation geht hervor, dass einige Mitgliedstaaten und Interessenträger Änderungen der Rechtsvorschriften in diesem Bereich befürworten, und zwar entweder in Form einer weiteren Regulierung<sup>46</sup> oder durch Ausschluss der Verkaufsförderung aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie.<sup>47</sup> Die restlichen Mitgliedstaaten lehnen eine

---

<sup>41</sup> Siehe beispielsweise parlamentarische Anfragen E-5539/08, E-010017/2010 und E-1704/2011.

<sup>42</sup> KOM(2001) 546 endg. vom 2.10.2001, geänderter Vorschlag KOM(2002) 585 endg. vom 25.10.2002.

<sup>43</sup> Siehe auch Rechtssache C-304/08 *Plus Warenhandelsgesellschaft* (Ersuchen um Vorabentscheidung – Deutschland), Urteil vom 14. Januar 2010; Rechtssache C-540/08 *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag* (Ersuchen um Vorabentscheidung – Österreich), Urteil vom 9. November 2010; Rechtssache C-522/08 *Telekomunikacja Polska* (Ersuchen um Vorabentscheidung – Polen), Urteil vom 11. März 2010.

<sup>44</sup> Nach Ansicht einiger nationaler Durchsetzungsbehörden würde das Fehlen solcher ausführlicher Vorschriften zu Rechtsunsicherheit führen und die Durchsetzung zu aufwändig/ineffizient machen (gemäß UGPRL muss von Fall zu Fall nachgewiesen werden, dass ein Werbeverkauf irreführend ist).

<sup>45</sup> Sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland und Lettland) haben bereits (teilweise) ihre Rechtsvorschriften über die Verkaufsförderung geändert, um der Richtlinie und der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu entsprechen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt behalten 13 Mitgliedstaaten weiterhin strengere Vorschriften als die UGPRL bei, entweder in Bezug auf Preisermäßigungen (Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Lettland, Polen, Portugal und Spanien) oder im Hinblick auf gewerbliche Lotterien (Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Luxemburg und Österreich). Ähnliche Regelungen bestehen in Island und Norwegen.

<sup>46</sup> Belgien, Dänemark, Spanien (und Norwegen).

<sup>47</sup> Deutschland, Frankreich, Irland, Lettland und Spanien.

etwaige weitere Regulierung dieses Bereichs ausdrücklich ab, während sich einige andere<sup>48</sup> von der Kommission genauere Anleitungen zu diesem Thema wünschen würden. Von den anderen Interessenträgern fordern lediglich zwei Vertreter der Wirtschaft<sup>49</sup>, der Europäische Verbraucherverband BEUC, eine nationale Verbraucherorganisation<sup>50</sup> sowie ein europäisches Verbraucherzentrum (ECC)<sup>51</sup> eine weitere Regulierung und betonen, dass das Fehlen ausführlicher Vorschriften Rechtsunsicherheit schafft. Die dänische Handelskammer hingegen unterstützt den Ausschluss der Verkaufsförderung aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie, um den Mitgliedstaaten einen größeren nationalen Handlungsspielraum einzuräumen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass den meisten Bedenken der Mitgliedstaaten und Interessenträger durch Maßnahmen Rechnung getragen werden kann, die auf mehr Rechtssicherheit und die einheitliche Anwendung der Richtlinie in diesem Bereich abzielen. Dies lässt sich unter anderem durch die Weiterentwicklung der Leitlinien erreichen.

Die Kommission wird jedoch die Anwendung der Richtlinie in diesem Bereich weiter genau beobachten und bei Bedarf künftige Legislativmaßnahmen prüfen.

### **3.3. Materielle rechtliche Bestimmungen der Richtlinie**

Dieser Teil des Berichts vermittelt einen Überblick über die materiellrechtlichen Bestimmungen der Richtlinie (insbesondere die Artikel 5 bis 9 und Anhang I) und die wichtigsten Fragen, die sich hinsichtlich ihrer Anwendung in den Mitgliedstaaten ergeben haben.

#### *3.3.1. Der Begriff der beruflichen Sorgfaltspflicht*

Artikel 5 Absatz 2 ist die „Generalklausel“ der Richtlinie, da er unlautere Geschäftspraktiken generell untersagt. Die Bestimmung enthält zwei kumulative Kriterien für die Beurteilung der Frage, ob eine Geschäftspraxis als missbräuchlich anzusehen ist, nämlich ob

- sie den Erfordernissen der beruflichen Sorgfaltspflicht widerspricht
- und sie das wirtschaftliche Verhalten des Durchschnittsverbrauchers wesentlich beeinflusst oder dazu geeignet ist, es wesentlich zu beeinflussen.

Berufliche Sorgfalt definiert sich als *„der Standard an Fachkenntnissen und Sorgfalt, bei denen billigerweise davon ausgegangen werden kann, dass der Gewerbetreibende sie gegenüber dem Verbraucher gemäß den anständigen Marktgepflogenheiten und/oder dem allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben in seinem Tätigkeitsbereich anwendet“*. Dieser Begriff umfasst bereits gefestigte Grundsätze in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten wie „anständige Marktgepflogenheiten“ und „Treu und Glauben“, wobei den normativen Werten, die in speziellen Bereichen unternehmerischer Tätigkeiten gelten, zusätzliche Bedeutung beigemessen wird.

Der Begriff der beruflichen Sorgfaltspflicht wurde in den meisten Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt. Einige wenige Mitgliedstaaten haben stattdessen Begriffe wie

---

<sup>48</sup> Bulgarien, Niederlande, Polen, Slowakei und Vereinigtes Königreich.

<sup>49</sup> Der Europäische Markenverband (AIM) und die Bundesarbeitskammer in Österreich.

<sup>50</sup> CLCV - Consommation Logement Cadre de Vie, Frankreich.

<sup>51</sup> ECC in Irland.

„bewährtes Verfahren“ oder „bewährte Marktpraxis“ beibehalten.<sup>52</sup> Die Kommission steht derzeit in Kontakt mit den betreffenden Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass diese Begriffe nicht zu einer restriktiveren Auslegung als im Sinne der UGPRL zulässig führen.

Einige nationale Durchsetzungsbehörden warfen die Frage auf, ob zur Ahndung von Verstößen eines Gewerbetreibenden gegen die Artikel 6 bis 9 der Richtlinie nachgewiesen werden muss, dass sein Verhalten gegen die berufliche Sorgfaltspflicht verstoßen hat. Die Kommission ist der Auffassung, dass dies nicht notwendig ist und dass die berufliche Sorgfaltspflicht im Falle einer irreführenden Handlung, Unterlassung oder aggressiven Praxis automatisch verletzt wird. Artikel 5 lässt sich vielmehr als eigenständige Bestimmung mit der Funktion eines „Sicherheitsnetzes“ verwenden, um sicherzustellen, dass jegliche unlauteren Praktiken, die nicht unter die restlichen Bestimmungen der Richtlinie fallen, sanktioniert werden können.<sup>53</sup>

Nach einem aktuellen Ersuchen um Vorabentscheidung<sup>54</sup> steht die Entscheidung des EuGH darüber, ob bei der Beurteilung unlauterer Geschäftspraktiken (Artikel 6 bis 9 UGPRL) eine gesonderte Prüfung des Erfordernisses der beruflichen Sorgfalt notwendig ist, noch aus.

### 3.3.2. *Schutz gefährdeter Verbraucher*

Artikel 5 Absatz 3 sieht einen spezifischen Schutz von Verbrauchern vor, die aufgrund von geistigen oder körperlichen Gebrechen, Alter oder Leichtgläubigkeit besonders schutzbedürftig sind, wenn die betreffenden Geschäftspraktiken ihr wirtschaftliches Verhalten in einer für den Gewerbetreibenden vernünftigerweise vorhersehbaren Art und Weise beeinflussen.

Eine besondere Kategorie schutzbedürftiger Verbraucher stellen Kinder dar, die zusätzlichen Schutz durch Anhang I genießen, der unter Ziffer 28 folgende Praxis ausdrücklich verbietet: *„Einbeziehung einer direkten Aufforderung an Kinder in eine Werbung, die beworbenen Produkte zu kaufen oder ihre Eltern oder andere Erwachsene zu überreden, die beworbenen Produkte für sie zu kaufen“.*

Die Rückmeldungen aus der Konsultation ergaben keine Anhaltspunkte für größere Probleme im Hinblick auf schutzbedürftige Verbraucher. Das Vereinigte Königreich fordert zwar keine Überarbeitung der Richtlinie; sollte es jedoch dazu kommen, so könnte seiner Auffassung nach die Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen zum gezielten Schutz älterer Menschen vor bestimmten aggressiven Praktiken sinnvoll sein. Dänemark verweist darauf, dass Kinder häufig aggressiven Praktiken im Bereich der Online-Spiele ausgesetzt sind. Nur zwei Mitgliedstaaten unterstützen weitere Vorschriften zur Verbesserung des vertraglichen

---

<sup>52</sup> Beispielsweise Polen, Dänemark und Schweden.

<sup>53</sup> Exemplarisch hierfür ist ein Fall, in dem eine nationale Durchsetzungsbehörde der Auffassung war, dass die Unterbrechung der Wasserversorgung ohne vorherige Mitteilung den Erfordernissen der beruflichen Sorgfalt entgegensteht. Nach Ansicht der Überwachungsbehörde hätte der Gewerbetreibende angesichts der Relevanz der Wasserversorgung einem höheren Maß an beruflicher Sorgfalt genügen und besondere Maßnahmen vor der Unterbrechung der Wasserversorgung ergreifen müssen. Italienische Wettbewerbsbehörde (AGCM), Entscheidung PS 166 vom 12. März 2009 – *ACEA Distacco forniture d'acqua*.

<sup>54</sup> Rechtssache C 435/11 CHS Tour Services.

Schutzes für Kinder; dieses Thema ist jedoch keines, das im Rahmen dieser Richtlinie behandelt werden kann.<sup>55</sup>

Die Erfahrung und die erhobenen Daten zeigen, dass es weiterer Anstrengungen bedarf, um die Durchsetzung der Richtlinie in Bezug auf gefährdete Verbraucher wie ältere Menschen, Kinder/Jugendliche und andere Gruppen von schutzbedürftigen Bürgern zu verbessern.<sup>56</sup>

Die 2008 von nationalen Behörden im Rahmen der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz durchgeführte Durchforstung von Websites („Sweep“)<sup>57</sup> ergab beispielsweise, dass mehr als die Hälfte der untersuchten Websites besonders auf Kinder und Jugendliche abzielten. Nach 18-monatiger Ermittlungsarbeit auf nationaler Ebene wurden 70 % dieser Websites berichtigt oder geschlossen. Die Ergebnisse der ersten Phase der Ermittlungen von 2012 zu digitalen Inhalten zeigen, dass Minderjährige nach wie vor durch Websites angesprochen werden, deren Betreiber sich offensichtlich nicht an die Verbraucherschutzbestimmungen halten, und dass sie häufig zum Kauf vermeintlich kostenfreier Spiele verleitet werden.<sup>58</sup>

### 3.3.3. Artikel 6 – irreführende Handlungen

Gemäß Artikel 6 der Richtlinie liegt eine irreführende Handlung vor, wenn eine Geschäftspraxis falsche Angaben enthält oder Angaben in täuschender Weise präsentiert und den Durchschnittsverbraucher tatsächlich oder voraussichtlich zu einer Entscheidung veranlasst, die er ansonsten nicht getroffen hätte. Diese Bestimmung wird zusammen mit Artikel 7 über irreführende Unterlassungen bei weitem am häufigsten für nationale Durchsetzungszwecke verwendet.

Das Feedback aus der Konsultation zeigt, dass die Mitgliedstaaten bislang keine besonderen Probleme bei der Anwendung von Artikel 6 hatten. Die von Teilnehmern der Konsultation am häufigsten gemeldeten Praktiken betrafen unwahre Angaben über die wichtigsten Merkmale und/oder den Preis der angebotenen Produkte oder Dienstleistungen in den Bereichen Internet- und Telekommunikationsdienstleistungen (z. B. Breitbandgeschwindigkeit), Finanzdienstleistungen (z. B. Verbraucherkredite, Lebensversicherungen), Tourismus (z. B. Beherbergungsleistungen und Kreditkartengebühren für Hotelreservierung, Teilzeitnutzung und verwandte Produkte), Luftverkehr und E-Commerce.

---

<sup>55</sup> Dänemark und die Niederlande verweisen auf die Verbesserung des Schutzes gefährdeter Verbraucher durch Vorschriften, ohne jedoch spezifische Lösungen/Optionen zu empfehlen.

<sup>56</sup> Wie in der europäischen Verbraucheragenda erläutert, muss sichergestellt sein, dass schutzbedürftige Verbraucher vor den Risiken geschützt werden, die sich aufgrund der Wirtschaftskrise, der Alterung der Bevölkerung sowie der zunehmenden Komplexität der digitalen Märkte – einschließlich etwaiger Schwierigkeiten von Verbrauchern beim Umgang mit dem digitalen Umfeld – ergeben.

<sup>57</sup> Siehe Abschnitt 4 des vorliegenden Berichts („Durchsetzung“).

<sup>58</sup> Die Maßnahme im Jahr 2008 war auf Websites für den Verkauf von Klingeltönen, Hintergrundbildern und sonstigen Mobiltelefondiensten gerichtet. Bei 301 von mehr als 500 geprüften Websites wurden während dieser Aktion schwerwiegende Verstöße gegen das EU-Verbraucherrecht festgestellt. Mehr als die Hälfte dieser Websites zielten besonders auf Kinder und Jugendliche ab. Die drei wichtigsten festgestellten Probleme waren: unklare Preisgestaltung, unvollständige Angaben und irreführende Werbung (insbesondere wurden Klingeltöne fälschlicherweise als „kostenfrei“ beworben, obwohl der Verbraucher tatsächlich ein kostenpflichtiges Abonnement abschließen musste). Die Ergebnisse der ersten Phase der Ermittlungen von 2012 zu digitalen Inhalten sind abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital\\_content/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm).

Ein aktuelles Beispiel für die Anwendung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe g (wonach es Gewerbetreibenden untersagt ist, Verbraucher über ihre anderweitig verbrieften Rechte irrezuführen) ist besonders interessant, da es sich um eine Praxis mit EU-weiten Auswirkungen handelt. Einem führenden Anbieter von elektronischen Geräten wurde von einer nationalen Durchsetzungsbehörde eine Geldstrafe auferlegt, weil er Verbrauchern eine kostenpflichtige Herstellergarantie einschließlich Dienstleistungen angeboten hatte, die ihnen gesetzlich bereits kostenfrei zustanden.<sup>59</sup>

Der Schutz gemäß Artikel 6 ist umfassend und wurde beispielsweise selbst bei politisch sensiblen handelsbezogenen Fragen geltend gemacht, so z. B. im Fall von Produkten, die aus Gebieten eingeführt wurden, deren nationale Souveränität umstritten ist, bei denen die Gefahr besteht, dass die Verbraucher unter Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b über die tatsächliche geografische oder kommerzielle Herkunft des Produkts getäuscht werden.

Ein Industrieverband<sup>60</sup> warf die Frage auf, inwieweit sich Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a dazu eignen, nachgeahmte Verpackungen zu sanktionieren. Bei dieser Praxis wird die Verpackung eines Produkts (oder dessen Aufmachung oder Ausstattung) so gestaltet, dass sie generell wie eine bekannte konkurrierende Marke aussieht und wirkt. Die Nachahmung von Verpackungen ist von Fälschungen zu unterscheiden, da sie üblicherweise nicht das Kopieren von Marken umfasst. Das Problem betrifft Länder, in denen die Rechtsmittel gegen unlauteren Wettbewerb offensichtlich unzureichend sind und Mitbewerber die UGPRL als Option zur Einleitung rechtlicher Schritte ansehen. Die Kommissionsdienststellen haben sich mit dieser Frage bereits in den Leitlinien von 2009 auseinandergesetzt. Die Kommission wird diesbezüglich strengere Durchsetzungsmaßnahmen unterstützen, wenn Verbraucher von den betreffenden Praktiken irreführt werden.

#### 3.3.4. Artikel 7 Absatz 4 – Aufforderung zum Kauf und Anforderungen an Preisangaben

Gewerbetreibende können frei entscheiden, ob sie in ihrer Werbung den Preis angeben. Allerdings gilt jede kommerzielle Kommunikation mit Preisangabe als „Aufforderung zum Kauf“ gemäß der Richtlinie<sup>61</sup>; in diesem Fall sind Gewerbetreibende nach Artikel 7 Absatz 4 verpflichtet, zahlreichen besonderen Informationsanforderungen zu entsprechen.

Die Aufforderung zum Kauf ist ein kritischer Moment bei der Entscheidungsfindung des Verbrauchers und – auch im Internet – eine typische Art der Werbung und des Anbietens von Produkten und Dienstleistungen an Verbraucher. Ihrem Wesen nach handelt es sich um eine unmittelbare Form der Absatzförderung, die bei Verbrauchern eine impulsivere Reaktion auslöst und sie somit höheren Risiken aussetzt. Mit der Bestimmung in Artikel 7 Absatz 4 soll daher sichergestellt werden, dass Gewerbetreibende bei der Unterbreitung von kommerziellen

<sup>59</sup> Entscheidung PS7256 der italienischen Wettbewerbsbehörde (AGCM) – *Comet-Apple Prodotti in Garanzia*, Provvedimento n. 23193, 27. Dezember 2011 – Das Unternehmen, gegen das ermittelt wurde, hatte eine Herstellergarantie angeboten, die Dienstleistungen beinhaltet, die den Verbrauchern gemäß der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter bereits zustanden (d. h. zwei Jahre rechtmäßige Garantie gegenüber dem Verkäufer für Vertragswidrigkeiten). Die Kommission unterstützte die Bemühungen der Verbraucherverbände, indem sie die Sache gegenüber den nationalen Durchsetzungsbehörden ansprach, die dem Netz für Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC-Netz) angehören, und alle für Verbraucherfragen zuständigen EU-Minister anscrieb (Schreiben von Vizepräsidentin Reding vom 21. September 2012), um bei einem in verschiedenen Mitgliedstaaten wiederholt auftretenden Problem ein koordiniertes Vorgehen bei der Durchsetzung zu gewährleisten.

<sup>60</sup> AIM (Europäischer Markenverband).

<sup>61</sup> Siehe Artikel 2 Buchstabe i UGPRL.

Angeboten an Verbraucher gleichzeitig auf verständliche und eindeutige Weise genügend Daten zur Verfügung stellen und die Verbraucher nicht durch Vorenthaltung wichtiger Informationen irreführen. Diese Anforderungen betreffen die wichtigsten Merkmale des Produkts, die Anschrift des Gewerbetreibenden, den Gesamtpreis, die Zahlungs-, Liefer- und Leistungsbedingungen, das Verfahren zum Umgang mit Beschwerden sowie gegebenenfalls das Bestehen eines Rücktritts- oder Widerrufsrechts. Sie sind im Zusammenhang mit den in der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher<sup>62</sup> und in Artikel 5 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr<sup>63</sup> enthaltenen Informationsanforderungen zu verstehen.

Die Kommissionsdienststellen plädieren in den Leitlinien für eine weite Auslegung des Begriffs der Aufforderung zum Kauf mit einer flexiblen und angemessenen Anwendung der Informationsanforderungen. Allerdings bleiben sie bei ihrer Auffassung, dass kein „Kaufmechanismus“ (z. B. die Möglichkeit zur Tätigkeit einer Online-Buchung) erforderlich ist, damit die Informationsanforderungen greifen.<sup>64</sup>

Der EuGH schloss sich in einer Vorabentscheidung<sup>65</sup> diesem Ansatz an und bestätigte, dass *„eine Aufforderung zum Kauf vorliegt, [...] ohne dass die kommerzielle Kommunikation auch eine tatsächliche Möglichkeit bieten muss, das Produkt zu kaufen, oder dass sie im Zusammenhang mit einer solchen Möglichkeit steht“*. Streitparteien waren der schwedische Verbraucherombudsman und ein Reisebüro (Ving), das in Schweden unter anderem über das Internet Urlaubsprodukte verkauft. In Beantwortung der Frage, ob Ving die wesentlichen Merkmale des Produkts in dem für das Medium und das Produkt angemessenen Umgang angegeben habe, befand der EuGH, dass *„eine Bezugnahme auf das Produkt in Wort oder Bild erlaubt, die Voraussetzung der Angabe der Merkmale des Produkts zu erfüllen“*, wobei die Prüfung im Einzelfall Sache des Gerichts sei, und dass ein Verweis auf die Website des Gewerbetreibenden unter bestimmten Umständen zulässig ist, um bestimmte Informationen zu den maßgeblichen Merkmalen des Produkts bereitzustellen.

Nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe c UGPRL muss der Gewerbetreibende den (endgültigen) Preis einschließlich aller Steuern und Abgaben oder in den Fällen, in denen der Preis vernünftigerweise nicht im Voraus berechnet werden kann, die Art der Preisberechnung angeben. Im Fall *Ving Sverige* entschied der EuGH, dass es nicht per se als Verstoß gegen die Richtlinie angesehen werden kann, wenn in einer Aufforderung zum Kauf nur ein „ab“-Preis

<sup>62</sup> Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

<sup>63</sup> Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“).

<sup>64</sup> Interessenträger hatten in der Umsetzungsphase der Richtlinie anfangs vor allem Bedenken, dass eine starre („checklistenartige“) Anwendung dieser Anforderungen zu einer unverhältnismäßigen Belastung für Gewerbetreibende und Werbende führen würde. Da die Aufforderung zum Kauf ein neues Konzept darstellte, war beispielsweise nicht klar, in welchem Umfang die Darstellung der „wesentlichen Merkmale“ hinsichtlich des verwendeten Werbemediums und des betroffenen Produkts als angemessen anzusehen ist (vgl. Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a). Der Weltverband der werbenden Wirtschaft (WFA) setzte sich daher dafür ein, dass die Anwendung der Informationsanforderungen nur dann eingeschränkt werden sollte, wenn dem Verbraucher zusammen mit der Aufforderung zum Kauf ein „Kaufmechanismus“ zur Verfügung gestellt wird.

<sup>65</sup> Rechtssache C-122/10, Konsumentombudsmannen gegen Ving Sverige AB, Urteil vom 12. Mai 2011.

angegeben wird, sofern der „ab“-Preis<sup>66</sup> in Anbetracht aller Fakten und Umstände des Einzelfalls einschließlich der Beschaffenheit und Merkmale des Produkts und des verwendeten Kommunikationsmedium den Verbraucher nicht daran hindert, eine informierte geschäftliche Entscheidung zu treffen.

Die Verordnung über Luftverkehrsdienste von 2008<sup>67</sup> ergänzte die UGPRL, indem eine Reihe von Bestimmungen hinzugefügt wurden, die gewährleisten sollen, dass der Preis von Flugtickets während des Buchungsprozesses und in der Werbung transparent ist. Insbesondere besagt die Verordnung: *„Der zu zahlende Endpreis ist stets auszuweisen und muss den anwendbaren Flugpreis beziehungsweise die anwendbare Luftfrachtrate sowie alle anwendbaren Steuern und Gebühren, Zuschläge und Entgelte, die unvermeidbar und zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vorhersehbar sind, einschließen.“* Die unlängst angenommene Richtlinie über die Rechte der Verbraucher<sup>68</sup> enthält Bestimmungen über Preise und Gebühren, die auch auf den Luftverkehrssektor Anwendung finden.

Trotz des allgemeinen Konsenses darüber, dass der beworbene Preis von Anfang an<sup>69</sup> alle geltenden Gebühren und Entgelte enthalten sollte, lassen die Rückmeldungen mehrerer Interessenträger<sup>70</sup> darauf schließen, dass die Preisanforderungen bei Aufforderungen zum Kauf häufig vernachlässigt werden.

Im Jahr 2007 bildeten Websites, auf denen Flugtickets verkauft werden, den Schwerpunkt des ersten „Sweep“ im Rahmen der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz. Behörden von 15 Mitgliedstaaten und Norwegen untersuchen 386 Websites, von denen 145 Unregelmäßigkeiten aufwiesen. Bei den drei wichtigsten festgestellten Problemen handelte es sich um irreführende Preisangaben, fehlende Informationen über die Verfügbarkeit von Angeboten und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Gestaltung von Vertragsklauseln.

Der aktuellen Studie „Price Transparency in the air transport sector“<sup>71</sup> zufolge geben viele Luftfahrtunternehmen den Preis ohne Steuern, Gebühren und Entgelte an, während viele Gebühren hinzufügen, die de facto unvermeidbar sind (beispielsweise sind Zahlungsmittel nur dann kostenfrei, wenn die Kreditkarte der Fluggesellschaft verwendet wird) und trotzdem als „optional“ angegeben werden. Das Problem wirkt sich besonders nachteilig in der Phase aus, in der Verbraucher Preise vergleichen, um eine informierte Entscheidung zu treffen.<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Der niedrigste Preis, zu dem beworbene Produkte oder Produktkategorien erworben werden können, wenn die beworbenen Produkte/Produktkategorien auch zu nicht angegebenen Preisen angeboten werden (z. B. „ab 100 EUR“ erhältliche Flugtickets nach Paris).

<sup>67</sup> Siehe insbesondere Artikel 23 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung).

<sup>68</sup> Siehe insbesondere Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c sowie die Artikel 19 und 22 der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher.

<sup>69</sup> Ab dem Zeitpunkt, zu dem ein Gewerbetreibender eine „Aufforderung zum Kauf“ im Sinne von Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie tätigt.

<sup>70</sup> 8 Verbraucherverbände, 11 Europäische Verbraucherzentren und 10 Wirtschaftsverbände meldeten Probleme bei Preisangaben.

<sup>71</sup> Die im Auftrag der Europäischen Kommission von Steer Davies Gleave durchgeführte Studie „Price Transparency in the air transport sector“ (2011) prüfte, inwieweit Websites den Informationsanforderungen von fünf EU-Rechtsakten – unter anderem der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken – entsprechen. Fazit der Studie ist, dass anstelle einer Änderung der bestehenden Rechtsvorschriften eher deren Durchsetzung verbessert werden sollte.

<sup>72</sup> Eine Studie der britischen Wettbewerbsbehörde OFT mit dem Titel „Advertising of Prices“ ging der Frage nach, ob die Art der Preisdarstellung die Entscheidung der Verbraucher und die

Behörden in mindestens zwei Mitgliedstaaten haben unlängst Durchsetzungsmaßnahmen gegen zahlreiche Fluggesellschaften ergriffen, um zu verhindern, dass sie Verbrauchern Preise nach Komponenten getrennt präsentieren („fragmentierte“ Preisgestaltung) oder den vollen Kaufpreis erst am Ende des Buchungsvorgangs offenlegen („scheibchenweise“ Offenlegung des Preises). Die Untersuchungen konzentrierten sich auf Kredit- und Debitkartenaufschläge: Infolgedessen erklärten sich im Vereinigten Königreich<sup>73</sup> 12 Fluggesellschaften bereit, Debitkartenaufschläge in den angegebenen Gesamtpreis zu integrieren und zu gewährleisten, dass Aufschläge für die Kreditkartenzahlung bei der Online-Buchung leicht zu finden sind; in Italien wurden gegen sechs Fluggesellschaften Sanktionen verhängt, woraufhin sich diese bereit erklärten, diese Aufschläge bis Ende 2012 in den beworbenen Preis einzubauen.<sup>74</sup>

Die vorliegenden Anhaltspunkte zeigen, dass die wiederholte Verwendung unangemessener Preisangaben in Aufforderungen zum Kauf nicht aus einer Lücke im derzeitigen EU-Rechtsrahmen resultiert<sup>75</sup>, der demnächst noch strenger wird; vielmehr hat sich gezeigt, dass die nationalen Behörden Schwierigkeiten haben, auf solche Verstöße zu reagieren, wenn der Gewerbetreibende seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat, wie dies bei den anderen unlauteren Praktiken der Fall ist. Verbesserungen in diesem Bereich könnten erzielt werden, wenn sich die Kommission bei der Intensivierung nationaler Durchsetzungsmaßnahmen und der Förderung einer engeren Zusammenarbeit bei der grenzübergreifenden Durchsetzung

---

Verbraucherwohlfahrt beeinträchtigt. Die Ergebnisse zeigten, dass die „scheibchenweise“ Offenlegung von Preisen – d. h. wenn die Verbraucher zunächst nur einen Teil des vollen Kaufpreises sehen und Preisauflagen nach und nach im Kaufprozess durchsickern – für den größten durchschnittlichen Wohlfahrtsverlust in Höhe von bis zu 15 % verantwortlich war. OFT (2010), Advertising of prices, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/>.

<sup>73</sup> Aktenzeichen: Airline payment surcharges - CRE-E/27017, Juli 2012 - <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>.

<sup>74</sup> Siehe Provedimenti Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (Jahre 2011-2012): PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 und PS/7383 - <http://www.agcm.it/consumatore.html>.

<sup>75</sup> Die Kommission kommt in ihren Schlussfolgerungen über die Umsetzung der im Jahr 2006 angenommenen Richtlinie über Preisangaben zu dem Schluss, dass die Richtlinie keinen Anlass zu größeren Umsetzungsschwierigkeiten in den Mitgliedstaaten gab und generell zur Verbesserung des Verbraucherschutzes beigetragen hat. Im Frühjahr 2012 fand unter den Mitgliedstaaten eine neuere Konsultation statt, um die Kommission bei der Bewertung der Wirksamkeit dieser heutigen Richtlinie zu unterstützen. Die Ergebnisse zeigten, dass die Mitgliedstaaten (i) sich keiner grenzüberschreitenden Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie (die keine große grenzüberschreitende Dimension hat) bewusst sind, (ii) die in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen umfassend nutzen (z. B. die Ausnahme für Dienstleistungen, Versteigerungen und Verkäufe von Kunstgegenständen und Antiquitäten sowie die befristete Ausnahmeregelung für die Anwendung der Richtlinie auf kleine Unternehmen) und (iii) eine Mindestharmonisierung in diesem Bereich unterstützen (mehr als 10 Mitgliedstaaten haben nationale Rechtsvorschriften erlassen oder beibehalten, die bei Preisangaben ein höheres Verbraucherschutzniveau bieten). Die große Mehrzahl der Mitgliedstaaten gab an, regelmäßige und systematische Kontrollen auf dem Markt durchzuführen und auf nationaler Ebene über wirksame Sanktionen (in Form von Geldbußen) für Verstöße gegen diese Richtlinie zu verfügen. Eventuell sind weitere Untersuchungen in diesem Zusammenhang erforderlich.

stärker einbringen würde.<sup>76</sup> Die Ergebnisse der Konsultation bestätigen, dass derzeit keine Notwendigkeit besteht, Regulierungsmaßnahmen in Erwägung zu ziehen.<sup>77</sup>

### 3.3.5. Artikel 8 und 9 – aggressive Geschäftspraktiken

Neu ist, dass die Richtlinie den Begriff der aggressiven Geschäftspraktiken auf EU-Ebene harmonisiert. Diese Praktiken sind in den Artikeln 8 und 9 UGPRL geregelt, die Gewerbetreibende daran hindern, Verkaufstechniken anzuwenden, die die Entscheidungsfreiheit des Verbrauchers beeinträchtigen und damit ihr wirtschaftliches Verhalten beeinflussen.

Aggressive Geschäftspraktiken im Sinne der Richtlinie sind solche, bei denen auf das Mittel der Belästigung, der Nötigung, der Anwendung körperlicher Gewalt oder der unzulässigen Beeinflussung zurückgegriffen wird. Dabei kann es sich um Verhaltenweisen in der Vermarktungsphase handeln wie auch um Praktiken, die während oder nach Abschluss eines Handelsgeschäfts erfolgen.

Aggressive Praktiken sind bereits im nationalen Recht – etwa im Vertrags- und Strafrecht – geregelt. Die Richtlinie bietet zusätzlichen Schutz, der durch behördliche Durchsetzungsmittel aktiviert werden kann, ohne dass notwendigerweise ein straf- oder zivilrechtliches Verfahren eingeleitet werden muss.

Die in Artikel 9 Buchstaben c, d und e geregelten Verhaltensweisen sind dabei besonders relevant. Artikel 9 Buchstabe c verbietet Praktiken, die eine unzulässige Beeinflussung des Verbrauchers darstellen, wie etwa die Ausnutzung durch den Gewerbetreibenden von konkreten Unglückssituationen oder Umständen, deren sich der Gewerbetreibende bewusst ist, um die Entscheidung des Verbrauchers in Bezug auf das Produkt zu beeinflussen. Artikel 9 Buchstabe d verbietet unverhältnismäßige Hindernisse nichtvertraglicher Art, mit denen der Gewerbetreibende den Verbraucher an der Ausübung seiner vertraglichen Rechte zu hindern sucht, wozu auch das Recht gehört, den Vertrag zu kündigen oder zu einem anderen Produkt oder einem anderen Gewerbetreibenden zu wechseln. Artikel 9 Buchstabe e erstreckt sich auf Drohungen mit rechtlich unzulässigen Handlungen.

Artikel 9 Buchstabe d hat sich besonders bei nichtvertraglichen Hindernissen für einen Wechsel in den Bereichen Telekommunikation und Energie äußerst bewährt. Es wurde von Fällen berichtet, in denen beispielsweise Telekommunikationsbetreiber den Wechsel von Verbrauchern zu anderen Anbietern unzulässig hinauszögerten<sup>78</sup> oder Energieversorger Verbrauchern die Ausübung ihres Widerrufsrechts erschwerten<sup>79</sup>.

Die von Mitgliedstaaten und Interessenträgern im Rahmen der Konsultation mitgeteilten aggressiven Geschäftspraktiken treten in erster Linie bei Haustürgeschäften oder anderen

<sup>76</sup> Frankreich und Italien beispielsweise haben im Rahmen ihrer Arbeitsdialoge mit der Kommission mitgeteilt, dass Ersuchen um Zusammenarbeit zu Fragen der Preisbildung in mindestens einem Fall durch Mitgliedstaaten (z. B. Irland im Luftverkehrssektor) abgelehnt wurden, deren Ansicht nach die betreffenden Praktiken nicht geeignet sind, die „Kollektivinteressen der Verbraucher“ zu schädigen, was gemäß der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zutreffen muss.

<sup>77</sup> Nur sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Finnland, Irland, Litauen, Rumänien und die Niederlande) sowie Island und Norwegen unterstützen weitere Vorschriften im Bereich der Preisanforderungen, jedoch aus unterschiedlichen Gründen (z. B. um klarzustellen, wann eine Preisangabe „wesentlich“ ist, und um sicherzustellen, dass der Preis je Einheit in der Werbung angegeben wird).

<sup>78</sup> Italien, AGCM, 2009, PS1270 - Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756.

<sup>79</sup> Italien, AGCM, 2008, PS91 – Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829.

außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossenen Handelsgeschäften auf. Europäische Verbraucherzentren, die sich mit zahlreichen individuellen Beschwerden befassen, haben es häufig im Teilzeitnutzungssektor (Holiday Clubs und ähnliche Praktiken<sup>80</sup>) und in geringerem Maße auch beim außerhalb von Geschäftsräumen erfolgenden Verkauf von Verbrauchsgütern (z. B. Möbel, elektronische Geräte, Gesundheits- oder Nahrungsprodukte) mit aggressiven Praktiken zu tun.

Ergänzend zu den allgemeinen Bestimmungen von Artikel 8 und 9 über aggressive Praktiken enthält die „schwarze Liste“ acht spezifische aggressive Praktiken, die unter allen Umständen untersagt sind.<sup>81</sup>

### 3.3.6. Anhang I – „schwarze Liste“ verbotener Praktiken

Anhang I der Richtlinie enthält eine Liste von Geschäftspraktiken, die unter allen Umständen als unlauter gelten und daher verboten sind. Die Liste wurde erstellt, um Praktiken zu verhindern, die aus Erfahrung als unlauter gelten, und um Durchsetzungsbehörden, Gewerbetreibende, Angehörige der Werbebranche sowie Kunden in die Lage zu versetzen, solche Praktiken zu identifizieren, damit größere Rechtssicherheit herrscht.

Gemäß Erwägungsgrund 17 der Richtlinie handelt es sich hierbei um die einzigen Geschäftspraktiken, die ohne eine Beurteilung des Einzelfalls anhand der Bestimmungen der Artikel 5 bis 9 als unlauter gelten können. Kann also nachgewiesen werden, dass der Gewerbetreibende die Praxis tatsächlich angewendet hat, müssen die nationalen Durchsetzungsbehörden nicht prüfen, ob eine wesentliche Beeinträchtigung vorliegt (d. h. ob die Praxis das wirtschaftliche Verhalten des Durchschnittsverbrauchers beeinflusst), um Maßnahmen zu ergreifen und die Praxis zu verbieten oder zu ahnden.

Die Anwendung der Richtlinie belegt, dass sich die „schwarze Liste“ als ein nützliches Instrument für die Durchsetzungsbehörden erwiesen hat.

Auf folgende Bestimmungen der „schwarzen Liste“ wurde am häufigsten zurückgegriffen:

Ziffer 5 zu Lockangeboten und Ziffer 6 zur „bait-and-switch“-Technik: Diese Bestimmungen hindern Gewerbetreibende daran, Produkte und Dienstleistungen zu besonders attraktiven Bedingungen anzubieten, um dadurch Verbraucher auf ihre Website oder in ihr Geschäft zu locken oder ihnen ein anderes Produkt zu verkaufen. Diese Bestimmung wurde beispielsweise im Luftverkehrssektor verwendet, um Unternehmen daran zu hindern, mit Bedingungen zu werben, die sie gemessen am Umfang der eingesetzten Werbung lediglich einer unangemessen niedrigen Zahl von Verbrauchern garantieren könnten.

Ziffer 10: Diese Bestimmung verbietet, dass den Verbrauchern gesetzlich zugestandene Rechte als Besonderheit des Angebots des Gewerbetreibenden präsentiert werden. Dieses Verbot ist besonders hilfreich in Fällen, in denen Gewerbetreibende die gesetzliche Garantie für Vertragswidrigkeiten als Mehrwert ihres Produkts darstellen.

Ziffer 20: Diese Bestimmung untersagt es Gewerbetreibenden, ein Produkt als „gratis“, „umsonst“, „kostenfrei“ oder ähnlich zu beschreiben, wenn dies nicht zutrifft. Mit ihr wurde auf eine häufige Praxis reagiert, die hauptsächlich auf gefährdete Verbraucher (Jugendliche)

<sup>80</sup> Den der Kommission vorliegenden Daten zufolge werden Verbraucher auf verschiedenste Weise unter Druck gesetzt, um einen Vertrag zu schließen.

<sup>81</sup> UGPRL, Anhang I, Ziffern 24-31.

abzielt: Auf Websites werden Klingeltöne für Handys „gratis“ angeboten, während Verbraucher in Wirklichkeit ein Abonnement abschließen.<sup>82</sup> Die Kommissionsdienststellen haben die Anwendung dieser Bestimmung auf Kopplungsangebote (z. B. „Kaufen Sie zwei Packungen zum Preis von einer“) in den Leitlinien erläutert.

Ziffer 17: Diese Bestimmung über eine *„falsche Behauptung, ein Produkt könne Krankheiten, Funktionsstörungen oder Missbildungen heilen“*, wurde in Verbindung mit Artikel 6 UGPRL verwendet, um beispielsweise unlauteren Praktiken bei Kosmetika Einhalt zu gebieten.

Ziffer 31: Diese Bestimmung verbietet das *„Erwecken des fälschlichen Eindrucks, der Verbraucher habe bereits einen Preis gewonnen, werde [...] einen Preis oder einen sonstigen Vorteil gewinnen, obwohl [...] es in Wirklichkeit keinen Preis [...] gibt, oder [...] die Inanspruchnahme des Preises [...] von der Zahlung eines Betrags oder der Übernahme von Kosten durch den Verbraucher abhängig gemacht wird“*. Unter Rückgriff auf diese Bestimmung wurden Praktiken – darunter auch regelrechte Betrugsfälle – untersagt, die Verbraucher zur Zahlung erheblicher Beträge veranlassten, um einen Preis zu erhalten, den es entweder nicht gab oder dessen Wert geringer als die gezahlten Beträge war. Die Durchsetzungsbehörden waren sich uneinig über die Auslegung des Aspekts der *„Zahlung eines Betrags oder der Übernahme von Kosten durch den Verbraucher“*; insbesondere wurde erörtert, ob ein Verstoß gegen die Richtlinie vorliegt, wenn der Verbraucher einen Anruf zum üblichen Ortstarif tätigen oder eine Briefmarke kaufen muss, um den Preis in Anspruch zu nehmen. Der EuGH urteilte in dieser Angelegenheit, dass Verbrauchern selbst minimale Kosten (wie im Fall einer Briefmarke) nicht auferlegt werden dürfen.<sup>83</sup>

Ein Wirtschaftsverband<sup>84</sup>, der verschiedene im Direktvertrieb tätige Wirtschaftsteilnehmer vertritt, meint, die Harmonisierung der Vorschriften über Schneeballsysteme gemäß Anhang I Ziffer 14 sei angemessen und habe sich als sehr vorteilhaft erwiesen. Sie ermögliche als eine Art „Universallösung“ die Einführung eines einzigen Geschäftsmodells, das EU-weit gültig sein könnte. Der andere führende Direktvertriebsverband<sup>85</sup> ist ähnlicher Ansicht und hält den bestehenden Rechtsrahmen für vollständig. Ein im Direktvertrieb tätiges Unternehmen äußerte den Kommissionsdienststellen gegenüber den Vorschlag, dass im Zusammenhang mit Schneeballsystemen nicht zwischen Verbrauchern und Unternehmen unterschieden werden sollte und dass die Mitgliedstaaten ermutigt werden sollten, die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Anhang I (Ziffer 14) der UGPRL mutatis mutandis auf Schneeballsysteme im B2B-Geschäftsverkehr anzuwenden. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass eine weitere Harmonisierung bei Schneeballsystemen derzeit nicht erforderlich ist.<sup>86</sup>

Ausgehend von den Erfahrungen der Durchsetzungsbehörden und den Rückmeldungen aus der Konsultation ist zum jetzigen Zeitpunkt eine Änderung der „schwarzen Liste“ nicht erforderlich. Es wurden keine neuen Praktiken identifiziert, die von der Richtlinie nicht erfasst werden. Allerdings sollte sichergestellt werden, dass die Kriterien und Begriffe in

---

<sup>82</sup> Bei den 2008 durchgeführten Ermittlungen in Bezug auf spezifische Websites zum Verkauf von Klingeltönen, Hintergrundbildern und anderen Mobiltelefondiensten wurden bei 301 von mehr als 500 kontrollierten Websites schwerwiegende Verstöße gegen das EU-Verbraucherrecht festgestellt, darunter auch Verstöße gegen Anhang I Ziffer 20. Siehe Abschnitt 3.3.2. zu gefährdeten Verbrauchern.

<sup>83</sup> Rechtssache C-428/11 *Purely Creative u.a.* - vgl. hierzu Abschnitt 3.1.1. dieses Berichts.

<sup>84</sup> SELDIA – The European Direct Selling Association.

<sup>85</sup> DSE – Direct Selling Europe.

<sup>86</sup> Von Verbraucherverbänden oder sonstigen Interessenträgern wurden keine Bedenken in Bezug auf Anhang I Ziffer 14 geäußert.

Anhang I beispielsweise durch die Erweiterung der Leitlinien und der UGPRL-Datenbank einheitlich ausgelegt werden.

### **3.4. ANWENDUNG DER RICHTLINIE AUF SPEZIFISCHE SEKTOREN UND GESCHÄFTSPRAKTIKEN**

#### *3.4.1. Umweltaussagen*

Mit sogenannten „Umweltaussagen“ wird (im Rahmen von kommerzieller Kommunikation, Marketing oder Werbung) suggeriert oder anderweitig der Eindruck erweckt, dass ein Produkt oder eine Dienstleistung umweltfreundlich (d. h. mit positiver Auswirkung auf die Umwelt) oder weniger schädlich für die Umwelt als konkurrierende Waren oder Dienstleistungen ist.

Die zunehmende Verwendung von Umweltaussagen als Vermarktungs- und Werbeinstrument spiegelt das wachsende öffentliche Interesse für Umweltbelange wider. Aussagen dieser Art können sich darauf beziehen, wie Produkte hergestellt, verpackt, vertrieben, verwendet, verbraucht und/oder entsorgt werden.

Abgesehen von den Aspekten, die unter spezifische EU-Rechtsvorschriften fallen (wie „Bio-“ oder „Öko-“ Kennzeichnung)<sup>87</sup>, stellt die UGPRL das wichtigste Instrument horizontaler Rechtsvorschriften dar, wenn es darum geht, Umweltaussagen zu prüfen und festzustellen, ob eine Aussage entweder ihrem Inhalt nach oder in der Art, wie sie Verbrauchern präsentiert wird, irreführend ist<sup>88</sup>.

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a und b der Richtlinie prüfen die nationalen Behörden von Fall zu Fall die betreffende Praxis, den Inhalt der Umweltaussage und ihre Auswirkungen auf die Kaufentscheidung des Durchschnittsverbrauchers. In Anlehnung an die Erläuterungen der Kommissionsdienststellen in den Leitlinien<sup>89</sup> lässt sich die Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie auf Umweltaussagen in zwei Grundsätzen zusammenfassen:

- Gemäß den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie müssen Umweltaussagen von Gewerbetreibenden vor allem konkret, genau und unmissverständlich sein.
- Gewerbetreibende müssen über wissenschaftliche Belege zur Stützung ihrer Aussagen verfügen und bereit sein, diese in leicht verständlicher Weise vorzulegen, falls eine Aussage angezweifelt wird.

Anhang I der Richtlinie verweist zudem auf eine Reihe von Praktiken, die besonders auf Umweltaussagen zutreffen und ungeachtet ihrer möglichen Auswirkungen auf das Verhalten des Verbrauchers verboten sind. Sie betreffen die unerlaubte Verwendung von Gütezeichen

---

<sup>87</sup> Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1). Weitere Beispiele für spezifische Vorschriften sind die Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen sowie die Verordnung Nr. 1222/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und andere wesentliche Parameter.

<sup>88</sup> In Erwägungsgrund 10 der Richtlinie heißt es: „*Sie bietet den Verbrauchern in den Fällen Schutz, in denen es keine spezifischen sektoralen Vorschriften auf Gemeinschaftsebene gibt, und untersagt es Gewerbetreibenden, eine Fehlvorstellung von der Art ihrer Produkte zu wecken*“.

<sup>89</sup> Leitlinien zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken (SEK(2009) 1666), Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, 3. Dezember 2009.

u.ä. (Ziffer 2), die unzutreffende Behauptung der Bestätigung, Billigung oder Genehmigung durch eine öffentliche oder private Stelle (Ziffer 4), die unzutreffende Behauptung, zu den Unterzeichnern eines Verhaltenskodex zu gehören (Ziffer 1), oder die unzutreffende Behauptung, ein Verhaltenskodex sei von einer öffentlichen oder privaten Einrichtung gebilligt worden (Ziffer 3).

Eine weitere Regulierung von Umweltaussagen lässt sich nur durch eine Überarbeitung der UGPRL oder die Annahme anderer (spezifischer) EU-Rechtsvorschriften erreichen. Auch wenn einigen Mitgliedstaaten<sup>90</sup> daran gelegen sein mag, auf nationaler Ebene spezifischere Vorschriften zu Umweltaussagen zu verabschieden, herrscht allgemeiner Konsens darüber, dass in diesem zunehmend wichtigen Aspekt der Werbung das EU-weite Vorgehen nicht durch Fragmentierung behindert werden sollte. Aus den Ergebnissen der Konsultation geht hervor, dass die Mitgliedstaaten und Interessenträger mit dem derzeitigen Rechtsrahmen im Allgemeinen zufrieden sind und ihrer Ansicht nach die in der Richtlinie und in den Leitlinien der Kommissionsdienststellen vorgesehenen Instrumente ausreichen, um Umweltaussagen zu prüfen. Nur wenige Mitgliedstaaten<sup>91</sup> sprechen sich für eine weitere Regulierung dieses Sektors durch die UGPRL aus.

Eine Reihe von Interessenträgern gibt jedoch zu Bedenken, dass trotz der derzeitigen Schutzregelung Umweltangaben nach wie vor unverantwortlich verwendet werden und oft sehr allgemein, vage und ungenau formuliert sind.<sup>92</sup> Verbraucherschutzverbände<sup>93</sup> weisen darauf hin, dass es zudem schwer ist, den Wahrheitsgehalt dieser Aussagen zu überprüfen, insbesondere im Energie-, Kosmetik-, Fahrzeug- und Waschmittelsektor.

Die glaubwürdige und verantwortungsvolle Verwendung von Umweltaussagen in der Werbung ist äußerst wichtig, da sie die Präferenzen der Verbraucher steuern und somit zur Entwicklung einer nachhaltigeren Wirtschaft im Einklang mit der Strategie Europa 2020 und der europäischen Verbraucheragenda beitragen kann.

Die Kommission ist der Auffassung, dass den Problemen bei der Verwendung von Umweltaussagen eher durch Durchsetzungsmaßnahmen und die Entwicklung bewährter Verfahren als durch Änderungen der UGPRL begegnet werden kann. Sie wird deshalb eine angemessene und einheitliche Durchsetzung unterstützen, beispielsweise durch die in der europäischen Verbraucheragenda angekündigte Überarbeitung ihrer Leitlinien zu diesem Thema.<sup>94</sup>

Die Kommission evaluiert jedoch derzeit im Rahmen der laufenden Arbeiten zum Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch<sup>95</sup>, wie die Weiterentwicklung der aktuellen wissenschaftlichen Standards zur Überprüfbarkeit von Umweltaussagen

---

<sup>90</sup> Beispielsweise Frankreich.

<sup>91</sup> Belgien, Frankreich, Litauen, Portugal und Slowenien.

<sup>92</sup> Zu den am häufigsten verwendeten Ausdrücken gehören: „umweltfreundlich“, „biologisch abbaubar“, „kohlenstoffneutral“, „grün“, „nachhaltig“, „natürlich“, „energieeffizient“, „CO<sub>2</sub>-arm“, „schadstofffrei“, „sauber“, „emissionsfrei“, „ethisch“ und „fair“.

<sup>93</sup> Z. B. BEUC (Europäischer Verbraucherverband).

<sup>94</sup> Beispielsweise hat die Advertising Standard Authority (ASA) im Vereinigten Königreich zahlreiche Beschwerden, unter anderem auch zu Umweltaussagen, erhalten und sorgfältig geprüft. Siehe auch Abschnitt 4 („Durchsetzung“).

<sup>95</sup> Am 16. Juli 2008 legte die Europäische Kommission den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik (SCP/SIP) vor. Am 11. Januar 2012 leitete die Kommission eine öffentliche Konsultation zum Thema größere Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch ein. Näheres siehe unter [http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm).

beitragen kann. Es werden vor allem Optionen erwogen, die zur Entwicklung eines „ökologischen Fußabdrucks“ von Produkten (d. h. einheitlicher Formate/Standards zwecks möglicher Vergleiche von Produkten mit den gleichen Funktionen) führen könnten. Davon ausgehend sollen geeignete Maßnahmen geprüft werden.

Auf dem Europäischen Verbrauchergipfel vom 29. Mai 2012 wurden Umweltaussagen eingehend erörtert sowie Informationen zum aktuellen Stand in den einzelnen EU-Märkten und zum weiteren Vorgehen in diesem Bereich gesammelt.<sup>96</sup>

### 3.4.2. *Online-Tools für Kundenbewertungen und Preisvergleich-Websites*

Zu den Vorteilen, die die Entwicklung des Online-Marktes in der EU den Verbrauchern bieten kann, gehören niedrigere Preise und eine größere Auswahl. Suchmaschinen, Websites zum Vergleich von Preisen und Produkten, Kundenbewertungen und soziale Medien sind Instrumente, die immer mehr ins Verhalten der Verbraucher und in Geschäftsmodelle einfließen.<sup>97</sup> Vier von fünf Online-Verbrauchern in der EU (81 %) nutzten im Jahr 2010 eine Preisvergleich-Website.<sup>98</sup> Allerdings können solche Instrumente nur dann zur Stärkung des Verbrauchervertrauens beitragen, wenn die gelieferten Informationen klar, transparent und korrekt sind.

Die Richtlinie enthält verschiedene Bestimmungen, die sich auf Preisvergleich-Websites und Kundenbewertungs-Tools anwenden lassen.

- Die Artikel 6 und 7 hindern Gewerbetreibende an der Verwendung von Preisvergleich-Websites, um unter Vorenthaltung wesentlicher Informationen unter anderem über den Preis und/oder die Verfügbarkeit von Produkten und Dienstleistungen irreführende Aussagen zu machen.
- Anhang I Ziffer 18 verbietet unter allen Umständen die Praxis der *„Erteilung sachlich falscher Informationen über die Marktbedingungen oder die Möglichkeit, das Produkt zu finden, mit dem Ziel, den Verbraucher dazu zu bewegen, das Produkt zu weniger günstigen Bedingungen als den normalen Marktbedingungen zu kaufen“*.
- Die Richtlinie fordert auch Klarheit darüber, ob eine Preisvergleich-Website unabhängig ist oder von einem Gewerbetreibenden betrieben oder (direkt oder mittelbar) gesponsert wird (vgl. Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben c und f sowie Artikel 7). In diesem Zusammenhang verbietet Anhang I Ziffer 22 UGPRL jegliche

<sup>96</sup> Auf dem Europäischen Verbrauchergipfel vom 29. Mai 2012 veranstaltete die Europäische Kommission einen Workshop zu Greenwashing und irreführenden Umweltaussagen. Der Workshop war der erste Schritt in einem Prozess, der Beiträge zu den Überlegungen über Umweltaussagen auf EU-Ebene liefert. Näheres siehe unter <http://www.european-consumer-summit.eu/>.

<sup>97</sup> Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *„Bringing e-commerce benefits to consumers“*, Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel *„Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste“*, SEC(2011) 1640 final vom 11.1.2012, S. 19. Käufer nutzen vor dem Kauf von Waren im Internet zahlreiche Möglichkeiten der Online-Recherche, um informierte Kaufentscheidungen treffen zu können. Bei ihren ersten drei Suchschritten besuchen 31 % Websites von Verkäufern, verwenden 30 % eine Suchmaschine, nutzen 27 % eine Preisvergleich-Website, begeben sich 24 % auf einen Online-Marktplatz und lesen 24 % Kundenbewertungen.

<sup>98</sup> Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *„Bringing e-commerce benefits to consumers“*, SEC(2011) 1640 final vom 11.1.2012, S. 20. Entgegen den Bestimmungen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (Artikel 5) geben viele Anbieter von Preisvergleich-Websites (53 %) nicht ihre vollständige Anschrift an; vgl. S. 22.

*„fälschliche Behauptung oder Erweckung des Eindrucks, dass der Händler nicht für die Zwecke seines Handels, Geschäfts, Gewerbes oder Berufs handelt, oder fälschliches Auftreten als Verbraucher“.*

Die der Kommission vorliegenden Anhaltspunkte zeigen, dass Verbraucher trotz dieses umfassenden Rechtsrahmens Schwierigkeiten haben, Preis und Qualität verschiedener angebotener Waren zu vergleichen, und dass die aufgetretenen Probleme ihr Vertrauen in Preisvergleich-Websites untergraben.

Verschiedene Interessenträger<sup>99</sup> haben Probleme mit Preisvergleich-Websites gemeldet und dabei vor allem die fehlende Transparenz und die Unvollständigkeit der Angaben bemängelt. Der BEUC weist darauf hin, dass dies im Luftverkehrssektor besonders problematisch ist. Ein Mitgliedstaat<sup>100</sup> bemerkt, dass auf Preisvergleich-Websites häufig unvollständige Preisangaben erscheinen, was zu unfairen Vergleichen führt.

Aus der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Bringing e-commerce benefits to consumers“ geht hervor, dass über zwischengeschaltete Stellen (wie Preisvergleich-Websites) bereitgestellte Informationen für Verbraucher oftmals unvollständig und mitunter irreführend und unzutreffend sind. Dies gilt insbesondere für den Preis, die Frage, ob für die Listung eines Produkts auf der Website gezahlt werden musste, die Kriterien, nach denen sich die Rangfolge der Angebote bestimmt, oder für die Lieferkosten.

Den Erfahrungen mit der Durchsetzung zufolge resultiert eines der größten Probleme daraus, dass Preisvergleich-Websites nicht eindeutig offenlegen, von wem die Website betrieben wird und/oder ob Einzelhändler dafür zahlen, dass ihre Produkte und Dienstleistungen angezeigt werden (d. h. ob die Website gesponsert ist oder nicht). Versteckte Werbung scheint nicht nur Preisvergleich-Websites, sondern auch Kundenbewertungs-Tools generell zu betreffen. Websites mit Bewertungen von Nutzern standen mehrfach wegen Äußerungen in der Kritik, die den Anschein einer unvoreingenommenen Stellungnahme eines Verbrauchers erwecken, tatsächlich jedoch versteckte Werbung darstellen.<sup>101</sup>

In einem Mitgliedstaat ergab beispielsweise eine Untersuchung zu der Frage, wie Verbraucher die Preise am Privatkunden-Energiemarkt vergleichen, dass eine Reihe von Websites Verbraucher fälschlicherweise veranlasste zu meinen, es handle sich hierbei um Preisvergleich-Websites.<sup>102</sup> In einem anderen Fall wurden ein Unternehmen, das Hotelbuchungs-Websites betreibt, sowie sieben Tochtergesellschaften von den Gerichten eines Mitgliedstaats wegen Verletzung der Vorschriften über unlautere Geschäftspraktiken mit Geldbußen belegt. Die Websites gaben vor, einen Vergleich nach günstigsten Angeboten und Verfügbarkeit zu bieten, lenkten jedoch stattdessen Buchungen zu „Partnerhotels“ – zum Nachteil der „Nicht-Partnerhotels“.<sup>103</sup>

Den identifizierten Problemen mit Preisvergleich-Websites und Kundenbewertungs-Tools muss durch verstärkte Durchsetzungsmaßnahmen begegnet werden. Die Kommission wird prüfen, wie sie im Einklang mit den Verträgen aktiver die kohärente Anwendung der

<sup>99</sup> 5 Verbraucherverbände, 7 Wirtschaftsverbände und 4 Europäische Verbraucherzentren.

<sup>100</sup> Niederlande.

<sup>101</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Knowledge Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012-1014*, 19.7.2012, SWD(2012) 235 final.

<sup>102</sup> Office of Fair Trading, Vereinigtes Königreich, Aktenzeichen: CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, Januar 2011, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/>.

<sup>103</sup> Tribunal de Commerce, 4. Oktober 2011, Synhorcat et autres / Expedia et autres.

Richtlinie fördern kann, insbesondere im Hinblick auf unlautere Praktiken mit grenzüberschreitender Dimension (beispielsweise im Internetkontext), die die Durchsetzungsstellen vor gemeinsame Probleme stellen. Gemäß ihrer Mitteilung über den elektronischen Handel vom Januar 2012 widmet sich die Kommission zudem im direkten Dialog mit den Beteiligten der Frage der Transparenz und Zuverlässigkeit von Vergleichstools, was zur Entwicklung von Verhaltenskodizes, vorbildlichen Praktiken und/oder EU-weiten Leitlinien führen könnte.<sup>104</sup>

Wie in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *„Bringing e-commerce benefits to consumers“* dargelegt, scheint der wichtigste Faktor für den Online-Einkauf der Preis zu sein, gefolgt von der wahrgenommenen Zeitersparnis, der Möglichkeit zur einfachen Durchführung von Preisvergleichen, der zeitlichen Flexibilität, die Bestellungen zu jeder Tageszeit/an jedem Tag in der Woche ermöglicht, sowie einer größeren Auswahl im Internet. Preise und andere wichtige Informationen sollten von vornherein auf klare und einfache Weise aufgeführt sein, sodass Verbraucher nicht irreführt werden. Die Tatsache, dass Verbraucher in so großem Umfang auf solche Websites zurückgreifen, um informierte Entscheidungen zu treffen, verstärkt die ihnen erwachsenden Nachteile.

Bei der EU-weiten Anwendung der Richtlinie sollte der zunehmenden Einbeziehung sozialer Netzwerke in die Online-Werbung künftig besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Mit Hilfe der dritten Generation von Modellen der Internetwerbung („E-Commerce 3.0“) werden soziale Netzwerke für Unternehmen zunehmend zu Plattformen für die Anwerbung von Kunden. Gemessen an traditionelleren Formen der Online-Werbung (z. B. Unternehmenswebsites) bieten soziale Medien, in denen Verbraucher mit Freunden und Verwandten ihre Vorlieben teilen, Gewerbetreibenden durch den „Netzwerkeffekt“ für ihre Online-Werbung zusätzliche Vorteile sowie wertvolle Erkenntnisse über Verhaltensweisen/Präferenzen von Verbrauchern. Daher sollten Durchsetzungsmaßnahmen vor allem sicherstellen, dass auch die neuen Werbemodelle der Richtlinie entsprechen, insbesondere im Hinblick auf „versteckte Werbung“ und Produktinformationen.

### 3.4.3. Artikel 3 Absatz 9 – Anwendung der Richtlinie im Bereich der Finanzdienstleistungen und Immobilien

Wie bereits in Abschnitt 2.4. dieses Berichts erwähnt, erfolgt nach Artikel 3 Absatz 9 UGPRL<sup>105</sup> in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Immobilien lediglich eine Mindestangleichung.<sup>106</sup> Gemäß Artikel 18 UGPRL hat die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie in diesen Sektoren vorzulegen und insbesondere zu prüfen, ob die in Artikel 3 Absatz 9 enthaltene Ausnahme von der vollständigen Harmonisierung beibehalten werden sollte. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Studie über die Anwendung der Richtlinie in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Immobilien in

---

<sup>104</sup> Siehe Mitteilung *„Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste“*, S. 12 (Maßnahme 5).

<sup>105</sup> Artikel 3 Absatz 9 UGPRL: *„Im Zusammenhang mit „Finanzdienstleistungen“ im Sinne der Richtlinie 2002/65/EG und Immobilien können die Mitgliedstaaten Anforderungen stellen, die im Vergleich zu dem durch diese Richtlinie angeglichenen Bereich restriktiver und strenger sind.“*

<sup>106</sup> Beispielsweise sehen die Richtlinie 2007/64/EG für Zahlungsdienste und die Richtlinie 2008/48/EG für Verbraucherkredit eine vollständige Harmonisierung vor.

Auftrag gegeben.<sup>107</sup> Die im Laufe des Jahres 2011 bis Anfang 2012 durchgeführte Studie stützt sich auf eine umfassende Konsultation der Mitgliedstaaten und Interessenträger.<sup>108</sup>

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Ausnahmeregelung in Artikel 3 Absatz 9 ausgiebig genutzt wurde. Mit anderen Worten: Die meisten Mitgliedstaaten haben in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Immobilien Rechtsvorschriften beibehalten oder verabschiedet, die über die Normen der Richtlinie hinaus gehen.

Die meisten dieser zusätzlichen Vorschriften bestehen aus sektorspezifischen vorvertraglichen und vertraglichen Informationspflichten.<sup>109</sup> Darüber hinaus betreffen zahlreiche Verbote vor allem Praktiken des Direktvertriebs und der Direktwerbung<sup>110</sup>, Praktiken, die auf besonders Schutzbedürftige abzielen<sup>111</sup>, oder die Verhütung von Interessenkonflikten.<sup>112</sup> So sind in Österreich beispielsweise Haustürgeschäfte mit Hypothekarkrediten verboten, während es in Italien untersagt ist, die obligatorische Kfz-Haftpflichtversicherung mit anderen Versicherungsleistungen zu koppeln. In Dänemark besteht ein Verbot der Kopplung mehrerer Immobiliendienstleistungen.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Frage, ob die Mitgliedstaaten Kopplungsangebote untersagen können, wenn mindestens eines der betroffenen Produkte/Dienstleistungen finanzieller Art ist, derzeit vor dem EuGH anhängig ist (*Rechtssache C-265/12 – Citroën Belux NV*). In diesem Fall hat der EuGH insbesondere die Tragweite der Ausnahmeregelung in Artikel 3 Absatz 9 zu klären.

Im Zusammenhang mit Finanzdienstleistungen und Immobilien betreffen die am häufigsten gemeldeten unlauteren Praktiken (im Sinne der UGPRL) den Mangel an grundlegenden Informationen in der Werbungsphase sowie irreführende Produktbeschreibungen.

Bei Finanzdienstleistungen gehörten zu den gemeldeten Praktiken unter anderem fehlende Angaben in der Werbung zu effektivem Jahreszins und Kreditkosten, irreführende Angebote zinsgünstiger Kreditverträge sowie unzulängliche Informationen über die rechtlichen

<sup>107</sup> Siehe *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, durchgeführt von Civic Consulting im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Justiz, 2012, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

<sup>108</sup> Institutionen wie nationale Durchsetzungsbehörden, nationale Verbraucherverbände und Bürgerbeauftragte sowie ausgewählte Hochschulvertreter und Interessenträger auf EU-Ebene wie der Europäische Bankenverband (EBF), der Europäische Verband der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen (CEA) und der Europäische Verbraucherverband (BEUC).

<sup>109</sup> Bei Finanzdienstleistungen betreffen die speziellen Informationsanforderungen den Bankensektor (Abtretung gesicherter Kredite an Dritte in Deutschland oder Werbung für Geldwechselformenleistungen in Spanien) sowie Wertpapierdienstleistungen, Versicherungen und Finanzintermediäre. Bei Immobilien beziehen sich die Informationsanforderungen auf den Erwerb einer Immobilie, das eigentliche Rechtsgeschäft, den Immobilienmakler und Bauaufträge.

<sup>110</sup> Beispielsweise Verbot von telefonischer Kundenwerbung, unerbetenen E-Mails, Haustürverkäufen von Hypothekendarlehen und der Einbehaltung von Geld durch Immobilienmakler ohne rechtlichen Grund in Österreich, von Haustürgeschäften mit Währungskrediten in den Niederlanden sowie von Kopplungsangeboten in Belgien und Frankreich.

<sup>111</sup> Beispielsweise Verbot von Wucherkrediten in den meisten Mitgliedstaaten, Verbot von Werbung, der zufolge ein Kredit ohne Nachweis der finanziellen Situation des Verbrauchers gewährt werden kann (Frankreich), oder Verbot der Ausstellung von Bankkarten an Minderjährige ohne vorherige Einwilligung des gesetzlichen Vertreters (Österreich).

<sup>112</sup> Beispielsweise Verbot für Banken, Kunden den Erwerb von Aktien zu finanzieren, die von der betreffenden Bank selbst ausgegeben wurden (Dänemark); Verbot für Banken, ihre Kunden daran zu hindern, einen anderen Kreditversicherungsanbieter (als den von der Bank selbst bereitgestellten) zu wählen, wenn ein vergleichbares Garantieniveau angeboten wird (Frankreich).

Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Unterzeichnung von Verträgen.<sup>113</sup> Bei Immobilien wurde beispielsweise von folgenden Praktiken berichtet: falsche Angaben zu den Merkmalen der Immobilie, mangelnde Transparenz bei den Kosten und Abgaben, Lockangebote sowie aggressive Praktiken von Immobilienmaklern, die beispielsweise Verbraucher zur Unterzeichnung eines Exklusivvertrages für den Verkauf ihrer Immobilie drängen.

Bei der Kommission sind zahlreiche Beschwerden, Bürgerschreiben, parlamentarische Anfragen und Petitionen zu Problemen im Zusammenhang mit dem Erwerb von Immobilien in Zypern, Bulgarien und Spanien eingegangen. In Zypern und Bulgarien betreiben Bauträger irreführende Werbung, indem sie verschiedene Falschangaben zu den Merkmalen der Immobilien machen und insbesondere nicht offenlegen, dass die verkauften Immobilien weiterhin mit vorrangigen Hypotheken für gegenwärtige und künftige Bankdarlehen belastet sind, über die der Bauträger Verträge geschlossen hat. Die Kommission steht derzeit in Kontakt mit den zyprischen und bulgarischen Behörden, um eine Lösung für die aufgetretenen Probleme herbeizuführen. In Spanien haben die Probleme nur begrenzt mit irreführender Werbung bzw. unlauteren Praktiken im Sinne der Richtlinie zu tun. Sie betreffen vor allem die Beziehungen zwischen Verbrauchern und lokalen Behörden, beispielsweise Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von Baugenehmigungen oder die Auferlegung von Baugebühren im Rahmen der Entwicklung neuer Projekte für ausländische Gebietsansässige.

Trotz der umfangreichen nationalen Vorschriften fällt auf, dass in mindestens der Hälfte der in den Mitgliedstaaten untersuchten Fälle von unlauteren Geschäftspraktiken in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Immobilien die Bestimmungen der Richtlinie (irreführende Handlungen, Unterlassungen, aggressive Praktiken, bisweilen in Verbindung mit Praktiken in der „schwarzen Liste“) als Rechtsgrundlage verwendet wurden. In der anderen Hälfte der Fälle wurden die herkömmlichen nationalen Vorschriften angewendet.<sup>114</sup>

Im Versicherungssektor wurde beispielsweise Anhang I Ziffer 27 auf Situationen angewendet, in denen Versicherer Zahlungsforderungen von Verbrauchern ablehnten, die ihre Versicherungspolice in Anspruch nehmen wollten, indem sie die Verbraucher zwangen, Dokumente vorzulegen, die vernünftigerweise nicht als relevant für die Gültigkeit des Antrags anzusehen waren. In diesen Fällen ließen Versicherungsanbieter einschlägige Schreiben systematisch unbeantwortet, um die Verbraucher von der Ausübung ihrer vertraglichen Rechte abzuhalten.<sup>115</sup>

Aus den Ergebnissen der Untersuchungen in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Immobilien geht hervor, dass es nicht angemessen wäre, die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 3 Absatz 9 der Richtlinie aufzuheben.<sup>116</sup>

<sup>113</sup> Immobilienkredite fallen nicht unter die Richtlinie 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge. Die Kommission hat am 31. März 2011 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Wohnimmobilienkreditverträge angenommen.

<sup>114</sup> Siehe *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, durchgeführt von Civic Consulting im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Justiz, 2012, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

<sup>115</sup> Fall aus Portugal, siehe *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, durchgeführt von Civic Consulting im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Justiz, 2012, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

<sup>116</sup> Laut Studie erhalten die Mitgliedstaaten durch die Möglichkeit, Vorschriften zu erlassen oder beizubehalten, die strenger sind als die in der Richtlinie, die Flexibilität, die sie benötigen, um sich mit

Die Hauptgründe hierfür sind: höhere finanzielle Risiken bei Finanzdienstleistungen und Immobilien (im Vergleich zu anderen Waren und Dienstleistungen), die Unerfahrenheit der Verbraucher in diesen Bereichen (gepaart mit mangelnder Transparenz, insbesondere bei Finanzgeschäften); besondere Merkmale in beiden Sektoren, die Verbraucher sowohl für absatzfördernde Praktiken als auch für Druck anfällig machen, die Erfahrung der zuständigen Durchsetzungsbehörden mit einem auf nationaler Ebene gewachsenen System und letztlich die Funktionsweise und Stabilität der Finanzmärkte selbst.

Die an der Konsultation teilnehmenden Durchsetzungsbehörden und anderen Interessenträger<sup>117</sup> kommen zu einem ähnlichen Schluss. Eine große Mehrheit der teilnehmenden Organisationen hält es für sehr wichtig, dass die Ausnahmeregelung für Finanzdienstleistungen und Immobilien nach Artikel 3 Absatz 9 UGPRL beibehalten wird.

## **4. DURCHSETZUNG**

### **4.1. Durchsetzung in den Mitgliedstaaten**

Mit der Richtlinie werden keine Durchsetzungssysteme harmonisiert. Im Sinne von Artikel 11 UGPRL steht es den Mitgliedstaaten frei, die am besten zu ihrer Rechtstradition passenden Durchsetzungsmechanismen zu wählen, solange sie dafür Sorge tragen, dass angemessene und wirksame Mittel zur Verhinderung unlauterer Geschäftspraktiken vorhanden sind. Auf der Grundlage von Artikel 13 UGPRL ist es ebenfalls Sache der Mitgliedstaaten, Sanktionen festzulegen; diese müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.

Der Kommission kommt bei der allgemeinen Durchsetzung der Richtlinie eine tragende Rolle zu, da sie gewährleisten muss, dass die Richtlinie in allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß und wirksam angewandt wird.

Die Mitgliedstaaten haben eine Vielzahl von Durchsetzungsmechanismen eingeführt. In einigen Ländern ist die Durchsetzung überwiegend Sache von staatlichen Stellen wie dem Verbraucherombudsmann (z. B. Dänemark, Schweden und Finnland), Verbraucherschutz- oder Wettbewerbsbehörden (z. B. Italien, Irland, Niederlande, Rumänien und Vereinigtes Königreich) oder von Spezialabteilungen der Ministerien (z. B. Portugal und Belgien). In anderen Mitgliedstaaten erfolgt die Durchsetzung privat unter Aufsicht der Wettbewerber (z. B. Österreich und Deutschland). Die meisten Durchsetzungssysteme bestehen jedoch aus einer Kombination aus öffentlichen und privaten Elementen. Die Sanktionen reichen von Unterlassungsanordnungen, Schadenersatz und Geldbußen bis hin zu strafrechtlichen

---

neuen (unlauteren) Geschäftspraktiken auseinanderzusetzen, die auf die Besonderheiten nationaler Rechtsvorschriften in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Immobilien reagieren. Die Aufhebung von Artikel 3 Absatz 9 würde gut funktionierende Durchsetzungssysteme gefährden und somit das Verbraucherschutzniveau senken.

<sup>117</sup> Zu den Teilnehmern gehören der Europäische Verbraucherverband BEUC sowie einige nationale Verbraucherverbände. Eines der Ergebnisse der Studie ist, dass spezifische nationale Informationspflichten im Allgemeinen unabhängig davon gelten, ob die betreffenden Informationen geeignet sind, den Verbraucher irrezuführen. Sie sind daher für Behörden, Gerichte, Unternehmen und Verbraucher leichter zu handhaben. Häufig erfolgt auch die Durchsetzung auf andere Weise. Die Umfrage ergab dementsprechend eine Präferenz in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen es Informationspflichten bereits gibt, für die bestehenden Vorschriften. Dies gilt sowohl für Finanzdienstleistungen als auch für Immobilien.

Sanktionen, wobei in den meisten Mitgliedstaaten eine Kombination all dieser Maßnahmen besteht.<sup>118</sup>

Mitgliedstaaten und Interessenträger sind der Ansicht, dass die Durchsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten im Allgemeinen angemessen und wirksam ist. Einigen zufolge kann jedoch eine adäquate Durchsetzung auf nationaler Ebene durch den Ressourcenmangel in den nationalen Durchsetzungsstellen, die Komplexität/Länge der Durchsetzungsverfahren und die unzureichende abschreckende Wirkung der Sanktionen behindert werden. Ein Mitgliedstaat<sup>119</sup> und verschiedene Verbraucherverbände<sup>120</sup> sprechen sich für schärfere Sanktionen<sup>121</sup> und in einigen Fällen für die Möglichkeit einer kollektiven Rechtsdurchsetzung aus.

Mehrere Mitgliedstaaten und Interessenträger bestätigen, dass sich diese Situation auch auf die wirksame Durchsetzung der Rechtsvorschriften auf grenzüberschreitender Ebene auswirkt. Die Konsultation hat verdeutlicht, dass es in Fällen von grenzüberschreitenden unlauteren Geschäftspraktiken angesichts der territorialen Zuständigkeitszwänge eine echte Herausforderung für die Durchsetzungsstellen darstellt, schnell und wirksam zu reagieren. Zudem sind die verfügbaren Ressourcen beschränkt.

Aus den Statistiken im Bericht über die Anwendung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz für das Jahr 2012 geht hervor, dass auf die UGPRL allein bei weitem die höchste Zahl von Amtshilfeersuchen entfällt.<sup>122</sup> Zwischen 2007 und 2010 wiesen 654 (48,7 %) von 1343 CPC-Maßnahmen einen Zusammenhang mit Verstößen gegen die UGPRL auf. Die übrigen Anträge bezogen sich auf Verstöße gegen 14 andere Richtlinien (z. B. Richtlinie 1999/44/EG zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter) und eine Verordnung.

Seit seiner Einführung hat das Netz unter der Koordinierung der Kommission zusätzlich zu den bilateralen Maßnahmen jährliche „Sweeps“ durchgeführt. Im Rahmen eines „Sweep“ prüfen die Durchsetzungsbehörden simultan stichprobenartig Websites in einem bestimmten Sektor auf Einhaltung der EU-Verbraucherschutzvorschriften und ergreifen in einem zweiten Schritt erforderlichenfalls geeignete Durchsetzungsmaßnahmen. Die fünf bislang durchgeführten „Sweeps“ haben dazu beigetragen, dass die Vorschriften in den betreffenden Sektoren vermehrt eingehalten werden (Internet-Verkäufe von Flugtickets, Klingeltöne für Mobiltelefone, elektronische Waren, Eintrittskarten für Sport- und Kulturveranstaltungen sowie Verbraucher Kredite). Die Behörden prüften rund 2200 Websites verschiedener

<sup>118</sup> Weitere Informationen und Beispiele für die Durchsetzungsmaßnahmen und Sanktionen in den Mitgliedstaaten sind in der UGPRL-Datenbank (<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>) unter der Rubrik „Countries“, Unterabschnitt „Enforcement system“ zu finden.

<sup>119</sup> Belgien.

<sup>120</sup> UBEUC, Citizens Advice (UK), CLCV (Consommation, Logement, Cadre de Vie - FR), Which (UK).

<sup>121</sup> Zur Verbesserung dieses Aspekts hat beispielsweise Italien kürzlich den Höchstbetrag der Geldbußen für Verstöße gegen die Richtlinie verzehnfacht, von 500 000 EUR auf 5 Mio. EUR.

<sup>122</sup> Die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC) schafft einen Kooperationsrahmen, der die Durchsetzungsbehörden in den Mitgliedstaaten zu einem EU-weiten Netz zusammenschließt (CPC-Netz). Dieser Rahmen ermöglicht es den Durchsetzungsbehörden, durch enge Zusammenarbeit Geschäftspraktiken, die gegen Verbraucherschutzgesetze verstoßen, rasch und effektiv zu unterbinden, wenn Gewerbetreibende und Verbraucher in verschiedenen Ländern ansässig sind. Dem Netz sind die für die Durchsetzung der Verbraucherrechte zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten (sowie Norwegens und Islands) angeschlossen. Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“), COM(2012) 100 final vom 12.3.2012; abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:DE:PDF>.

Sektoren. Durchschnittlich wurden 80 % der Websites, bei denen Verstöße gegen das Verbraucherrecht festgestellt worden waren, infolge der Durchsetzungsmaßnahmen der nationalen Behörden berichtigt. Laut den Ergebnissen der ersten Phase des „Sweep“ 2012 zu digitalen Inhalten bewegt sich die Verstoßquote auf dem Niveau der bisherigen Durchsetzungsmaßnahmen. Die nationalen Behörden führen derzeit weitere Durchsetzungsmaßnahmen durch, um den betroffenen Unternehmen Gelegenheit zu geben, ihren Standpunkt zu erläutern oder ihre Website zu berichtigen.<sup>123</sup>

Obwohl keine konsolidierten Daten über die Zahl der von nationalen Durchsetzungsbehörden erlassenen Entscheidungen und verhängten Sanktionen vorliegen, lassen sich folgende repräsentativen Beispiele anführen: Zwischen dem Inkrafttreten der Richtlinie und Mitte 2011 erließ die italienische Wettbewerbsbehörde mehr als 700 Entscheidungen und verhängte Geldbußen in Höhe von insgesamt 91 Mio. EUR; die französische Generaldirektion für Wettbewerbsaufsicht, Verbraucherschutz und Betrugsverfolgung (DGCCRF) erließ 1251 Entscheidungen<sup>124</sup> und verhängte entsprechende Geldbußen in Höhe von rund 1,7 Mio. EUR<sup>125</sup>; das lettische Verbraucherschutzzentrum erließ 154 verbindliche Entscheidungen und verhängte Geldbußen in Höhe von 159 400 EUR; der finnische Verbraucherombudsman leitete acht Gerichtsverfahren ein; die irische National Consumer Agency erließ 14 Aufforderungen, verbindliche Zusagen zu machen, 116 Mahnungen sowie zwei Verbote und leitete zwei strafrechtliche Verfahren ein; die slowakische Gewerbeaufsicht erließ 46 Verwaltungsentscheidungen und verhängte Geldbußen in Höhe von insgesamt 151 800 EUR; in Schweden schließlich ergingen 18 Gerichtsurteile und 52 Unterlassungsanordnungen.

Es bedarf weiterer Anstrengungen im Bereich der Durchsetzung, damit insbesondere auf grenzüberschreitender und auch auf nationaler Ebene ein hohes Verbraucherschutzniveau sichergestellt wird. Diese Schlussfolgerung stützt sich auf die Erfahrungen der Kommission in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden, auf die Rückmeldungen von Europäischen Verbraucherzentren<sup>126</sup> und anderen Interessenträgern sowie auf sonstige verfügbare Quellen (insbesondere die Berichte über die Anwendung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz)<sup>127</sup>.

<sup>123</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital\\_content/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm) zu den Ergebnissen der ersten Phase des „Sweep“ 2012 zu digitalen Inhalten.

<sup>124</sup> ‘Procès verbaux’.

<sup>125</sup> In Frankreich erließ die DGCCRF 1195 Entscheidungen wegen irreführender Geschäftspraktiken, woraufhin entsprechende finanzielle Sanktionen in Höhe von 73 828 EUR durch die Gerichte und von 1 649 451 EUR direkt durch die DGCCRF verhängt wurden, sowie 56 Entscheidungen wegen aggressiver Praktiken, für die durch die Gerichte finanzielle Sanktionen in Höhe von 15 000 EUR verhängt wurden.

<sup>126</sup> Europäische Verbraucherzentren in Belgien, der Tschechischen Republik, Portugal und dem Vereinigten Königreich meldeten Probleme mit der Durchsetzung in grenzüberschreitenden Fällen (woraus zu schließen ist, dass entweder die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden verbessert werden sollte oder grenzüberschreitende Fälle durch die einzelstaatlichen Gerichte nicht ordnungsgemäß bearbeitet werden). Europäische Verbraucherzentren in Estland, Finnland, Irland, Lettland, Polen und Schweden sind der Ansicht, dass die derzeitigen einzelstaatlichen Durchsetzungsbefugnisse, Sanktionen und Rechtsmittel nicht angemessen sind.

<sup>127</sup> Vgl. beispielsweise den zweiten Zweijahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“). Auf Seite 9 des Berichts heißt es: „Die Zahl der Behörden, die die Kooperationsmechanismen der Verordnung nicht aktiv nutzen, ist immer noch erheblich“. Obwohl für Maßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz die Richtlinie die am häufigsten verwendete Rechtsgrundlage darstellt, ist nicht auszuschließen, dass die Zahl der die Richtlinie

## 4.2. Selbstregulierung

Die Richtlinie bestätigt den Grundsatz, dass Selbstregulierung die gerichtliche und administrative Rechtsdurchsetzung unterstützen kann, und stellt klar, welche Rolle Urheber von Kodizes in der Rechtsdurchsetzung spielen können.<sup>128</sup>

Wie die Erfahrung mit bestimmten Rechtsordnungen zeigt<sup>129</sup>, können Selbstregulierungsgremien dazu beitragen, dass Rechtsnormen besser eingehalten und öffentliche Durchsetzungsstellen entlastet werden. Die Mitgliedstaaten können für die Streitbeilegung auf Selbstregulierungsmaßnahmen zurückgreifen, um den Verbraucherschutz zu verbessern und die Einhaltung der Rechtsvorschriften sowie die Befolgung bewährter Marktpraktiken sicherzustellen.

Allerdings stellt die Richtlinie klar, dass die Selbstregulierung gerichtliche oder administrative Durchsetzungsmechanismen nicht ersetzen kann. Die Richtlinie stärkt die Wirksamkeit von Verhaltenskodizes, indem sie die Mitgliedstaaten dazu anhält, Selbstregulierungsvorschriften gegenüber Gewerbetreibenden durchzusetzen, die sich zur Einhaltung der anwendbaren Kodizes verpflichtet haben.<sup>130</sup>

## 5. DIE VORTEILE DER RICHTLINIE IM ÜBERBLICK

Die in den ersten Jahren ihrer Anwendung gemachten Erfahrungen verdeutlichen, dass die Richtlinie dazu beigetragen hat, den Verbraucherschutz in den Mitgliedstaaten zu stärken und gleichzeitig rechtmäßig handelnde Unternehmen vor Mitbewerbern zu schützen, die sich nicht an die Regeln halten.

Sie wurde von nationalen Verbraucherschutzstellen zur Eindämmung und Sanktionierung eines breiten Spektrums von unlauteren Geschäftspraktiken genutzt.<sup>131</sup> Die Richtlinie ist von allen bestehenden EU-Rechtsvorschriften das einzige allgemeine Instrument zur Bewertung von Umweltaussagen oder aggressiven Praktiken.

Ihre Grundsatzbestimmungen ermöglichen es den nationalen Behörden auf besonders wirkungsvolle Weise, ihre Bewertungen an die rasante Entwicklung von Produkten, Dienstleistungen und Verkaufsmethoden anzupassen. Die „schwarze Liste“ hat den nationalen Behörden ein wirksames Instrument an die Hand gegeben, um gegen gängige unlautere Praktiken wie Lockangebote<sup>132</sup>, falsche Gratisangebote, versteckte Werbung und unmittelbare Kaufaufforderungen an Kinder vorzugehen. Überdies wurden Bestimmungen der „schwarzen

---

betreffenden Amtshilfeersuchen gemessen an einem derart horizontalen und umfassenden Regelwerk gering bleibt.

<sup>128</sup> Vgl. Artikel 10 UGPRL.

<sup>129</sup> Die Advertising Standard Authority (ASA) im Vereinigten Königreich beispielsweise erhielt und prüfte sorgfältig 14 596 Beschwerden, was zu 6542 Fällen in der ersten Jahreshälfte 2010 führte. Die Zahl der Beschwerden ist im Vergleich zu den Vorjahren um rund 10 % zurückgegangen, was darauf zurückzuführen ist, dass die Vorschriften infolge der Bemühungen der ASA vermehrt eingehalten werden. Zu weiteren Angaben, Entscheidungen und Fällen siehe die jährlichen ASA-Tätigkeitsberichte unter: <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

<sup>130</sup> Vgl. Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie.

<sup>131</sup> Vgl. Abschnitt 4 („Durchsetzung“) dieses Berichts.

<sup>132</sup> Vgl. Anhang I Ziffer 5 der Richtlinie. Diese verbotene Praxis besteht darin, dass Verbrauchern attraktive Angebote gemacht werden, obwohl der Gewerbetreibende nicht in der Lage ist, das Produkt in einer Menge bereitzustellen, wie es (unter anderem) aufgrund des Umfangs der für das Produkt eingesetzten Werbung angemessen wäre.

Liste“ verwendet, um gegen unlautere Praktiken in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Immobilien einzuschreiten.

Auch eignet sich dieser Rechtsrahmen gut zur Beurteilung der Lauterkeit neuer Online-Praktiken, die sich parallel zu modernen Werbetechniken entwickeln. Er bietet die Möglichkeit, mit Durchsetzungsmaßnahmen schnell auf Fälle von Missbrauch durch neue gängige Instrumente wie Websites für Preisvergleiche und Sammelbuchungen oder beispielsweise auf die zunehmende Einbindung von Werbung in soziale Netzwerke zu reagieren.

Auf grenzüberschreitender Ebene betraf etwa die Hälfte der Maßnahmen im Rahmen des CPC-Netzes (Auskunftsersuchen, Warnmeldungen und Durchsetzungsersuchen) Verstöße gegen die Richtlinie.<sup>133</sup> Zudem führte das CPC-Netz auf der Grundlage der Bestimmungen der Richtlinie verschiedene gemeinsame Prüfungen („Sweeps“) durch, die beispielsweise Internet-Verkäufe von Flugtickets, Online-Mobiltelefondienste und Websites für den Verkauf von Unterhaltungselektronik betrafen.<sup>134</sup>

Aus der Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und den in der UGPRL-Datenbank gesammelten Anwendungselementen geht hervor, dass die Vorschriften meist einheitlich ausgelegt werden. Die Klarstellungen des EuGH und der Kommission haben hierzu beigetragen.

Durch das Ersetzen der unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedstaaten über unlautere Geschäftspraktiken durch ein einziges Regelwerk hat die Richtlinie zur Beseitigung von Hindernissen für den grenzüberschreitenden Handel beigetragen und den Rechtsrahmen vereinfacht.

Gemäß der Strategie Europa 2020 müssen die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden, „in vollem Umfang am Binnenmarkt teilzunehmen“; dazu muss es „selbstverständlich werden, dass Waren und Dienstleistungen grenzüberschreitend, insbesondere im Internet, gekauft werden“. Dieses durch die Richtlinie geschaffene hohe Verbraucherschutzniveau scheint der Stärkung des Verbrauchervertrauens zuträglich zu sein. Jüngsten Erkenntnissen zufolge sind jetzt mehr Verbraucher an grenzübergreifenden Einkäufen interessiert (52 %, + 19 Prozentpunkte) und bereit, mehr Geld grenzüberschreitend auszugeben (18 %, + 5 Prozentpunkte) als im Jahr 2006, als die Richtlinie in den Mitgliedstaaten noch nicht umgesetzt worden war.<sup>135</sup> Dies darf jedoch nicht darüber

---

<sup>133</sup> Zwischen 2007 und 2010 wiesen 654 (48,7 %) von 1343 CPC-Maßnahmen einen Zusammenhang mit Verstößen gegen die Richtlinie auf. Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“), COM(2012) 100 final vom 12.3.2012, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm\\_biennial\\_report\\_2011\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_de.pdf).

<sup>134</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm).

<sup>135</sup> See Flash Eurobarometer 332 *Consumers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection*, Mai 2012, S. 8. Mehr Verbraucher sind jetzt an grenzübergreifenden Einkäufen interessiert (52 %, + 19 Prozentpunkte) und bereit, mehr Geld auszugeben als im Jahr 2006 (18 %, + 5 Prozentpunkte). Ein wachsender Anteil der Verbraucher (50 %) ist bereit, beim Erwerb von Waren oder Dienstleistungen eine andere EU-Sprache zu verwenden (+ 17 Prozentpunkte im Vergleich zu 2006). Der Prozentsatz derer, die unter keinen Umständen einen Einkauf in einer anderen Sprache tätigen wollen, ist von 42 % im Jahr 2008 auf 30 % im Jahr 2011 gesunken. Der Anteil der Europäer, die angeben zu wissen, wo sie sich über grenzüberschreitendes Einkaufen informieren können, ist erheblich gestiegen, und zwar von 24 % im Jahr 2006 auf 39 % im Jahr 2011.

hinwegtäuschen, dass das Wachstum im grenzüberschreitenden Online-Shopping deutlich hinter dem Wachstum der inländischen Online-Märkte zurückbleibt; es besteht also weiterer Handlungsbedarf.<sup>136</sup> Aus diesem Grund muss der Schwerpunkt nun auf die korrekte und einheitliche Anwendung der Richtlinie gesetzt werden, damit Bürger und Unternehmen in der EU die Vorteile des Binnenmarkts voll ausschöpfen können.

Die Kommission hat den Einzelhandel (einschließlich E-Commerce), den Verkehrssektor, die digitale Wirtschaft sowie Energie/Nachhaltigkeit als Schlüsselbereiche für die Freisetzung des Wachstumspotenzials des Binnenmarkts identifiziert.<sup>137</sup> Der Richtlinie kommt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle zu.

Daher bedarf es weiterer Anstrengungen, um die Richtlinie besser durchzusetzen. Den Mitgliedstaaten fehlt es an Ressourcen, und die abschreckende Wirkung von Sanktionen sollte verbessert werden. Ebenso sollte die Zusammenarbeit in grenzübergreifenden Fällen, die in den Geltungsbereich der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz fallen, verstärkt werden.

Durch die Notwendigkeit einer verstärkten Rechtsdurchsetzung auf grenzüberschreitender und nationaler Ebene ist die Kommission **stärker in der Pflicht**, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu handeln und diese bei der EU-weiten Anwendung der Richtlinie zu unterstützen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission prüfen, wie sie im Einklang mit den Verträgen aktiver die einheitliche Anwendung der Richtlinie fördern kann, insbesondere im Hinblick auf unlautere Praktiken mit grenzüberschreitender Dimension (beispielsweise im Internetkontext), die die Durchsetzungsstellen vor gemeinsame Probleme stellen.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie in der diesem Bericht beiliegenden Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken angekündigt scheint eine Änderung der Richtlinie derzeit nicht angebracht. Dies zeigen die Resultate der Konsultation und die vorläufigen Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen mit der Durchsetzung in den Mitgliedstaaten. Diese Erfahrungen sind zwar aufschlussreich, aber reichen für ein derart umfassendes Regelwerk noch nicht weit genug zurück.

Den Bedenken einiger Interessenträger hinsichtlich der Anwendung der Richtlinie auf bestimmte unlautere Geschäftspraktiken kann durch Initiativen zur Verbesserung der Durchsetzung in den Mitgliedstaaten begegnet werden. Wie in der Mitteilung dargelegt, müssen sich künftige Anstrengungen auf zentrale Bereiche konzentrieren, in denen Nachteile und entgangene Gelegenheiten für Verbraucher am häufigsten wiederzukehren scheinen und die das größte Wachstumspotenzial für den Binnenmarkt bergen.

---

<sup>136</sup> Im Zeitraum 2008-2010 stieg der inländische elektronische B2C-Handel von 28 % auf 36 % der Bevölkerung, während der Anteil der Verbraucher, die grenzüberschreitend im Internet einkauften, nur von 6 % auf 9 % stieg. Laut Eurostat-Statistik zur Informationsgesellschaft (2010) tätigten im Jahr 2010 nur 9 % der europäischen Verbraucher grenzüberschreitende Online-Einkäufe.

<sup>137</sup> Vgl. *europäische Verbraucheragenda* und Mitteilung der Kommission „*A new governance pact for a better functioning Single Market*“.