KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.04.2000
KOM(2000) 248 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

ÜBER DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE 93/13/EWG DES RATES VOM 5. APRIL 1993 ÜBER MISSBRÄUCHLICHE KLAUSELN IN VERBRAUCHERVERTRÄGEN

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht soll nicht nur eine Bewertung der Richtlinie 1993/13/EWG vom 5. April 1993 während der ersten fünf Jahre nach Ende der vorgesehenen Umsetzungsfrist vorstellen, sondern auch eine Reihe von Fragen aufwerfen, die der Verbesserung der vorhandenen Situation dienen.

Nach einem ersten Teil, der die verschiedenen Phasen der Vorbereitung und Verabschiedung dieser Richtlinie rekapituliert, geht der Bericht im zweiten Teil auf die Ergebnisse ein, die seit 1993 im Gefolge verschiedener Kommissionsmaßnahmen erreicht wurden. Es handelt sich hierbei insbesondere um Vertragsverletzungsverfahren (wegen fehlender Übermittlung, unvollständiger Umsetzung sowie auf Klagen wegen falscher Anwendung), Marktstudien zur Überprüfung auf in verschiedenen Wirtschaftsbranchen vorhandene mißbräuchliche Klauseln, mit dem Ziel geleistete Zuschüsse, mißbräuchliche Klauseln in bestimmten Wirtschaftsbranchen zu beseitigen, die Einleitung eines Dialogs zwischen Verbrauchern und Gewerbetreibenden (auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene), Informationskampagnen, die Konferenz von Brüssel im Juli 1999 sowie die CLAB-Datenbank. Der dritte Teil des Berichts, der von den in verschiedenen Mitgliedstaaten gemachten Erfahrungen bei der Richtlinienumsetzung ausgeht, möchte einige Denkanstöße zur Verbesserung des vorhandenen Systems geben. Hierbei geht es insbesondere um den Geltungsbereich der Richtlinie und seine Grenzen, den Begriff "mißbräuchliche Klausel" und die Liste im Anhang der Richtlinie, das Fehlen einer Kontrolle von vorvertraglichen Bedingungen, den Transparenzgrundsatz und das Recht auf Information, Sanktionen, vorhandene einzelstaatliche Modalitäten zur Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln (sowie die mögliche Erstellung eines europaweiten Unterbindungssystems), die besondere Problematik bestimmter Wirtschaftsbranchen sowie die Zukunftsperspektiven der CLAB-Datenbank.

Der vierte Berichtsabschnitt zeigt die Folgen auf, die die Verabschiedung der Richtlinie bei den Verbrauchern und Unternehmen, den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und der einzelstaatlichen Rechtsprechung, der Rechtsprechung des Gerichtshofs und der Rechtslehre ausgelöst hat.

Abschließend sind dem Bericht noch drei Anhänge beigefügt, deren erster die verschiedenen rechtlichen Maßnahmen präsentiert, mit denen die jeweiligen Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt haben. Im zweiten Anhang finden sich zusätzliche Informationen über von der Kommission durchgeführte Studien und die von ihr bezuschußten Aktionen. Der dritte Anhang umfaßt eine Reihe von Diagrammen und Kommentaren zu den in der CLAB-Datenbank gespeicherten Daten.

Die Kommission, die bislang zu den gestellten Fragen noch nicht Stellung genommen hat, beabsichtigt lediglich, eine möglichst breit angelegte, fruchtbare Debatte hierzu auszulösen und hofft, daß ihr zahlreiche Anregungen zu den darin vorgelegten Ideen und Themen zugehen werden (insbesondere auf die Fragen in Kapitel III). Sollten sich bestimmte Maßnahmen als wünschenswert oder sogar notwendig erweisen, so bedeutet dies nicht automatisch, daß sie auf europäischer Ebene stattfinden müssen.

INDEX

			Seite
I -	**EINFÜHRUNG**		**5**
II -	**OPERATIVE BEGLEITUNG UND AKTIONEN ZUR VERSTÄRKUNG DER ANWENDUNG**		**7**
	1.	**Vertragsverletzungsverfahren**	**7**
		a) Aufgrund versäumter Übermittlung der Umsetzungsmaßnahmen	**7**
		b) Aufgrund unvollständiger/unsachgemäßer Umsetzung	**7**
		c) Klagen wegen falscher Anwendung	**9**
	2.	**« Marktstudien »**	**9**
	3.	**Zuschüsse für gleichzeitige Unterbindungsmaßnahmen in mehreren Mitgliedstaaten**	**9**
	4.	**Dialog zwischen Verbrauchern und Industrie auf einzelstaatlicher Ebene**	**10**
	5.	**Dialog zwischen Verbrauchern und Industrie auf europäischer Ebene**	**10**
	6.	**Informationskampagnen**	**10**
	7.	**Europäische Konferenz vom 1.-3. Juli 1999 in Brüssel**	**12**
	8.	**Die CLAB-Datenbank**	**12**
III -	**DETAILLIERTE ANALYSE UND OFFENE FRAGEN**		**14**
	1.	**Abgrenzung des Geltungsbereichs**	**15**
		a) Im einzelnen ausgehandelte Klauseln	**15**
		b) Ausschluß bindender Rechtsvorschriften (Art. 1(2))	**16**
		c) Ausschluß von Preis und Hauptgegenstand des Vertrags (Art. 4(2))	**16**
	2.	**Der Begriff der mißbräuchlichen Klausel und die Liste im Anhang**	**17**
	3.	**Transparenzgrundsatz und Recht auf Information**	**19**
	4.	**Sanktionen**	**21**
	5.	**Einzelstaatliche Systeme zur Unterbindung von mißbräuchlichen Klauseln**	**23**

6. Auf dem Weg zu einem "positiven" System zur Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln 26

7. Auf dem Weg zu einem europäischen System zur Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln 29

8. Problematik bestimmter Sektoren 31

9. Zukunftsperspektiven für die CLAB-Datenbank 32

IV - SONSTIGE BEMERKUNGEN 34

a) zur Gesetzgebung der Mitgliedstaaten 34

b) zur einzelstaatlichen "Rechtsprechung" 36

c) zur Rechtsprechung des Gerichtshofs 38

d) zur Rechtslehre 40

e) Offene Fragen 40

ANHANG I - Einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie und Änderungen von vorhandenen Gesetzen und Rechtsvorschriften

ANHANG II - « Marktstudien » und Zuschüsse für gleichzeitige Unterlassungsklagen in mehreren Mitgliedstaaten

ANHANG III- Auszüge aus den CLAB-Statistiken

EINFÜHRUNG

Als am 5. April 1993 die Richtlinie 93/13/EWG über mißbräuchliche Vertragsklauseln vom Rat erlassen wurde, war dies für die Verbraucherpolitik ein riesiger Fortschritt. Die Notwendigkeit einer europaweiten Initiative zum Schutz der Verbraucher vor mißbräuchlichen Vertragsklauseln war schon vom ersten Gemeinschaftsprogramm für eine Politik zum Schutz der Verbraucher bekräftigt worden, welches 1975 angenommen wurde [1], und erste Vorentwürfe für die Richtlinie, die informell mit den Vertretern der Mitgliedstaaten diskutiert wurden, entstanden sofort darauf, d.h. im folgenden Jahr.

Insofern stellen die zwei Jahre und acht Monate währenden Arbeiten auf der Ebene verschiedener Instanzen, die zwischen der offiziellen Annahme eines Vorschlags für eine Richtlinie vom 27. Juli 1990[2] durch die Kommission und ihrem endgültigen Erlaß durch den Rat vergingen, nur einen Bruchteil des Gesamtvorgangs und die Endstation eines langwierigen Reifeprozesses dieses Gemeinschaftsrechtsaktes dar [3].

Es ist kaum verwunderlich, daß der schließlich einstimmig vom Rat beschlossene Wortlaut, der das Ergebnis heikler Kompromisse zwischen den juristischen Traditionen der verschiedenen Mitgliedstaaten[4] darstellt, so manchen enttäuscht hat. Das Europäische Parlament hat sich dem gemeinsamen Standpunkt des Rates gegenüber besonders kritisch gezeigt (dieser entsprach nach geringfügigen Änderungen dem schließlich erlassenen Rechtsakt) und sogar gedroht, diesen abzulehnen. Trotz ihrer Lücken[5] und Unzulänglichkeiten stellte die erlassene Richtlinie für die damalige Zeit einen deutlichen Fortschritt gegenüber der in den meisten Mitgliedstaaten vorhandenen Gesetzgebung dar, und aufgrund ihres « minimalistischen » Anspruchs (siehe Artikel 8 der Richtlinie) hinderte sie diese keineswegs daran, strengere Bestimmungen aufrecht zu erhalten oder einzuführen, die für ein höheres Verbraucherschutzniveau sorgen.

Der Text wurde somit, unterstützt von einer reichlichen Mehrheit im Europäischen Parlament, vom Rat verabschiedet; das Parlament jedoch wies auf das Gewicht hin, das es dem unter Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Bericht beimißt. Der Artikel 9 hat folgenden Wortlaut:

" *Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens fünf Jahre nach dem in Artikel 10 Absatz 1 genannten Zeitpunkt einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vor. ".*

Der in Artikel 10 Absatz 1 genannte Zeitpunkt ist der 31. Dezember 1994, bis zu dem die Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsrichtlinie spätestens umgesetzt haben mußten. Die

---

1 Entschließung des Rates vom 14.04.1975, ABl. C 92/1 vom 24.4.1975. Darüber hinaus legte die Kommission dem Rat am 14. Februar 1984 eine Mitteilung (KOM(84)55 endg.) über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen vor.

2 KOM(90)322 endg., ABl. C 243 vom 28.9.1990.

3 Namentlich mit ihrer Mitteilung „Mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen" vom 14. Februar 1984 hat die Kommission 1984 eine öffentliche Anhörung zu diesem Thema eingeleitet (KOM(84)55 endg., veröffentlicht in der Beilage 1/84 des Bulletins der Europäischen Gemeinschaften).

4 Erstens ist die Richtlinie 93/13/EWG ein Rechtsakt, der einen zentralen Bereich der nationalen Gesetzgebung berührt; zum anderen hatten zwischenzeitlich mehrere Mitgliedstaaten ausgehend von unterschiedlichen Ansätzen ihre Gesetzgebung für diesen Bereich ausgestaltet.

5 Eine dieser Lücken lag im Fehlen von Angleichungsregeln für die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Bereich des Verbrauchsgüterkaufs, was den Kommissionsvorschlägen zuwiderlief. Vor kurzem wurde diese Lücke durch die Richtlinie 1999/44/EG vom 25.5.1999 zu bestimmten Aspekten des Gebrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter geschlossen, siehe ABl. L 171 vom 7.7.1999, SS. 12-16.

vorgesehenen fünf Jahre sind nunmehr abgelaufen. Somit ist es an der Zeit, diesen Bericht vorzulegen. Die Kommission hat sich bereits seit dem Erlaß der Richtlinie hierauf vorbereitet. In einem originellen und innovativen Verfahren hat sie ein Begleitinstrument über die Anwendung der Richtlinie in den verschiedenen Mitgliedstaaten geschaffen, nämlich die CLAB-Datenbank.

Außerdem hat die Kommission eine erhebliche Anzahl von Maßnahmen im Bereich der mißbräuchlichen Klauseln veranlaßt oder unterstützt. Diese Maßnahmen waren eine wertvolle Informationsquelle, um die Auswirkungen der Richtlinie und das tatsächliche Schutzniveau der Verbraucher vor mißbräuchlichen Klauseln zu messen. Sie haben zudem wiederholt dazu beigetragen, diese Auswirkungen zu verstärken.

Bedauerlicherweise hat die späte Umsetzung der Richtlinie in einigen Mitgliedstaaten[6] bzw. ihre unvollständige oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten[7] in der Praxis die von der Richtlinie geplanten fünf Jahre erheblich abgekürzt, was den Bewertungsvorgang durch die Kommission erschwert.

Dieser Bericht enthält somit keinen einzigen offiziellen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG. Hingegen wirft er eine gewisse Anzahl von Fragen auf, über die eine breite öffentliche Anhörung eingeleitet wird (siehe Kapitel III). Es ist das Ziel dieser Fragen, nicht nur mögliche Initiativen auf Gemeinschaftsebene anzusprechen, um die vorhandene Situation zu verbessern, sondern auch Initiativen zur Verbesserung der vorhandenen nationalen Systeme, die von den Mitgliedstaaten selbst ergriffen werden könnten. Alle interessierten Personen werden daher ersucht, ihre Antworten und alle sonstigen zweckdienlichen Stellungnahmen an die Europäische Kommission zu leiten.

Bitte senden Sie alle Schreiben bis spätestens zum 30. September 2000 an folgende Anschrift:

Europäische Kommission

Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz

Rue de la Loi 200

B - 1049 Brüssel

Belgien

Zuschriften sind deutlich wie folgt zu kennzeichnen: Antwort auf den Bericht der Kommission über die Richtlinie 93/13/EWG.

---

6 Die Umsetzung durch alle Mitgliedstaaten wurde erst im Mai 1998 beendet, und zwar mit der Umsetzung durch das Königreich Spanien.

7 Aus der Sicht der Kommission hat der Gerichtshof bei den anhängigen Verfahren noch kein Urteil erlassen.

OPERATIVE BEGLEITUNG UND AKTIONEN ZUR VERSTÄRKUNG DER ANWENDUNG

1. VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

a) Aufgrund versäumter Übermittlung der Umsetzungsmaßnahmen

Die Kommission hat Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten eingeleitet, die bezüglich der Frist bis zum 31. Dezember 1994 in Verzug waren (DE, UK, E, I, LUX, P)[8]. Alle Mitgliedstaaten haben der Kommission die Umsetzungsmaßnahmen übermittelt, bevor der Gerichtshof sein Urteil fällte[9].

b) Aufgrund unvollständiger/unsachgemäßer Umsetzung

Die Kommission hat die von den Mitgliedstaaten übermittelten einzelstaatlichen Rechtsvorschriften sehr eingehend geprüft. Aufgrund dieser Überprüfung wurden gegen alle Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Von diesen Verfahren schweben einige immer noch, aber es wurden bereits ausgezeichnete Ergebnisse erzielt. Mehrere Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Rechtsvorschriften schon geändert, während andere sich bereit erklärt haben, in naher Zukunft dasselbe zu tun.

Belgien beispielsweise hat zwei neue Gesetze verabschiedet: ein erstes spezifisches Gesetz von 1997, das Verträge mit freiberuflich Tätigen abdeckt, sowie ein zweites von 1998, das eine seit 1991 gültige Rechtsvorschrift abändert, um sie mit der Richtlinie in Einklang zu bringen[10]. Auch Portugal hat am 7. Juli 1999 eine Änderung seiner gesetzlichen Regelung von 1985 verabschiedet[11]. Im Vereinigten Königreich wurden die Rechtsvorschriften von 1994 im Jahre 1999 durch ein neues Gesetzeswerk geändert[12]. Finnland ergänzte kürzlich seine alten Rechtsvorschriften von 1994, indem es 1999 ein neues Gesetz verabschiedete[13].

---

8 Dänemark, Frankreich und Irland haben die jeweiligen Umsetzungsmaßnahmen mit ein paar Wochen beziehungsweise einigen Tagen Verspätung mitgeteilt.

9 In manchen Fällen beruhte die versäumte Mitteilung nicht darauf, daß der betreffende Mitgliedstaat keinen gesetzlichen Rahmen für diesen Bereich hatte, sondern ergab sich nur daraus, daß er Änderungen durchführte, um die vorhandene Gesetzgebung an die Richtlinie anzupassen. Dies war der Fall in Deutschland, wo es seit 1976 ein Gesetz über allgemeine Vertragsklauseln gibt.

10 Die belgische Gesetzgebung von 1991, die einen engeren Geltungsbereich als den der Richtlinie besaß, stellte keine vollständige Umsetzung der Artikel 5 und Artikel 7 Abs. 2 dar (bei letzterem wurden die Unterlassungsklagen auf solche mißbräuchliche Klauseln beschränkt, die vom Gesetz aufgezählt werden, sowie solche von Verträgen, die unter das Gesetz von 1997 fallen). Darüber hinaus war der Artikel 6 Abs. 2 nicht umgesetzt worden.

11 Die portugiesische Gesetzgebung von 1985 (in der Fassung von 1995) bot keine adäquate Umsetzung von Artikel 3 Abs. 2, und es fehlte jegliche Umsetzung des dritten Satzes von Artikel 5.

12 Die Verordnung über mißbräuchliche Klauseln (Statutory Instrument on Unfair Terms) von 1994 bot keine Umsetzung des dritten Satzes von Artikel 5 und gab dem Artikel 7 Abs. 2 nicht seine volle Wirkung (Unterlassungsklagen konnten einzig und allein vom Office of Fair Trading eingeleitet werden).

13 Das Gesetz 1259/1994 (zur Änderung von Gesetz 38/78) ließ die Umsetzung von Artikel 6 Abs. 2 vermissen.

Griechenland übermittelte der Kommission vor kurzem sein neues Gesetz vom 28. September 1999, mit dem seine früheren gesetzlichen Vorschriften geändert werden[14].

Weitere Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, demnächst Änderungen ihrer jetzigen gesetzlichen Vorschriften einzuführen, um sich in jeder Hinsicht an die Forderungen der Richtlinie 93/13/EWG anzupassen. Deutschland gab bekannt, daß das Gesetz von 1976 (in der geänderten Fassung von 1996) bearbeitet werden soll, um dem Artikel 6 Abs. 2 zu voller Wirkung zu verhelfen[15]. Frankreich hat ebenfalls vor, demnächst sein Gesetz von 1995 zu ergänzen, um die Umsetzung von Artikel 4 Abs. 2 zu korrigieren[16]. Die Niederlande haben mitgeteilt, daß sie eine Änderung ihres Bürgerlichen Gesetzbuchs beabsichtigen, damit Artikel 4 Abs. 2 voll umgesetzt wird[17] und eine Umsetzung von Artikel 5 erfolgt. Italien hat sich seinerseits verpflichtet, die notwendigen Änderungen im Bürgerlichen Gesetzbuch bezüglich des Geltungsbereichs[18] vorzunehmen und für vollständige Umsetzung der Artikel 5 und Artikel 6 Abs. 2 zu sorgen, während es weiterhin die Notwendigkeit einer Umsetzung von Artikel 7 (3) der Richtlinie bestreitet.

Obwohl zahlreiche Probleme bereits gelöst sind (oder es bald sein werden), bestehen weiterhin manche wenig zufriedenstellenden Punkte, was den Geltungsbereich, den Anhang, die Artikel 5, Artikel 6 Abs. 2 und Artikel 7 der Richtlinie angeht[19].

---

14 Das alte Gesetz Nr. 2251 vom 16. November 1994 wies im Zusammenhang mit Artikeln 3 Abs. 2, 5, 6 Abs. 2 und 7 Abs. 3 der Richtlinie gewisse Lücken auf. Das griechische Gesetz beschränkte seinen Geltungsbereich auf die allgemeinen Geschäftsbedingungen. Ansonsten schützte es den Verbraucher nur, wenn der Vertrag einen Bezug zum griechischen Staatsgebiet aufwies, und bot keine Möglichkeit, Berufsverbände zu verfolgen, wenn diese mißbräuchliche Klauseln einsetzten oder empfahlen.
Das neue Gesetz Nr. 2741 vom 28. September 1999 wird noch geprüft.

15 Die deutschen Rechtsvorschriften schützen den Verbraucher nur insoweit, als der Vertrag in engem Zusammenhang mit dem deutschen Staatsgebiet steht.

16 Das französische Umsetzungsgesetz 95-96 vom 1. Februar 1995, in dem der Artikel 4 Abs. 2 nicht vollständig umgesetzt wird, schließt jegliche Bewertung der Mißbräuchlichkeit von Klauseln aus, die die Definition des Hauptgegenstands und die Angemessenheit des Preis-Leistungs-Verhältnisses der gelieferten Dienstleistungen oder Güter betreffen. Artikel 4 Abs. 2 der Richtlinie hingegen läßt im letzten Satz eine solche Bewertung durchaus zu, falls die genannten Klauseln nicht klar und verständlich ausgedrückt sind.

17 Aus denselben Beweggründen wie im Falle Frankreichs.

18 Der Geltungsbereich der gesetzlichen Vorschriften Italiens betrifft nur Abtretungsverträge über Güter oder Dienstleistungen.

19 Der Geltungsbereich wurde in manchen nationalen Umsetzungstexten auf Verträge beschränkt, die die Lieferung von Waren und Dienstleistungen zum Gegenstand haben. Selbst wenn der Verkauf von Gütern und Dienstleistungen in der Tat die häufigste Beziehung zwischen Gewerbetreibenden und Verbrauchern ist, sind auch andere Verträge angesprochen, wie Bürgschaftsverträge zugunsten eines Finanzinstituts oder sogar solche Fälle, in denen der Verbraucher als Verkäufer auftritt (vorausgesetzt natürlich, der Käufer handelt im Rahmen seiner Gewerbetätigkeit). Der Anhang ist in bestimmten Mitgliedstaaten (den drei nordischen Ländern) nicht in den Text der Umsetzungstexte aufgenommen worden, da diese die Auffassung vertreten, eine solche Umsetzung schade den Verbraucherinteressen (siehe Ziffer III.3). Artikel 5 wurde nicht von allen Mitgliedstaaten gänzlich umgesetzt (insbesondere zweiter und dritter Satz). Bei Artikel 6 Abs. 2 ergeben sich gewisse Anwendungsschwierigkeiten daraus, daß bestimmte Mitgliedstaaten entweder die Anwendung dieses Artikels zusätzlichen Bedingungen unterwerfen oder den Verbraucherschutz allein auf das Wohnortkriterium beschränken. Die Umsetzung von Artikel 7 ist ebenfalls in manchen Punkten problematisch, entweder aufgrund von Einschränkungen des zweiten Absatzes (die nur bestimmten Personen das Recht zuerkennen, die Gerichte beziehungsweise Verwaltungen anzurufen) oder wegen fehlender Umsetzung von Absatz 3 (betreffend die Rechtsbehelfe gegen Berufsverbände, die den Einsatz von mißbräuchlichen Klauseln empfehlen).

c) Klagen wegen falscher Anwendung

Zwischen 1997 und 1998 wurde die Kommission mit mehreren Klagen italienischer Verbraucherverbände befaßt, die ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien aufgrund falscher Umsetzung von Artikel 7 der Richtlinie anstrebten. Um diesen Artikel umzusetzen, hat Italien ein ordentliches und ein Eilverfahren eingerichtet. Dieses Eilverfahren unterscheidet sich vom im allgemeinen italienischen Recht vorgesehenen insofern, als der italienische Staat die Voraussetzungen für seine Einleitung gelockert hat. So kann im allgemeinen Recht ein Eilverfahren nur dann stattfinden, wenn ein schwerwiegender, nicht wiedergutzumachender Schaden eingetreten ist, während eine Unterlassungsklage bei Vorliegen triftiger Gründe möglich ist. Den Verbänden zufolge wird hier der Begriff der « begründeten Dringlichkeit » von der italienischen Rechtsprechung zu eng ausgelegt und schützt nur die wichtigsten Grundrechte der Verbraucher (Leben und Gesundheit).

Da eine ständige, bekannte Rechtsprechung bezüglich der einschränkenden Interpretation von Artikel 7 der Richtlinie fehlte, hat die Kommission kein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien eingeleitet (sie hat jedoch bei den Verbänden neue Unterlagen angefordert, um den Stand der italienischen Rechtsprechung zu dem Thema zu verfolgen). Der Fall wirft praxisnah die wichtige Frage nach der Wirksamkeit der Systeme auf, die die Mitgliedstaaten eingerichtet haben, um die Verwendung mißbräuchlicher Klauseln durch die Gewerbetreibenden zu unterbinden.

2. " MARKTSTUDIEN "

Schon ab 1993 leitete die Kommission Studien ein, um in verschiedenen Mitgliedstaaten bestimmte Standardvertragsarten zu untersuchen, die sich an Verbraucher wenden. Diese Studien betrafen Verkaufsverträge, Automobilleihverträge, Verträge über bestimmte Bankdienstleistungen (Vertragsklauseln über Girokonten und Verbraucherkreditverträge) und Versicherungen (Automobil-Haftpflichtversicherungen und Wohngebäudeversicherungen), Verträge über diverse Arten von Tourismusdienstleistungen (Ferienhausvermietung, Ferienclubs, Pauschalreisen, Teilzeitwohnrechte [sogenanntes Timesharing], Beförderungsverträge für Flugreisen (von der IATA empfohlene Vertragsbedingungen) sowie Verträge über Dienstleistungen zur Grundversorgung. Diese Studien haben nicht nur aufgezeigt, daß mißbräuchliche Klausel in den allgemeinen Vertragsbedingungen der Unternehmen allgegenwärtig sind, sondern auch, wie schwierig es ist, diese Vertragsklauseln vor Abschluß eines Vertrags (bzw. unabhängig davon) zu erhalten. Die Kommission hat mehrfach entweder direkt oder über die nationalen staatlichen Stellen intervenieren müssen, damit die mit der Untersuchung Beauftragten Zugang zu den Standardverträgen bekamen, was nicht nur von mangelnder Transparenz zeugt, sondern auch von der Unmöglichkeit, den Wettbewerb auszunutzen.

3. Zuschüsse für gleichzeitige Unterbindungsmaßnahmen in mehreren Mitgliedstaaten

Seit 1996 bezuschußt die Kommission Maßnahmen der Verbraucherverbände, die darauf abzielen, in mehreren Mitgliedstaaten (entweder auf dem Verhandlungs- oder auf gerichtlichem Wege) für die Beseitigung mißbräuchlicher Klauseln in verschiedenen Wirtschaftszweigen zu sorgen. Diese Unterlassungsklagen und -maßnahmen wurden in den Branchen neue Technologien (Mobiltelefon, Kabel- und Satellitenfernsehen), Automobilverleih, Teilzeitwohnrechte und Reisedienste unternommen. Es wurden im allgemeinen positive Ergebnisse bei den bislang durchgeführten Aktionen erzielt, da sich die

gewerblichen Kreise entweder verpflichtet haben, ihre Vertragsbedingungen zu ändern oder sie demnächst neu auszuhandeln.

4. Dialog zwischen Verbrauchern und Industrie auf einzelstaatlicher Ebene

Der Dialog zwischen Verbraucherverbänden und Vertretern der gewerblichen Kreise zwecks Aufstellung ausgewogener Musterverträge ist in manchen Ländern, so zum Beispiel den Niederlanden, schon zur Tradition geworden. In den meisten Mitgliedstaaten ist diese Praxis jedoch nicht sehr verbreitet. Die Kommission hat ein Projekt (Vertrag B5-1000/98/000021-DECO (P)) subventioniert, das von einem portugiesischen Verbraucherverband vorgeschlagen wurde und die Absicht verfolgt, durch Verhandlung mit den Berufsverbänden Musterverträge für fünf Wirtschaftszweige auszuarbeiten, die für die große Anzahl individueller Rechtsstreitigkeiten bezüglich mißbräuchlicher Klauseln bekannt sind, nämlich: Verkauf und Vermakelung von Immobilien, Teilzeitwohnrechtsverträge, Reiseverträge, solche über Kauf und Verkauf von Gebrauchtwagen sowie Verträge über Pannenhilfe bei Kraftfahrzeugen. In vier von fünf dieser Branchen konnten Musterverträge mit der Industrie abgeschlossen werden; die Teilzeitwohnrechtsverträge blieben als einzige Branche über, ohne die erhofften Ergebnisse zu erreichen.

5. Dialog zwischen Verbrauchern und Industrie auf europäischer Ebene

Das genannte Pilotprojekt im Bereich der Pauschalreisen gab den Impuls für ein neues Projekt, das auf dem Dialog zwischen Verbrauchern und Industrie auf europäischer Ebene fußt. Als die ECTAA (European Confederation of Travel Agencies) sie im Rahmen des besprochenen Projekts ansprach, schlugen die Kommissionsdienststellen ihr vor, einen Runden Tisch mit den Verbrauchervertretern zu veranstalten, um die Verbesserung der allgemeinen Vertragsklauseln für Pauschalreisen zu besprechen. Der Vorschlag stieß bei den ECTAA-Vertretern auf Zustimmung, und im nächsten Schritt war daher der Wille beider Parteien zu prüfen, sich auf dieses Verfahren einzulassen; die ECTAA kontaktierte so ihre Mitglieder und die Kommission den Verbraucherausschuß. Es wurde eine Gruppe aus sieben Vertretern der Industrie, sieben Verbrauchervertretern und sechs unabhängigen, hochrangigen Fachleuten aus verschiedenen einzelstaatlichen Behörden geschaffen. Diese Gruppe trat am 13. Dezember 1999 zum erstenmal zusammen. Während der ersten Zusammenkunft diskutierte sie die Ziele des Runden Tisches und die einzusetzende Methodik, um diese Zielsetzungen zu erreichen. Es war das erstemal, daß eine solche Erfahrung stattfand, und es ist durchaus denkbar, daß sie zukünftig zu weiteren derartigen Initiativen inspiriert.

Um dafür zu sorgen, daß die Bürger Europas über ihre vollen Rechte Bescheid wissen, wurde von der Kommission noch der Dialog zwischen " Bürgern und Geschäftskreisen " eingeleitet, der der ständigen Kommunikation mit der Öffentlichkeit dient. Über eine Website und eine Telefonkontaktstelle (jeder Mitgliedstaat richtet für seine Bürger eine Gratisleitung ein) kann die Öffentlichkeit genauere Informationen einholen, Fragen stellen und persönliche Ratschläge über vorhandene Mittel und Rechte erhalten (beispielsweise im Bereich mißbräuchlicher Klauseln in Verbraucherverträgen), die auf dem Binnenmarkt bestehen. Durch die Ergebnisse wird der interaktive Charakter der Unionspolitik verbessert und die Funktionsabläufe innerhalb des Binnenmarkts spielen mehr und mehr zugunsten der Bürger und Unternehmen.

6. Informationskampagnen

Vom 13. November bis 8. Dezember 1995 fand eine erste Informationskampagne statt, um die Öffentlichkeit auf die Rechte aufmerksam zu machen, die sie aufgrund der

gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Bereich der mißbräuchlichen Klauseln besitzt, aber auch anläßlich von Pauschalreisen und Überreservierungen im Flugverkehr.

Diese gleichzeitig in 11 Mitgliedstaaten (B, D, E, F, G, I, IRL, LUX, NL, P und UK) durchgeführte Kampagne stützte sich im Wesentlichen auf kurze, einprägsame Slogans, die über die nationalen Rundfunkanstalten ausgestrahlt wurden. Die Verbreitung dieser Slogans wurde in manchen Mitgliedstaaten auch über andere Medien sichergestellt, so die Fernsehanstalten (G, I, NL, P) und Zeitungen (IRL und P).

Neben dieser Kampagne wurden verschiedene begleitende Maßnahmen durchgeführt (zum Beispiel Verteilung von Prospekten und Verfahren, um Anfragen aus der Öffentlichkeit zu beantworten), welche mit Unterstützung der nationalen Verbraucherverbände konzipiert wurden. Die verbreiteten Informationen gaben daher entweder Postadressen bekannt oder unentgeltliche Telefonrufnummern, unter denen die Öffentlichkeit weitergehende Auskünfte über die Themenbereiche der Kampagne erhalten konnte.

Der Schätzung des Werbeunternehmens zufolge, das die Kampagne durchführte, erreichten die Radiospots im Mittel 120 Millionen Personen (wobei jeder Empfänger zwischen 10 und 16mal Gelegenheit hatte, jeden Spot zu hören) in den 11 angesprochenen Mitgliedstaaten.

Diese Kampagne fand bei der Öffentlichkeit nicht nur ein positives Echo, weil sie einen Direktkontakt zur Europäischen Union herstellte, sondern führte auch zu zahlreichen Anfragen nach Zusatzinformationen sowohl aus der Öffentlichkeit als auch seitens der Fachkreise. Gleichzeitig war sie ein nicht unerhebliches Förderinstrument für die Rolle und den Einfluß der beteiligten nationalen Verbraucherverbände.

Eine zweite, nur auf mißbräuchliche Klauseln abzielende Informationskampagne startete im September 1997 in Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien, also den Ländern, in denen die Vertretung der Verbraucherinteressen am Unionsdurchschnitt gemessen am schwächsten ist. Die Durchführung der im Rahmen der Aktion "Vorrang für den Bürger" stattfindenden Maßnahme wurde einer europäischen Kommunikationsgesellschaft übertragen; 25 Verbraucherverbände aus den betroffenen Ländern wurden in das Projekt einbezogen.

Zur Einleitung der Informationskampagne fand in jedem Staat eine Pressekonferenz statt, die von europäischen und nationalen Abgeordneten veranstaltet wurden; es folgte die Ausstrahlung von Werbespots über die Rundfunkanstalten, um die Öffentlichkeit auf das Problem von mißbräuchlichen Klauseln aufmerksam zu machen. Während der Laufzeit dieser Kampagne stand den Verbrauchern eine kostenlose Rufnummer in den angesprochenen Mitgliedstaaten zur Verfügung, über die sie nicht nur weiterführende schriftliche Informationen anfordern konnten (Prospekte, Informationsblätter usw.), sondern auch Antworten auf konkrete Probleme.

Die Verbraucherverbände haben ihrerseits einen erheblichen Beitrag zu der Kampagne geleistet. Sie haben sich insbesondere bemüht, die Erstinstanzgerichte und nationalen Anwaltskammern für die Auswirkungen der Richtlinie 93/13 zu sensibilisieren, und haben hierzu Vorträge und Seminare veranstaltet. Darüber hinaus hatten die Verbraucherverbände einen regen Anteil an der Informationsverbreitung, sei es in der nationalen Presse oder in Form von Prospekten.

Unter den nennenswertesten Ergebnissen verzeichnet die Studie, daß die Kampagne die Verbraucherverbände (insbesondere in Italien und Portugal) dazu ermutigt hat, vor Gericht zu gehen, um die Unterlassung von mißbräuchlichen Klauseln zu erstreiten. In einer gewissen Anzahl von Fällen blieb es den Gerichten erspart, ein Urteil zu fällen, da der

Gewerbetreibende sich dafür entschied, seine vertraglichen Klauseln im Anschluß an eine Verhandlung mit dem Verbraucherverband zu ändern.

Die Kampagne hat im Endeffekt einen großen Beitrag zur Stärkung der Verbraucherbewegung in den fünf genannten Ländern geleistet.

7. Europäische Konferenz vom 1.-3. Juli 1999 in Brüssel

Um eine Debatte in der Öffentlichkeit auszulösen und möglichst viele Informationen und Vorschläge zu sammeln, hat die Europäische Kommission vom 1. bis 3. Juli 1999 eine internationale Konferenz über die Richtlinie 93/13/EWG veranstaltet. Etwa 300 Delegierte nahmen daran teil, was nicht nur der Anlaß war, zahlreiche hochrangige Fachleute Europas auf diesem Feld in Brüssel zusammenzuführen, sondern auch Vertreter der Mitgliedstaaten, der Verbraucher und der verschiedenen Wirtschaftszweige. Die beitrittswilligen Länder waren ebenfalls gut repräsentiert. Nach einer Reihe von Vorträgen über einzelstaatliche Erfahrungen und die CLAB-Datenbank, auf die lebhafte Diskussionen folgten, wurden sechs spezifische Themenbereiche in Arbeitsgruppen erörtert:

- der Geltungsbereich der Richtlinie (nicht ausgehandelte Klauseln in Verbraucherverträgen),

- die Anwendung der Richtlinie auf öffentliche Dienstleistungen,

- die Anwendung der Richtlinie auf Finanzdienstleistungen und neue Technologien,

- die Definition von Mißbräuchlichkeit,

- Erfordernis der Klarheit und für den Verbraucher günstigste Auslegung, sowie

- das Kontrollsystem für mißbräuchliche Klauseln.

Anschließend wurden die Schlußfolgerungen dieser Workshops in der Plenarsitzung diskutiert.

Die Konferenzakten sind in mehrsprachiger Ausgabe auf der Website der Kommission (http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_fr.htm) verfügbar und sollen demnächst im Druck herauskommen. Sie sind auf Anforderung kostenlos bei der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz erhältlich: Europäische Kommission, Rue de la Loi 200, B-1049 Brüssel (Belgien) bzw. per Telefax unter der Nummer (+32) 2 29 59490.

8. Die CLAB-Datenbank

Das Projekt "CLAB" (von französisch "clauses abusives", d.h. mißbräuchliche Klauseln) wurde von der Kommission sofort nach Erlaß der Richtlinie 93/13 gestartet, um ein Begleitinstrument für die praktische Anwendung der Richtlinie in Form einer Datenbank zu schaffen, die die jeweilige "nationale Rechtsprechung" im Bereich mißbräuchlicher Klauseln registriert. Diese Datenbank ist bislang kostenlos auf dem Server der Kommission zugänglich (http://europa.eu.int/clab/index.htm). Unter “ Rechtsprechung ” im Sinne der CLAB versteht man nicht nur Gerichtsurteile, sondern auch Entscheidungen von Verwaltungsstellen, freiwillige Vereinbarungen, gerichtliche Vergleiche oder Schiedssprüche. Eigentlicher

Gegenstand dieser Datenbank ist die Anwendung der Richtlinie in der Praxis[20]. Zur Zeit sind 7.649 Fälle in der Datenbank gespeichert. Allen unternommenen Anstrengungen zum Trotz wäre es nicht ehrlich, zu behaupten, daß diese Datenbank die gesamte « Rechtsprechung » zu diesem Thema vereint. Sie enthält jedoch den wichtigsten Teil der « Rechtsprechung », der jedem Vertragspartner zugänglich war. Bei allen statistischen Auswertungen der CLAB-Daten erhält man daher Ergebnisse, die zwar kein ganz getreues Bild der Wirklichkeit ergeben, aber immerhin klare Tendenzen bei der nationalen « Rechtsprechung » aufzeigen und somit nützlich sind, um mit den entsprechenden Vorbehalten hochgradig wahrscheinliche Folgerungen zu ziehen. Auch bei der Erstellung dieses Berichts wurden so die CLAB-Daten von der Kommission eingehend geprüft und herangezogen.

Unter Anhang III finden sich mehrere Grafiken zur Statistik von verschiedenen untersuchten Punkten.

[20] Die Datenbank beinhaltet nicht nur die Rechtsprechung aufgrund der spezifischen nationalen Gesetze über mißbräuchliche Klauseln. Sie enthält auch jegliche anderweitige Rechtsprechung, die trotz Heranziehung sonstiger allgemeiner rechtlicher Bestimmungen oder Grundsätze (Treu und Glauben, Billigkeit, Rechtsmißbrauch usw.) den Themenbereich mißbräuchliche Klauseln berührt.

DETAILLIERTE ANALYSE UND OFFENE FRAGEN

Aus den Schlußanträgen des Generalanwalts Saggio vom 16. Dezember 1999[21] geht deutlich hervor, daß es Sinn der Richtlinie ist, die Interessen der Allgemeinheit besonders zu schützen, die als Bestandteil der Wirtschaftsordnung über die Einzelinteressen der Parteien hinausreichen.

So kann die Verwendung von Klauseln, die das Gleichgewicht der vertraglichen Beziehungen zwischen den Parteien signifikant stören, nicht nur die Interessen der von den Klauseln benachteiligten Partei schädigen, sondern auch die allgemeine Wirtschafts- und Rechtsordnung.

Allgemeine Vertragsklauseln haben prinzipiell den Anspruch, die vom Gesetzgeber geschaffenen rechtlichen Lösungen zu ersetzen, wobei gleichzeitig die gesellschaftlichen Maßstäbe für Gerechtigkeit durch Lösungen ersetzt werden, die einseitig die maximale Sicherung von Eigeninteressen einer der Parteien anstreben.

Aus ökonomischer Sicht kann diese Lage ausgesprochen schädliche Folgen nach sich ziehen. Die bestmögliche Zuordnung vorhandener Mittel ist Voraussetzung für das korrekte Funktionieren der Wirtschaft. Diese Zuordnung kann aber nur stattfinden, wenn ein ausreichender Wettbewerb auf dem Markt herrscht und das Kräfteverhältnis in der Wirtschaft ausgeglichen ist. Um es in wirtschaftlichen Kategorien auszudrücken: Ein Risiko muß von demjenigen übernommen werden, der die besten Voraussetzungen hat, um dieses Risiko zu kontrollieren oder sich dagegen zu versichern; eine Pflicht muß von demjenigen übernommen werden, der hierzu am ehesten in der Lage ist.

Mißbräuchliche Vertragsklauseln verlagern solche Risiken und Verpflichtungen und wälzen entsprechende Kosten nach außen ab. Das bewirkt hauptsächlich zwei Folgen: Erstens ergeben die Preise der Güter und Dienstleistungen sich nicht aus den tatsächlichen Kosten, was zu Wettbewerbsverzerrungen zugunsten weniger leistungsfähiger Unternehmen und geringerwertiger Güter und Leistungen führt; zweitens steigen die der Allgemeinheit auferlegten Kosten, weil die Risiken und Verpflichtungen anderen Personen auferlegt werden als denjenigen, die hierzu wirtschaftlich am rationellsten in der Lage wären.

Nicht ohne Besorgnis läßt sich daher feststellen, daß trotz aller von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen in der Gesetzgebung die durchgängige Schaffung ausgewogener Vertragsbeziehungen noch in weiter Ferne liegt, mißbräuchliche Klauseln sich einer breiten Verwendung erfreuen und täglich noch neue Arten von mißbräuchlichen Klauseln erfunden werden.

Dieses Kapitel behandelt ausführlich die verschiedenen bei der Anwendung der Richtlinie aufgetretenen Fragen im Licht der nationalen Erfahrungen und zeigt einige Punkte auf, über die zur Verbesserung des Systems nachzudenken wäre. Dabei ist hervorzuheben, daß die abschließend zu jedem Punkt gestellten Fragen keinesfalls irgendwelche vorgefaßten Ansichten der Kommission widerspiegeln. **Bislang hat die Kommission zu den gestellten Fragen noch nicht Stellung genommen; ihre Absicht ist es lediglich, hierzu eine möglichst breit angelegte, ideenreiche Debatte auszulösen**. Insbesondere hat die Kommission beschlossen, alle relevanten Fragen zu stellen, die in den letzten fünf Jahren an

---

[21] Sammelverfahren C-240/98 bis C-244/98, Océano Grupo Editorial, S.A. und Salvat Editores, S.A. / Rocío Murciano Quintero und andere.

sie herangetragen wurden, namentlich im Rahmen der Diskussionen auf der Konferenz vom 1.-3. Juli 1999, selbst wenn sie vielleicht eigenartig, zu ambitiös oder schwierig umsetzbar erscheinen mögen. **Auch die eventuelle Folgerung, daß bestimmte Maßnahmen wünschenswert oder sogar notwendig sind, bedeutet nicht automatisch, daß sie auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden müssen.**

1. AKTUELLE ABGRENZUNG DES GELTUNGSBEREICHS

Seit einigen Jahren setzt sich die Union konkret dafür ein, die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu vereinfachen. Hierbei werden nicht nur mehrere Vorschriften kodifiziert, die denselben Themenbereich behandeln, sondern auch das vorhandene Recht durchforstet, um veraltete oder unnütze Bestimmungen zu beseitigen und diejenigen klarzustellen, die zu Auslegungsschwierigkeiten Anlaß geben. Bei den Verhandlungen im Rat sind mehrere Einschränkungen des Geltungsbereichs in die Richtlinie eingefügt worden. Die Rechtfertigung und der praktische Nutzen dieser Einschränkungen sind bei Diskussionen über die Richtlinie, und zwar insbesondere bei der Konferenz von Juli 1999 in Brüssel, oft bezweifelt worden. Die von der Kommission gesammelten Informationen über die Umsetzung und Anwendung dieser Bestimmungen bringen keine Bestätigung für die Rechtfertigung und Notwendigkeit bestimmter Einschränkungen im jetzigen Regelwerk. Sollten sich diese Informationen bestätigen, so dürfte das Bestreben nach Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts zu ihrer Abschaffung führen.

a) Im einzelnen ausgehandelte Klauseln

Die im einzelnen vom Verbraucher ausgehandelten Klauseln fallen nicht unter den Geltungsbereich der Richtlinie[22].

Bestimmte Mitgliedstaaten (DK, FIN, F, S und bis zu einem gewissen Grade A und NL) haben diesen Ausschluß nicht übernommen, ohne daß sich hieraus das mindeste Problem in der Praxis ergeben hätte. Übrigens zeigt die CLAB-Datenbank auch, daß dieser Ausschluß keine praktischen Auswirkungen in den Mitgliedstaaten gehabt hat, in denen der Ausschluß umgesetzt wurde, denn es ist kein einziger Fall gespeichert, in dem die einzelne Aushandlung einer Vertragsklausel herangezogen wurde. Es ist darüber hinaus illusorisch, zu glauben, daß Massenverbrauchsgüterverträge wirklich andere im einzelnen ausgehandelte Klauseln enthalten könnten als solche, die sich auf die Produkteigenschaften (Farbe, Modell usw.), auf den Preis oder auf den Liefertermin der Ware oder der Dienstleistung beziehen, welche Klauseln insgesamt selten Fragen bezüglich ihrer möglichen Mißbräuchlichkeit aufwerfen.

Hingegen trägt der im Richtlinienwortlaut vorhandene Ausschluß nicht zu seiner Klarheit bei und führt zu übertriebenen Auslegungen, die dazu neigen mögen, den Begriff " ausgehandelt " mit " ausdrücklich akzeptiert " zu verwechseln. Der Kommission sind in der Tat neue Praktiken bekannt, mit denen gewisse Unternehmen versuchen, die Anwendung nationaler Umsetzungsbestimmungen von Richtlinie 93/13 zu umgehen. Zu solchen Praktiken gehört manchmal das Einfügen von Vertragsklauseln, in denen der Verbraucher erklärt, die

---

[22] Es handelt sich nur um einen indirekten Ausschluß in Artikel 3, der allein dann als Beurteilungskriterium heranzuziehen ist, wenn die Klauseln " nicht im einzelnen ausgehandelt wurden ". Dieser Ausschluß erfolgte, nachdem der Rat den Artikel 4 des geänderten Vorschlags der Kommission (KOM(92)66 endg., ABl. C 73 vom 24.3.1992) strich, in dem spezifische Kriterien für im einzelnen ausgehandelte Klauseln festgelegt wurden.

allgemeinen Vertragsbedingungen ausgehandelt und ausdrücklich gebilligt zu haben, und man geht so weit, Verträge aufzusetzen, die aussehen, als wären sie für den Verbraucher maßgeschneidert, da sie komplett von Fall zu Fall mit dem Computer gedruckt werden und es keine Vordrucke gibt!

Zwar sind diese Praktiken juristisch gesehen unwirksam, dafür sind sie aber ausgesprochen gefährlich für den Verbraucher, den sie bezüglich seiner Rechte irreführen. Sie werden direkt von der Einschränkung der Richtlinie bezüglich « nicht im einzelnen ausgehandelter » Vertragsklauseln inspiriert.

b) Ausschluß bindender Rechtsvorschriften (Artikel 1 Absatz 2)

Mehrere Mitgliedstaaten haben diese Einschränkung des Geltungsbereichs nicht umgesetzt (A, DK, FIN, F, NL, S, EL, B), ohne deshalb auf Anwendungsprobleme zu stoßen. Im Sinne der Richtlinie bezieht sich « bindend » nicht auf die herkömmliche Unterscheidung im bürgerlichen Recht zwischen « bindenden » und « freiwilligen » Bestimmungen. Die Richtlinie weist vielmehr darauf hin, daß diejenigen Regeln unter den Begriff « bindende Rechtsvorschriften » fallen, die nach dem Gesetz zwischen den Vertragsparteien gelten, wenn nichts anderes vereinbart wurde (13. Erwägungsgrund). Nach dem Geist der Richtlinie wird weiterhin davon ausgegangen, daß Bestimmungen, die auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, keine mißbräuchlichen Vertragsklauseln enthalten und daher vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden können, dies allerdings unter der Voraussetzung, daß die Mitgliedstaaten dafür sorgen, daß darin keine mißbräuchlichen Klauseln enthalten sind (14. Erwägungsgrund).

Aufgrund von Artikel 1 Absatz 2 können öffentliche Versorgungsunternehmen, die ebenfalls **unter den Begriff des Gewerbetreibenden im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c) fallen**, nicht unter Verweis auf « bindende Rechtsvorschriften » aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden. Für diese Ansicht spricht die Erklärung, die die Kommission anläßlich der Annahme des Gemeinsamen Standpunkts zu Artikel 2 (Begriff des Vertrages) zu Protokoll gegeben hat. Die Kommission führt darin aus, daß der Begriff « Vertrag » auch Geschäfte abdeckt, bei denen aufgrund von Rechtsvorschriften Lieferungen getätigt oder Leistungen erbracht werden.

In mehreren Mitgliedstaaten wurde jedoch festgestellt, daß eine Kontrolle der Verträge öffentlicher Versorgungsunternehmen auf Hemmnisse stößt und die innerstaatlichen Gerichte zögern, eine geeignete Kontrolle der Vertragsklauseln für diese Leistungen vorzunehmen.

So hat die von der Kommission durchgeführte Studie zur Richtlinienanwendung auf öffentliche Dienstleistungen enorme Probleme aufgezeigt, gleichzeitig aber auch nachgewiesen, daß diese eher auf der spezifischen Eigenart dieser Leistungen und einzelstaatlicher Rechtsprechungsordnungen beruhen als auf der Umsetzung (bzw. Nichtumsetzung) von Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie.

c) Ausschluß von Preis und Hauptgegenstand des Vertrags (Artikel 4 Absatz 2)

Auch diese Einschränkung des Geltungsbereichs wurde von einem Großteil der Mitgliedstaaten nicht umgesetzt (DK, E, FIN, L, P, S, EL), woraus sich aber wiederum kein praktisches Anwendungsproblem ergeben hat. Die Gerichte in diesen Mitgliedstaaten haben sich keineswegs darangemacht, Preise zu berichtigen oder massiv und pauschal die Vertragssubstanzen zu ändern, was die Befürchtung mancher Rechtswissenschaftler und beruflicher Kreise gewesen war. In den allermeisten Fällen sind auch weder der Preis als solcher, der sich aus dem Wettbewerb ergibt, noch die Klauseln, die sich klar und

verständlich auf die Definition des Vertragsgegenstands beziehen, ihrem Charakter nach geeignet, Probleme zu verursachen, die in Anwendung der Rechtsvorschriften über mißbräuchliche Klauseln zu regeln wären. Ihr Ausschluß aus dem Geltungsbereich der Richtlinie führt hingegen zu Zweifeln bei der Auslegung, die einer korrekten Anwendung der Vorschrift entgegenstehen.

Was den Preis betrifft, unterliegen Preisklauseln unzweifelhaft der Kontrolle im Rahmen der Richtlinie, sobald der Ausschluß einzig die Angemessenheit des Preises bzw. Entgelts für die Gegenleistung in Form einer Dienstleistung bzw. Ware betrifft. Klauseln, die die Berechnungs- oder Änderungsmodalitäten der Preise festlegen, unterliegen vollständig der Kontrolle anhand der Richtlinie.

Betreffend den Hauptvertragsgegenstand trägt dessen Ausschluß aus der Richtlinie in keiner Weise dazu bei, die wenigen Fälle zu lösen, in denen dieser Aspekt von echter Bedeutung ist. Als paradigmatisches Beispiel seien die Versicherungen genannt: Wie läßt sich entscheiden, ob der Ausschluß eines bestimmten Risikos aus dem Deckungsbereich[23] der Versicherung eine Klausel über den Hauptvertragsgegenstand ist – dann wäre sie also der Kontrolle entzogen – oder ob es sich um eine Haftungsausschlußklausel handelt, die unter die Richtlinie fällt?

Frage Nr. 1: Müssen alle drei erwähnten Einschränkungen des Richtliniengeltungsbereichs abgeschafft werden, oder auch nur ein Teil derselben? Falls ja, welche, und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen?

2. DER BEGRIFF DER MIßBRÄUCHLICHEN KLAUSEL UND DIE LISTE IM ANHANG

Um die Mißbräuchlichkeit einer Vertragsklausel zu bewerten, bietet die Richtlinie zwei Mittel an, ein grundlegendes und ein zusätzliches. Die Richtlinie sieht nämlich ein allgemeines Merkmal vor (Art. 3 Abs. 1[24]) und ergänzt dieses durch eine als Hinweis dienende Liste mit normalerweise als mißbräuchlich betrachteten Klauseln (Anhang der Richtlinie).

Was das allgemeine Merkmal angeht, fand in den Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Umsetzung statt. Die einen haben es wortwörtlich übernommen, während andere sich in unterschiedlichem Maße hiervon entfernten. Aus der Praxis geht allerdings hervor, daß das, was letztendlich zählt, die konkrete Anwendung des allgemeinen Merkmals ist und nicht der Vergleich des Wortlauts verschiedener Gesetzestexte.

Das zweite Mittel, um die Mißbräuchlichkeit einer Vertragsklausel zu beurteilen, ist die als Hinweis dienende Liste im Richtlinienanhang. Aus der Unverbindlichkeit der Liste ergibt sich, daß eine Vertragsklausel, auf die eins der Beispiele im Anhang zutrifft, nicht automatisch mißbräuchlich ist[25]. Dennoch stellt sie sowohl für die Richter als auch für die Behörden und Marktteilnehmer eine wertvolle Hilfe dar.

---

23 Wobei es ohne Bedeutung ist, ob eine negative Form gewählt wird (Ausschluß) oder eine positive (Risiko nicht inbegriffen).

24 Im Artikel 3(1) der Richtlinie wird die Mißbräuchlichkeit einer Klausel so bestimmt: « ...wenn sie entgegen dem Gebot von Treu und Glauben zum Nachteil des Verbrauchers ein erhebliches ... Mißverhältnis der vertraglichen Rechte und Pflichten der Vertragspartner verursacht. »

25 Auch umgekehrt gilt, daß eine Vertragsklausel, die nach dem Anhang anscheinend zulässig ist, nicht automatisch « nicht mißbräuchlich » ist.

Diese Liste ist zwar als « Hinweis » gedacht, die Mitgliedstaaten haben aber dennoch die Pflicht, sie in den Umsetzungsbestimmungen anzuführen, damit sie Juristen und der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Daraus ergibt sich, daß der Inhalt der Liste vollständig in die einzelstaatlichen gesetzlichen Vorschriften eingehen muß. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht nämlich beständig hervor, wie wichtig es zur gebotenen Wahrung der Rechtssicherheit ist, daß Privatpersonen sich in einer klaren, genau definierten juristischen Lage befinden und die Gesamtheit ihrer Rechte zur Kenntnis nehmen können[26].

Diese Pflicht zur Umsetzung der Liste als solcher stieß auf zwei Arten von Problemen.

Zum einen wurde festgestellt, daß sich manche Länder weigerten, die Liste des Richtlinienanhangs so, wie sie ist, zu übernehmen[27]. Die Regierungen dieser Mitgliedstaaten argumentieren erstens, daß eine als Hinweis dienende Liste mißbräuchlicher Klauseln einige Verwirrung stiften würde, die das Schutzniveau der Verbraucher senken könnte (denn manche der Klauseln sind im einzelstaatlichen Recht dieser Staaten ohnehin schon verboten); zweitens befürchten sie, der Richter könnte versucht sein, sich nur an die Klauselliste zu halten und das allgemeine Merkmal nicht anwenden.

Zum anderen hat die Rechtsprechung gezeigt, daß die Art, wie die Liste formuliert ist, ihre Wirkung in der Praxis abschwächt. Sie enthält nämlich Klauseln mit oft sehr vage ausgedrücktem Inhalt, was dazu führt, daß eine einzige Klausel aus der Liste als Sammelkategorie für zahlreiche verschiedene Vertragsklauseln fungieren kann. Es sei hierzu angeführt, daß beispielsweise auf Punkt b) der Liste allein ein Drittel der mit dem Anhang zusammenhängenden Fälle aus der CLAB-Datenbank entfallen!

Die Frage, welchen Status die Liste einnimmt, ist im Vorbereitungsstadium für die Richtlinie bereits gestellt worden. Im ursprünglichen Vorschlag vom 24. Juli 1990[28] war nicht ausdrücklich von der Kommission festgelegt worden, welchen Status die Liste im Anhang haben sollte. Mit den am 20. November 1991 in erster Lesung verabschiedeten Änderungen forderte das Europäische Parlament jedoch[29], daß die Liste im Anhang als bindend, aber nicht als erschöpfend betrachtet werden solle. Die Kommission hat in ihrem geänderten Vorschlag vom 5. März 1992[30] den bindenden Charakter der Liste klargestellt, worin ihr der Rat jedoch nicht folgte, denn in seinem gemeinsamen Standpunkt vom 22. September 1992 führte er aus, daß sie als Hinweis dienen sollte.

Wie festzustellen ist, sind die nationalen Rechtsvorschriften dem abschließend von der Richtlinie eingenommenen Standpunkt zumeist nicht gefolgt und gehen oft darüber hinaus. So haben manche Länder (A, E, B, LUX, G) Listen präsentiert, deren Klauseln immer als mißbräuchlich betrachtet werden (schwarze Listen), und andere haben schwarze und graue Listen (P, NL, D, I); nur wenige (F, UK, IRL) haben eine unverbindliche Liste gewählt, wie in der Richtlinie.

Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, auf die Tragweite einer « schwarzen Liste » bei der Bewertung der Mißbräuchlichkeit durch die Gerichte hinzuweisen. So ergibt sich aus der

---

26 Urteil vom 19. September 1996, Rechtss. C-236/95, Kommission / Griechenland, Rec. 1996, I-4459, Erw. 13.

27 Und zwar Finnland, Schweden und Dänemark. Gegen diese Länder sind Vertragsverletzungsverfahren anhängig.

28 KOM(90)322 endg., ABl. C 243 vom 28. September 1990.

29 Im Änderungsantrag Nr. 11.

30 ABl. C73, 24. März 1992.

CLAB-Datenbank, daß von 1849 Fällen, in denen auf nationale Klauselllisten Bezug genommen wurde, 1689 bindende (oder schwarze) Listen heranzogen, während 160 Fälle sich allein auf unverbindliche (oder graue) Listen bezogen.

Frage Nr. 2: Sollten, was den Listeninhalt betrifft, die Beispiele genauer ausformuliert werden oder sogar die Klauselzahl erhöht werden, um die praktische Wirkung dieser Liste zu verbessern?

Sollte die Liste anders gestaltet werden, um nicht nur eine der Richtlinie eher entsprechende Anwendung zu erreichen, sondern auch die Vereinheitlichung der nationalen Rechtsvorschriften voranzutreiben?

3. TRANSPARENZGRUNDSATZ UND RECHT AUF INFORMATION

Artikel 5 der Richtlinie zufolge müssen alle Vertragsklauseln, die Verbrauchern unterbreitet werden, klar und verständlich ausgedrückt sein. Der Transparenzgrundsatz, auf dem dieser Artikel 5 fußt, nimmt verschiedene Funktionen an, je nachdem, mit welcher anderen Bestimmung der Richtlinie er im Zusammenhang steht.

So läßt sich der Transparenzgrundsatz als Kontrollmittel für die bei Vertragsabschluß eingesetzten Vertragsbedingungen begreifen (wenn man ihn in Beziehung zum Erwägungsgrund Nr. 20 setzt[31]), oder für den Inhalt der Vertragsbedingungen (wenn man ihn unter Beachtung des allgemeinen Merkmals in Artikel 3 interpretiert).

Der Transparenzgrundsatz sollte auch dafür sorgen, daß der Verbraucher vor Abschluß eines Vertrages die Möglichkeit erhält, alle nötigen Informationen einzusehen, um seine Entscheidung in Kenntnis aller Umstände zu fällen.

Angesichts der Bedeutung, die der Aufklärung des Verbrauchers vor Vertragsabschluß zukommt, erstellte die Kommission 1992 bei Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie eine Bestimmung zu diesem Aspekt[32]. Zwar wurde dieser Anspruch auf Information später vom Rat aus dem Text gestrichen[33]; aber in der Richtlinie sind desungeachtet bestimmte Anhaltspunkte gegeben, aus denen er implizit abgeleitet werden könnte[34].

Hierzu scheint die Wirklichkeit eher im Widerspruch zu stehen, da der Verbraucher selten Gelegenheit hat, vom Gewerbetreibenden Einblick in die später auf seinen Vertrag

---

31 In Erwägungsgrund Nr. 20 wird festgelegt, daß « *die Verträge ... in klarer, verständlicher Sprache abgefaßt sein [müssen]. Der Verbraucher muß tatsächlich die Möglichkeit haben, von allen Vertragsklauseln Kenntnis zu nehmen. Im Zweifelsfall ist die für den Verbraucher günstigste Auslegung anzuwenden.* »

32 In der früheren Fassung von Absatz 2 des Artikels 5 hieß es: « *Ungeachtet ihrer Mißbräuchlichkeit oder Nicht-Mißbräuchlichkeit gelten nicht individuell ausgehandelte Klauseln als vom Verbraucher nur dann akzeptiert, wenn der Verbraucher vor Vertragsabschluß ausreichend Gelegenheit zur Prüfung der Klauseln hatte.* »

33 Der Rat stand dem Prinzip, daß die Verbraucher dieses Recht erhalten, zwar positiv gegenüber, befand jedoch, daß es nicht in den rechtlichen Rahmen der Richtlinie 93/13 gehörte, sondern zu den einzelstaatlichen Regelungen über Vertragsabschlüsse.

34 Der Erwägungsgrund Nr. 20 bezüglich Artikel 5 bestimmt, daß *« der Verbraucher ... tatsächlich die Möglichkeit haben [muß], von allen Vertragsklauseln Kenntnis zu nehmen »*. Der Anhang legt unter Buchstabe i) fest, daß eine Klausel als mißbräuchlich erklärt werden kann, wenn sie dazu dient, « *die Zustimmung des Verbrauchers zu Klauseln unwiderlegbar [festzustellen], von denen er vor Vertragsabschluß nicht tatsächlich Kenntnis nehmen konnte* ».

anwendbaren vertraglichen Bestimmungen zu erhalten, selbst wenn er sie ausdrücklich anfordert.

Die Kommission stieß auf dieselbe Schwierigkeit bei den Studien, die sie zur Aufdeckung vorhandener mißbräuchlicher Klauseln in manchen Wirtschaftszweigen durchführen ließ[35].

Die aktuelle Situation beweist somit, daß bezüglich der Qualität vertraglicher Bedingungen jedweder « Wettbewerb » fehlt.

Zudem führt die Verletzung des Transparenzgrundsatzes zu keinerlei Sanktion als solcher, denn Vertragsklauseln, die die Merkmale der Klarheit und Verständlichkeit nicht erfüllen, werden weder aus dem Vertrag herausgenommen noch als mißbräuchlich angesehen[36].

Artikel 5 stipuliert nämlich, daß in diesem Fall nur die günstigste Auslegung für den Verbraucher heranzuziehen ist, was es der Vertragsklausel möglich macht, trotz ihrer Widerrechtlichkeit bestehenzubleiben.

Frage Nr. 3: Wäre es angezeigt, den Begriff und die Funktion des Transparenzgrundsatzes in der Richtlinie genauer festzulegen?

Frage Nr. 4: Sollte dem Verbraucher ausdrücklich das Recht gegeben werden, tatsächlich vor Abschluß des Vertrags von den Vertragsklauseln Kenntnis zu nehmen[37]? Sollte dieses Recht auf alle interessierten Personen ausgedehnt werden, wie Forscher oder sogar Konkurrenten, um für größere Transparenz auf dem Markt, d.h. auch mehr Wettbewerb zu sorgen?

Frage Nr. 5: Falls der Transparenzgrundsatz verletzt würde, sollte das Verbraucherschutzniveau erhöht werden, entweder durch Erweiterung des Geltungsbereichs von Artikel 7 (Möglichkeit, bei unklaren Klauseln eine Unterlassungsklage einzureichen, unabhängig davon, ob Mißbräuchlichkeit vorliegt oder nicht[38]) oder durch eine spezifische Sanktion (Beispiel: Unwirksamkeit unklarer Vertragsklauseln gegenüber dem Verbraucher, sobald letzterer nicht die Möglichkeit hatte, sie vor Vertragsabschluß zur Kenntnis zu nehmen)?

---

35 Beispielsweise erwies es sich für Studien über Versicherungsverträge, Tourismusverträge und Finanzdienstleistungen als besonders diffizil, Einblick in die Vertragsbedingungen zu erhalten.

36 Aus der Rechtsprechung sind hingegen bereits Fälle bekannt, in denen die fehlende Klarheit einer Vertragsklausel für rechtswidrig erklärt wurde. Hierfür gibt es in den CLAB-Daten Beispiele, wie ein französisches Urteil vom 20. September 1989 des Großinstanzgerichts von Créteil, das von Verbraucherverbänden mit der Forderung angerufen worden war, eine Klausel über einen Darlehensvertrag zu streichen. Die Klausel sah ohne jegliche weitere Angabe vor, daß der Käufer sich verpflichtet, seine Antragsakten innerhalb der zugestandenen Frist zusammenzustellen, damit der Darlehensantrag genehmigt wird. Das Gericht hat diese Klausel als rechtswidrig erklärt, da sie unklar sei (CLAB FR 000012).

37 Bestimmte branchenspezifische Richtlinien haben dieses Recht auf Informationen vor Vertragsabschluß ausdrücklich verankert. So beispielsweise die Richtlinie 85/577 über außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge (Artikel 4), die Richtlinie 90/314 über Pauschalreisen (Artikel 4), die Richtlinie 94/47 über den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an Immobilien (Artikel 3), die Richtlinie 97/7 über Vertragsabschlüsse im Fernabsatz (Artikel 4) usw.

38 Diese Möglichkeit wird sich eventuell bereits aus der Richtlinie 98/27/EG über Unterlassungsklagen ergeben, die bis zum 1. Januar 2001 umgesetzt werden muß.

4. SANKTIONEN

Artikel 6(1) der Richtlinie bestimmt, daß in einem Einzelvertrag enthaltene mißbräuchliche Klauseln für den Verbraucher unverbindlich sind, entsprechend den Bestimmungen des einzelstaatlichen Rechts. Das gesteckte Ziel soll also von den verschiedenen Rechtsordnungen für mißbräuchliche Klauseln erreicht werden, bei deren Gestaltung die Mitgliedstaaten freie Hand haben.

Diese Bestimmung wurde sehr unterschiedlich umgesetzt, was sich aus der Vielfalt vorhandener Rechtstraditionen erklärt; so schwanken die zivilrechtlichen Sanktionen zwischen Fehlen, Nichtigkeit, Anfechtbarkeit, Wirkungslosigkeit oder Nichtanwendbarkeit solcher mißbräuchlicher Klauseln.

Die Rechtsordnungen müssen hingegen, auch um die Tragweite und den Nutzen der Richtlinie zu bewahren, eine Reihe von Grundsätzen einhalten, um sicherzustellen, daß eine mißbräuchliche Klausel den Verbraucher nicht effektiv binden kann. Der Verbraucher muß also nicht nur die durch keinen Verzicht umzustoßende Möglichkeit erhalten, sich in einem Gerichtsverfahren auf die Mißbräuchlichkeit der Vertragsklauseln zu berufen, sondern soll auch seinen Verpflichtungen aus diesen mißbräuchlichen Klauseln nicht nachkommen dürfen, ohne daß es hierzu einer vorherigen Gerichtsentscheidung bedürfte[39].

Es soll auch eine Gerichtsentscheidung, mit der eine Klausel für mißbräuchlich erklärt wird, ab dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses wirksam werden (*ex tunc*). Desgleichen sollte der Richter von Amts wegen die Mißbräuchlichkeit einer Vertragsklausel insofern beurteilen können, als dies für seinen Beschluß erforderlich ist. Es ist ziemlich schwierig, abzuschätzen, bis zu welchem Grade die verschiedenen nationalen Rechtsordnungen diese Ergebnisse herbeiführen; zumindest ist zu befürchten, daß sie dies nicht immer tun.

Die belgische Rechtsordnung ist ein gutes Beispiel. Dieser Mitgliedstaat besaß vor der Richtlinie ein Gesetz, das eine allgemeine Definition für mißbräuchliche Klauseln und eine schwarze Liste von Klauseln enthielt, die als mißbräuchlich anzusehen waren. Klauseln, die unter diese Liste fielen, wurden automatisch als nichtig und verboten betrachtet, während diejenigen, die in den Bereich der allgemeinen Definition fielen, nicht automatisch nichtig waren. Bei diesem System hatte der Richter offenbar die Möglichkeit und nicht die Verpflichtung, sie zu annullieren, woraus folgt, daß eine mißbräuchliche Klausel weiterhin den Verbraucher binden konnte. Dieser Zustand, der dem Geist der Richtlinie widersprach, ist durch eine Gesetzesänderung bereinigt worden.

Trotzdem bestehen in diesem Bereich noch andere Probleme fort. So ist absolut nicht sicher, daß die einzelstaatlichen Gerichte die Pflicht oder auch nur die Befugnis haben, die Mißbräuchlichkeit vertraglicher Klauseln von Amts wegen zu prüfen. Es versteht sich, daß es hierbei um die Befugnis/Verpflichtung geht, die eventuelle Mißbräuchlichkeit solcher vertraglicher Klauseln von Amts wegen zu prüfen, die <u>für die Beilegung des Rechtsstreits relevant</u> sind, nicht aber aller anderen Vertragsklauseln. Erfahrungsgemäß üben sich die einzelstaatlichen Gerichte erstens eher in Zurückhaltung, als von Amts wegen einzuschreiten, und zweitens besteht die Gefahr, daß ihre Initiative, so sie denn unternommen wurde, im nachhinein sanktioniert wird. Der französische Kassationsgerichtshof hat so anläßlich eines

---

[39] Selbstverständlich kann das Unternehmen, das den Standpunkt des Verbrauchers anfechten will, letzteren gerichtlich belangen und das Verfahren gewinnen, mit allen daraus entstehenden Folgen für den Verbraucher für den Fall, daß der Richter zu dem Schluß kommen sollte, die Vertragsklausel sei nicht mißbräuchlich.

Revisionsbegehrens aus verfahrensrechtlichen Gründen das Urteil eines Gerichts aufgehoben, das von Amts wegen die Mißbräuchlichkeit einer Vertragsklausel beurteilt hatte (Cass. civ. 16.02.94 - INC Nr. 3326 - CLAB FR000524).

Um jedoch der Richtlinie zu ihrer vollen Wirksamkeit zu verhelfen (insbesondere Artikel 6, Absatz 1, der bestimmt, daß mißbräuchliche Vertragsklauseln nicht für den Verbraucher bindend sein dürfen), sollten die nationalen Gerichten diese Frage von Amts wegen prüfen können[40]. Im übrigen erscheinen die von den Mitgliedstaaten vorgesehenen zivilrechtlichen Sanktionen nicht ausreichend für den Verbraucherschutz und als effizientes Druckmittel, damit die Gewerbetreibenden auf mißbräuchliche Klauseln verzichten[41].

Das einzige (noch dazu geringe) Risiko für den Gewerbetreibenden, wenn ein gut informierter Verbraucher eine Klausel gerichtlich anficht, besteht nämlich darin, daß die Klausel wirkungslos wird. Und wenn ein Gewerbetreibender bei einer Unterlassungsklage belangt würde, bestände sein einziges Risiko darin, daß er gezwungen werden könnte, die beanstandete Klausel durch eine andere zu ersetzen. In beiden Fällen ähnelt die Lage im Endeffekt stark derjenigen, die er erlebt hätte, wenn er von vornherein auf die mißbräuchliche Klausel verzichtet hätte. Er kann jedoch all denjenigen Verbrauchern gegenüber, die nicht über diese Information verfügen oder keine ausreichenden Mittel für eine Reaktion besitzen, trotzdem Gewinn aus der Anwendung der Klausel ziehen. Und bei der Unterlassungsklage erweist sich die Sanktion nicht als abschreckend genug für die Gewerbetreibenden, insofern als sie nicht den früheren Einsatz der mißbräuchlichen Klausel bestraft, sondern sich darauf beschränkt, ihn für die Zukunft zu verbieten.

Frage Nr. 6: Müssen die zivilrechtlichen Sanktionen verstärkt werden, um einen wirklich effektiven Schutz des Verbrauchers gegen in Verträge eingefügte mißbräuchliche Klauseln zu bewirken?

Frage Nr. 7: Muß die Befugnis/Verpflichtung für nationale Gerichte ausdrücklich festgelegt werden, was die Bewertung der Mißbräuchlichkeit von Vertragsklauseln mit relevanter Bedeutung für die Beilegung eines Rechtsstreits betrifft?

---

40 Die Schlußanträge des Generalanwalts vom 16. Dezember 1999 (Verbunde Rechtssachen C-240/98 bis C-244/98 – Océano Grupo Editorial, S.A. und Salvat Editores, S.A. / Rocío Murciano Quintero und andere) stützen diese Auffassung vollkommen. Dem Generalanwalt zufolge führt die unter Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehene Sanktion dazu, daß die Bestimmungen der Richtlinie den Status "bindender" Normen für die allgemeine Wirtschaftsordnung erhalten, der sich in jedem Fall in den den nationalen Richtern übertragenen Befugnissen widerspiegeln muß. Der Generalanwalt unterstreicht weiterhin, daß es im öffentlichen Interesse liegt, wenn Klauseln, die den Verbraucher benachteiligen, juristisch wirkungslos bleiben, und hebt hervor, daß der richterliche Eingriff von Amts wegen nicht nur ein äußerst wirkungsvolles Mittel ist, die Verwendung solcher Klauseln zu unterbinden, sondern auch die erwünschte Abschreckungswirkung zeigen dürfte, damit solche Klauseln gar nicht erst in Verbraucherverträge eingefügt werden.

41 In ihrer Mitteilung vom 3. Mai 1995 an den Rat und das Europäische Parlament über die Bedeutung von Sanktionen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Binnenmarkt (KOM(95)162 endg.) hatte die Kommission erklärt, daß es darauf ankomme, die Transparenz nationaler Sanktionsverfahren durch Verbesserungen sicherzustellen, um die Wirksamkeit, Angemessenheit und Abschreckungswirkung dieser Sanktionen bestätigen zu können. In seiner Entschließung vom 29. Juni 1995 zur einheitlichen und wirksamen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und zu Sanktionen bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht im Bereich des Binnenmarkts (ABl. C 188 vom 22.07.1995) bekräftigte der Rat diese Argumentation und fügte hinzu, daß gemäß Ex-Artikel 5 EG-Vertrag die Mitgliedstaaten sämtliche Maßnahmen zu treffen haben, die geeignet sind, die Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu sichern, insbesondere, indem der gewählten Sanktion ein tatsächlicher, angemessener, abschreckender Charakter verliehen wird.

Frage Nr. 8: Müssen andere Sanktionen (strafrechtlicher Art oder Schadensersatz) für den Einsatz mißbräuchlicher Klauseln eingeführt werden, um Gewerbetreibende wirkungsvoll abzuschrecken?

5. EINZELSTAATLICHE SYSTEME ZUR UNTERBINDUNG VON MIßBRÄUCHLICHEN KLAUSELN

Artikel 7 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einführung eines angemessenen und wirksamen Systems, damit der Verwendung mißbräuchlicher Klauseln ein Ende gesetzt wird. Obwohl die Richtlinie hierzu die Wahl zwischen gerichtlichen und Verwaltungsverfahren offenläßt, haben sich sämtliche nationalen Gesetzeswerke für die Justiz entschieden.

Tatsächlich sind nach heutigem Stand des positiven Rechts der Mitgliedstaaten die gerichtlichen Stellen als einzige für die Untersagung der Verwendung mißbräuchlicher Vertragsklauseln zuständig.

Es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen nationalen Justizordnungen, was die Zuständigkeit angeht.

Mit Hinblick auf die sachliche Zuständigkeit sind entweder die ordentlichen Gerichte angesprochen (in den meisten Mitgliedstaaten) oder besondere Gerichtsbarkeiten (wie die High Court im Vereinigten Königreich und in Irland und die Market Court in den nordischen Ländern).

Mit Hinblick auf die örtliche Zuständigkeit sind entweder die Gerichte am Wohnort des Beklagten anzurufen (in den meisten Mitgliedstaaten) oder ein einziges Gericht, das für das Gesamtstaatsgebiet zuständig ist (wie die Market Court in den nordischen Ländern).

Schließlich und endlich bestehen auch noch erhebliche Unterschiede bei der Rechtskraft der von diesen Gerichten gefällten Entscheidungen. So können in den meisten einzelstaatlichen Rechtsordnungen Rechtsmittel gegen den Beschluß bei einer höheren Instanz eingelegt werden; andere nationale Rechtsordnungen jedoch betrachten ein einmal gefälltes Urteil als endgültig (so die Market Court in den nordischen Ländern).

Interessanterweise besitzen manche Systeme trotz ihrer Betonung der Justiz einen nicht unerheblichen Anteil « verwaltungstechnischer » Aspekte. So können in bestimmten Mitgliedstaaten nicht nur die Verbraucherorganisationen die Unterlassung von mißbräuchlichen Klauseln gerichtlich einklagen, sondern auch bestimmte Personen, die hierfür ein der Allgemeinheit verpflichtetes Amt ausüben. Solche Ämter bestehen insbesondere im Vereinigten Königreich mit dem Director of the Office of Fair Trading, in Irland mit dem Director of Consumer Affairs[42], in den nordischen Ländern mit dem Ombudsmann für Verbraucherfragen und in Deutschland in Form des Verbraucherschutzvereins[43]. Die Fälle Portugals und Spaniens[44] sind besonders relevant, denn

---

42 In Irland bleibt nach dem Umsetzungsgesetz Nr. 27/1995 das Recht auf Einreichung von Unterlassungsklagen einzig auf den Director of Consumer Affairs beschränkt (zur Zeit läuft ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Irland, da Artikel 7 Abs. 2 der Richtlinie nicht korrekt umgesetzt wurde).

43 Beim Verbraucherschutzverein handelt es sich zwar formal gesehen nicht um eine Behörde, sondern um eine privatrechtliche Vereinigung, aber er finanziert sich größtenteils aus öffentlichen Mitteln, um seinen Auftrag im Dienst der Allgemeinheit wahrzunehmen.

beide Mitgliedstaaten erkennen auch der Staatsanwaltschaft das Recht zu, die Gerichte anzurufen, und da diese in jedem Gerichtsbezirk vertreten ist, wird so die vollständige Abdeckung des Staatsgebietes erreicht.

Desgleichen wurden in anderen Mitgliedstaaten (Frankreich und Belgien) Kollegialgremien geschaffen, deren Hauptauftrag darin besteht, die Beseitigung mißbräuchlicher Klauseln zu empfehlen. In der Praxis erweist es sich nämlich als gängig, daß Gerichte solche Empfehlungen in den Begründungen ihrer Urteile heranziehen[45].

Was das Gerichtsbarkeitssystem angeht, sind einige Probleme aufgetreten. Wegen der langen Laufzeit des Verfahrens wird unterstellt, daß eine beanstandete mißbräuchliche Klausel bis zum Zeitpunkt des Gerichtsbeschlusses weitergilt, was manchmal mehrere Jahre nach Einreichen der Klage in Anspruch nimmt. Um das Problem einer gewissen Schwerfälligkeit der Justiz in den Mitgliedstaaten zu vermeiden, wäre es wünschenswert, Verfahren einzuführen, die sich zur raschen Unterbindung der mißbräuchlichen Klauseln eignen[46].

Übrigens wurde der Bedarf für ein beschleunigtes Verfahren mit Sonderkriterien von der italienischen Rechtsprechung bereits erkannt[47]. In Italien gibt es dem Gesetz zufolge zwei Verfahren in der Unterlassungsklage, ein « normales » und ein beschleunigtes. Im vorliegenden Fall hat das Gericht befunden, daß die Merkmale für die Eröffnung eines beschleunigten Verfahrens bei einer Unterlassungsklage zwecks Unterbindung einer mißbräuchlichen Klausel unter Berücksichtigung besonderer Erwägungen zu bewerten sind, anstatt der allgemeinen Bedingungen von « *periculum in mora* ».

Ein anderes, nicht weniger wichtiges Problem bezieht sich auf die Konsequenzen der relativen Wirkung von Urteilen nicht nur auf die Parteien, sondern auch auf die betreffende Klausel.

Erstens bindet eine Gerichtsentscheidung, die eine Klausel für mißbräuchlich erklärt, nur den im Verfahren herangezogenen Gewerbetreibenden, was heißt, daß die Wirkung des Urteils andere Gewerbetreibende, die identische Klauseln verwenden, nicht tangiert[48].

---

44 Bereits bevor die Richtlinie erlassen wurde, gaben die portugiesischen Gesetze (Decreto-lei Nr. 446/85 vom 25. Oktober 1985) bestimmten Verbraucherverbänden, bestimmten gewerkschaftlichen, Berufs- oder Wirtschaftsverbänden sowie der Staatsanwaltschaft das Recht, die ordentlichen Gerichte anzurufen. Das spanische Umsetzungsgesetz Nr. 7/1998 vom 13. April 1998 überträgt der Staatsanwaltschaft dasselbe Recht.

45 Die 1999 veröffentlichte Gesamtauswertung der seit 1984 von der französischen Verbrauchervereinigung UFC-Que Choisir behandelten Fälle zur Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln enthält Beispiele von Urteilen, die auf die Empfehlungen der Kommission für mißbräuchliche Klauseln anspielen. Außerdem finden sich zahlreiche französische Gerichtsbeschlüsse in erster Instanz und Berufung in der CLAB-Datenbank, die ihre Entscheidungen auf die Empfehlungen der Kommission für mißbräuchliche Klauseln stützen. Dies gilt beispielsweise für Kaufverträge von Kraftfahrzeugen (CLAB FR 000411), Reiseverträge (CLAB FR 000412), Ferienwohnungs-Mietverträge (CLAB FR 000414), Abonnementverträge für Autobahngebühren (CLAB FR 000450), Fernüberwachungsverträge (CLAB FR 000579), Abonnementverträge im Kabel- oder Pay-TV-Bereich (CLAB FR000653) usw.

46 Ein solches System wird in der Richtlinie 84/450 über irreführende Werbung und ebenfalls in der Richtlinie 98/27 vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucher vorgesehen, wo die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Eilverfahren einzuführen. Diese Richtlinie ist bis spätestens zum 1. Januar 2001 umzusetzen.

47 Ordinanza des Gerichts von Palermo, 17.-22. Oktober 1997.

48 Interessanterweise besitzt Brasilien eine Ordnung, die dieses Problem löst: Unter bestimmten Bedingungen können Unterlassungsklagen eine Wirkung erga omnes besitzen.

Daher sind solche Beschlüsse im Grunde als Mittel zur Säuberung des Marktes ziemlich wirkungslos. Wenn einem Unternehmen, das man aus hundert Unternehmen mit ähnlichen Klauseln herausgreift, vom Gericht befohlen wird, eine Vertragsklausel zu entfernen, so hat dies keinerlei Folgen für die 99 anderen Unternehmen, und man müßte diese 99 anderen ebenfalls vor Gericht laden, um ihnen die Verwendung von Klauseln in ihren Verträgen zu untersagen, die auf dieselbe Wirkung hinauslaufen wie bei der bereits als mißbräuchlich erklärten! Außerdem führt der erste Gerichtsbeschluß zu einer Situation, in der der Wettbewerb zwischen dem Unternehmen, das auf die Verwendung der Klausel verzichten muß, und den anderen, die sie ungestraft weiter verwenden können, verzerrt wird.

Um eine solche Situation zu vermeiden, wäre es vorstellbar, ein Sonderverfahren einzurichten, das es ermöglicht, über ein neues Urteil die Wirkung des anfänglichen Urteils auf die anderen Gewerbetreibenden aus der Branche zu übertragen. Sollte es dazu kommen, so versteht es sich von selbst, daß dem Recht der anderen Gewerbetreibenden auf Verteidigung bei diesem Sonderverfahren alle gebührende Achtung zu widmen ist.

Des weiteren berührt ein Gerichtsbeschluß, der eine Klausel für mißbräuchlich erklärt und ihre Streichung verfügt, nur den Wortlaut dieser Klausel und nicht die aus ihr folgende Wirkung.

Tatsächlich besteht zwischen den Zielen der Rechtstexte über mißbräuchliche Klauseln und dem Ergebnis ihrer Anwendung ein Widerspruch. Bekanntlich begründet sich eine Entscheidung, die eine Klausel für mißbräuchlich erklärt, in dem Mißverhältnis zwischen dem Gewerbetreibenden und dem Verbraucher (die Mißbräuchlichkeit einer Klausel ist aufgrund ihrer Wirkung gegeben). Die Rechtskraft eines Gerichtsurteils hingegen, mit dem die Streichung einer Vertragsklausel verfügt wird, beschränkt sich auf die Klausel als solche in ihrem gegebenen Wortlaut. Die Folgen der Klausel, die eigentlich den richterlichen Beschluß begründen, bleiben außerhalb des Wirkungsbereichs des Urteils. So kann ein Gewerbetreibender, dem man die Verwendung einer als mißbräuchlich erklärten Klausel verbietet, die Tragweite des Urteils vernichten, indem er die beanstandete Klausel durch eine andere ersetzt, mit genauso mißbräuchlicher Wirkung und/oder Zielsetzung.

Die Regeln zum Verbraucherschutz würden das gesteckte Ziel nicht erreichen, wenn ein zweites Gerichtsverfahren stattfinden muß, um auf Unterlassung der neuen, vom Gewerbetreibenden eingefügten Klausel zu klagen. Es erscheint sinnvoller, wenn die Wirkung eines Urteils sich nicht mehr auf den Klauselwortlaut beschränkt, sondern darüber hinausgeht, um neue Prozesse zu vermeiden.

Um die sich aus dem Grundsatz der relativen Rechtskraft von Urteilen ergebenden Nachteile zu beschränken, hat Spanien[49] unlängst eine Registrierung von Vertragsbedingungen eingeführt, die in letzter Instanz von einer Gerichtsbarkeit als mißbräuchlich erklärt worden sind. Die Wirksamkeit dieser Entscheidungen erstreckt sich nicht nur *inter partes,* sondern auch *erga omnes* und *ultra partes* insofern, als jedermann sich auf die Mißbräuchlichkeit dieser Klauseln berufen kann, wenn er vor andere spanische Gerichte oder Instanzen geht[50].

Über die Begriffe der *angemessenen und wirksamen Mittel* gibt die Richtlinie den Mitgliedstaaten letztendlich vor, daß die Gerichte oder sonstigen mit der Kontrolle befaßten

---

49 Umsetzungsgesetz Nr. 7/1998 vom 13. April 1998.

50 Portugal und manche nordischen Länder sehen ebenfalls eine Registrierung von Gerichtsentscheidungen vor, die im Rahmen eines Einzelverfahrens oder einer Unterlassungsklage Klauseln für mißbräuchlich erklärt haben.

Instanzen tatsächlich die Macht besitzen müssen, um Gewerbetreibende zur Beseitigung mißbräuchlicher Klauseln aus ihren Verträgen zu zwingen. Die Mitgliedstaaten haben Abschreckungsmittel für eventuelle Weigerungen von Gewerbetreibenden vorgesehen, die Verwendung mißbräuchlicher Klauseln einzustellen. Dieses Mittel besteht im Normalfall aus einem Zwangsgeld, das bei Wiederholung eines bestimmten Verstoßes fällig wird[51]. Diese Zwangsgeldregelung wirft jedoch diverse praktische Probleme für den Fall auf, daß der Gewerbetreibende sich nicht an das Urteil hält. Um nämlich Genugtuung zu erhalten, muß der Kläger nicht nur in der Lage sein, die wiederholte Rechtsverletzung durch den Gewerbetreibenden nachzuweisen, sondern auch noch zusätzlich die Gerichtsbarkeit anrufen.

Frage Nr. 9: Sollte ein beschleunigtes Sonderverfahren eingeführt werden, um die Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln schneller zu erreichen?

Frage Nr. 10: Wäre ein gemischtes System sinnvoll, in dem eine Verwaltungsinstanz damit befaßt würde, bestimmte Klauseln aus Verträgen zu prüfen und zu verbieten, während es dem Gewerbetreibenden dann freistünde, gerichtlich gegen eine Verwaltungsentscheidung vorzugehen, die er nicht akzeptiert?

Frage Nr. 11: Sollte die Rechtskraft eines Urteils über den Wortlaut der Klausel hinausgehen und auch ihre Wirkung abdecken, damit ein Gewerbetreibender nicht einfach Klauseln, deren Streichung verfügt worden war, durch andere Klauseln mit derselben Wirkung ersetzen kann?

Frage Nr. 12: Sollte man ein Sonderverfahren vorsehen, das Entscheidungen mit Unterbindungswirkung gegen ein einzelnes Unternehmen auf andere Unternehmen mit derselben Art von Tätigkeiten ausdehnt? Falls ja, welche Entscheidungen könnten unter ein solches Verfahren fallen, und wie ist das Recht aller betroffener Parteien auf Verteidigung sicherzustellen?

Frage Nr. 13: Sollten spezifische Sanktionen zur Verfolgung von Gewerbetreibenden eingeführt werden, die mit Absicht mißbräuchliche Klausel verwenden?

Frage Nr. 14: Müssen außer dem Zwangsgeld noch spezifische oder zusätzliche Sanktionen eingeführt werden, um die Einhaltung von Unterlassungsbeschlüssen zu wahren, beispielsweise Veröffentlichung von Unterlassungsverfügungen auf Kosten des Unternehmens?

6. AUF DEM WEG ZU EINEM « POSITIVEN » SYSTEM ZUR UNTERBINDUNG MIßBRÄUCHLICHER KLAUSELN

Das herkömmliche System zur Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln mit seinen Unterlassungsklagen vor Gericht ist ein "negatives" System. Wenn eine Klausel für mißbräuchlich befunden worden ist, verfügt der Richter ihre Streichung aus dem Vertrag. Der

[51] In bestimmten Fällen betrachtet die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten die Weigerung, dem Unterlassungsbefehl durch ein Gericht nachzukommen, als strafrechtlichen Verstoß; je nach Fall kann diese Konsequenz eine abschreckendere Wirkung haben als Zwangsgeldstrafen.

Gewerbetreibende muß die Verwendung dieser Klausel in Verbraucherverträgen einstellen. Im Normalfall ersetzt er diese Klausel darauf durch eine andere.

Bei dieser Prozedur kann die Mißbräuchlichkeit durchaus in der neuen Klausel weiterbestehen, und der einzige Weg zu ihrer Beseitigung ist in diesem Fall ein neues Verfahren. Mißbräuchliche Klauseln besitzen Ähnlichkeit mit der Hydra der Mythologie: Sobald man einen Kopf abgeschlagen hat, erscheint ein neuer. Zudem gibt das gefällte Urteil selten die Änderungsparameter für die Klausel vor: so, wenn der Richter beispielsweise eine "Strafklausel" von 50 % des Preises bei Nichterfüllung des Vertrags durch den Verbraucher für mißbräuchlich erklärt, aber sich darüber ausschweigt, welcher Betrag akzeptabel gewesen wäre: 10 %, 20 %, 40 % oder gar keiner?

Darüber hinaus können dem Verbraucher gegenüber mißbräuchliche Situationen sich nicht nur aus effektiv in den Vertragsbedingungen vorhandenen Bestimmungen ergeben, sondern auch aus Ungenauigkeiten von Klauseln, in manchen Fällen sogar aus Vertragslücken zu bestimmten Aspekten.

Als Beispiel seien mißbräuchlichen Ungenauigkeiten oder Lücken genannt, die insbesondere im Versicherungsbereich gemeldet wurden. Bestimmte Versicherungsverträge bleiben nämlich vage oder unterschlagen die Verpflichtung zur Prämienzahlung, was bei den Versicherungsnehmern zu Unkenntnis der Modalitäten führt, nach denen sie ihre Verpflichtungen erfüllen sollen, sowie der Folgen ihrer Nichtzahlung auf die Leistungen[52].

Um bis zum Stadium der effektiven Unterbindung der Klauseln vorzudringen und mißbräuchliche Lücken zu füllen, bevorzugen manche nationale Kontrolleinrichtungen für mißbräuchliche Klauseln (wie der Ombudsmann in den nordischen Ländern oder das Office of Fair Trading im Vereinigten Königreich) die direkte Verhandlung mit einzelnen Gewerbetreibenden und Berufsverbänden, womit sie signifikante Ergebnisse erzielt haben.

Für das Stadium der individuellen Verhandlung ist der Fall des Vereinigten Königreichs besonders relevant, da hier das Office of Fair Trading eine Hauptrolle bei der Ausmerzung mißbräuchlicher Klauseln wahrnimmt. Sobald es mit einer Klage befaßt wird, die eine als mißbräuchlich betrachtete Klausel betrifft, leitet diese Einrichtung direkte Diskussionen und

---

52 So ergibt sich beispielsweise aus einer 1995 vom Zentrum für Verbraucherrechte der Universität Montpellier in Frankreich durchgeführten Studie, daß bestimmte freiwillige Versicherungsverträge Aspekte nicht erwähnen, die die Antwortpflicht des Versicherers auf Schadensmeldungen, die Bestellung eines Sachverständigen, die Leistung von Vorschußzahlungen etc. zum Gegenstand haben, was zu mißbräuchlichen Lücken führen kann. Auch die CLAB-Datenbank liefert zahlreiche Beispiele aus dem Versicherungswesen in Sachen mißbräuchlicher Ungenauigkeit oder Vertragslücken. Bezüglich der Ungenauigkeit von Vertragsklauseln befand der belgische Kassationsgerichtshof eine Klausel für mißbräuchlich, die bei bestimmten Schäden einen Leistungsausschluß bestimmte, weil eine Ausschlußklausel einem Versicherten gegenüber nur insofern rechtmäßig geltend gemacht werden könne, als die Ausschlüsse « klar, explizit und abgegrenzt » seien (CLAB BE 000447). Betreffend der Mißbräuchlichkeit von Vertragslücken hat das Großinstanzgericht von Lyon in seinem Urteil vom 23. Mai 1996 eine Klausel für mißbräuchlich erklärt, da sie die Prämienerhöhungen keinerlei im Vertrag genannten Bedingungen unterwirft und der Versicherungsgesellschaft einen übertriebenen Vorteil verschafft, denn sie braucht von ihr vorgenommene Prämienerhöhungen nicht zu rechtfertigen (CLAB FR 000324). Desgleichen befand ein Gericht der ersten Instanz in Athen eine Klausel deswegen für mißbräuchlich, weil die Erhöhung des Versicherungsprämienbetrags nicht durch besondere, genau im Vertrag angegebene Kriterien definiert wurde (CLAB GR 000189).

Verhandlungen ein, um den Gewerbetreibenden davon zu überzeugen, die erforderlichen Änderungen bei der strittigen Klausel vorzunehmen[53].

Für das Stadium der kollektiven Verhandlung haben bestimmte nationale Systeme eine vorherige Prüfung der Vertragsbedingungen eingeführt. Diese Kontrolle erfolgt direkt bei der Formulierung von Vertragsbedingungen anläßlich von Branchenvereinbarungen. Die allgemeinen Geschäftsbedingungen von Standardverträgen werden zwischen den Verbraucherverbänden (der Fall der Niederlande ist hierfür paradigmatisch) oder Stellen mit einem berechtigten Interesse am Verbraucherschutz (beispielsweise die "Ombudsmann" genannten Verbraucherbeauftragten der nordischen Länder) einerseits und den Gewerbetreibenden bzw. Berufsverbänden andererseits ausgehandelt[54].

Die Ergebnisse in den Mitgliedstaaten, die diese kollektiven Vereinbarungen begünstigt haben, sind unterschiedlich. In Frankreich beispielsweise blieb der Erfolg solcher Vereinbarungen beschränkt (vor allem, weil ihre Auswirkungen auf die tragenden Vereinigungen begrenzt waren und nur örtliche Geltung erlangten); in Schweden hingegen wurde erkennbar, daß die Anzahl der Gerichtsentscheidungen im Zuge der Kontrolle mißbräuchlicher Klauseln nach Verhandlungen in bestimmten Wirtschaftssektoren signifikant sank[55]. In den Niederlanden werden ebenfalls echte Branchenvereinbarungen zwischen den Berufsverbänden und den Verbraucherorganisationen getroffen. Abgesehen davon, daß die Gewerbetreibenden Standardvertragsbedingungen benutzen, die bereits mit den Verbraucherverbänden abgestimmt sind, besteht der herausragende Vorzug des holländischen Verfahrens darin, nach und nach ein System aufzubauen, das eine außergerichtliche Belegung von Streitfällen im Zusammenhang mit solchen Standardverträgen erlaubt. Denn nach Abschluß der Verhandlungen wird eine brancheneigene Beschwerdestelle eingerichtet, die über Streitfälle bei Abschluß und Erfüllung von Verbraucherverträgen mit Gewerbetreibenden aus der Branche befinden kann.

Frage Nr. 15: Ist es sinnvoll, Systeme zur Erleichterung der Verhandlung und Abstimmung von Klauseln mit den Gewerbetreibenden einzuführen, selbstverständlich unter Wahrung des Wettbewerbsrechts?

Frage Nr. 16: Ist es sinnvoll, dem Richter im Rahmen von Unterlassungsklagen das Recht einzuräumen, den Parteien einen neuen Wortlaut für zu streichende Klauseln vorzuschlagen bzw. sogar anzuordnen oder zumindest besondere, in das Unterlassungsverfahren integrierte Schlichtungsverfahren einzurichten, um gerichtliche Vergleiche zu erleichtern, mit denen ein neuer Wortlaut für die beanstandeten Klauseln definiert werden soll?

---

53 Die Ergebnisse sind frappant, denn von 1995 bis 1998 haben 1.200 Gewerbetreibende nach entsprechenden Diskussionen mit dem Office of Fair Trading die mißbräuchlichen Klauseln aus ihren Verträgen gestrichen oder sie geändert.

54 Im Vereinigten Königreich beispielsweise wurde kürzlich ein neuer Standardvertrag vom Office of Fair Trading und der British Vehicle Rental and Leasing Association erstellt (letzterer Berufsverband repräsentiert 85 % der Fahrzeugvermietungs- und -leasingbranche im Vereinigten Königreich).

55 Aus den CLAB-Daten geht hervor, daß in Schweden 9 Urteile nach dem 31. Dezember 1994 (also dem Stichtag für die Umsetzung der Richtlinie) gefällt wurden, aber 189 Urteile vor diesem Datum. In den Niederlanden wurden 28 Beschlüsse seit dem 31. Dezember 1994 verkündet, zu vergleichen mit 69 Gerichtsurteilen vor diesem Stichtag.

7. AUF DEM WEG ZU EINEM EUROPÄISCHEN SYSTEM ZUR UNTERBINDUNG DER MIßBRÄUCHLICHER KLAUSELN

Die Notwendigkeit, den Verbraucher gegen mißbräuchliche Klauseln zu schützen, erweist sich um so größer, als der Verbraucher immer häufiger aufgrund des Binnenmarktes in die Lage gerät, Verträge in einer anderen als seiner Muttersprache abzuschließen, die einer anderen Rechtsordnung als der in seinem Land gewohnten unterliegen.

Manche Verträge weisen immer deutlicher grenzüberschreitende Züge auf oder besitzen grenzüberschreitende Folgen (Automobilverleih, Kreditkonten, internationale Beförderungsverträge, Reiseveranstaltung, Teilzeitwohnrechte, E-Commerce usw.). Auch die Gesellschaften internationalisieren sich zunehmend und agieren häufig gleichzeitig auf mehreren nationalen Märkten. In noch anderen Fällen beruhen die Vertragsklauseln auf internationalen Abkommen – im Zivilluftverkehr zum Beispiel den IATA-Vereinbarungen, deren Standardvertragsklauseln von den meisten Luftfahrtgesellschaften übernommen werden. Die Kommission hat verschiedene Pilotvorhaben zur Beseitigung mißbräuchlicher Klauseln aus bestimmten Vertragsarten unternommen. Es ging darum, gleichzeitig in mehreren Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verbraucherverbänden zu fördern, um die Verwendung solcher Vertragsklauseln abzustellen[56].

Die Einrichtung eines europäischen Systems zur Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln könnte für die effektive Anwendung der Richtlinie 93/13 förderlich sein und ihre Wirksamkeit aufgrund sich ergebender "economy of scale"-Effekte maximal steigern.

In diesem Zusammenhang hatte das Europäische Parlament anläßlich der Änderungen am Vorschlag zur Richtlinie vom 18. November 1991 die Schaffung eines gemeinschaftlichen Ombudsmanns für mißbräuchliche Klauseln vorgeschlagen[57]. Die Kommission übernahm diese Idee nicht in den geänderten Vorschlag für die Richtlinie von 1992[58], da sie der Ansicht war, daß die Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen für diesen Bereich zu diesem Zeitpunkt nicht opportun sei.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) befand in seiner Stellungnahme von 1998 über « Die Verbraucher auf dem Versicherungsmarkt »[59], daß manche institutionellen Schlichtungssysteme in den Mitgliedstaaten *nicht auf Unparteilichkeit beruhen und Verbrauchern und Versicherern keine identischen Schutzgarantien bieten. Oftmals findet eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit statt, vor allem dann, wenn die Bearbeitung der Beschwerden von Fachverbänden [...] vorgenommen werden.* Der WSA stellt jedoch fest, daß Schlichtungen, die von unabhängigen Schiedsinstanzen oder von

---

56 Bei den von der Kommission bezuschußten Unterlassungsmaßnahmen ging es um Verträge im Automobilverleih, Teilzeitwohnrechte, Verträge für neue Technologiedienste und Reiseverträge. Die Kommission hat zudem noch ein Projekt durchgeführt, das den Dialog zwischen Gewerbetreibenden und Verbrauchern im Bereich Pauschalreiseverträge zum Gegenstand hat (siehe Kapitel II dieses Berichts).

57 In seiner Änderung Nr. 49 regte das Europäische Parlament an, daß der Ombudsmann insbesondere folgende Aufgaben haben solle: « *Überwachung der Durchführung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten, [...] Versuch, die Streitfälle im Zusammenhang mit mißbräuchlichen Klauseln gütlich beizulegen, und Zusammenführen der Vertragsparteien, die in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten ihren Wohnsitz haben, [...] Ausarbeitung eines Jahresberichts über die mißbräuchlichen Klauseln [...]* ».

58 ABl. C 73/7 vom 24.3.1992.

59 ABl. 95 vom 30.3.1998, S. 72.

unabhängigen, spezialisierten Vermittlern wie dem englischen Ombudsmann geführt werden, in der Praxis zu positiven Ergebnissen führen.

Unter Berücksichtigung dieser Feststellungen hat der WSA der Kommission und den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, nicht nur Systeme zur Beilegung von Streitfällen durch Schiedsinstanzen oder unabhängige Schlichter zu schaffen, sondern auch die Möglichkeit offenzulassen, ein europäisches Observatorium für Beschwerden im Versicherungswesen auf Gemeinschaftsebene einzurichten.

Im übrigen hat die Kommission unter den im letzten Dreijahresplan vorgesehenen Maßnahmen[60] unter Anhang 1 dieses Plans die Frage aufgeworfen, ob die Einrichtung eines europäischen Schlichters erforderlich wäre, der sich insbesondere mit grenzüberschreitenden Verbraucherreklamationen befassen würde. Sie erhebt nämlich die volle Wahrung der Wirtschaftsinteressen von Verbrauchern zu einer der Hauptaufgaben der Verbraucherpolitik und betont dabei den Handlungsbedarf, um die Anwendung und Begleitung der vorhandenen Rechtsvorschriften zu verbessern sowie für eine europäische, ja sogar weltweite Dimension aller Problemlösungen zu sorgen.

Hier läßt sich ein Fall anführen, der momentan vor dem Office of Fair Trading im Vereinigten Königreich anhängig ist. Es geht um eine vom « Air Transport Users' Council » vorgebrachte Beschwerde gegen mißbräuchliche Klauseln, die auf Empfehlung der IATA in Flugbeförderungsverträgen stehen. Der Generaldirektor des Office of Fair Trading hat vor kurzem Verhandlungen mit der IATA aufgenommen. Es ist zu erwarten, daß Empfehlungen zur Änderung bestimmter angefochtener Klauseln herauskommen werden.

Die von der IATA empfohlenen Vertragsbedingungen werden nicht nur im Vereinigten Königreich verwendet, sondern in ganz Europa und der ganzen Welt. Aus diesem Grund dürfte das von einer mitgliedstaatlichen Instanz, also dem Office of Fair Trading, geführte Verfahren weitere als nur nationale Konsequenzen herbeiführen. Wäre es in derartigen Fällen nicht angebrachter, daß eine europäische Instanz die Arbeit fortführt?

Frage Nr. 17: Ist es sinnvoll, Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene einzuleiten, um mißbräuchliche Klauseln aus Verträgen zu entfernen? Welche Art von Maßnahmen?

[60] Verbraucherpolitischer Aktionsplan (1999-2001) - KOM(1998)696 endg. vom 1.12.1998.

8. PROBLEMATIK BESTIMMTER SEKTOREN

Die Frage der Annäherung oder Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften stellt sich mit besonderer Relevanz bei manchen Wirtschaftsbranchen wie den öffentlichen Dienstleistungen und den Finanzdienstleistungen[61].

Die öffentlichen Dienstleistungen sind sehr komplexer Art, was sich aus dem ihrer Natur eigenen Regulierungsbedarf ergibt. Durch die Liberalisierung und Privatisierung dieser Dienstleistungen (Wasser, Gas, Strom, Post und Telekommunikation, Verkehr usw.) hat sich der gesetzliche Rahmen öffentlich-rechtlicher Dienste tiefgreifend verändert.

Die 1997 von der Kommission veranlaßte Studie (siehe oben, Ziffer II.2) ergab, daß zahlreiche Verträge für öffentliche Dienstleistungen im Privatsektor (Wasser, Gas, Strom, Post und Telekommunikation, Verkehr und Gesundheit) nicht nur erhebliche mißbräuchliche Klauseln enthielten, sondern es den verwendeten Klauseln auch sehr an Transparenz mangelte.

Des weiteren wurde in verschiedenen Mitgliedstaaten festgestellt, daß die Kontrolle von öffentlichen Dienstleistungsverträgen noch immer erheblichen Hindernissen begegnet und die einzelstaatlichen Gerichte sich bei der Kontrolle von solchen Vertragsklauseln zurückhalten, da öffentliche Dienstleistungen nicht vertraglich, sondern gesetzlich geregelt werden. In der Praxis entgehen so ganze Branchen der Kontrolle auf mißbräuchliche Vertragsklauseln.

Die Finanzdienstleistungen ihrerseits sind Dienste, die einen erheblichen « Ausstoß » von Vertragsklauseln produzieren. So ist im Versicherungswesen das eigentliche Verkaufsprodukt der Vertrag als solcher. Die Kontrolle mißbräuchlicher Klauseln in dieser Art von Verträgen erwies sich als äußerst komplex, was in der Natur der Branche liegt. Eine in mehreren Mitgliedstaaten durchgeführte Studie[62] über mißbräuchliche Klauseln in bestimmten Versicherungsverträgen wies nach, daß zahlreiche Klauseln gegen die Bestimmungen der Richtlinie 93/13 verstoßen.

Andererseits, und obwohl augenblicklich eine vollständige Harmonisierung des Versicherungswesens noch in weiter Ferne zu liegen scheint, ist mancherorts der Wunsch nach einer teilweisen Angleichung des Sektors zu hören.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat bei der Kommission in seiner Stellungnahme über « Die Verbraucher auf dem Versicherungsmarkt »[63] beantragt, auf Gemeinschaftsebene Mindestanforderungen an Versicherungsverträge zu definieren und dabei insbesondere eine schwarze Liste mißbräuchlicher Klauseln vorzusehen.

---

61 Anläßlich der Konferenz von Juli 1999 hatten die Finanzkreise ihre Besorgnis geäußert, was die innerhalb der Mitgliedstaaten erreichte unterschiedliche Schutzhöhe angeht (eine Besorgnis, die sich um so mehr im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsbereich bemerkbar macht, da hierfür ein klarer, einheitlicher Vertragsrahmen erforderlich wäre).

62 Es handelt sich um eine von der Kommission veranlaßte Studie über mißbräuchliche Klauseln in gewissen Versicherungsverträgen, erstellt vom Zentrum für Verbraucherrechte der Universität Montpellier (Frankreich), Juli 1995.

63 ABl. C 95 vom 30.3.1998.

Für das Thema Versicherungen ist es auch von Belang, daß die Verordnung (EWG) Nr. 3932/92 der Kommission vom 21. Dezember 1992[64] in Artikel 7 eine schwarze Liste mit Standardversicherungsklauseln anführt, die der kategorischen Befreiung entgegenstehen. Darüber hinaus gibt Artikel 17 der Verordnung der Kommission die Befugnis, den Vorteil der Anwendung der Verordnung zu entziehen, wenn *sie in einem Einzelfall feststellt, daß eine [...] Vereinbarung, Entscheidung oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweise [...] Wirkungen hat, die [...] unvereinbar sind, insbesondere dann, wenn [...] die allgemeinen Versicherungsbedingungen Klauseln enthalten, die [...] zu Lasten des Versicherungsnehmers ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den sich aus dem Vertrag ergebenden Rechten und Pflichten zur Folge haben.*

Frage Nr. 18: Müssen Instrumente vorgesehen werden, mit denen Verträge oder Dienstleistungen öffentlicher Versorgungsunternehmen einer vorherigen Kontrolle unterzogen werden?

Frage Nr. 19: Ist in bestimmten Branchen ein spezifischer Handlungsbedarf vorhanden? In welchen?

Frage Nr. 20: Müssen diese Maßnahmen auch gesetzlicher Art sein? Welche sonstigen Maßnahmen sind denkbar? Sind Verhaltenskodizes oder ähnliche Instrumente für bestimmte problematische Branchen sinnvoll?

9. ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN FÜR DIE CLAB-DATENBANK

Das CLAB-Projekt umfaßt sowohl eine von der Kommission aufgebaute Datenbank, die zur Zeit für die Allgemeinheit auf Internet zugänglich ist, als auch ein Netz von Vertragspartnern in den verschiedenen Mitgliedstaaten, die Eingaben in die Bank vornehmen. Während des ersten Jahres erhielten die Vertragspartnern die Aufgabe, nach Möglichkeit alle im Bereich mißbräuchlicher Klauseln vorhandene Rechtsprechung aus der Zeit vor der europäischen Richtlinie zu sammeln. In den Folgejahren sorgten die Vertragspartner dann für die ständige Aktualisierung der Datenbank. Die Vertragspartner sind mit einem öffentlichen Vergabeverfahren durch offene Ausschreibung ausgewählt worden. Die Kommission hat ihnen ein Datenverarbeitungsinstrument zum Anlegen von standardisierten Rechtsprechungs-Datenblättern zur Verfügung gestellt. Diese Datenblätter werden an die Kommission zurückgesandt, die eine Qualitätsprüfung durchführt und sie in die CLAB-Datenbank integriert. Demnächst wird eine modernere, benutzerfreundlichere Schnittstelle für Abfragen eingeführt.

Jedes Datenblatt in der CLAB-Datenbank betrifft eine Vertragsklausel, die unter dem Gesichtspunkt der Mißbräuchlichkeit geprüft worden ist, egal ob sie dabei als mißbräuchlich erklärt wurde oder nicht. Daher kann eine Gerichtsentscheidung durchaus zum Anlegen mehrerer Datenblätter führen. Angelpunkt des Datensystems ist also die Vertragsklausel und nicht die Entscheidung.

Im Prinzip hat die CLAB-Datenbank Verträge mit Verbrauchern oder an Verbraucher gerichtete Verträge zum Gegenstand. Sie enthält aber auch manche Entscheidungen über

---

64 Betrifft die Anwendung des Artikels 81, Absatz 3 (Ex-Artikel 85 Absatz 3) EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen von Unternehmen, Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen im Bereich der Versicherungswirtschaft, ABl. L398 vom 31.12.1992.

Streitfälle zwischen Gewerbetreibenden, wenn diese sich als interessant (das heißt, übertragbar) für das Verbraucherrecht erwiesen. Die Schnittstelle für Abfragen ist nur auf Englisch, während der Textinhalt der Bank (die Vertragsklausel und die Begründung der Entscheidung) in der Verfahrenssprache, in Französisch und Englisch vorhanden ist. Über die Datenbank lassen sich sehr anspruchsvolle Suchprofile erstellen, die auf Merkmale wie Art der Entscheidung, Art des Verfahrens, Klauselart, Vertragsart, Wirtschaftsbranche usw. Bezug nehmen.

Mit der Einrichtung dieses Projekts verfolgte die Kommission zwei Hauptabsichten: nämlich ein systematisches Begleitungssystem für die praktische Anwendung der Richtlinie 93/13/EWG in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu schaffen[65], insbesondere auch zur Vorbereitung dieses Berichts, sowie der Öffentlichkeit Zugang zu diesen Informationen zu geben, um eine harmonische, kohärente Anwendung der Richtlinie in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu fördern.

Das CLAB-Projekt wurde anfänglich für fünf Jahre eingerichtet. Diese fünf Jahre werden im Laufe des Jahres 2000 abgelaufen sein. Die Zukunft dieses Projekts, das bislang vollständig vom Gemeinschaftshaushalt getragen wurde, muß jetzt überdacht werden.

Frage Nr. 21 Soll das CLAB-Projekt zukünftig weiterlaufen oder soll die Aktualisierung der Daten eher gestoppt werden? Welche Änderungen wären in das Projekt einzubringen? Wäre es möglich, eine Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten oder mit etwaigen gemeinnützigen Vereinen oder Instanzen einzurichten, in der die Partner die Rechtsfälle selbst sammeln und die Datenblätter erstellen würden, während die Kommission für die technische Betreuung und Übersetzung der Datenblätter verantwortlich wäre?

Frage Nr. 22 Soll der Zugang zur CLAB-Datenbank gebührenpflichtig werden, um auf diese Art ihre Aktualisierung und Erweiterung zu finanzieren?

[65] Die Datenbank enthält auch Fälle aus den EWR-Ländern, Island und Norwegen.

SONSTIGE BEMERKUNGEN

a) zur Gesetzgebung der Mitgliedstaaten

Trotz der Bedenken einer gewissen Lehre, die einen Zerfall der Einheitlichkeit im Zivilvertragsrecht befürchtete, konnten die Mitgliedstaaten die Richtlinie ohne besondere Schwierigkeiten in ihre Heimatgesetzgebung integrieren. Die Auswirkungen der Richtlinie auf die nationalen Rechtsordnungen schwankte von Land zu Land. Sie waren erheblich in Ländern, die noch keine oder höchstens beschränkte Gesetze über mißbräuchliche Klauseln besaßen (Irland, Italien oder Belgien zum Beispiel) und in denjenigen, die zwar seit langem den Bereich gesetzlich geregelt hatten, aber ohne bestimmte Mittel wie Unterlassungsklagen vorzusehen (beispielsweise Vereinigtes Königreich und Spanien). Für andere Länder, die in diesem Bereich bereits ausführliche Gesetze besaßen (wie Deutschland, die Niederlande, Portugal und die nordischen Länder), beschränkten die Folgen sich im großen und ganzen auf bestimmte Änderungen vorhandener Gesetze. Frankreich stellt einen Sonderfall dar: Das seit 1978 vorhandene Gesetz wies im Wortlaut erhebliche Lücken auf, verglichen mit der Richtlinie. Die meisten dieser Lücken waren jedoch inzwischen von Fortschritten in der Rechtsprechung gefüllt worden. Der Gesetzgeber hat es daraufhin vorgezogen, das Gesetz in Einklang mit der Rechtsprechung zu bringen, und hat das Gesetz von 1978 durch ein neues ersetzt.

Nun reichen die Beziehungen zwischen der Richtlinie und den nationalen Rechtsvorschriften aber deutlich weiter als bis zur simplen Umsetzung der Richtlinie. Um nämlich zu klären, ob eine Klausel für mißbräuchlich erklärt werden kann, reicht es nicht aus, sie am allgemeinen Bewertungsmerkmal zu messen; es ist auch von Bedeutung, zu wissen, welche gesetzliche Regelung bei Fehlen der Klausel anwendbar wäre.

Tatsächlich wird der Maßstab nicht nur als solcher an das allgemeine Merkmal angelegt, sondern auch an die Lösung, die sich im ergänzenden materiellen Recht ergäbe, wenn die betreffende Klausel nicht bestände. Daher kann die Anwendung eines und desselben allgemeinen Merkmals in zwei Mitgliedstaaten zu durchaus unterschiedlichen Urteilen auf der Grundlage der Divergenz führen, die sich aus den für Verträge geltenden Regeln des materiellen Rechts ergeben. Die von der Richtlinie verfolgte Harmonisierung erweist sich so als reichlich illusorisch.

Es besteht also eine enge Beziehung zwischen der Kontrolle mißbräuchlicher Klauseln und dem ergänzenden materiellen Recht, das nicht nur dazu dient, Unzulänglichkeiten seitens der Vertragspartner zu beheben, sondern auch, die Lücken zu füllen, die sich nach Streichung von für mißbräuchlich erklärten Klauseln ergeben. Dieses ergänzende materielle Recht, das übrigens im wesentlichen noch nicht harmonisiert worden ist, muß geeignet sein, für ein Gleichgewichte der Rechte und Pflichten der Parteien zu sorgen. Bestimmte Regelungen des ergänzenden materiellen Rechts sind (obgleich sie bisweilen bereits Gegenstand einer teilweisen Harmonisierung waren) problematisch und sorgen nicht für ein Gleichgewicht zwischen den Parteien.

Ein aussagekräftiges Beispiel hierfür ist die luxemburgische Vorschrift von 1994 über Pauschalreisen. Der Fall betraf ein Reisebüro mit Sitz im Großherzogtum Luxemburg, das in seinen Verträgen eine mißbräuchliche Klausel vorsah, der zufolge der Verbraucher seine Pauschalreise nur bis spätestens 21 Tage vor dem Abreisedatum abtreten konnte. Daraufhin argumentierte nun der Gewerbetreibende, diese Klausel sei ausdrücklich im luxemburgischen

Gesetz vorgesehen. Tatsächlich enthielt das luxemburgische Gesetz[66], mit dem die Richtlinie 90/314 über Pauschalreisen umgesetzt worden war[67], ausdrücklich eine derartige Bestimmung über Abtretungen und Übertragungen des Vertrags[68].

Um solche Verzerrungen zu vermeiden, wird mancherorts seit langem die Forderung nach einer Angleichung des Privatrechts der Mitgliedstaaten erhoben.

So hat das Europäische Parlament sich bereits anläßlich zweier Entschließungen von 1989[69] und 1994[70] über eine Angleichung des Privatrechts der Mitgliedstaaten hierfür ausgesprochen.

Die Angleichung des Zivilrechts wurde ebenfalls anläßlich der Sondertagung des Europäischen Rates am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere über die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union[71] angesprochen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach dem Geltungsbereich der Richtlinie, der sich nur auf Verträge zwischen Gewerbetreibenden und Verbrauchern erstreckt (Artikel 1). Die Definition dieser beiden Begriffe beruht auf Kriterien, die im Bereich der Verbraucherpolitik bereits seit langem anerkannt sind. Dennoch ist die Frage der Ausdehnung des Geltungsbereichs auf die Geschäftsbeziehungen unter Gewerbetreibenden von verschiedener Seite immer wieder aufgeworfen worden, insbesondere aber auf der Konferenz über mißbräuchliche Klauseln, die im Juli 1999 stattgefunden hat.

Interessant ist, daß die Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten (D, NL, P, E) auch für Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen gelten; allerdings sind die auf Geschäfte mit Verbrauchern anwendbaren Bestimmungen strenger. Derartige Ansätze haben sich in der Praxis als sehr erfolgreich erwiesen.

---

66 Règlement grand-ducal (Großherzogliche Verordnung) vom 4. November 1997 über vorherige Informationen und Bestimmungen in Pauschalreiseverträgen, in Erfüllung der Artikel 9, 11 und 12 des Gesetzes vom 14. Juni 1994 zur Regelung von Tätigkeiten in Veranstaltung und Verkauf von Reisen oder Urlaubsaufenthalten.

67 ABl. L 158/59 vom 23.6.1990.

68 Da die 21tägige Frist vor Reisebeginn eine ungerechtfertigte Einschränkung des in Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 90/314 vorgesehenen Rechts auf Abtretung des Vertrags darstellt, schwebt zur Zeit ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Großherzogtum Luxemburg. Vor kurzem teilten die luxemburgischen Amtsstellen der Kommission mit, daß sie demnächst die umstrittene Bestimmung ändern werden, um sie in Einklang mit Richtlinie 90/314 zu bringen.

69 In seiner Entschließung zu den Bemühungen um eine Angleichung des Privatrechts der Mitgliedstaaten (ABl. Nr. C158/400 vom 26.06.89) forderte das Europäische Parlament namentlich, daß " *mit den erforderlichen Vorarbeiten zur Ausarbeitung eines einheitlichen Europäischen Gesetzbuchs für das Privatrecht begonnen wird…* und " *nach angemessenen Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten, die die Vereinheitlichung grundsätzlich befürworten, ein Ausschuß aus kompetenten Wissenschaftlern eingesetzt wird, der die Prioritäten festsetzt und alle Arbeiten zur Vereinheitlichung des Privatrechts [dieser Staaten] plant* ".

70 In ihrer Entschließung über die Angleichung bestimmter Bereiche des Privatrechts der Mitgliedstaaten (ABl. C 205 vom 25.7.1994) forderte die europäische Institution die Kommission auf, " *die Arbeiten im Zusammenhang mit der möglichen Ausarbeitung eines einheitlichen Europäischen Gesetzbuches für das Privatrecht in Angriff* " zu nehmen, und wiederholte den Wunsch nach " *Einsetzung eines Ausschusses, der sich aus qualifizierten Wissenschaftlern zusammensetzt, zur Unterbreitung von Vorschlägen betreffend die Prioritäten für eine kurzfristig vorzunehmende teilweise Angleichung und eine langfristige allgemeinere Angleichung* ".

71 Der Rat und die Kommission wurden eingeladen, Vorbereitungen für eine größere Konvergenz im Privatrecht zu treffen und eine allgemeine Studie über den Bedarf zu erstellen, der hinsichtlich einer Angleichung der mitgliedstaatlichen Gesetzeswerke besteht, um etwaige Hindernisse für einen reibungslosen Ablauf von Zivilverfahren zu beseitigen.

Es gibt verschiedene Arten geschäftlicher Beziehungen zwischen Unternehmen. Meist dürfte es sich dabei um die Beziehung zwischen dem einem Verkäufer und einem Endverbraucher, zwischen einem Hersteller und einem Händler oder um eine „horizontale“ Geschäftsbeziehung von Partnerunternehmen handeln, die beide demselben Konzern angehören. Unabhängig davon, welche Beziehungen diese Unternehmen zueinander unterhalten, kann sich auch ein Unternehmen in einer mit der eines Verbrauchers vergleichbaren schwachen Position befinden, wenn ihm von seinen Geschäftspartnern allgemeine Geschäftsbedingungen aufgezwungen werden[72].

Diese Situation läßt sich auch anhand des europäischen Wettbewerbsrechts, insbesondere von Artikel 82 (vormals Artikel 86) EG-Vertrag analysieren, denn es könnten die Merkmale einer beherrschenden Marktstellung gegeben sein. Bei einer Ausweitung der Kontrolle mißbräuchlicher Klauseln auf allgemeinen Geschäftsbedingungen, die im Rahmen der Beziehungen zwischen Unternehmen verwendet werden, würden die Unternehmen darüber hinaus die Möglichkeit erhalten, bei Verpflichtungen gegenüber den Verbrauchern leichter selbst Ansprüche gegen die nächsthöhere Vertriebsebene geltend zu machen. Solange eine solche Kontrolle nicht stattfindet, kann sich beispielsweise ein Verkäufer nicht seiner Haftung gegenüber dem Verbraucher entziehen, wenn eine verkaufte Ware mangelhaft ist; es kann aber vorkommen, daß seine Rechte gegenüber seinem Lieferanten durch von letzterem verwendete allgemeine Geschäftsbedingungen eingeschränkt werden[73]. Es ist auch bei vielen Massenverträgen zu bedenken, wie schwierig es ist, bei demjenigen, der Vertragsklauseln “ zustimmt ”, festzustellen, ob er im Rahmen einer “ gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit ” handelt oder nicht. Was ändert sich an der Beziehung zwischen einem Flugreisenden und den Klauseln des Beförderungsvertrags, wenn der Reisende nun in den Urlaub fliegt oder eher zu einer Besprechung?

b) auf die einzelstaatliche « Rechtsprechung »

Der Begriff « Rechtsprechung » wird hier in demselben Sinne gebraucht wie in der CLAB-Datenbank: das heißt, jede konkrete Richtlinienanwendung ohne Unterschied zwischen gerichtlichen, behördlichen oder sonstigen Entscheidungen.

Aus quantitativer Sicht haben wir in mehreren Ländern eine spürbare Zunahme der Fälle festgestellt, insbesondere im Bereich der vorbeugenden Kontrolle von mißbräuchlichen Klauseln (Unterlassungsklagen). Als paradigmatischer Fall kann das Vereinigte Königreich angeführt werden, wo sich die Lage seit dem früheren Fehlen jeglicher Kontrolle gewendet hat und das « Office of Fair Trading » im Jahresmittel 800 Fälle prüft; davon haben über 500

---

72 **Im übrigen enthält die CLAB-Datenbank circa 500 Fälle aus der Rechtsprechung allein über Beziehungen zwischen Unternehmen, die als für den Verbraucher ausgesprochen relevant angesehen wurden**. Von diesen Entscheidungen wurden manche übrigens in Anwendung der Richtlinienkriterien auf Streitfälle zwischen Gewerbetreibenden gefällt. So ein Urteil des Gerichts in Mailand vom 5. September 1995, das unter Berufung auf die Bestimmungen der Richtlinie die die Haftung einer Versicherungsgesellschaft einschränkenden Vertragsklauseln untersucht und für mißbräuchlich erklärt hat, nachdem diese von einer anderen Gesellschaft gerichtlich verklagt worden war (CLAB IT 000452).

73 Die Richtlinie 99/44/EG vom 25. Mai 1999 über den Gebrauchsgüterkauf und entsprechende Garantien spricht dieses Problem in Artikel 4 an, löst es aber nicht gänzlich insofern, als sie den einzelstaatlichen Gesetzen den Schutz des Letztverkäufers gegenüber seinem Lieferanten überläßt. Ein solcher Schutz hängt aber insbesondere davon ab, ob es ein Gesetz über allgemeine Geschäftsbedingungen gibt oder nicht.

zu Maßnahmen gegenüber den Unternehmen geführt, die in den meisten Fällen eine Änderung oder Streichung der beanstandeten Vertragsklauseln nach sich ziehen[74].

Ein weiteres Beispiel gibt es in Spanien, wo die Richtlinienumsetzung die Einführung von Unterlassungsklagen als neues Kontrollmittel für mißbräuchliche Klauseln erforderte. Die CLAB-Datenbank zeigt, wie man sie allmählich in der spanischen Praxis anzuwenden pflegt.

Wir konnten aber auch in manchen Ländern, in denen die Möglichkeit von Unterlassungsklagen bereits bekannt war, wie Portugal und Belgien, einen deutlichen Anstieg der Zahl von Fällen feststellen, so als ob die Richtlinie eine Katalysatorwirkung ausgeübt hätte.

In qualitativer Hinsicht ist es interessant, zu sehen, daß manche nationalen Richter dem europäischen Recht zunehmende Aufmerksamkeit zuwenden und sich bei ihren Urteilen gerne darauf beziehen. So ergibt sich bei der Auswertung der CLAB-Daten, daß bereits bei 4,4 % der von einzelstaatlichen Gerichten im Geltungsbereich der Richtlinie gefällten Urteilen auf den Gemeinschaftstext Bezug genommen wird. Beim jetzigen Stand der europäischen Zusammenführung stellt diese Zahl eine ernstzunehmende Größe dar, aus der sich die zunehmende Einwirkung des Gemeinschaftsrechts auf nationale Ordnungen ablesen läßt.

Ein erst kürzlich in Belgien gefälltes Urteil mag dies illustrieren[75]. Ein Verbraucherverband hatte eine Unterlassungsklage wegen mißbräuchlicher Klauseln eingeleitet, die die Beziehungen zwischen einer Bank und deren Kunden regelten. Das Verfahren stützte sich nicht auf die Liste der möglicherweise als mißbräuchlich anzusehenden Klauseln, sondern auf die allgemeine Mißbräuchlichkeitsdefinition. Die Bank bestritt, daß der Richter zuständig sei, mit der Begründung, eine Unterlassungsklage sei nur gegen eine in der Liste enthaltene mißbräuchliche Klausel möglich. Deshalb könne ein Verbraucherverband auch nicht klagen, wenn die Mißbräuchlichkeit der strittigen Klauseln sich wie hier nur auf die allgemeine Definition stützen könnte[76].

Der Richter ist dem nicht gefolgt und hat entschieden, daß ein Verein das Recht besitzt, auf Unterlassung zu klagen, ohne daß hierbei zwischen Klauseln, die unter die Allgemeindefinition fallen, und solchen der als Hinweis dienenden Liste zu unterscheiden sei. Zur Stützung seiner Rechtsauslegung hat der Richter sich direkt auf die europäische Richtlinie bezogen und in reichlichem Umfang die diesbezügliche Rechtsliteratur zitiert.

Noch ein interessantes Beispiel liefert ein kürzlich in Italien gefälltes Urteil[77]. Bei dem Verfahren klagte ein Verbraucherverband gegen Empfehlungen von Gewerbetreibenden auf Unterlassung, da diese die Verwendung mißbräuchlicher Klauseln betrafen. Die italienischen Gesetze sehen ein solches Verfahren gegen Empfehlungen eigentlich nicht ausdrücklich vor, der Richter hat es jedoch für Recht erkannt, indem er das Gesetz anhand der Richtlinie interpretierte. Interessanterweise erwähnte der Richter auch die Tatsache, daß zu diesem

---

74 Die CLAB-Datenbank enthält auffallend viele Fälle, die seit der Umsetzungsfrist der Richtlinie im Vereinigten Königreich auf administrativem Weg geregelt worden sind: 625 der 865 bislang in der Datenbank registrierten administrativen Maßnahmen kommen aus diesem Mitgliedstaat.

75 Urteil des Handelsgerichts von Namur vom 8. September 1999.

76 Diese Auslegung konnte in der Tat eventuell dem belgischen Recht vor seiner jüngsten Änderung entsprechen, d.h. bevor es anschließend an ein Vertragsverletzungsverfahren mit der Richtlinie in Einklang gebracht wurde. Das beweist die Wirkung, die solche Verfahren wirklich auf nationale Gesetzeswerke besitzen.

77 Beschluß des ordentlichen Gerichts von Turin vom 7. Juli 1999.

Thema ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien schwebt, als Begründung für seinen Beschluß.

Ein letztes Beispiel sei hier noch angeführt[78], das übrigens für die spanische Rechtsprechung eine große Neuheit darstellt. Und zwar liegt diese Neuheit in der Argumentation, mit der die horizontale Direktwirkung der Richtlinie 93/13 anerkannt wird (welche zum gegebenen Zeitpunkt noch nicht in das interne Recht umgesetzt war)[79]. Im vorliegenden Fall hat der Oberste Gerichtshof Spaniens die horizontale Direktwirkung von Artikel 3(3) (Bezugnahme auf den Anhang, insbes. Buchstabe q)) der Richtlinie gewürdigt, aus dem hervorgeht, daß Klauseln, mit denen die Gerichtsbarkeit ausdrücklich auf ein bestimmtes Gericht beschränkt wird, als mißbräuchlich gelten. Trotz der Einstellung eines bestimmten Teils der spanischen Rechtslehre, die sich der Argumentation des Urteils widersetzt, ist dieser Beschluß ein Hinweis auf die zunehmende Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für einzelstaatliche Rechtsordnungen, sogar, wie in diesem Einzelfall, noch vor seiner Umsetzung.

Um bei der qualitativen Sichtweise zu bleiben, erscheint die Entwicklung der Beurteilung der Mißbräuchlichkeit bestimmter Klauseln als ausgesprochen symptomatisch. Belegen läßt sich diese Entwicklung durch einen Fall aus der österreichischen Rechtsprechung. 1996 hat der Oberste Gerichtshof Österreichs den Haftungsausschluß eines Unternehmens für einem Verbraucher bei einer Pauschalreise widerfahrene persönliche Schäden für Recht erkannt, weil seitens des Gewerbetreibenden nur geringe Fahrlässigkeit vorgelegen habe[80]. Dem gegenüber steht ein Fall von 1997, in dem eine Klausel für mißbräuchlich befunden wurde, weil sie die Haftung aufgrund einfachen Verschuldens ausschloß. Begründet wird dieser Beschluß mit ebender österreichischen Gesetzesänderung aus dem Jahre 1996, die der korrekten Umsetzung der Richtlinie dient und am 1. Januar 1997 in Kraft trat[81].

c) auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs

Trotz eines wachsenden Bewußtseins nationaler Richter im Bereich des europäischen Rechts bleiben die Auswirkungen der Richtlinie 93/13 auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs vorerst sehr beschränkt. Bis heute wurde der Europäische Gerichtshof erst in zwei Vorabentscheidungsverfahren angerufen.

Das erste[82] war ein Streitfall zwischen der « Consumers Association » und der britischen Regierung, bei dem es darum ging, daß die britischen Gesetze den Verbraucherverbänden das Recht aberkannt hatten, vor Gericht zu gehen, um die Unterbindung von mißbräuchlichen Klauseln zu erstreiten (dieses Recht blieb dem Office of Fair Trading vorbehalten). Nachdem die Parteien sich geeinigt hatten (und die britische Gesetzgebung schließlich geändert wurde), wurde das Verfahren vor dem Gerichtshof aufgehoben.

---

78 Urteil des spanischen Obersten Gerichtshofs vom 8. November 1996.

79 Der EuGH erkennt die horizontale Direktwirkung von Richtlinien nicht an. Daher kann eine Privatperson eine Richtlinie vor einem nationalen Richter auch nur gegenüber einem Mitgliedstaat geltend machen, an den sie sich richtet, nicht aber gegenüber einer anderen Privatperson. Der EuGH hat allerdings die Möglichkeit einer « horizontalen indirekten Wirkung » unter Einbeziehung der Auslegungskriterien offengelassen, insbesondere in den Urteilen Von Colson y Harz (14 /83 und 79/ 83 vom 10.4.1984). Aus der indirekten Natur der Horizontalwirkung ergibt sich für den Richter die Pflicht, das nationale Recht anhand des Wortlauts und der Zielsetzungen der Richtlinie auszulegen, um das im Artikel 249 EG-Vertrag angestrebte Ergebnis zu erreichen, allerdings innerhalb der Grenzen der Rechtssicherheit und der Nichtrückwirkung.

80 OGH 11.1.1996. Ecolex 1996, 358 = KRES 3/94.

81 Beschluß im vorprozessualen Abmahnverfahren vom 25. Dezember 1997, AGB-Info 1997/17.

82 Rechtssache C-82/96 – The Queen / Secretary of State for Trade and Industry.

Im zweiten Fall[83], der weiterhin anhängig ist, geht es um die wichtige Frage, ob ein Richter die Rechtmäßigkeit einer Vertragsklausel anhand der Vorschriften zur Mißbräuchlichkeit bewerten kann (oder sogar muß), ohne daß eine der Parteien dies verlangt. Der Fall bezieht sich auf mehrere Streitfälle zwischen gewerblichen Verkäufern und spanischen Privatpersonen über die Erfüllung von Ratenzahlungskaufverträgen. In diesen Verträgen ist eine Gerichtsstandklausel vorgesehen, die die Gerichte von Barcelona als einzig zuständig erklärt (wobei keine der Privatpersonen dort wohnhaft ist, die Gewerbetreibenden dort aber ihren Geschäftssitz haben). Angesichts widersprüchlicher nationaler Urteile über die Möglichkeit für den spanischen Richter, die Nichtigkeit mißbräuchlicher Gerichtsstandsklauseln von Amts wegen zu beurteilen, hat das Gericht erster Instanz in Barcelona 1998 den Gerichtshof mit dem Ersuchen um Auslegung der Richtlinie 93/13/EWG angerufen. Es liegt noch kein Urteil vor, aber die Schlußanträge des Generalanwalts Saggio vom 16. Dezember 1999 besitzen richtungweisenden Charakter und bieten eine weitreichende, sehr vertiefte Analyse der Richtlinie und ihrer Zielsetzungen. Zur Sache ist der Generalanwalt der Auffassung, daß die Richtlinie dem einzelstaatlichen Richter die Befugnis verleiht, von Amts wegen die Unwirksamkeit einer derartigen Klausel zu erörtern und nationale Rechtsbestimmungen abzulehnen, die ihm diese Befugnis verweigern (siehe auch oben, Punkt III.6).

Es hat sicher nicht an Gelegenheiten für die einzelstaatlichen Gerichte gefehlt, den Gerichtshof um Vorabentscheidungen zu ersuchen, und es hätte sich als sehr förderlich erwiesen, wenn der Gerichtshof mit seinen Antworten die Tragweite mancher nicht ganz eindeutiger Bestimmungen der Richtlinie geklärt hätte. Aus der Lehre ergibt sich in der Tat, daß es den nationalen Gerichte eher widerstrebt, sich mit Ersuchen zur Vorabentscheidung in diesem Rechtsbereich an den Gerichtshof zu wenden.

Hierzu ein konkretes Beispiel aus der deutschen Rechtslehre:

Die Richtlinie wurde durch Änderung eines vorhandenen Gesetzes in deutsches Recht umgesetzt, nämlich des Gesetzes über allgemeine Geschäftsbedingungen (AGBG). Als die Richtlinie umgesetzt wurde, ging der deutsche Gesetzgeber davon aus, daß § 8[84] dieses Gesetzes mit der Richtlinie übereinstimmte, denn angeblich unterlägen Vertragsklauseln, die dieser Bestimmung zufolge nicht unter die inhaltliche Kontrolle fallen, dieser genausowenig nach Artikel 4 (2) der Richtlinie.

Nun führen aber die Formulierungsunterschiede zwischen den beiden Vorschriften zu dem Verdacht, daß auch ihre Anwendung unterschiedlich gehandhabt wird. Und tatsächlich sind zahlreiche Fälle bekannt, in denen deutsche Gerichte in Anwendung von § 8 AGB-Gesetz eine sehr weitmaschige Version des Begriffs « Hauptgegenstand des Vertrages » entwickeln (welcher Begriff im deutschen Gesetz gar nicht vorkommt!) und damit den Geltungsbereich der inhaltlichen Kontrolle einschränken. Unter diesen Begriff des « Hauptgegenstands » fallen beispielsweise auch Klauseln zur Abgrenzung der Bedingungen, unter denen ein Verbraucher einen Versicherungsvertrag geltend machen kann, oder von einem Kreditinstitut für bestimmte kleine Dienstleistungen geforderte Gebührenaufschläge im Zusammenhang mit der Erstellung einer Kreditkarte oder eines Sparbuchs.

---

83 Sammelverfahren C-240/98 bis C-244/98, Océano Grupo Editorial, S.A. und Salvat Editores, S.A. / Rocío Murciano Quintero und andere.

84 Nach § 8 des Gesetzes über allgemeine Geschäftsbedingungen (AGBG) findet eine Inhaltskontrolle von allgemeinen Geschäftsbedingungen nur insoweit statt, als diese die Rechtsnormen ergänzen oder davon abweichen.

In deutschen juristischen Zeitschriften finden sich zahlreiche Fälle, in denen der Bundesgerichtshof über die Anwendung von § 8 des Gesetzes über allgemeine Geschäftsbedingungen und Artikel 4(2) der Richtlinie befunden hat, ohne ein einzigesmal die Kohärenz seiner Rechtsprechung mit den anderen Sprachversionen der Richtlinie und der Auslegung in anderen obersten Gerichtshöfen Europas in Betracht zu ziehen und jemals zu erwägen, ob eine Frage zur Vorabentscheidung an den Europäischen Gerichtshof verwiesen werden sollte. Hingegen ist ein Beschluß des Bundesgerichtshofs bekannt, in dem es klipp und klar heißt: "Der Bundesgesetzgeber hat die an die Mitgliedstaaten gerichtete und nur für sie verbindliche Richtlinie … in nationales Recht umgesetzt. Er hat dabei zu einer Änderung des § 8 AGBG wegen seiner Übereinstimmung mit Art. 4 Nr. 2 der Richtlinie keinen Anlaß gesehen … Die Beantwortung der Frage, ob die beanstandete Klausel einer Überprüfung am Maßstab der §§ 9 - 11 AGBG entzogen ist, ist Sache der deutschen Gerichte, über die der Europäische Gerichtshof nach Art. 177 EG-Vertrag nicht zu entscheiden hat"[85].

d) auf die Rechtslehre

Die Richtlinie hat einen enormen Einfluß auf die Rechtslehre gehabt. Es wurden Hunderte von Artikeln und Dutzende Abhandlungen über das Thema mißbräuchliche Vertragsklauseln verfaßt. Diese Wirkung berührt nicht nur die Rechtsprechung selbst, sondern führt auch zu einem Bewußtseinsprozeß in den Unternehmen bei der Abfassung gerechterer Klauseln. Ein Teil der Lehre hat sich auf Eigenheiten der nationalen Rechtsordnung konzentriert, während wieder andere durchaus die Spezifizität des europäischen Rechts herausstellten und versuchten, sie als Rahmen für das einzelstaatliche Recht zu begreifen – selbst wenn das manchmal zu nicht sehr orthodoxen Ergebnissen führte. Das Erwachen einer europäischen Lehre über mißbräuchliche Klauseln ist eins der ausschlaggebenden Ergebnisse der Richtlinie 93/13.

e) Offene Fragen

Die Auswirkungen der Richtlinien stellen sich also eindeutig positiv dar, bleiben aber gleichzeitig weit hinter dem gesteckten Ziel zurück, das heißt ausgewogenen vertraglichen Beziehungen zwischen Verbrauchern und Gewerbetreibenden.

Trotz der juristischen Instrumente, die die Beseitigung mißbräuchlicher Klauseln aus Verbraucherverträgen fördern sollten, werden letztere weiterhin in großem Maßstab eingesetzt.

Auch der „Unwirksamkeitsmechanismus“ von Klauseln, der zum Schutz des Verbrauchers greifen sollte, wenn dieser konkret Opfer einer mißbräuchlichen Klausel wird, bietet eine sehr begrenzte Effizienz: Seine Wirksamkeit hängt nämlich nicht nur davon ab, ob die Verbraucher ihre Rechte ohne weiteres durchsetzen können, sondern auch (und vielleicht sogar vor allem) davon, wie gut die Verbraucher über diese Fragen informiert und aufgeklärt worden sind.

Täglich ergeben sich neue Probleme aus den Fortschritten, die die Verbrauchergesellschaft erlebt. Es steht zu befürchten, daß die natürliche Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen sich nicht in Richtung auf immer ausgewogenere Vertragsbeziehungen bewegt.

Zeitgleich mit dem Abschluß dieses Berichts durch die Kommission richtet der dänische Verbraucherbeauftragte (Ombudsmann) über das IMSN (Internationales Netz zur

---

[85] BGH 7.7.1998, Der Betriebs-Berater 1998, 1864.

Überwachung der Handelspraktiken[86]) eine Warnung an seine Amtskollegen, betreffend neue Praktiken im Bereich der Handelsklauseln. Offenbar enthalten die Autoverleihverträge, die Verbraucher bei Urlauben im Ausland zu unterzeichnen pflegen, immer häufiger Klauseln, in denen sich die Verbraucher bereit erklären, eventuelle Mehrkosten, Entschädigungen bei Unfällen usw. direkt von ihrer Kreditkarte abbuchen zu lassen. Einige dänische Verbraucher sollen konkrete Schwierigkeiten erlebt haben, als nach dem Bankrott des Reisebüros, dem sie die Automietgebühr im voraus bezahlt hatten, die Mietgebühr plötzlich zum zweitenmal von ihren Kreditkarten abgebucht wurde.

Das Problem mit solchen Klauseln ist um so gravierender, wenn die Verbraucher diese Art von Verträgen von Anfang bis Ende auf dem Staatsgebiet eines Drittlandes unterschreiben und erfüllen, trotz der prinzipiellen Deckung dieser Situation durch Artikel 6(2). Jedenfalls sind derartige Praktiken äußerst besorgniserregend und zeigen die Entwicklung neuer Probleme auf, die sich zwangsläufig im Zuge der immer noch fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft ergeben.

Die Kommission hofft, daß dieser Bericht den Weg für eine eingehende, seriöse Diskussion über diese komplexen, wichtigen Themen vorbereiten kann, und erwartet zahlreiche Hinweise und Anregungen zu den vorgebrachten Ideen.

---

[86] Englisch: IMSN (International Marketing Supervision Network). Es handelt sich um ein Netz für die Zusammenarbeit zwischen den für verbraucherrechtliche Anwendungsfragen zuständigen Behörden.

ANHANG I - Einzelstaatliche Umsetzungsvorschriften

	Übermittelte gesetzliche Vorschriften	Geänderte bzw. abgelöste Gesetze
Belgien	Loi sur les pratiques et sur l'information et la protection du consommateur (Chapitre X, art. 31-34) Loi du 12.06.1991 sur le crédit à la consommation, modifiée par la loi du 06.07.1992 Loi du 25.06.1992 sur le contrat d'assurance terrestre Loi du 04.08.1992 relative au crédit hypothécaire Loi du 03.04.1997 relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec leurs clients par les titulaires de professions libérales Loi du 07.12.1998 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur	*Loi du 14.07.1991 sur les pratiques de commerce et l'information et protection du consommateur (L.P.C.)*
Dänemark	Lov N° 1098 af 21.12.1994 om ændring af lov om aftaler og andre retshandler på formurettens område og visses andre love Lov N° 428 af 01.06.1994 om markedsføring	Lov om markedsføring af 14.06.1974
Deutschland	Gesetz vom 19.07.1996 zur Änderung des AGB-Gesetzes und der Insolvenzordnung (BGBl. I Nr. 36/1996)	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) vom 09.12.1976
Finnland	Laki kuluttajansvojalain 3 ja 12 luvun muuttamisesta N° 1259, 16.12.1994 Laki kuluttajansvojalain 4 ja 12 luvun muuttamisesta N° 416, 18.12.1998	Kuluttajansvojalaki N° 38, 20.01.1978
Frankreich	Loi N° 95-96 du 1.02.1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats régissant diverses activités d'ordre économique et commercial. (J.O. du 2.02.1995, p1755)	Loi N° 78-23 du 10.01.1978 Loi N° 88-14 du 05.01.1988
Griechenland	Gesetz Nr. 2741 vom 28. September 1999 (Amtsblatt der Hellenischen Republik vom 28. September 1999)	Gesetz Nr. 1961 über den Verbraucherschutz von 1991 Gesetz Nr. 2251 vom 15.11.1994 über den Verbraucherschutz (Amtsblatt der Hellenischen Republik vom 16.11.1994)

Irland	Statutory Instrument 95, No. 27 of 1 February 1995: the unfair terms in consumer contracts.	Sale of Goods and Supply of Services Act of 1980
Italien	Art. 25 della Legge N° 52, 06.02.1996 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana No. 34, 10.02.1996) Art. 3 della Legge N° 281, 30.07.1998	Art. 1341, 1342 e 1370 Codice Civile 1942
Luxemburg	Loi du 26.03.1997, Mémorial, A-N° 30 du 29.04.1997	Loi relative à la protection juridique du consommateur du 25.08.1983
Niederlande	Art. 6.231 tot 6.248 *Burgerlijk wetboek* (nieuw Burgerlijk Wetboek 1992)	Art. 6.231 - 6.248 *Burgerlijk wetboek*
Österreich	Bundesgesetz vom 10.01.1997, mit dem (u.a.) das Konsumentenschutzgesetz geändert wird (BGBl. I Nr. 6/1997)	Konsumentenschutzgesetz vom 08.03.1979; Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch vom 01.06.1811; Bundesgesetz über das internationale Privatrecht; Zivilprozeßordnung
Portugal	Decreto-Lei No. 220/95 do 31.08.1995 Portaria n° 1093/95 do 06.09.1995 Decreto-Lei No. 249/99 do 07.07.1999 modificando o Decreto-Lei 446/85	Decreto-Lei N° 446/85 do 25.10.1985
Schweden	Lag om avtalsvillkor I konsumentförhållanden (1994: 1512) 15.12.1994 Lag 1994:1513	Lag (1971:112)
Spanien	Ley 7/1998 del 13.04.1998 sobre las condiciones generales de la contratación (LCGC)	Artículo 10 Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios (LCU) del 19.07.1984
Vereinigtes Königreich	Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations of 22 July 1999 (Statutory Instrument 1999 N° 2083) revoking the Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations of 1994	Unfair Contract Terms Act (UCTA) of 1977 (Dieses Gesetz wurde nicht geändert und bleibt gültig) Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations (UTCR) of 8 December 1994 (Statutory Instrument 1994 No. 3159)

ANHANG II - « Marktstudien » und Zuschüsse für gleichzeitige Unterlassungsklagen in mehreren Mitgliedstaaten

a) «Marktstudien»

(1) **Mißbräuchliche Klauseln in Verträgen über die Lieferung bestimmter Güter (Prof. Hans Micklitz, Berlin)**: analysiert die Auswirkungen der Richtlinie 93/13/EWG auf Kaufverträge von Konsumgütern in den Mitgliedstaaten. Es werden 545 Verträge in vier Branchen untersucht: Kraftfahrzeuge (155), Waschmaschinen (119), Möbel (124) und Aufzeichnungsgeräte (Videorecorder, 147). Die Studie ergibt, daß man in diesen Branchen gängigerweise Standardverträge in Deutschland, den Niederlanden, Frankreich, Portugal und Italien verwendet, aber fast nie in Dänemark, Irland und im Vereinigten Königreich.

Zu den am häufigsten gefundenen mißbräuchlichen Klauseln gehören Ausschluß oder Einschränkung der zivilen Haftpflicht des Gewerbetreibenden (in 301 von 545 Verträgen) und Außerkraftsetzung gesetzlich vorgesehener Garantien (267 von 545 Verträgen), welche beiden Problembereiche in den vier untersuchten Branchen am verbreitetsten waren.

Darüber hinaus zeigt die Studie je nach Mitgliedstaaten gewisse Unterschiede bei den untersuchten Verträgen auf. In Frankreich, den Niederlanden, Deutschland, Spanien und Italien findet man in den Verträgen vor allem Klauseln zum Ausschluß/Einschränkung der Haftung und zur Außerkraftsetzung gesetzlich vorgeschriebener Garantien. In Belgien hingegen beziehen sich die Klauseln vorwiegend auf Einschränkungen und Erschwerungen des Gerichtswegs. In Dänemark trifft man vor allem Klauseln zur einseitigen Preisänderung in den untersuchten Verträgen an. Im Vereinigten Königreich sind solche Klauseln am weitesten verbreitet, die es dem Gewerbetreibenden erlauben, einseitig seinen Pflichten nicht nachzukommen.

(2) **Mißbräuchliche Klauseln in bestimmten Versicherungsverträgen (Rechtswissenschaftliche Fakultät Montpellier (F))**: Es werden 440 Versicherungsverträge aus verschiedenen Mitgliedstaaten der EU und aus zwei Kategorien untersucht (Kraftfahrzeuge und Wohngebäude). Die Studie stellt erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Staaten fest: In den dänischen Verträgen wurde keine einzige mißbräuchliche Klausel gefunden (!), während gleichzeitig bestimmte mißbräuchliche Klauseln in fast allen Verträgen aus den anderen Mitgliedstaaten enthalten waren. Zu den häufigsten mißbräuchlichen Klauseln gehörten namentlich solche, die dem Versicherer aufgrund ihrer Zweideutigkeit und Ungenauigkeit die Möglichkeit geben, den Inhalt des Vertrags zu bewerten und ihm damit einen unverhältnismäßigen Vorteil verschaffen (offenbar ist die Ungenauigkeit der Klauseln also ein grundlegendes Problem, vor allem in Versicherungspolicen aus den Niederlanden, Spanien, Luxemburg und Griechenland). Klauseln, die dem Versicherer eine Möglichkeit zum Hinauszögern der Entschädigungszahlung geben, sind in zahlreichen Fällen anzutreffen (nur die dänischen und italienischen Verträge enthielten keine). Die Studie hat auch nennenswerte Unterschiede zwischen Versicherungsverträgen nachgewiesen. So enthalten belgische, deutsche, französische und italienische Verträge manchmal mißbräuchliche Klauseln zur einseitigen Kündigung des Versicherers nach einem Schadensfall, während die holländischen, irischen,

portugiesischen und spanischen Verträge keine solche Klauseln besitzen. Im Bereich der mißbräuchlichen Klauseln über zu lange Kündigungsfristen für den Vertrag stößt man in belgischen, deutschen, griechischen und italienischen Verträgen auf diese Klauseln, nicht aber in französischen, irischen, luxemburgischen, niederländischen, portugiesischen und spanischen Versicherungspolicen.

(3) **Mißbräuchliche Klauseln im Finanzdienstleistungswesen (Confédération syndicale du cadre de vie (F))**: Diese 1994 erstellte Studie hat 87 Verträge zur Kraftfahrzeugfinanzierung und 88 Kontenführungsverträge untersucht und nachgewiesen, daß sie äußerst häufig mißbräuchliche Klausel enthalten.

In Finanzierungsverträgen für Kraftfahrzeuge geht aus der Studie hervor, daß den Verbrauchern zahlreiche mißbräuchliche Klauseln zur Einschränkung der Rechtsbehelfe auferlegt werden (in 34 von insgesamt 87 Fällen), sowie solche, die den Verbraucher zur Zahlung erheblicher Entschädigungen verpflichten, wenn er seine Verpflichtungen nicht erfüllt (in 28 von insgesamt 87 Fällen). Im Bereich der Kontoführungsverträge zeigt die Studie, daß die allgemeinen Geschäftsbedingungen der in den Niederlanden, in Belgien, Griechenland und Dänemark tätigen Banken sowohl in formaler als auch inhaltlicher Hinsicht einander sehr ähnlich sind.
Bei den am häufigsten im Bankwesen verwendeten mißbräuchlichen Klauseln hebt die Studie diejenigen hervor, die die Haftung der Bank einschränken oder sogar ganz ausschließen (in 43 von insgesamt 88 Fällen). Andererseits entnimmt man der Studie, daß die allgemeinen Geschäftsbedingungen von in Spanien, Luxemburg und Deutschland tätigen Banken keine derartigen Klauseln enthalten.

(4) **Mißbräuchliche Klauseln in Fahrzeugleihverträgen zu Privatzwecken in der EU (UFC Que choisir (F))**: Diese Studie hat die Vertragsklauseln von 130 Fahrzeugleihverträgen anhand der von der Richtlinie aufgestellten Merkmale geprüft. Die Verfasser stellen fest, daß die am häufigsten anzutreffenden mißbräuchlichen Klauseln die Haftung des Mieters erweitern (so enthalten beispielsweise alle französischen, griechischen, italienischen, luxemburgischen und holländischen Verträge Klauseln dieser Art) beziehungsweise die Haftung des Gewerbetreibenden einschränken oder ausschließen (solche Klauseln sind beispielsweise in allen spanischen, italienischen, holländischen, deutschen und englischen allgemeinen Vertragsbedingungen enthalten). Desgleichen finden sich Klauseln, denen zufolge der Gewerbetreibende berechtigt ist, den Vertrag einseitig zu ändern, in den meisten belgischen, spanischen, italienischen, irischen, luxemburgischen und deutschen Verträgen. Die portugiesischen und holländischen Verträge sind die einzigen, die keine solche Klauseln aufweisen. Es läßt sich auch feststellen, daß die Unternehmen die Verträge je nach den von den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Kontrollen formulieren, was man dem Vergleich von Verträgen ein und derselben Gesellschaft entnehmen kann. Aus dem Vergleich der Vertragsbedingungen kleinerer Unternehmen mit denjenigen von international tätigen Firmen ergibt sich, daß die Vertragsinhalte weitgehend homogen sind und die Anzahl der als mißbräuchlich anzusehenden Klauseln keine signifikanten Unterschiede zwischen beiden Gruppen aufweist.

(5) **Mißbräuchliche Klauseln im europäischen Fremdenverkehr (Bishop & Robertson Chalmers)**: Diese Studie hat die Klauseln und allgemeinen Vertragsbedingungen in Prospekten und Verträgen von Reiseveranstaltern und Reisebüros oder -vermittlern in verschiedenen Fremdenverkehrssparten (Vermietung von Ferienunterkünften, Teilzeitwohnrechte, Fahrzeugverleih, Reisen, Kreuzfahrten und sonstige Dienstleistungen) aus den 18 Mitgliedstaaten des EWR untersucht. Bei 1773 geprüften Verträgen und Prospekten wurden 356 Klauseln oder allgemeine Vertragsbedingungen als mißbräuchlich angesehen, davon 87 anhand des allgemeinen Merkmals aus Artikel 3(1) der Richtlinie. Von diesen 356 Klauseln bezogen sich 101 auf die vertragliche Haftung (Feld, auf dem die meisten Probleme bestehen); sie waren insbesondere in belgischen, spanischen, portugiesischen, irischen, schweizerischen und norwegischen Verträgen zu finden. 56 Klauseln betrafen die Wirksamkeit gegenüber Dritten und den Vertragseintritt (solche Klauseln wurden zwar häufig in dänischen, finnischen, irischen, englischen und italienischen Verträgen angetroffen, aber keine einzige in den holländischen und norwegischen Vertragsbedingungen), 50 die Vertragsauflösung und 47 die Änderung des vertraglichen Preises (während letztere Art von Klauseln in österreichischen Vertragsbedingungen gänzlich fehlte). Es muß auch hervorgehoben werden, das zahlreiche Klauseln über die Unterbindung oder Erschwerung gerichtlicher Schritte oder anderer Rechtsbehelfe in den englischen, belgischen und österreichischen Verträgen zu verzeichnen sind.

(6) **Anwendung der Richtlinie 93/13 auf öffentliche Dienstleistungen (National Consumer Council (UK) und Institut national de la Consommation (F))**: Diese Studie hat die allgemeinen Lieferbedingungen für bestimmte Dienstleistungen darauf überprüft, ob sie mißbräuchliche Klauseln enthalten oder nicht (Wasser, Strom, Post, Telekommunikation, Gas, Eisenbahn, öffentlicher Nahverkehr, Krankenversorgung) und ob diese Klauseln im Rahmen der Richtlinie 93/13/EWG kontrolliert werden können. Die Studie erbringt, daß mißbräuchliche Klauseln in den allgemeinen Lieferbedingungen für Strom in Frankreich fehlen, und dasselbe gilt für die Vertragsbedingungen im öffentlichen Nahverkehr durch Busse und Stadtbahnen in Spanien. Eine nicht unerhebliche Zahl von mißbräuchlichen Klauseln entdeckte die Studie hingegen in den Bedingungen über die Beziehungen zwischen Anbieter und Verbraucher, vornehmlich über einseitige Änderungen und Stornierungen seitens des Anbieters (Beispiele: Wassergesellschaften in Finnland, Frankreich, Griechenland, Portugal und Österreich) und Haftungsausschlüsse des Lieferanten bei Unterbrechung des Dienstes (Stromanbieter in Belgien und Schweden). Die Verfasser vermerken von Land zu Land erhebliche Kontraste bei den Möglichkeiten zur inhaltlichen Kontrolle öffentlicher Dienstleistungsverträge. Abgesehen von einigen einzelstaatlichen Gerichten (die Autoren erwähnen Dänemark, Österreich und Griechenland) wird die Kontrolle der Klauseln entweder durch Anwendung von Artikel 1(2) der Richtlinie beziehungsweise einer früheren ähnlichen Bestimmung eingeschränkt, oder durch das Rangverhältnis zwischen den Rechtsnormen, oder durch die Regel der Gewaltentrennung, oder durch den Umstand, daß die Beziehung Lieferant-Verbraucher nicht vertraglicher Art ist. Den Verfassern der Studie zufolge besteht die Notwendigkeit, öffentliche Dienstleistungen tatsächlich der Richtlinie zu unterwerfen, was über eine Vorauskontrolle durch eine unabhängige Aufsichtsstelle oder im nachhinein erfolgen kann.

(7) Vertragsklauseln im Güter- und Personenflugverkehr (Frere Cholmeley Bischoff Solicitors und Internationales Institut für Luft- und Raumfahrtrecht der Universität Leiden)

In dieser 1997 durchgeführten Studie werden nicht nur die Vertragsbedingungen untersucht, die von 24 im Luftraum der Union tätigen Fluggesellschaften (21 davon mit Geschäftssitz in den Mitgliedstaaten) angeboten werden, sondern auch eine Reihe von Dokumenten, die von der International Air Transport Association (IATA) beschlossen wurden und die Vertragsbedingungen (Entschließungen 724, 724a und 745) sowie die allgemeinen Beförderungsbedingungen betreffen (namentlich die Empfehlung 1724).

Die Studie erbrachte, daß eine nicht unerhebliche Anzahl von Klauseln als mißbräuchlich bezeichnet werden können, die sich insbesondere aus IATA-Dokumenten ergeben.

Um mißbräuchliche Klauseln in dieser Wirtschaftsbranche zu beseitigen, vertritt die Studie die Ansicht, daß die Union angemessenerweise Leitlinien für die Anwendung der Richtlinie 93/13 auf allgemeine Geschäftsbedingungen der Fluggesellschaften erteilen sollte. Solche Leitlinien würden nicht nur den Inhalt der allgemeinen Geschäftsbedingungen abdecken, sondern ebenfalls die Modalitäten behandeln, nach denen sie dem Fluggast oder Kunden mitzuteilen sind.

b) Zuschüsse für gleichzeitige Unterlassungsklagen in mehreren Mitgliedstaaten

(1) **Mißbräuchliche Klauseln in Verträgen über neue Technologien, Koordination: Confédération syndicale du cadre de vie (F)**: Diese Pilotmaßnahme sollte die Auswirkungen der Richtlinie 93/13/EWG auf den Inhalt von Verbraucherverträgen (Mobiltelefon und Kabel-/Satellitenfernsehen) nach Integration in das Recht von fünf Unionsländern messen (Belgien, Frankreich, Spanien, Italien und Portugal) und entweder auf dem Verhandlungs- oder auf gerichtlichem Wege die Abänderung von Vertragsklauseln erwirken, um den Ausgleich zwischen gewerblichen und Verbraucherinteressen herzustellen und zukünftige Streitfälle zu vermeiden. Die Verhandlungen haben durchaus einige positive Ergebnisse erbracht. Bestimmte Kabelfernsehanbieter haben sich beispielsweise verpflichtet, die Preisgestaltung und die in ihren Abonnements enthaltene Programmliste nicht mehr nach ihrem alleinigen Ermessen zu verändern. Sie haben sich verpflichtet, ihren Kunden alle Änderungen mitzuteilen und die Möglichkeit zu geben, den Vertrag zu kündigen. Noch ein Beispiel: Wenn der Dienst länger als 48 Stunden unterbrochen wird, erstatten die Anbieter den Betrag für die Unterbrechungsdauer zurück; Kautionen werden bei bestimmten Anbietern fortan nach einem Monat zurückgezahlt und nicht erst wie früher nach 60 Tagen. Die Anbieter stellen ihren Abonnenten ein Gerät (Dekoder usw.) zur Verfügung. Wird letzteres beschädigt oder gestohlen, so fordern sie vom Abonnenten nicht mehr systematisch eine Kosten- oder Reparaturerstattung, es sei denn, er wäre für die Beschädigung oder Diebstahl verantwortlich. Obwohl die Maßnahme ohne Kofinanzierung seitens der Kommission weiterläuft, sind vier Unterlassungsklagen eingereicht worden, die zur Zeit in Frankreich, Spanien und Italien schweben.

(2) **Gemeinsame Maßnahme zur Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln in Autoleihverträgen, Koordination: EDOCUSA (E):**

Sechs Verbraucherverbände haben sich zu dieser Gemeinschaftsaktion zusammengetan, bei der es darum ging, die allgemeinen Geschäftsbedingungen von fünf großen Autoverleihern in sechs europäischen Ländern zu untersuchen und in diesen Standardverträgen enthaltene mißbräuchliche Klauseln auf dem Verhandlungs- oder auf gerichtlichem Wege zu beseitigen. Hierzu wurden 21 Standardverträge gesammelt und untersucht. Mit den betroffenen Unternehmen wurden Verhandlungen geführt, um ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen mit den nationalen Umsetzungstexten in Einklang zu bringen. Als diese Verhandlungen keinerlei konkrete Vereinbarung herbeiführten, entschieden sich die Verbraucherverbände, die Gerichte einzuschalten, um die Verwendung der beanstandeten Geschäftsbedingungen zu unterbinden. Nun reagierten manche Unternehmen doch und waren 1998 bereit, mit den Verbänden ein Übereinkommen zur Änderung dieser Klauseln zu unterzeichnen.

(3) **Gemeinsame Maßnahme zur Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln in Teilzeitwohnrechtsverträgen, Koordination: Test Achats (BE), und gemeinsame Maßnahme zur Unterbindung mißbräuchlicher Klauseln in Reiseverträgen, Koordination: EDIDECO (PT)**:
Diese beiden Maßnahmen, die von Verbraucherverbänden aus sieben Mitgliedstaaten (B, F, I, P, E, Lux und NL) geleitet wurden, dienen dazu, mißbräuchliche Klauseln in Standardverträgen aus den Bereichen Pauschalreisen und Teilzeitwohnrechte zu identifizieren und anschließend auf dem Verhandlungs- oder auf gerichtlichem Wege zu unterbinden. Die Maßnahmen laufen noch. Jüngsten Informationen der Vertragspartner zufolge finden vielversprechende Verhandlungen mit den Unternehmen des Pauschalreisesektors statt. In der Branche der Teilzeitwohnrechte hingegen habe die noch junge Umsetzung der Richtlinie 94/47/EG in manchen Ländern zum Verschwinden bestimmter Marktteilnehmer geführt, während andere in Eigeninitiative ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen überarbeitet hätten, um sie mit den neuen innerstaatlichen Gesetzen in Einklang zu bringen. In diesen Fällen müßte eine neue Bewertung der angepaßten allgemeinen Geschäftsbedingungen durchgeführt werden.

ANHANG III- Auszüge aus den CLAB-Statistiken

Diesem Bericht wurde eine Reihe von Diagrammen beigefügt, um einen Überblick über die verschiedenen Daten und Auswertungen des aktuellen CLAB-Datenbestands zu geben; diese Datenbank enthält zur Zeit 7.649 registrierte Fälle.

Die erste Serie (Diagramme 1 bis 7) ist eine einfache Beschreibung der in der Bank gespeicherten allgemeinen Daten. Die folgenden Diagramme erlauben eine genauere Auswertung nach den Klauseln selbst (8 bis 11) beziehungsweise nach Häufigkeit ihres Vorkommens in bestimmten Wirtschaftssektoren (12.A bis 15.B).

Diagramm 1 betrifft die Art der Entscheidung, die über die Mißbräuchlichkeit einer Vertragsklausel gefällt wurde. Die CLAB-Datenbank umfaßt nämlich nicht nur Gerichtsurteile (welche weiterhin den Hauptanteil darstellen), sondern auch behördliche Anordnungen, Schiedssprüche, zwischen Parteien abgeschlossene Vergleiche sowie in bestimmten Mitgliedstaaten vorhandene branchenspezifische Selbstregulierungssysteme.

Diagramm 2 behandelt die Art der Klage oder Maßnahme. Es kann sich um eine individuelle Aktion handeln (das heißt, eine der Vertragsparteien legt einen Streitfall vor, um eine Lösung zu erreichen), eine vorbeugende Maßnahme (namentlich Unterlassungsklagen, Empfehlungen und Selbstregulierungsverträge zur Beseitigung von mißbräuchlichen Klauseln) oder eine gemeinsame Maßnahme (in manchen Mitgliedstaaten können die Verbraucherverbände einer individuellen Klage beitreten, um die zuständige Instanz darum zu ersuchen, die Unterlassung der Verwendung von mißbräuchlichen Klauseln anzuordnen).

Diagramm 3 gibt an, ob die Entscheidung die Vertragsklauseln als mißbräuchlich bewertet hat oder nicht. Es werden außerdem noch Entscheidungen aufgezeigt, bei denen der betroffene Fall nicht anhand der nationalen Rechtsvorschriften über mißbräuchliche Klauseln beurteilt wurde, weil er außerhalb des Geltungsbereichs dieser Gesetze lag.

Diagramm 4 zeigt die Vertragsarten, in denen die von einer Entscheidung betroffenen Vertragsklauseln gefunden wurden. Es handelt sich um Kauf-, Miet-, Leasing- und Dienstleistungsverträge. Letztere machen den Hauptanteil der im Datenbestand registrierten Fälle aus und werden noch unterteilt in Dienstleistungen an Gütern (Reparaturen, Installation, Wartung, Garantie und Kundendienst etc.) sowie anders geartete Dienstleistungen (Bankleistungen, Versicherungen, Darlehen, Beförderung, Lieferung von Strom, Wasser, Gas, Krankenversorgung usw.).

Diagramm 5 erfaßt die Rolle der Parteien. Bei den meisten Entscheidungen aus der Datenbank ging es um Verträge zwischen einem Verbraucher und einem Gewerbetreibenden (wobei der Begriff des Verbrauchers in den meisten Fällen im Sinne der Richtlinie aufgefaßt wurde, oder aber entsprechend nationalen Rechtsvorschriften, deren Geltungsbereich gelegentlich weiter gefaßt ist als in der europäischen Norm). Der Datenbestand enthält aber auch manche Urteile über zwischen Gewerbetreibenden abgeschlossene Standardverträge. Sie zu registrieren war dennoch von Interesse, da die Lösungen möglicherweise auf Verbraucherverträge übertragbar sind.

Diagramm 6 stellt die Zahl der Entscheidungen dar, die vor und nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie gefällt wurden. Von insgesamt 7.649 Fällen weist die Datenbank circa 3.000 aus, die älter als der 1. Januar 1995 sind (als Hinweis, der erste Fall stammt vom 4. November 1931 und wurde vom Obersten Gerichtshof in Island entschieden!).

Diagramm 7 gibt Aufschluß über die Anzahl unternommener Maßnahmen je nach im System registrierten Staaten (Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Island und Norwegen), aber auch je nach Status (Einzel- oder vorbeugende Maßnahme). Es zeigt sich, daß vorbeugende Maßnahmen besonders in Deutschland, Frankreich, Österreich und im Vereinigten Königreich verbreitet sind. Dagegen werden solche Schritte erheblich weniger in Belgien und Spanien unternommen und fehlen ganz in Irland und Luxemburg.

Diagramm 8 weist aus, wie viele Klauseln anhand des Anhangs der Richtlinie bewertet wurden. Von 7.649 gespeicherten Fällen wurden 4.497 (59 %) als von einem der Punkte aus dem Anhang betroffen betrachtet. Das ist nicht nur ein Beweis für die Bedeutung der Liste im Anhang (und die Notwendigkeit, sie weiterzuentwickeln), sondern auch für den Nutzen eines allgemeinen Merkmals zur Beurteilung der Mißbräuchlichkeit bei den verbleibenden 3.152 Fällen (41 %).

Diagramm 9 ordnet die 4.497 Fälle, in denen auf den Anhang Bezug genommen wird, nach dessen 17 Punkten; da manche Vertragsbestimmungen von mehreren Punkten auf der Liste im Anhang betroffen sein können, beläuft sich die Gesamtzahl registrierter Fälle rechnerisch auf 5.274. Die am häufigsten angetroffenen Klauseln gehören zur Gruppe von Buchstabe b) (Einschränkungen oder Ausschlüsse gesetzlich festgelegter Rechte des Verbrauchers bei Nichterfüllung durch den Gewerbetreibenden), Buchstabe e) (unverhältmismäßig hohe Entschädigung, wenn der Verbraucher seine Verpflichtungen nicht erfüllt), Buchstabe i) (Zustimmung des Verbrauchers zu Klauseln, von denen er vor Vertragsabschluß keine Kenntnis hatte) und Buchstabe q) der Liste (Erschwerung oder Unmöglichkeit von Rechtsbehelfen bei Gericht oder sonstigen Beschwerdemitteln).

Diagramm 10 gibt Aufschluß über die Kategorie von für mißbräuchlich erklärten Klauseln.

- 2.443 Klauseln, d.h. 28 % von insgesamt 8.858 Fällen, betreffen Verpflichtungen, die dem Verbraucher vom Gewerbetreibenden auferlegt werden. Im einzelnen sind das:
  - 1.003 Klauseln zum Ausschluß oder der Einschränkung seiner Rechte,
  - 582 Klauseln über Vertragsstrafenklauseln,
  - 296 Klauseln über Sonderkosten (vor allem bei Provisions-, Bürgschafts- und Maklerverträgen),
  - 228 Haftungsklauseln,
  - 156 Klauseln zu Erfüllungsmodalitäten der Garantie, sowie
  - 91 Klauseln über dem Verbraucher auferlegte Benachrichtungsformen, falls die Güter nicht vertragsgerecht sind.

Außerdem behandeln zahlreiche Klauseln noch diverse « positive » (wie vom Gewerbetreibenden geforderte Fristen und Formen bei Reklamationen: CLAB AT 000012) und « negative » Verpflichtungen (wie Nutzungseinschränkungen bei Mietverträgen und Installationsverträgen für bewegliche Güter: CLAB SE 000092 und CLAB FR 000342).

- 1.380 mißbräuchliche Klauseln, also 16 %, betreffen Haftungsbefreiungen und -einschränkungen zugunsten der Gewerbetreibenden (Vertragsmäßigkeit gelieferter Güter oder geleisteter Dienste, vom Gewerbetreibenden oder Dritten verursachte Schäden, Lieferung von Gütern, Leistung von Diensten usw.).

- 1.133 Klauseln, also 13 %, beziehen sich auf die Darstellung der allgemeinen Geschäftsbedingungen (Klarheit, Verständlichkeit) und ihre Wirksamkeit gegenüber dem Verbraucher (Ausschluß oder Einschluß von Klauseln seitens des Gewerbetreibenden während der Vertragslaufzeit).

- 787 Klauseln, also 9 %, regeln den Preis und seine Leistung (Festlegung, Änderung und Modalitäten).

- 787 Klauseln, also 9 %, behandeln das Vertragsende (Modalitäten, Auflösung, Verlängerung, Rücktritt etc.).

- 744 Klauseln, also 8 %, betreffen die Erfüllungsmodalitäten seiner Verpflichtungen durch den Gewerbetreibenden (Eigenschaften der Güter oder Dienste, Vertragsmäßigkeit, Lieferung usw.).

- 694 Klauseln, also 8 %, regeln den Vertragsabschluß (Modalitäten, Gültigkeit, Form etc.).

- 644 Klauseln, also 7 %, behandeln die Anrufung der Justiz im weiteren Sinne (Gerichtsstand, Rechtsbehelfe, anwendbares Recht, Beweismittel etc.).

- 177 Klauseln, also 2 %, beziehen sich auf die Auslegung und am Vertrag vorgenommene Änderungen (Änderung, Abtretung usw.).

- 69 Klauseln, also 1 %, verfolgen den Zweck, geltende Rechtsvorschriften zu umgehen.

Diagramm 11 stellt die Häufigkeit von als mißbräuchlich angesehenen Klauseln in verschiedenen Wirtschaftszweigen dar. Die Immobilienbranche und Finanzdienstleistungen gehören zu den Tätigkeiten, bei denen die Datenbank die meisten "Rechtssachen" auf dem Feld der mißbräuchlichen Klauseln registriert hat. Der Bereich "sonstige" umfaßt diverse Wirtschaftsaktivitäten wie Abonnementverträge (Zeitungen, Magazine, Pay-TV usw.), Reparatur- und Wartungsverträge (Schlüssel, Schlosserei, Kleidung, Kraftfahrzeuge usw.), Streudienste, Gastronomie, Entwicklung von Fotos und Filmen, Lotterieveranstaltung und Pferderennen, Lagerverträge, Parkplätze, Au-pair-Arbeitsverträge, Sicherheitsanlagen, Mobiltelefon etc.

Die folgenden Diagramme geben detaillierte Auskunft über bestimmte Wirtschaftszweige, in denen besonders zahlreiche mißbräuchliche Klauseln angetroffen wurden. Es sind dies Finanzdienstleistungen (Diagramme 12A und 12B),

Versicherungen (Diagramme 13A und 13B), Immobilien (Diagramme 14A und 14B) sowie die Grundversorgung (Diagramme 15A und 15B). Zu jedem Wirtschaftszweig wird angezeigt, welcher Art die angetroffenen Klauseln angehören (Diagramm A), sowie die Unterteilung der als mißbräuchlich angesehenen Klauseln nach den zur jeweiligen Branche gehörigen Bereichen (Diagramm B). Für die nicht weiter unterteilten Branchen (sonstige) werden oben zusätzliche Erläuterungen mit einigen konkreten Beispielfällen aus dem Datenbestand gegeben.

Die Diagramme 12A und 12B beziehen sich auf Finanzdienstleistungen (1.200 registrierte mißbräuchliche Klauseln).

Diagramm 12A zeigt, daß die verbreitetsten mißbräuchlichen Klauseln im Finanzdienstleistungsbereich sich auf Verpflichtungen beziehen, die dem Verbraucher vom Gewerbetreibenden auferlegt werden (37 %), auf den Vertragsabschluß (17 %), auf die Darstellung und Wirksamkeit dieser Klauseln (10), auf Preise und deren Bezahlung (9 %) sowie auf die Vertragsbeendigung (8 %). Am seltensten findet man mißbräuchliche Klauseln, die die Umgehung geltender Gesetze zum Gegenstand haben (2 %) oder den Vertrag auslegen und verändern (2 %).

Diagramm 12B zufolge sind mißbräuchliche Klauseln besonders bei Vorgängen im Verbraucherkreditwesen weit verbreitet (37 % betreffen Darlehen für bewegliche Güter und 8 % Hypothekenkredite). Daneben wurden noch Vertragsklauseln in Verträgen über Bankkontenführung als mißbräuchlich erklärt (28 %), bei Kredit- und Zahlungskarten (9 %), bei Investitionen (2 %), Schecks (2 %) sowie Kapitalbewegungen (2 %).

Unter dem Begriff « sonstige » (12 %) wurden mißbräuchliche Klauseln registriert, die in Bürgschaftsverträgen (CLAB DE 000004), Gewährleistungsverträgen (CLAB SE 000043), Vorgängen im Wechselbereich (CLAB FI 000179), Verträgen zur Inkassoverwaltung von Wechseln (CLAB ES 000341), Eröffnungsverträgen für Sparbücher (CLAB AU 000346) und namentlich Mietverträgen für Safes (CLAB FR 000210) sowie Mietfinanzierungsverträgen (CLAB BE 000477) angetroffen wurden.

Die Diagramme 13A und 13B beziehen sich auf das Versicherungswesen (502 registrierte mißbräuchliche Klauseln).

Diagramm 13A weist auf die erhebliche Häufigkeit mißbräuchlicher Klauseln in Bereichen hin, in denen Verbrauchern Verpflichtungen auferlegt werden (25 %), bei der Haftung der Gewerbetreibenden (20 %), bezüglich der Darstellung und Wirksamkeit von Klauseln (16 %), bei den Erfüllungsmodalitäten von Verpflichtungen des Gewerbetreibenden (12 %) und Modalitäten der Vertragsbeendigung (10 %). Am seltensten findet man Klauseln, die die Umgehung geltender Gesetze zum Gegenstand haben (1 %) oder den Preis und seine Bezahlung (3 %).

Diagramm 13B zeigt die erhebliche Verbreitung mißbräuchlicher Klauseln in Versicherungsverträgen für Wohngebäude (21 %), Kraftfahrzeuge (21 %), Krankenversorgung (15 %), Haftpflicht (13 %) und Leben (8 %).

Unter « sonstige » (31 %) wurden zahlreiche Vertragsbedingungen aus anderen Versicherungsverträgen als mißbräuchlich angesehen, insbesondere bei Rechtsschutzversicherungen (CLAB DE 000102 und DE 000972) und Reiseversicherungen (CLAB SE 000189). Mißbräuchliche Klauseln wurden daneben

auch in Diebstahlversicherungen angetroffen (CLAB ES 000074), in Versicherungen für bewegliche Güter außerhalb des Kraftfahrtbereichs (CLAB IS 000021 und GR 000498), Gebäudeversicherungen im Nichtwohnbereich (CLAB FI 000196), Transportversicherungen (CLAB DE 000539), Schiffahrtsversicherungen (CLAB ES 000562), Versicherungen gegen Wetterschäden (CLAB DK 000007) etc.

Die Diagramme 14A und 14B beziehen sich auf Immobilien (1.336 registrierte mißbräuchliche Klauseln).

Diagramm 14A zeigt die Häufigkeit mißbräuchlicher Klauseln in Bereichen auf, in denen Verbrauchern vom Gewerbetreibenden Verpflichtungen auferlegt werden (29 %), bezüglich der Darstellung und Wirksamkeit von Vertragsbedingungen (12 %), bei den Preismodalitäten und dessen Bezahlung (12 %) und bei der Haftung des Gewerbetreibenden (12 %). Am seltensten findet man mißbräuchliche Klauseln, die geltende Gesetze umgehen (1 %) oder den Vertrag auslegen und verändern (2 %).

Diagramm 14B weist eine erhebliche Anzahl von mißbräuchlichen Klauseln in Bauverträgen nach (31 %), in Kaufverträgen (16 %), in der Innendekoration (10 %), bei Dienstleistungsverträgen von Immobilienmaklern (7 %) und Gebäudeheizungsverträgen (6 %).

Im Bereich « sonstige » (29 %) wurden zahlreiche mißbräuchliche Vertragsbedingungen in folgenden Bereichen bemängelt: Immobilien-Mietverträge (CLAB DE 000017), Fahrstuhlwartungsverträge (CLAB ES 000016) und Verträge über den Anschluß an Alarmsysteme (CLAB NO 00015). Weitere Vertragsbedingungen erwiesen sich als mißbräuchlich in Verträgen über Teilzeitwohnrechte ("Timesharing", CLAB DE 000329), Wartung oder Verladung (CLAB GB 000056, BE 000320, DE 001156, FR 000479) sowie Beherbergung von Senioren (CLAB FR 000229) etc.

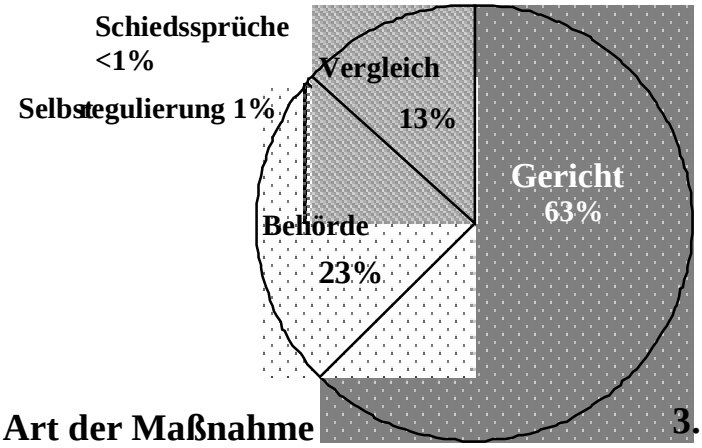
Die Diagramme 15A und 15B beziehen sich auf Dienstleistungen in der Grundversorgung (480 registrierte mißbräuchliche Klauseln).

Diagramm 15A zeigt die Häufigkeit mißbräuchlicher Klauseln in Bereichen auf, in denen Verbrauchern vom Gewerbetreibenden Verpflichtungen auferlegt werden (28 %), bezüglich der Darstellung der Vertragsbedingungen und ihrer Wirksamkeit (15 %), beim Preis und der Bezahlung (13 %), der Vertragsbeendigung (12 %) und bei der Haftung (11 %).

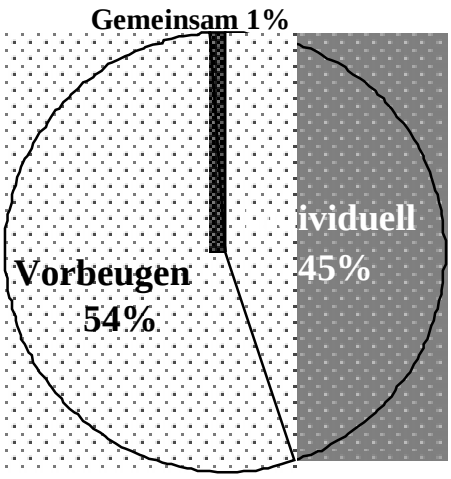
Diagramm 15B bezeugt die Häufigkeit von mißbräuchlichen Klauseln bei Telefonleistungen (31 %), Wasser (13 %), Gas (11 %), Strom (8 %) sowie Postdienstleistungen (1 %), welche Einzelsektoren eine erhebliche Anzahl von mißbräuchlichen Klauseln benutzen.

Im Bereich « sonstige » (37 %) wurden zahlreiche mißbräuchliche Klauseln in Verträgen über Kabelzugang entdeckt (CLAB DE 000648), bei Internet-Diensten (CLAB AT 000655) und Heizungsinstallationen (CLAB DE 000601). Weitere Dienstleister können mißbräuchliche Klauseln einsetzen, wie Beerdigungsdienste (CLAB BE 000305), Hausmüllsammlung (CLAB DE 001528), Installation von Kabeln und Gasbrennern (CLAB DE 000431 und DE 000519) etc.

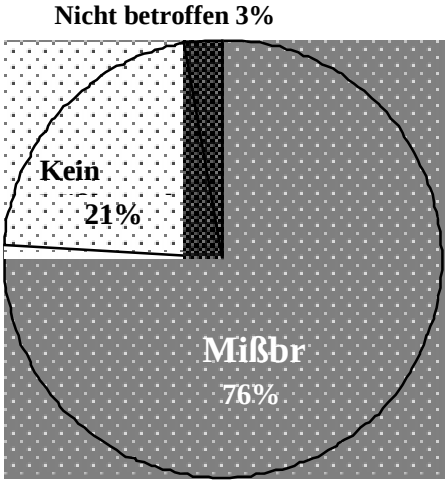
1. Art der Entscheidung



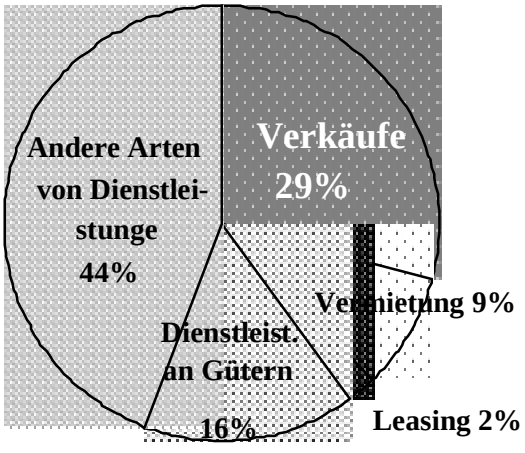
2. Art der Maßnahme



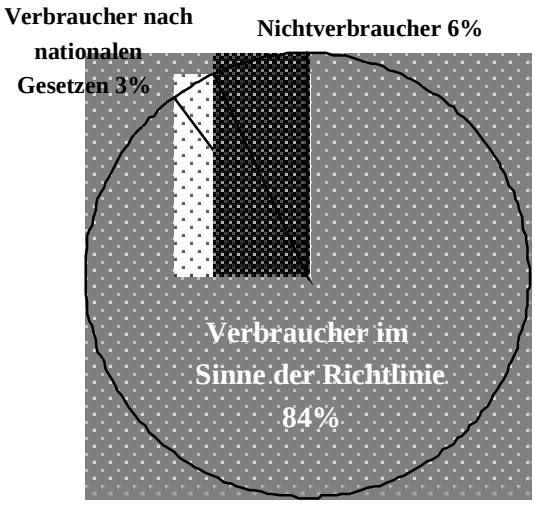
3. Bewertung

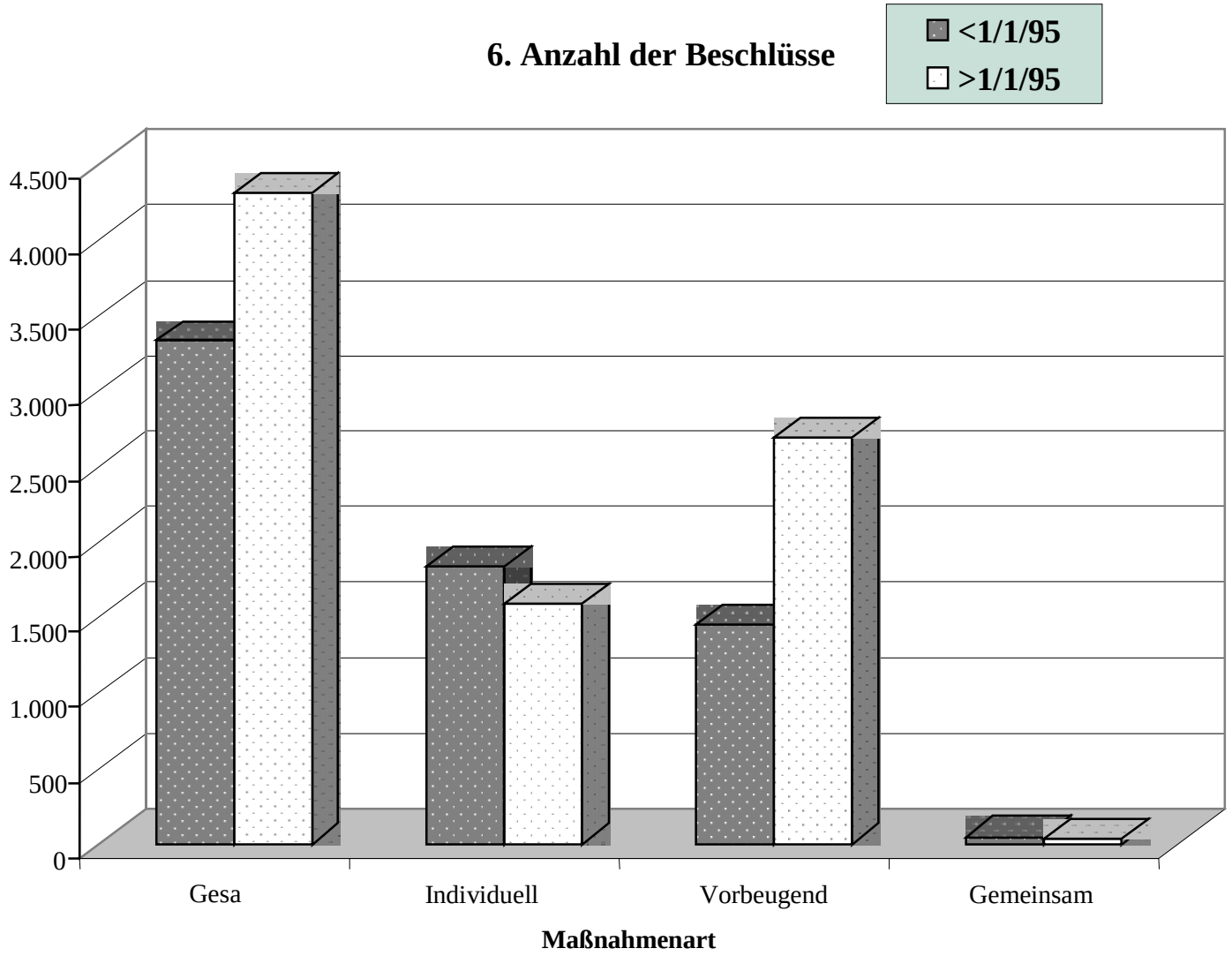


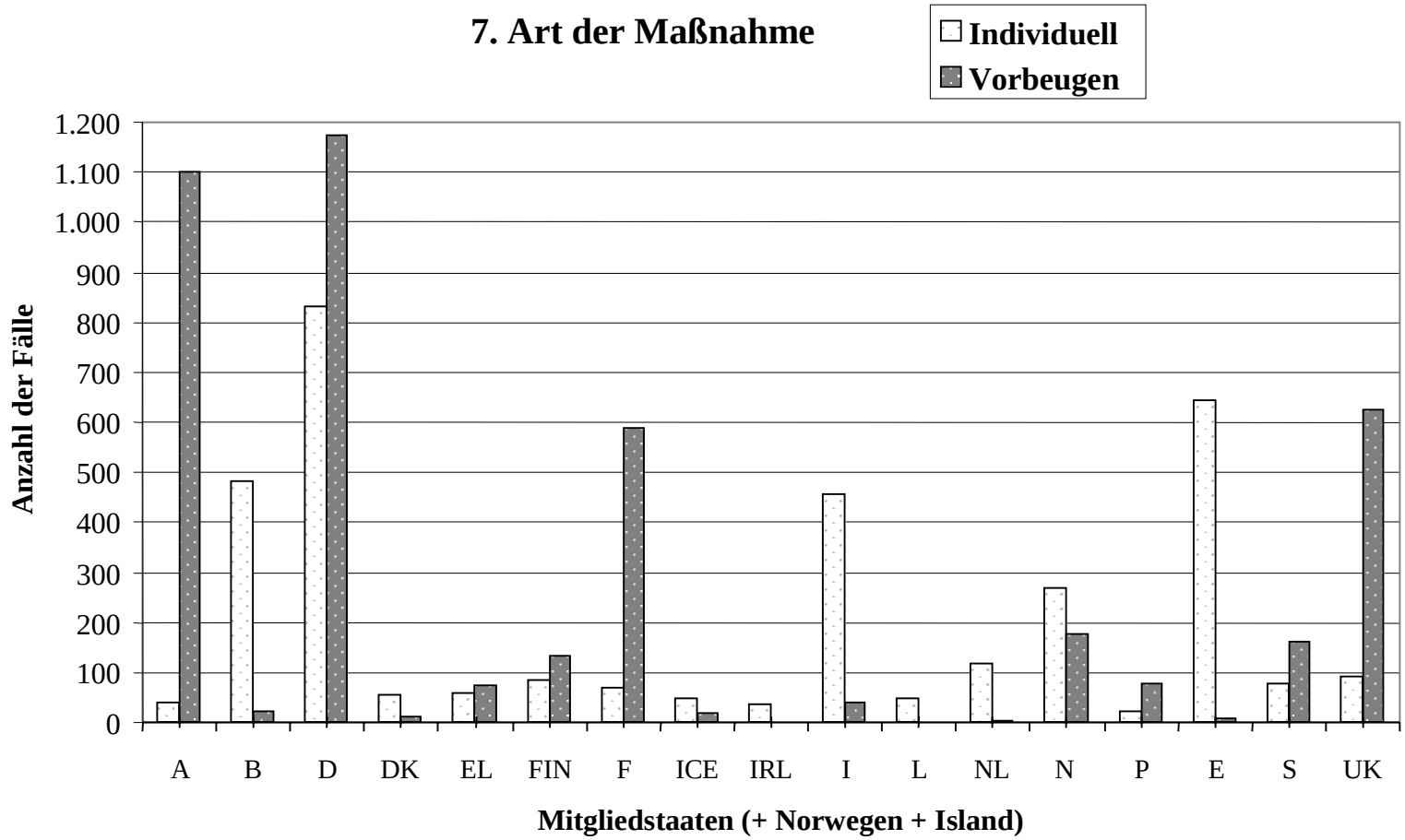
4. Vertragsart



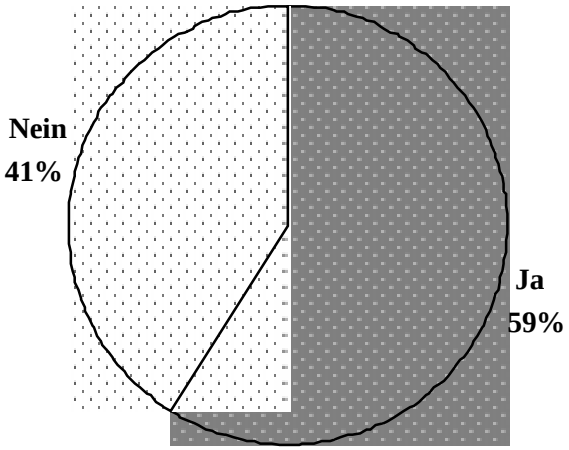
5. Rolle der Parteien



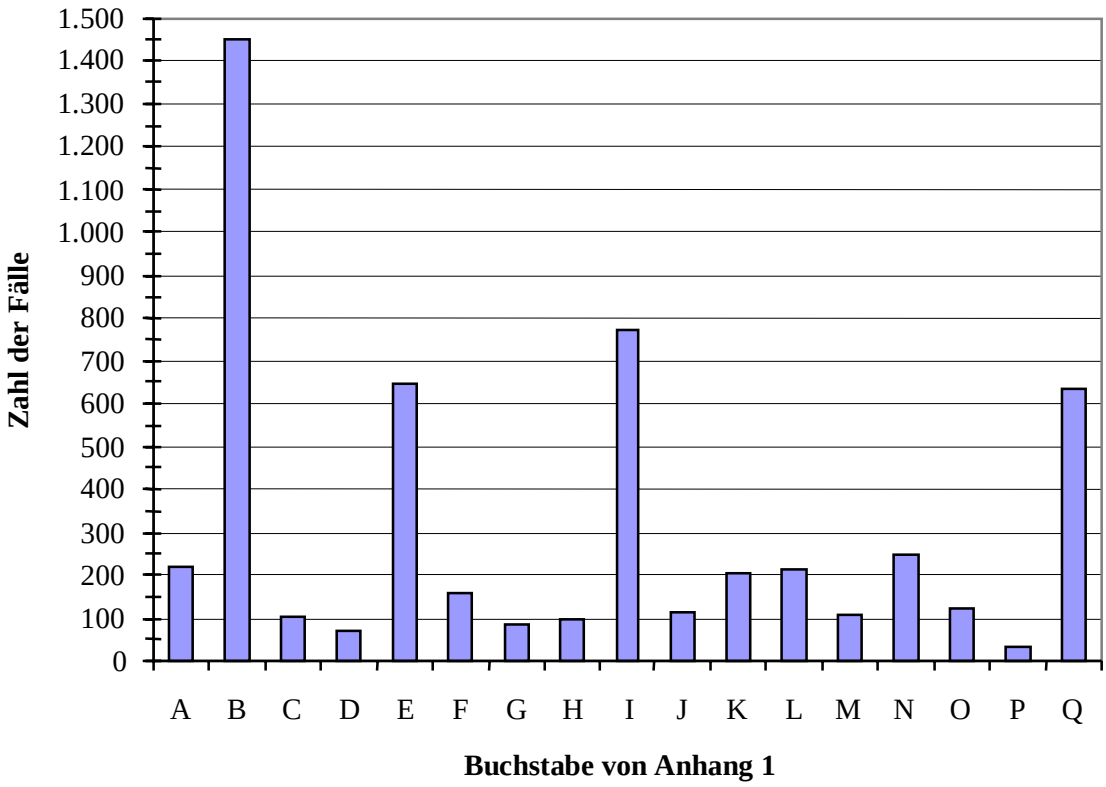

6. Anzahl der Beschlüsse
<1/1/95
>1/1/95
4.500
4.000
3.500
3.000
2.500
2.000
1.500
1.000
500
0
Gesa
Individuell
Vorbeugend
Gemeinsam
Maßnahmenart


7. Art der Maßnahme
Individuell
Vorbeugen
Anzahl der Fälle
1.200
1.100
1.000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
A
B
D
DK
EL
FIN
F
ICE
IRL
I
L
NL
N
P
E
S
UK
Mitgliedstaaten (+ Norwegen + Island)

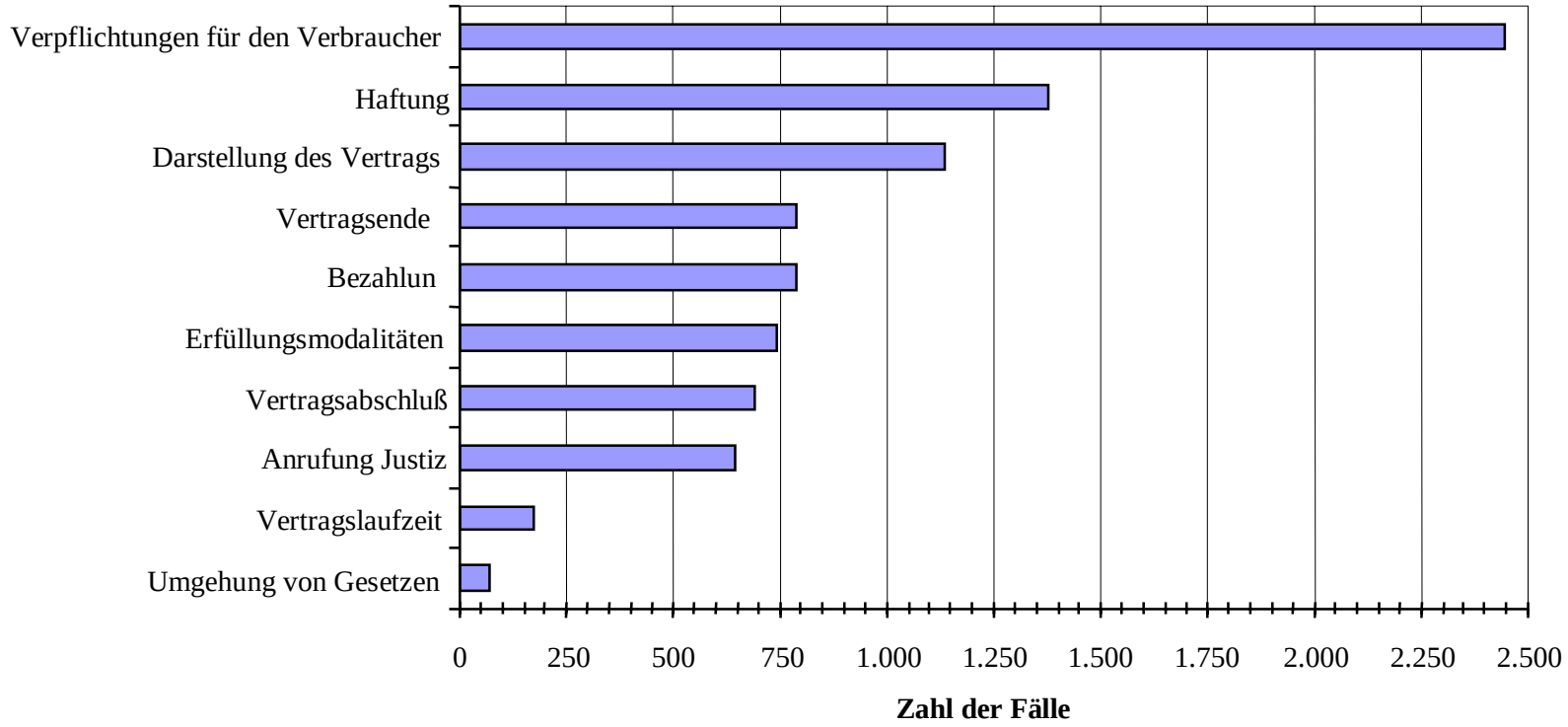
8. Klauseln nach Anhang 1 der Richtlinie



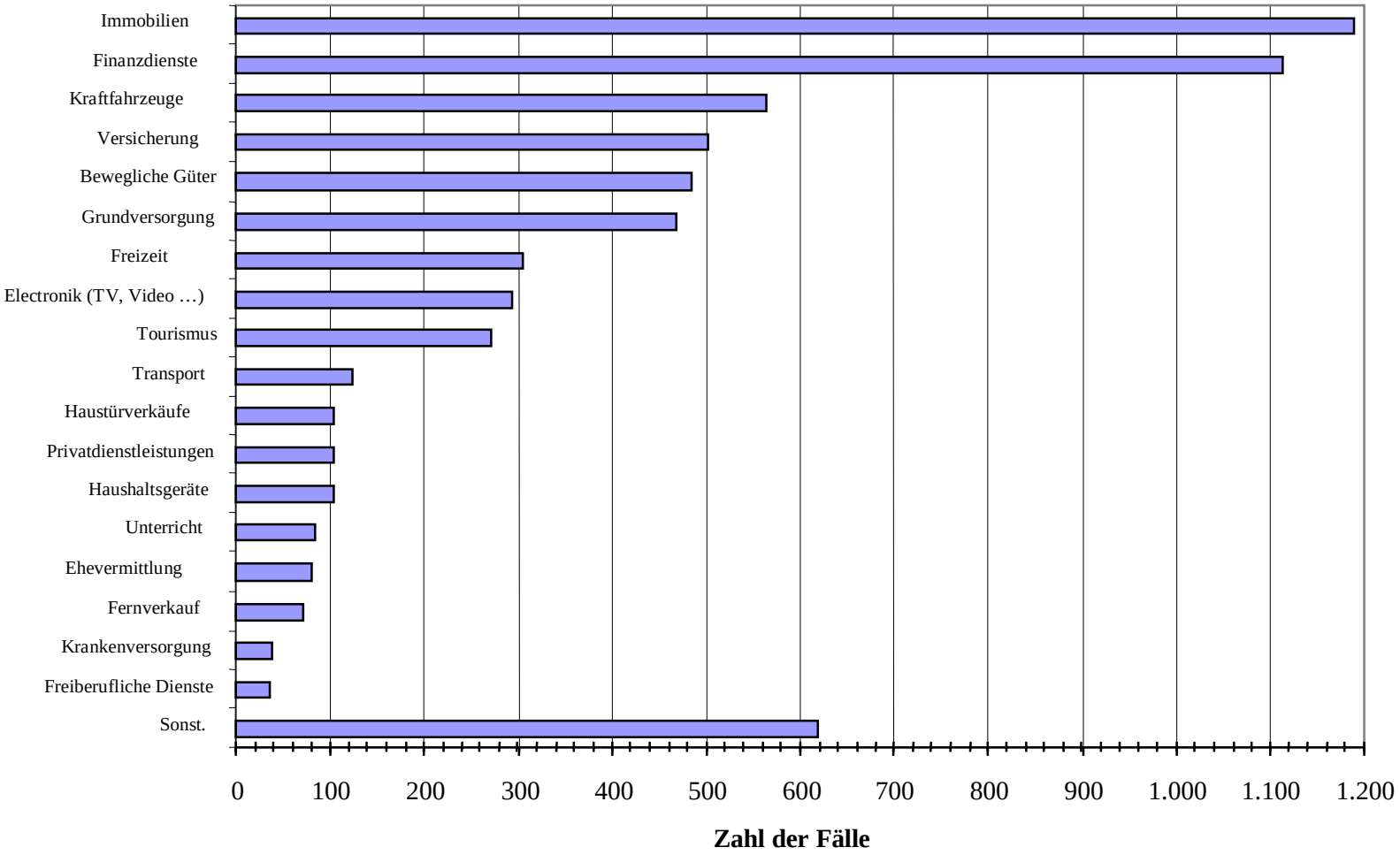
9. Aufteilung nach Anhang 1 der Richtlinie



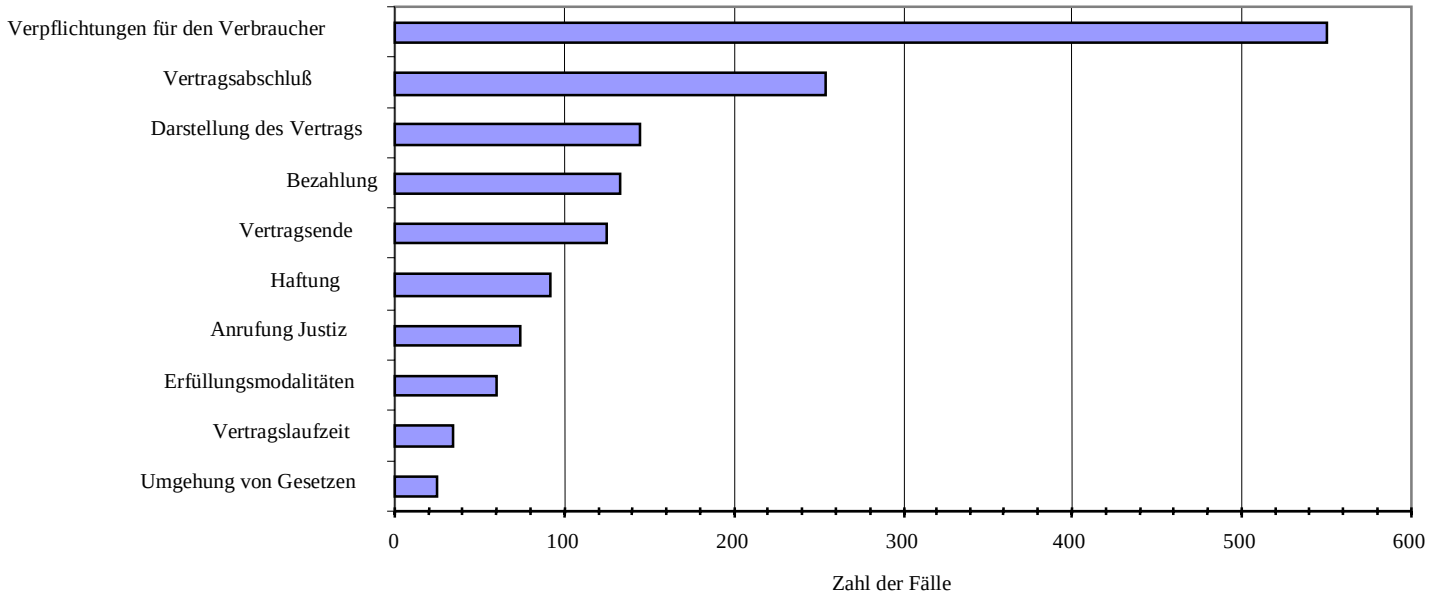
10. Kategorien von mißbräuchlichen Klauseln



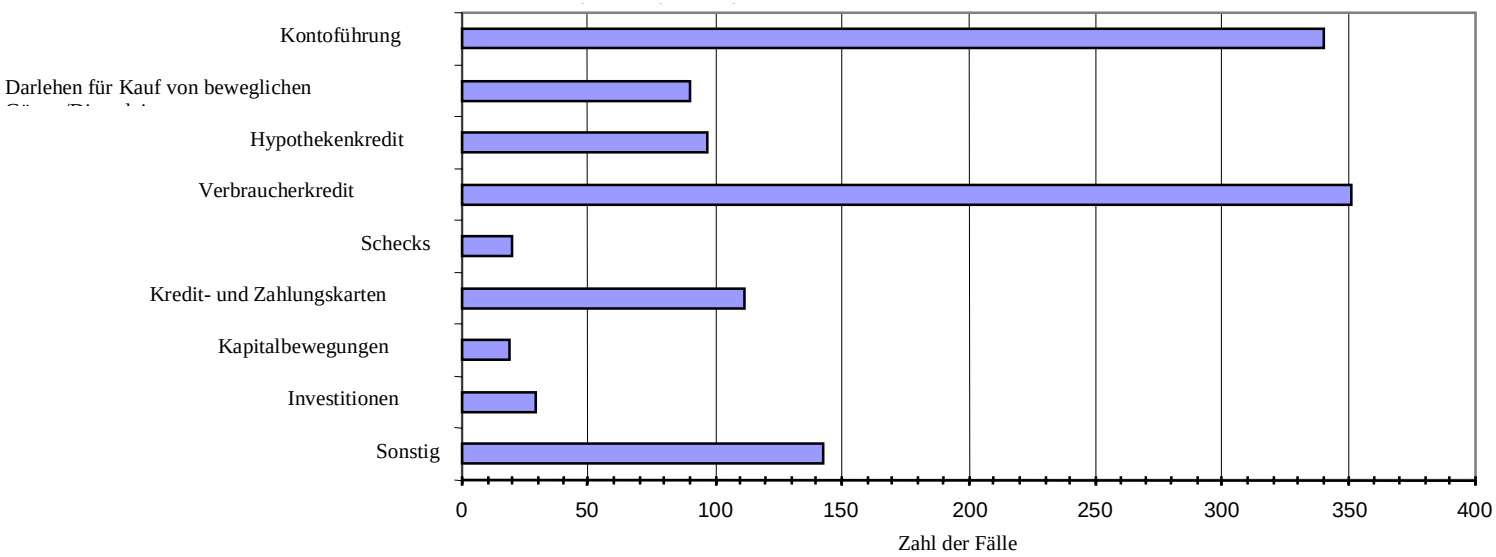
11. Mißbräuchliche Klauseln nach Branchen



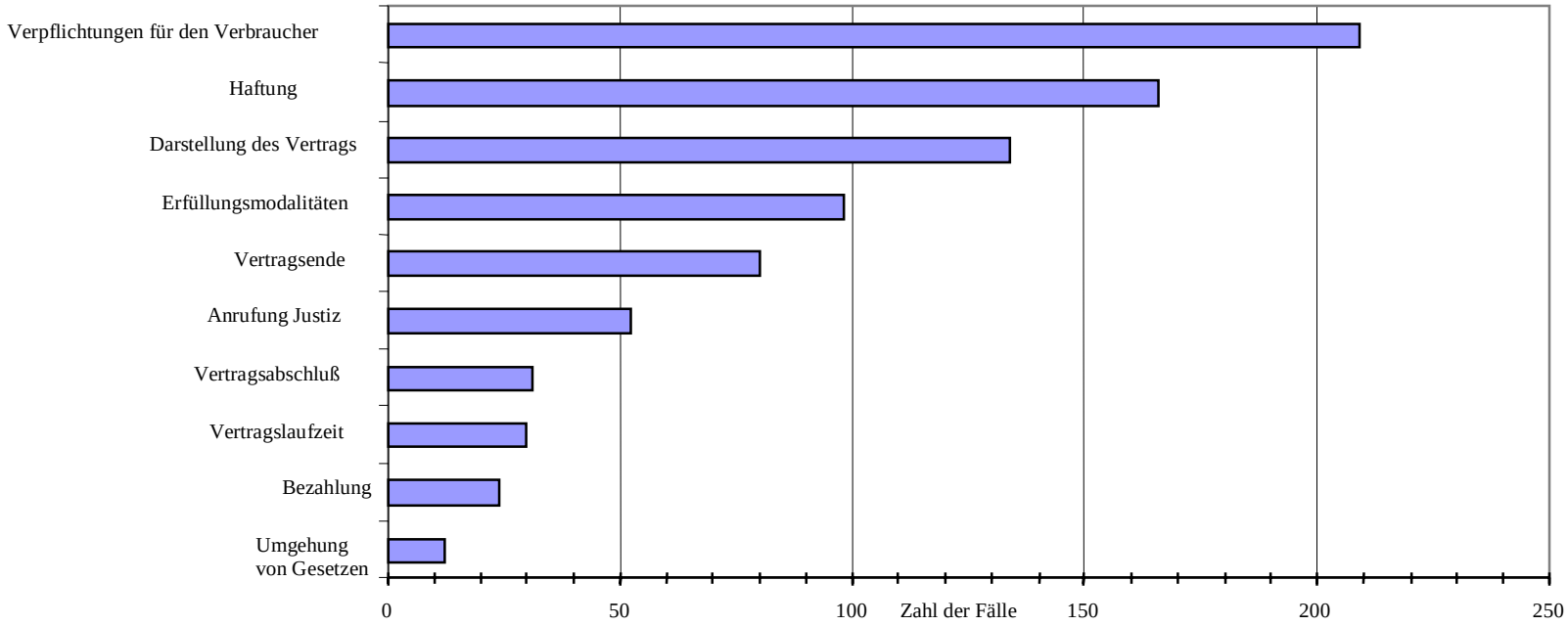
12A. Arten von mißbräuchlichen Klauseln im Finanzdienstleistungsbereich



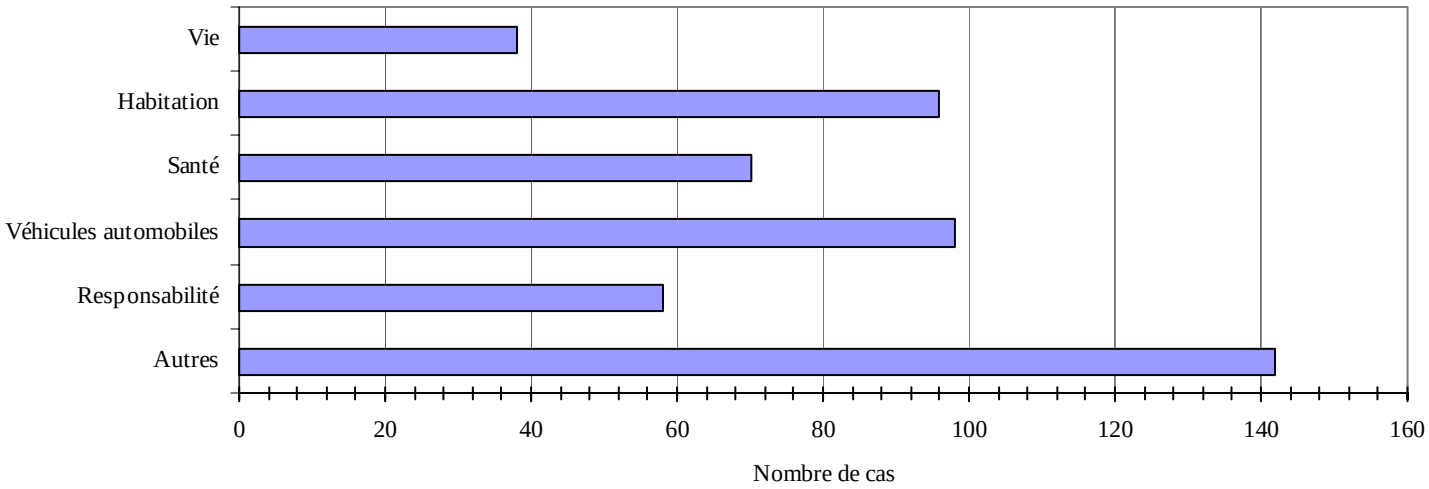
12B. Mißbräuchliche Klauseln nach Art der



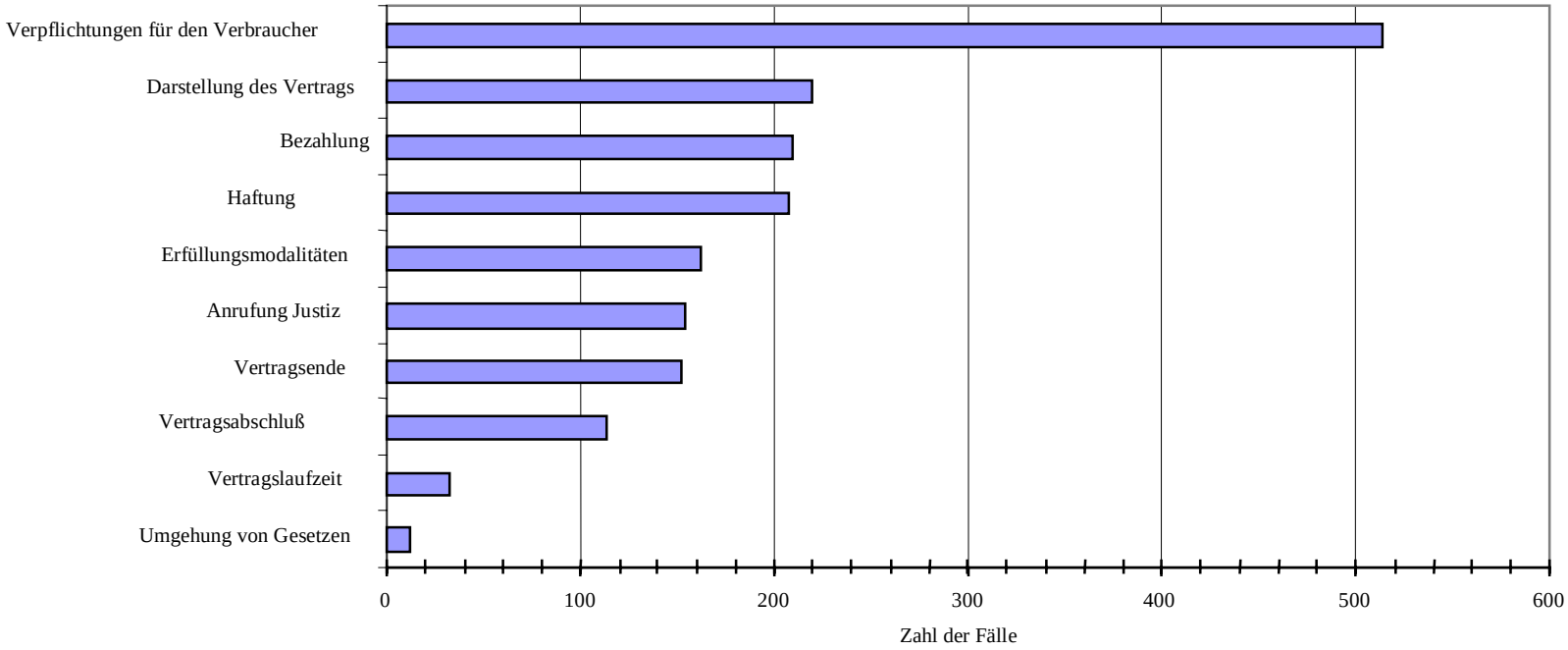
13A. Arten von mißbräuchlichen Klauseln im Versicherungswesen



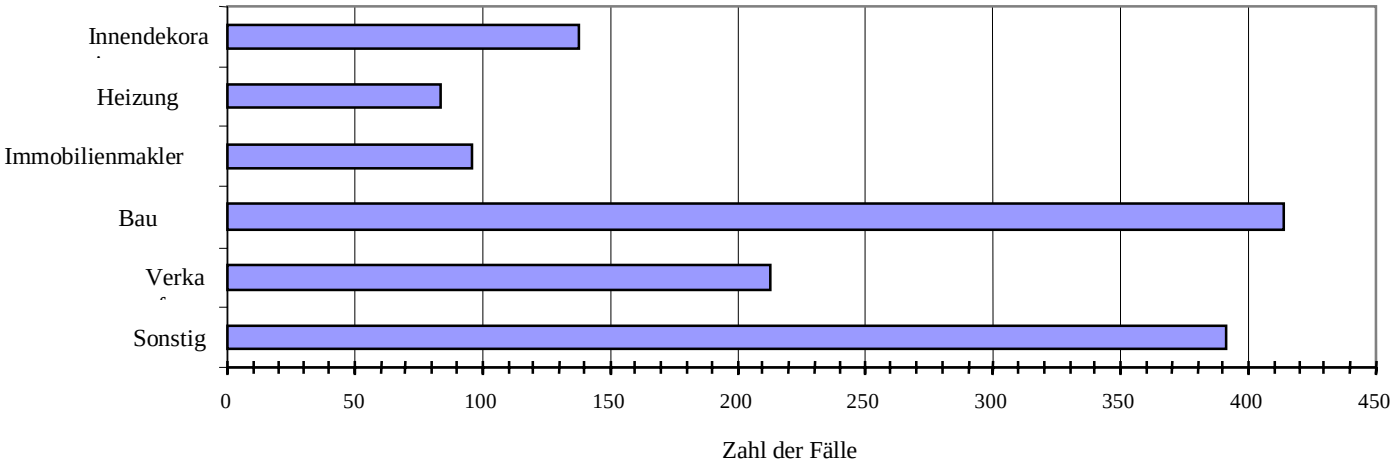
13B. Clauses abusives par type d'assurance



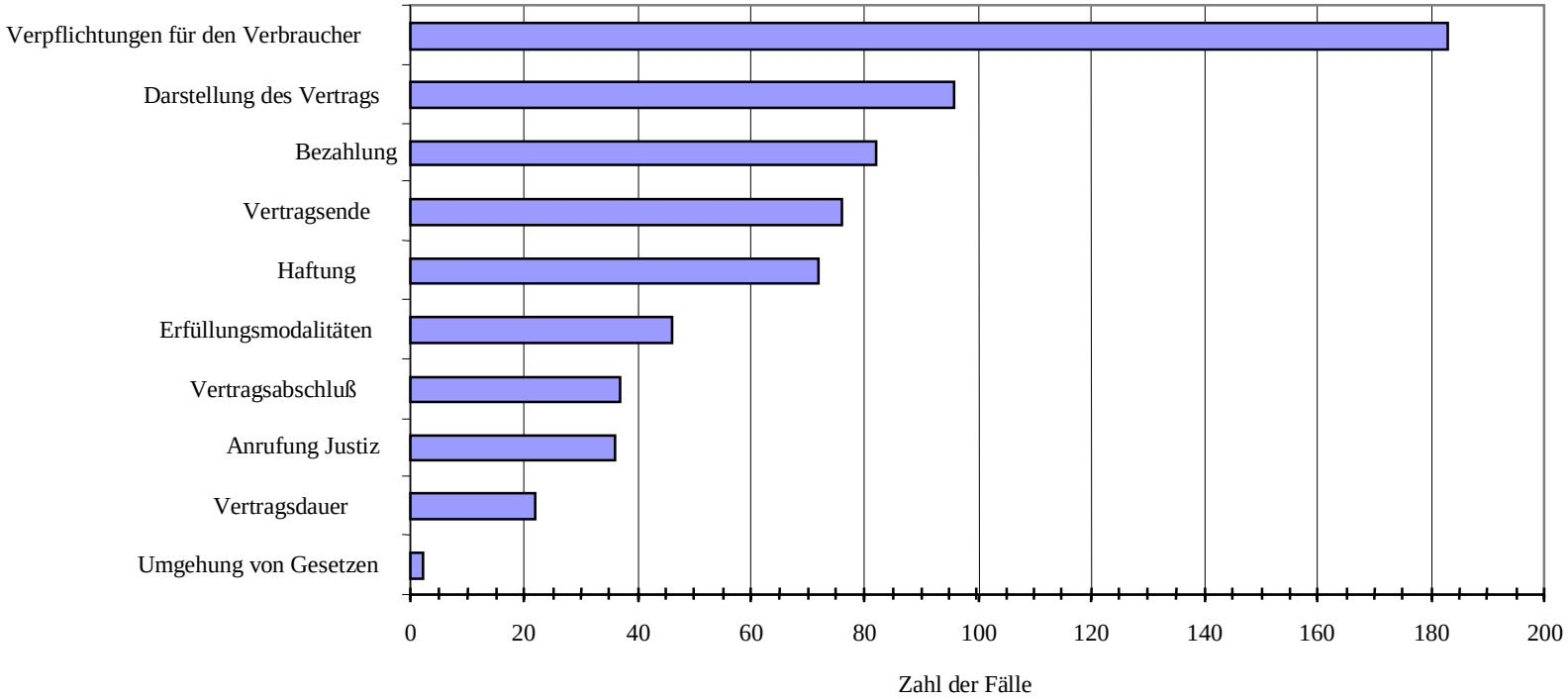
14A. Arten von mißbräuchlichen Klauseln in der Immobilienbranche



14B. Mißbräuchliche Klauseln - Immobilien



15A. Mißbräuchliche Klauseln bei Grundversorgungsdiensten



15B. Mißbräuchliche Klauseln nach Art der Grundversorgung

