URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

24. Januar 2002 *

In der Rechtssache C-372/99

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. Stancanelli als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, zunächst vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten im Beistand von P. G. Ferri, avvocato dello Stato, sodann durch U. Leanza im Beistand von G. de Bellis, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (ABl. L 95, S. 29) verstoßen hat, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um

— die Vorschriften dieser Richtlinie auf sämtliche Verträge zwischen Verbrauchern und Gewerbetreibenden anzuwenden,

— Artikel 5 Satz 3 dieser Richtlinie umzusetzen und

— die Artikel 6 Absatz 2 und 7 Absatz 3 dieser Richtlinie vollständig umzusetzen,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann (Berichterstatter) sowie der Richter D. A. O. Edward und A. La Pergola,

Generalanwalt: S. Alber
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. September 2001,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 6. Oktober 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (ABl. L 95, S. 29) verstoßen hat, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um

— die Vorschriften dieser Richtlinie auf sämtliche Verträge zwischen Verbrauchern und Gewerbetreibenden anzuwenden,

— Artikel 5 Satz 3 dieser Richtlinie umzusetzen, und

— die Artikel 6 Absatz 2 und 7 Absatz 3 dieser Richtlinie vollständig umzusetzen.

Die Richtlinie

2 Zweck der Richtlinie ist gemäß Artikel 1 Absatz 1 die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über missbräuchliche Klauseln in Verträgen zwischen Gewerbetreibenden und Verbrauchern.

3 Artikel 7 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass im Interesse der Verbraucher und der gewerbetreibenden Wettbewerber angemessene und wirksame Mittel vorhanden sind, damit der Verwendung missbräuchlicher Klauseln durch einen Gewerbetreibenden in den Verträgen, die er mit Verbrauchern schließt, ein Ende gesetzt wird.

(2) Die in Absatz 1 genannten Mittel müssen auch Rechtsvorschriften einschließen, wonach Personen oder Organisationen, die nach dem innerstaatlichen Recht ein berechtigtes Interesse am Schutz der Verbraucher haben, im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Gerichte oder die zuständigen Verwaltungsbehörden anrufen können, damit diese darüber entscheiden, ob Vertragsklauseln, die im Hinblick auf eine allgemeine Verwendung abgefasst wurden, missbräuchlich sind, und angemessene und wirksame Mittel anwenden, um der Verwendung solcher Klauseln ein Ende zu setzen.

(3) Die in Absatz 2 genannten Rechtsmittel können sich unter Beachtung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften getrennt oder gemeinsam gegen mehrere Gewerbetreibende desselben Wirtschaftssektors oder ihre Verbände richten, die gleiche allgemeine Vertragsklauseln oder ähnliche Klauseln verwenden oder deren Verwendung empfehlen."

4 Nach Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, um der Richtlinie spätestens am 31. Dezember 1994 nachzukommen.

Die nationale Regelung

5 Die Richtlinie wurde durch das Gesetz Nr. 52, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Bestimmungen zur Erfüllung der Verpflichtungen infolge der Zugehörigkeit Italiens zu den Europäischen Gemeinschaften) — legge comunitaria 1994 —, vom 6. Februar 1996 (GURI Nr. 34 vom 10. Februar 1996, Supplemento ordinario Nr. 24) in das italienische Recht umgesetzt. Mit diesem Gesetz wurden die Artikel 1469-bis bis 1469-sexies in das italienische Zivilgesetzbuch (im Folgenden: Zivilgesetzbuch) eingefügt.

6 Artikel 1469-sexies Absatz 1 des Zivilgesetzbuchs bestimmt:

„Verbände von Verbrauchern und Gewerbetreibenden, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern können gegen Gewerbetreibende oder Verbände von Gewerbetreibenden, die allgemeine Vertragsbedingungen verwenden, Klage erheben und beim zuständigen Gericht das Verbot der Verwendung von Bedingungen beantragen, die im Sinne dieses Kapitels missbräuchlich sind."

7 Im vorliegenden Verfahren macht die italienische Regierung geltend, dass Artikel 7 der Richtlinie auch durch Artikel 3 des Gesetzes Nr. 281, Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (Regelung der Rechte der Verbraucher und Nutzer), vom 30. Juli 1998 (GURI Nr. 189 vom 14. August 1998, im Folgenden: Gesetz Nr. 281/98) umgesetzt worden sei.

8 Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 281/98 bestimmt:

„Verbraucher- und Nutzerverbände, die in der in Artikel 5 genannten Liste eingetragen sind, sind befugt, gerichtlich den Schutz kollektiver Interessen zu verfolgen und beim zuständigen Gericht zu beantragen, dass

a) Maßnahmen und Verhaltensweisen untersagt werden, die die Interessen der Verbraucher und Nutzer verletzen;

...“

9 Artikel 5 des Gesetzes Nr. 281/98 legt die Bedingungen fest, unter denen Verbraucherverbände in die in Artikel 3 des Gesetzes genannte Liste eingetragen werden können. Diese Liste wird vom Minister für Industrie, Handel und Handwerk geführt.

Verfahren

10 Da die Kommission der Auffassung war, dass die Richtlinie nicht vollständig innerhalb der gesetzten Frist in italienisches Recht umgesetzt worden sei, leitete sie das Vertragsverletzungsverfahren ein. Nachdem sie die Italienische Republik gemahnt hatte, sich zu äußern, gab sie am 18. Dezember 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie diesen Mitgliedstaat aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Stellungnahme binnen einer Frist von zwei Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Da die Kommission die Antwort der Italienischen Republik auf diese Stellungnahme für unzureichend hielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

11 Die italienische Regierung hat in ihrer Klagebeantwortung angegeben, hinsichtlich der ersten drei in der Klage enthaltenen Rügen seien die von der Kommission geforderten Änderungen durch das Gesetz Nr. 526, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Bestimmungen zur Erfüllung der Verpflichtungen infolge der Zugehörigkeit Italiens zu den Europäischen Gemeinschaften) — legge comunitaria 1999 —, vom 21. Dezember 1999 (GURI Nr. 13 vom 18. Januar 2000, Supplemento ordinario Nr. 15) in Kapitel XIV-bis des Zivilgesetzbuchs aufgenommen worden; die Kommission hat daraufhin dem Gerichtshof mit am 17. Mai 2000 eingegangenem Schriftsatz mitgeteilt, dass sie ihre Klage gemäß Artikel 78 der Verfahrensordnung teilweise zurücknehme und lediglich die auf Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie gestützte Rüge aufrechterhalte.

Zur Begründetheit

Reichweite der Verpflichtung nach Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie

12 Nach Auffassung der Kommission betrifft Artikel 7 der Richtlinie einen wesentlichen Gesichtspunkt des durch die Richtlinie eingeführten Schutzes, nämlich

das Verfahren, um der Verwendung missbräuchlicher Klauseln in Verträgen zwischen Gewerbetreibenden und Verbrauchern „ein Ende zu setzen". Dieses Ziel verlange, dass das Verfahren nicht nur gegen Gewerbetreibende eingeleitet werden könne, die solche Klauseln verwendeten, sondern auch gegen Berufsverbände oder Gewerbetreibende, die ihre Verwendung empfählen. Es müsse nicht abgewartet werden, bis im Hinblick auf eine allgemeine Verwendung abgefasste Klauseln tatsächlich in den einzelnen Verträgen verwendet würden.

13 Die italienische Regierung lehnt diese Auslegung ab. Sie macht geltend, dass das in Artikel 7 der Richtlinie vorgesehene Verfahren der „Verwendung" missbräuchlicher Klauseln ein Ende setzen solle. Die tatsächliche und nicht nur potenzielle Verwendung dieser Klauseln stelle daher eine wesentliche Voraussetzung dar.

14 Insoweit ist auf das Urteil vom 27. Juni 2000 in den Rechtssachen C-240/98 bis C-244/98 (Océano Grupo Editorial und Salvat Editores, Slg. 2000, I-4941, Randnr. 27) zu verweisen, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass das durch die Richtlinie eingeführte Schutzsystem davon ausgeht, dass die Ungleichheit zwischen Verbrauchern und Gewerbetreibenden nur durch ein positives Eingreifen von dritter Seite, die von den Vertragsparteien unabhängig ist, ausgeglichen werden kann. Deshalb sieht Artikel 7 der Richtlinie, der in Absatz 1 den Mitgliedstaaten vorschreibt, dafür zu sorgen, dass angemessene und wirksame Mittel vorhanden sind, damit der Verwendung missbräuchlicher Klauseln ein Ende gesetzt wird, in Absatz 2 vor, dass diese Mittel die Möglichkeit anerkannter Verbraucherschutzverbände einschließen, die Gerichte anzurufen, um klären zu lassen, ob Vertragsklauseln missbräuchlich sind, die im Hinblick auf eine allgemeine Verwendung abgefasst wurden, und gegebenenfalls deren Verbot zu erreichen.

15 Der präventive Charakter und der Abschreckungszweck der vorgeschriebenen Rechtsbehelfe sowie deren Unabhängigkeit von einzelnen konkreten Streitigkeiten haben nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Folge, dass diese Rechtsbehelfe auch dann zur Verfügung stehen müssen, wenn die Klauseln, deren Verbot beantragt wird, nicht konkret in Verträgen verwendet, sondern lediglich von Gewerbetreibenden oder ihren Verbänden empfohlen worden sind (Urteil Océano Grupo Editorial und Salvat Editores, Randnr. 27).

16 Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie ist daher so auszulegen, dass er die Einführung von Verfahren verlangt, die auch gegen Verhaltensweisen eingeleitet werden können, die in der bloßen Empfehlung der Verwendung missbräuchlicher Vertragsklauseln bestehen.

Umsetzung von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie in das italienische Recht

17 Die Kommission macht geltend, Artikel 1469-sexies des Zivilgesetzbuchs gestatte die Einleitung von Verfahren nur gegen Gewerbetreibende oder Verbände von Gewerbetreibenden, die missbräuchliche Klauseln verwendeten, was die Präventionswirkung des Verbotsverfahrens nach Artikel 7 der Richtlinie beeinträchtige.

18 Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes Nr. 281/98 könne diese Lücke nicht schließen. Zunächst hätten die in dieser Bestimmung vorgesehenen Rechtsbehelfe allgemeineren Charakter als die nach Artikel 1469-sexies des Zivilgesetzbuchs, der daher in Verfahren wegen missbräuchlicher Klauseln vorrangig anzuwenden sei. Sollten die in Artikel 3 des Gesetzes Nr. 281/98 vorgesehenen Rechtsbehelfe gegen Personen zur Anwendung kommen, die die Verwendung missbräuchlicher Klauseln empfählen, so würde dies auf einer Auslegung praeter legem oder sogar contra legem beruhen, die den Anforderungen hinsichtlich der Klarheit und Genauigkeit nicht gerecht würde, die an nationale Umsetzungsmaßnahmen zu stellen seien. Die Vorschrift bestimme außerdem den Kreis der Klagebefugten enger als Artikel 1469-sexies und bewirke damit eine gegen Artikel 7 der Richtlinie verstoßende Ungleichbehandlung zwischen den Verwendern missbräuchlicher Klauseln und denjenigen, die deren Verwendung empfählen.

19 Die italienische Regierung trägt vor, im Fall der tatsächlichen Verwendung missbräuchlicher Klauseln könnten auch Verhaltensweisen, die in der Empfehlung solcher Klauseln bestünden, auf der Grundlage von Artikel 3 des Gesetzes Nr. 281/98 geahndet werden, der „Verhaltensweisen, die die Interessen der Verbraucher und Nutzer verletzen", erfasse. Der Grundsatz des Vorrangs besonderer Vorschriften vor allgemeinen Vorschriften spiele bei der Bestimmung des Verhältnisses von Artikel 1469-sexies des Zivilgesetzbuchs zu Artikel 3 des Gesetzes Nr. 281/98 keine Rolle, da es sich nicht um materiell-rechtliche, sondern um verfahrensrechtliche Regeln handele. Hinsichtlich der Bestimmung der Personen, die das Verbot missbräuchlicher Klauseln beantragen können, beruft sich die italienische Regierung auf Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie, der auf das nationale Recht verweise.

20 Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Bedeutung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unter Berücksichtigung ihrer Auslegung durch die nationalen Gerichte zu beurteilen ist (vgl. insbesondere Urteile vom 8. Juni 1994 in der Rechtssache C-382/92, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1994, I-2435, Randnr. 36, und vom 29. Mai 1997 in der Rechtssache C-300/95, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1997, I-2649, Randnr. 37).

21 Was zunächst Artikel 1469-sexies des Zivilgesetzbuchs betrifft, so ist festzustellen, dass diese Bestimmung nach ihrem Wortlaut nur ein Rechtsmittel gegen die Verwendung missbräuchlicher Vertragsklauseln eröffnet. Der Generalanwalt hat allerdings in Nummer 30 seiner Schlussanträge dargelegt, dass die italienische Rechtsprechung den Begriff der „Verwendung" so weit auslege, dass er auch eine Empfehlung missbräuchlicher Klauseln erfasse.

22 Aus den Entscheidungen der italienischen Gerichte, die in den Fußnoten 10 und 11 der Schlussanträge des Generalanwalts zitiert werden, ergibt sich jedoch, dass diese neuere Rechtsprechung keineswegs einhellig oder zumindest so weit gefestigt ist, dass eine Auslegung in diesem Sinne als sicher anzusehen wäre.

23 Was zweitens Artikel 3 des Gesetzes Nr. 281/98 angeht, so schließt der Wortlaut dieser Bestimmung es nicht aus, ein Verfahren gegen eine Verhaltensweise einzuleiten, die in der Empfehlung der Verwendung missbräuchlicher Klauseln besteht. Der Generalanwalt hat im Übrigen in Nummer 40 seiner Schlussanträge dargelegt, dass die italienische Rechtsprechung solche Verfahren für zulässig hält.

24 Die in Fußnote 14 der Schlussanträge des Generalanwalts zitierte Entscheidung bezieht sich indessen nicht auf eine Verhaltensweise, die lediglich in der Empfehlung der Verwendung missbräuchlicher Klauseln besteht, und ist nicht geeignet, die von der italienischen Regierung im vorliegenden Verfahren vorgeschlagene Auslegung von Artikel 3 des Gesetzes Nr. 281/98 zu widerlegen, nach der die Zulässigkeit einer Klage gegen den Urheber einer Empfehlung voraussetzt, dass die empfohlenen missbräuchlichen Klauseln tatsächlich verwendet worden sind. Eine solche Voraussetzung wäre mit der gebotenen Auslegung von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie (vgl. Randnr. 16 des vorliegenden Urteils) unvereinbar.

25 Diese Unsicherheiten wiegen umso schwerer, als das Verhältnis zwischen Artikel 1469-sexies des Zivilgesetzbuchs und Artikel 3 des Gesetzes Nr. 281/98, wie der Generalanwalt in Nummer 54 seiner Schlussanträge bemerkt, nicht frei von Unklarheiten ist. Wie der Generalanwalt festgestellt hat, vertreten offenbar einige italienische Gerichte die Auffassung, dass Artikel 1469-sexies im Bereich der missbräuchlichen Klauseln als Spezialgesetz Vorrang vor Artikel 3 des Gesetzes Nr. 281/98 habe. Eine solche Auslegung wirkt sich auf den Kreis der Klagebefugten aus, da die beiden Vorschriften insoweit nicht denselben Anwendungsbereich haben.

26 Angesichts der Zweifel, zu denen diese aus erstinstanzlichen Entscheidungen bestehende Rechtsprechung insgesamt Anlass gibt, erscheint es nicht erwiesen, dass das mit Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie verfolgte Ziel, wie es in Randnummer 16 des vorliegenden Urteils umschrieben wird, mit der von den italienischen Gerichten vorgenommenen Auslegung von Artikel 1469-sexies des Zivilgesetzbuchs und Artikel 3 des Gesetzes Nr. 281/98 erreicht werden kann.

27 Selbst wenn die letztgenannte Bestimmung besonders qualifizierte Personen und Einrichtungen beträfe, die über Rechtskenntnisse im Bereich des Verbraucherschutzes verfügen, so ist doch davon auszugehen, dass bei der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie in das italienische Recht der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

28 Somit ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie vollständig umzusetzen.

Kosten

29 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist sie zur Tragung der Kosten zu verurteilen, soweit die Klage auf Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie gestützt ist.

30 Gemäß Artikel 69 § 5 Absatz 1 der Verfahrensordnung werden die Kosten auf Antrag der Partei, die die Klage zurücknimmt, der Gegenpartei auferlegt, wenn dies wegen des Verhaltens dieser Partei gerechtfertigt erscheint. Angesichts des Verhaltens der Italienischen Republik, die erst nach Klageerhebung die erforderlichen Änderungen vorgenommen hat, um den ersten drei in der Klageschrift enthaltenen Rügen Rechnung zu tragen, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen, soweit die Klage diese Rügen betrifft.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen verstoßen, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um Artikel 7 Absatz 3 dieser Richtlinie vollständig umzusetzen.**

2. **Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Jann Edward La Pergola

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. Januar 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

P. Jann