URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

7. Mai 2002 *

In der Rechtssache C-478/99

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch L. Parpala und P. Stancanelli als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Schweden, vertreten durch L. Nordling und A. Kruse als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

unterstützt durch

Königreich Dänemark, vertreten durch J. Molde als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

und

* Verfahrenssprache: Schwedisch

Republik Finnland, vertreten durch T. Pynnä und E. Bygglin als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Feststellung, dass das Königreich Schweden dadurch gegen seine 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 es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den in Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie genannten Anhang in seine nationale Rechtsordnung umzusetzen,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

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

Generalanwalt: L. A. Geelhoed
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 25. Oktober 2001,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 31. Januar 2002,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 16. Dezember 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass das Königreich Schweden dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (ABl. L 95, S. 29, nachfolgend: Richtlinie) verstoßen hat, dass es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den in Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie genannten Anhang in seine nationale Rechtsordnung umzusetzen.

Die Richtlinie

2 Die Richtlinie bezweckt nach ihrem Artikel 1 die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über missbräuchliche Klauseln in Verträgen zwischen Gewerbetreibenden und Verbrauchern. Gemäß Artikel 8 können die Mitgliedstaaten jedoch strengere Bestimmungen erlassen, um ein höheres Schutzniveau für die Verbraucher zu gewährleisten.

3 Artikel 3 der Richtlinie lautet:

„(1) Eine Vertragsklausel, die nicht im Einzelnen ausgehandelt wurde, ist als missbräuchlich anzusehen, wenn sie entgegen dem Gebot von Treu und Glauben zum Nachteil des Verbrauchers ein erhebliches und ungerechtfertigtes Missverhältnis der vertraglichen Rechte und Pflichten der Vertragspartner verursacht.

(2) ...

(3) Der Anhang enthält eine als Hinweis dienende und nicht erschöpfende Liste der Klauseln, die für missbräuchlich erklärt werden können."

4 Die Richtlinie umfasst einen Anhang mit der Überschrift „Klauseln gemäß Artikel 3 Absatz 3", der siebzehn Typen vertraglicher Klauseln aufzählt. In der siebzehnten Begründungserwägung der Richtlinie wird hierzu ausgeführt: „Die Liste der Klauseln im Anhang kann für die Zwecke dieser Richtlinie nur Beispiele geben; infolge dieses Minimalcharakters kann sie von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, insbesondere hinsichtlich des Geltungsbereichs dieser Klauseln, ergänzt oder restriktiver formuliert werden."

5 Nach Artikel 10 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Richtlinie spätestens am 31. Dezember 1994 nachzukommen.

Die nationale Regelung

6 Die Richtlinie ist durch das Lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (Gesetz über Klauseln in Verbraucherverträgen) und durch das Lag (1994:1513) om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenshetsrättens område (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Verträge und andere Rechtsgeschäfte) in schwedisches Recht umgesetzt worden.

7 Der Anhang der Richtlinie ist nicht in den Text dieser Gesetze aufgenommen worden. Er ist mit Kommentar in der Begründung für den Entwurf des Gesetzes 1994:1512 enthalten.

Das Verfahren

8 Da die Kommission der Auffassung war, dass die Richtlinie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist vollständig in das schwedische Recht umgesetzt worden sei, leitete sie ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Nachdem sie das Königreich Schweden gemahnt hatte, sich zu äußern, gab sie am 6. April 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie den Mitgliedstaat aufforderte, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen. Da das Königreich Schweden dieser Stellungnahme nicht Folge leistete, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

9 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofes vom 26. Mai und 4. Juli 2000 sind die Republik Finnland und das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Königreichs Schweden zugelassen worden.

Begründetheit

10 Die Kommission macht geltend, die Richtlinie verfolge einen doppelten Zweck: zum einen, wie aus Artikel 1 und der zweiten Begründungserwägung hervorgehe, die Angleichung der geltenden Bestimmungen der Mitgliedstaaten über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen und zum anderen, wie die fünfte und die achte Begründungserwägung deutlich machten, die Verbesserung der Unterrichtung der Verbraucher über die anwendbaren Rechtsvorschriften.

11 Die Tatsache, dass die Liste missbräuchlicher Klauseln im Anhang der Richtlinie, wie es in Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie heiße, „nicht erschöpfend" sei, bedeute, dass sie gemäß Artikel 8 der Richtlinie von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ergänzt oder restriktiver formuliert werden könne. Ebenso folge daraus, dass die Liste, wie in Artikel 3 Absatz 3 angegeben sei, „als Hinweis diene", lediglich, dass die dort aufgeführten Klauseln nicht ohne weiteres als missbräuchlich angesehen werden könnten, die zuständige nationale Behörde vielmehr freie Hand haben müsse, aufgrund der allgemeinen Kriterien des Artikels 3 Absatz 1 und des Artikels 4 der Richtlinie zu beurteilen, um welche Art von Klauseln es sich handele.

12 Jedenfalls sei es, um den genannten doppelten Zweck erreichen zu können und den Anforderungen der Rechtssicherheit zu genügen, unverzichtbar, dass die betreffende Liste als Bestandteil der Bestimmungen veröffentlicht werde, mit denen die Richtlinie umgesetzt werde. Eine bloße Erwähnung in den Materialien eines Gesetzes reiche nicht aus, wie dem Urteil vom 30. Januar 1985 in der Rechtssache 143/83 (Kommission/Dänemark, Slg. 1985, 427, Randnr. 11) zu entnehmen sei. Es sei zu bezweifeln, ob die interessierte Allgemeinheit, die nicht nur die Verbraucher, sondern auch schwedische wie ausländische Gewerbetreibende umfasse, und die für die Anwendung der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie zuständigen nationalen Behörden leichten Zugang zu diesen Materialien hätten oder auch nur von ihrer Existenz und ihrer Bedeutung unterrichtet würden.

13 Die schwedische Regierung, die in allen ihren Verteidigungsmitteln und Argumenten von der dänischen und der finnischen Regierung unterstützt wird, trägt vor, nach Artikel 249 EG besäßen die Mitgliedstaaten eine große Freiheit in Bezug auf die Form und die Mittel der Umsetzung einer Richtlinie. Die vorliegende Rechtssache unterscheide sich insofern von der erwähnten Rechtssache Kommission/Dänemark, als die Liste im Anhang der Richtlinie, die lediglich als Mittel zur Auslegung der allgemeinen Kriterien des Artikels 3 Absatz 1 und des Artikels 4 der Richtlinie diene, als solche nicht bezwecke, Rechte und Pflichten für Einzelne zu begründen.

14 Bei der Umsetzung der Richtlinie sei die Frage ihres Anhangs gründlich erörtert worden. Nach einer in Schweden und den anderen nordischen Ländern fest begründeten Rechtstradition stellten die Materialien ein wichtiges Hilfsmittel für die Auslegung von Gesetzen dar. Die Aufnahme des Anhangs der Richtlinie in diese Materialien sei daher als die angemessenste Lösung erschienen. Die schwedischen Gerichte hätten bereits die Mehrzahl der in diesem Anhang erwähnten Klauseln, gegebenenfalls unter Verweisung auf die fraglich Liste, für missbräuchlich erklärt, und die interessierte Allgemeinheit werde von ihrer Existenz auf unterschiedliche Weise unterrichtet.

15 Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung jeder Mitgliedstaat, der Adressat einer Richtlinie ist, die Verpflichtung hat, in seiner nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Wirksamkeit der Richtlinie gemäß ihrer Zielsetzung zu gewährleisten (u. a. Urteile vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-336/97, Kommission/Italien, Slg. 1999, I-3771, Randnr. 19, und vom 8. März 2001 in der Rechtssache C-97/00, Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-2053, Randnr. 9).

16 Im vorliegenden Fall erlegt Artikel 6 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit missbräuchliche Klauseln in Verträgen, die ein Gewerbetreibender mit einem Ver-

braucher geschlossen hat, für den Verbraucher unverbindlich sind. Artikel 7 enthält außerdem die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, angemessene und wirksame Mittel bereitzustellen, damit der Verwendung missbräuchlicher Klauseln durch einen Gewerbetreibenden in den Verträgen, die er mit Verbrauchern schließt, ein Ende gesetzt wird.

17 Artikel 3 der Richtlinie definiert abstrakt die Faktoren, die einer Klausel missbräuchlichen Charakter verleihen. Artikel 4 stellt klar, dass diese Missbräuchlichkeit unter Berücksichtigung der den Vertragsabschluss begleitenden Umstände beurteilt werden muss. Artikel 5 enthält eine Verpflichtung zur Klarheit bei der Abfassung der dem Verbraucher unterbreiteten Klauseln.

18 Diese Bestimmungen, die bezwecken, den Verbrauchern Ansprüche zu verleihen, definieren das mit der Richtlinie angestrebte Ergebnis. Nach ständiger Rechtsprechung ist es unerlässlich, dass die sich aus den nationalen Umsetzungsmaßnahmen ergebende Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist und dass die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen (u. a. Urteile vom 23. März 1995 in der Rechtssache C-365/93, Kommission/Griechenland, Slg. 1995, I-499, Randnr. 9, und vom 10. Mai 2001 in der Rechtssache C-144/99, Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-3541, Randnr. 17). Wie der Gerichtshof bereits hervorgehoben hat, ist diese letzte Voraussetzung besonders wichtig, wenn die Richtlinie darauf abzielt, den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten Ansprüche zu verleihen, wie es hier der Fall ist (Urteil Kommission/Niederlande, Randnr. 18).

19 Die Kommission macht nicht geltend, dass das Königreich Schweden seinen Verpflichtungen aus den genannten Bestimmungen der Richtlinie nicht nachgekommen sei.

20 Was den in Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie erwähnten Anhang angeht, dessen Umsetzung Gegenstand der vorliegenden Klage ist, so heißt es in dieser Be-

stimmung wörtlich, dass er eine als Hinweis dienende und nicht erschöpfende Liste der Klauseln enthält, die für missbräuchlich erklärt werden können. Es steht fest, dass eine in der Liste aufgeführte Klausel nicht zwangsläufig als missbräuchlich anzusehen ist und umgekehrt eine nicht darin aufgeführte Klausel gleichwohl für missbräuchlich erklärt werden kann.

21 Da die Liste im Anhang der Richtlinie nicht den Ermessensspielraum einschränkt, über den die nationalen Behörden bei der Entscheidung über die Missbräuchlichkeit einer Klausel verfügen, bezweckt diese Liste nicht, den Verbrauchern Ansprüche zuzuerkennen, die über die Ansprüche hinausgehen, die sich aus den Artikeln 3 bis 7 der Richtlinie ergeben. Die Liste ändert nichts an dem Ziel, das mit der Richtlinie angestrebt wird und das als solches für die Mitgliedstaaten verbindlich ist. Folglich kann entgegen der Auffassung der Kommission die volle Wirksamkeit der Richtlinie in einem hinreichend genauen und klaren rechtlichen Rahmen gewährleistet werden, ohne dass die Liste im Anhang der Richtlinie Bestandteil der Bestimmungen ist, mit denen die Richtlinie umgesetzt wird.

22 Da die Liste im Anhang der Richtlinie Hinweis- und Beispielcharakter hat, stellt sie eine Informationsquelle sowohl für die mit der Anwendung der Umsetzungsmaßnahmen betrauten nationalen Behörden als auch für die von diesen Maßnahmen betroffenen Einzelnen dar. Wie der Generalanwalt in Nummer 48 seiner Schlussanträge festgestellt hat, müssen die Mitgliedstaaten daher zur Erreichung des Zieles der Richtlinie Umsetzungsformen und -mittel wählen, die hinreichende Sicherheit dafür bieten, dass die Allgemeinheit von dieser Liste Kenntnis erlangen kann.

23 Im vorliegenden Fall ist der Anhang der Richtlinie vollständig in die Materialien des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie übernommen worden. Die schwedische Regierung hat geltend gemacht, dass nach einer in Schweden und den anderen nordischen Ländern fest begründeten Rechtstradition die Materialien ein wichtiges Hilfsmittel für die Auslegung von Gesetzen darstellten. Diese Materialien könnten auch leicht konsultiert werden, und darüber hinaus werde die

Unterrichtung der Allgemeinheit über die Klauseln, die als missbräuchlich angesehen würden oder werden könnten, auf unterschiedliche Weise sichergestellt. Auf diese Erklärungen hat die Kommission lediglich vorgetragen, dass diese Gesichtspunkte die Tatsache nicht aufwiegen könnten, dass die Liste im Anhang der Richtlinie nicht Bestandteil der Bestimmungen sei, mit denen die Richtlinie umgesetzt werde.

24 Somit ist festzustellen, dass die Kommission nicht nachgewiesen hat, dass die Maßnahmen des Königreichs Schweden keine hinreichende Sicherheit dafür bieten, dass die Allgemeinheit von der Liste im Anhang der Richtlinie Kenntnis erlangen kann.

25 Nach alledem hat die Kommission nicht dargetan, dass das Königreich Schweden nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um den in Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie genannten Anhang in seine nationale Rechtsordnung umzusetzen.

26 Die Klage ist folglich abzuweisen.

Kosten

27 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Schweden die Verurteilung der Kommission beantragt hat und diese mit ihrer Klage unterlegen

ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Dänemark und die Republik Finnland ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens.**

3. **Das Königreich Dänemark und die Republik Finnland tragen ihre eigenen Kosten.**

Jann Edward Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Mai 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

P. Jann