

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:
Schutz von Unternehmen vor irreführenden Vermarktungspraktiken und Gewährleistung der wirksamen Durchsetzung - Überarbeitung der Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung
COM(2012) 702 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 459/91 = AE-Nr. 911764,
Drucksache 471/03 = AE-Nr. 032282 und
AE-Nr. 061275



Brüssel, den 27.11.2012
COM(2012) 702 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Schutz von Unternehmen vor irreführenden Vermarktungspraktiken und
Gewährleistung der wirksamen Durchsetzung**

**Überarbeitung der Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende
Werbung**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Schutz von Unternehmen vor irreführenden Vermarktungspraktiken und
Gewährleistung der wirksamen Durchsetzung**

**Überarbeitung der Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende
Werbung**

1. EINLEITUNG

Der EU-Binnenmarkt ist ein Motor für Wachstum und bietet den Verbrauchern eine größere Auswahl und günstigere Preise. Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ist das Ziel der Strategie Europa 2020¹, die dazu beitragen soll, dass Europa und seine Unternehmen gestärkt aus der Krise hervorgehen und neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Sämtliche Politikbereiche der EU sind auf dieses Ziel ausgerichtet.

Werbung übt eine starke wirtschaftliche Wirkung auf Unternehmen aus und ist ein wesentlicher Bestandteil jeder Geschäftsstrategie. Sie bietet Gewerbetreibenden die Möglichkeit, ihre Waren und Dienstleistungen vorzustellen, und ist wichtig für den wirtschaftlichen Erfolg. Werbung kann auch wettbewerbsfördernd sein, indem sie die Verbraucher besser informiert und es ihnen ermöglicht, Produkte zu vergleichen. Im Binnenmarkt können Unternehmen die Verbraucher überall in Europa mit ihrer Werbebotschaft erreichen.

Im Geschäftsverkehr erwarten Kunden und Mitbewerber von Unternehmen, dass ihre Werbeaussagen wahrheitsgetreu sind und sie mit der gebotenen beruflichen Sorgfalt vorgehen. Kleine Unternehmen – eine tragende Säule der europäischen Wirtschaft² – sind durch irreführende Vermarktungspraktiken besonders gefährdet, da ihnen die Mittel fehlen, um sich zu schützen. Sie brauchen einen klaren und wirksamen Rechtsrahmen, der den lautereren Wettbewerb gewährleistet und wirksame Mittel zu seiner Durchsetzung bietet.

Die EU-Rechtsvorschriften über Werbung im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen (B2B) sollen sicherstellen, dass Unternehmen wahrheitsgetreue Werbe- oder Vermarktungsaussagen machen. Durch diese Vorschriften wird bei der Vermarktung im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen, wo Unternehmen in hohem Maße Vertragsfreiheit genießen, ein notwendiger Rechtsrahmen geschaffen. Insbesondere bietet die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung³ ein einheitliches EU-weites Mindestniveau für den

¹ Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020.

² Kleine und mittlere Unternehmen (KMU); 9 von 10 KMU sind Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten.

³ Richtlinie 2006/114/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über irreführende und vergleichende Werbung (in dieser Mitteilung die „Richtlinie“ genannt), ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 21.

Schutz von Gewerbetreibenden vor irreführender Werbung und regelt zudem die vergleichende Werbung.

Mit zunehmender Werbung im Internet ändern sich die Werbe- und Vermarktungspraktiken und können sich auf tausende Unternehmen weltweit auswirken. Durch irreführende Vermarktungspraktiken wie betrügerische Adressbuchfirmen⁴ entsteht – insbesondere kleinen – Unternehmen nach wie vor erheblicher Schaden. Die Kommission hat in ihrer Überprüfung des „Small Business Act“ für Europa⁵ angekündigt, die Wirksamkeit der bestehenden Vorschriften neu zu bewerten.

Allgemeiner ausgedrückt bewirken irreführende Vermarktungspraktiken ein Marktversagen, indem sie die Fähigkeit von Unternehmen beeinträchtigen, informierte und somit effiziente Entscheidungen zu treffen. Die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entscheidungen von Unternehmen führt außerdem zu Wettbewerbsverzerrungen. Denn entweder gelingt es einem unseriösen Gewerbetreibenden, ehrliche Mitbewerber auszustechen, oder aber die betroffenen Unternehmen sind gezwungen, für nutz- und wertlose Dienstleistungen zu bezahlen. Überdies haben irreführende Vermarktungspraktiken einen Dominoeffekt, da auch die Verbraucher für Produkte und Dienstleistungen mehr zahlen müssen.

Diese Mitteilung gibt deshalb einen Überblick darüber, wie die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung derzeit in den Mitgliedstaaten angewendet wird, weist auf dabei auftretende Probleme hin und zeigt auf, wie sie überarbeitet werden kann.

2. DIE RICHTLINIE UND IHRE ANWENDUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

2.1. Entwicklung und Anwendungsbereich der EU-Vorschriften über Werbung im Geschäftsverkehr

Die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung ist ein horizontales Instrument, das auf jegliche Werbung zwischen Unternehmen Anwendung findet. Sie definiert Werbung sehr weit als jede Mitteilung oder Äußerung mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern, ohne näher auf die Art der Werbung einzugehen. Sie umfasst somit sowohl klassische Werbung als auch sonstige Vermarktungspraktiken. Die Richtlinie legt EU-weit geltende rechtliche Mindestschutzstandards für irreführende Werbung im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen fest und stellt es den Mitgliedstaaten frei, höhere Schutzniveaus festzulegen.

Sie enthält zudem einheitliche Vorschriften über vergleichende Werbung⁶ und legt die Bedingungen dafür fest, wann Werbung dieser Art zulässig ist⁷. Dadurch soll sichergestellt

⁴ Siehe Abschnitt 3.2. Bei betrügerischen Adressbuchfirmen handelt es sich um Gewerbetreibende, die unter Anwendung irreführender Vermarktungspraktiken Unternehmen Formulare zuschicken und sie auffordern, ihre Angaben in den Verzeichnissen scheinbar unentgeltlich zu aktualisieren. Unterzeichnen angeschriebene Unternehmen das Formular, wird ihnen dann jedoch mitgeteilt, dass ein Vertrag geschlossen worden sei und eine jährliche Gebühr in Rechnung gestellt werde.

⁵ Überprüfung des „Small Business Act“ für Europa, KOM(2011) 78.

⁶ Jede Werbung, die unmittelbar oder mittelbar einen Mitbewerber oder die Erzeugnisse oder Dienstleistungen, die von einem Mitbewerber angeboten werden, erkennbar macht.

⁷ Gemäß Artikel 1 schützt die Richtlinie lediglich Gewerbetreibende vor irreführender Wirkung, legt jedoch Bedingungen für zulässige vergleichende Werbung fest, die sowohl auf Verbraucher als auch auf Unternehmen abzielt.

werden, dass vergleichende Werbung „Gleiches mit Gleichem“ vergleicht, objektiv ist, Marken anderer Unternehmen nicht herabsetzt oder verunglimpft und nicht zu Verwirrung unter den Gewerbetreibenden führt.

EU-Maßnahmen in diesem Bereich reichen bis 1984 zurück, als die erste Richtlinie über irreführende Werbung angenommen wurde⁸, um sowohl Verbraucher als auch Unternehmen zu schützen. Ausgehend von dem wesentlich umfassenderen Feld des unlauteren Wettbewerbs und der unlauteren Geschäftspraktiken war die Richtlinie ursprünglich auf den wichtigen Bereich der Werbung beschränkt. Allerdings verfügten zahlreiche Mitgliedstaaten bereits über Bestimmungen gegen irreführende Werbung, und die durch die Richtlinie hervorgerufenen Änderungen in ihren jeweiligen Rechtssystemen hielten sich in Grenzen. In Anbetracht der äußerst unterschiedlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten über vergleichende Werbung⁹, die den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen behinderten und Wettbewerbsverzerrungen schufen, wurde das Regelwerk 1997 zwecks Einführung vollständig harmonisierter Vorschriften über vergleichende Werbung¹⁰ geändert.

Im Jahr 2005 wurde mit der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken¹¹ ein gesonderter umfassender Rechtsrahmen geschaffen, der Verbrauchern vor, während und nach Abschluss eines Handelsgeschäfts Schutz vor allen Arten unlauterer Geschäftspraktiken bietet und auch auf sämtliche Werbepraktiken anwendbar ist, die den wirtschaftlichen Interessen von Verbrauchern schaden, und zwar unabhängig davon, ob die Interessen eines Mitbewerbers berührt sind. Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken reduzierte den Geltungsbereich der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung auf Situationen, in denen Werbung ausschließlich auf Unternehmen gerichtet ist. Allerdings blieben die Vorschriften über vergleichende Werbung auf den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern anwendbar, da sie eine allgemeine Bewertungsgrundlage für die Rechtmäßigkeit vergleichender Werbung darstellen.

Die ursprüngliche Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung und ihre nachfolgenden Änderungen wurden 2006 in einer neuen Richtlinie konsolidiert.¹²

2.2. Überblick über die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten

Die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung wurde in den Mitgliedstaaten im Wege verschiedener Rechtsinstrumente wie Handels-, allgemeiner Verbraucherschutz- sowie

⁸ Richtlinie 84/450/EWG des Rates vom 10. September 1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung, ABl. L 250 vom 19.9.1984, S. 17.

⁹ Während vergleichende Werbung in Dänemark, Schweden oder dem Vereinigten Königreich relativ verbreitet und in Frankreich, Deutschland und Italien gemäß nationaler Rechtsprechung ausdrücklich – wenn auch mit Einschränkungen – erlaubt war, galt sie in Luxemburg als Akt unlauteren Wettbewerbs und unterlag in Portugal einer Ad-hoc-Genehmigung.

¹⁰ Richtlinie 97/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 1997 zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG.

¹¹ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken), ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22.

¹² Richtlinie 2006/114/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über irreführende und vergleichende Werbung, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 21.

Vermarktungsvorschriften umgesetzt. Während die vollständig harmonisierten Vorschriften über vergleichende Werbung einheitlich umgesetzt wurden, bestehen laut den von der Kommission erhobenen Informationen über die Rechtssysteme aller Mitgliedstaaten **zahlreiche Vorschriften, die über den EU-weiten Mindestschutz vor irreführender Werbung hinausgehen.**

Einige Mitgliedstaaten beschlossen, über die rechtlichen Mindeststandards in der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung hinauszugehen, und weiteten das Schutzniveau der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken teilweise oder vollumfänglich auf den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen aus. Insbesondere in Österreich, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden finden die nationalen Rechtsvorschriften zum Schutz der Verbraucher vor unlauteren Geschäftspraktiken teilweise oder vollumfänglich auch Anwendung auf Vermarktungspraktiken, die Unternehmen betreffen. Andere Mitgliedstaaten betonen stattdessen die Vertragsfreiheit und den höheren Grad an Sorgfalt, die im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen erwartet wird, und halten es nicht für angemessen, Unternehmen und Verbraucher in gleichem Maße zu schützen. Beispielsweise gewähren die einschlägigen Vorschriften über Werbung zwischen Unternehmen in der Tschechischen Republik, Polen und dem Vereinigten Königreich nur den in den EU-Vorschriften festgelegten Mindestschutz. Allgemein haben sich die Mitgliedstaaten für zahlreiche unterschiedliche Modelle zur Umsetzung der Richtlinie entschieden.¹³

Folglich **bestehen weiterhin unterschiedliche Schutzniveaus für europäische Unternehmen**, was bei den Unternehmen zu Unsicherheit im Hinblick auf ihre Rechte und Pflichten im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr führt. Die Unterschiede zwischen den Systemen zum Schutz von Verbrauchern und Unternehmen machen das Ganze noch undurchsichtiger.

Die mit der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung eingeführten Anforderungen in Bezug auf **Durchsetzungssysteme** sind recht begrenzt. Im Allgemeinen müssen die Mitgliedstaaten angemessene und wirksame Mittel sicherstellen, mit denen irreführende Werbung bekämpft und die Einhaltung der Vorschriften über vergleichende Werbung durchgesetzt werden kann. Diesbezüglich müssen rechtliche Schritte gegen rechtswidrige Werbung ergriffen werden können, die es Gerichten erlauben, die Einstellung oder das Verbot entsprechender Werbung anzuordnen und vom Werbenden Beweise für die Richtigkeit der in der Werbung enthaltenen Tatsachenbehauptungen zu verlangen.¹⁴ Die Systeme zur Durchsetzung der Richtlinie unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Der wichtigste Unterschied betrifft die **Möglichkeit der behördlichen Durchsetzung**. In einigen Mitgliedstaaten können Behörden gegen unseriöse Gewerbetreibende rechtlich vorgehen, während dies in anderen Mitgliedstaaten nur den Opfern möglich ist. Gerade bei grenzüberschreitender Werbung beeinträchtigen diese Unterschiede die Wirksamkeit des Schutzes erheblich.

¹³ In Bulgarien sind die Vorschriften über irreführende und vergleichende Werbung im Gesetz zum Schutz des Wettbewerbs enthalten. In Zypern gibt es ein gesondertes Gesetz über die Kontrolle von irreführender und vergleichender Werbung. Ungarn unterscheidet im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen zwischen irreführender Werbung, auf die das Gesetz über die grundlegenden Anforderungen und bestimmte Einschränkungen für kommerzielle Werbung Anwendung findet, sowie sonstigen unlauteren Praktiken, die durch das Gesetz über das Verbot unlauterer Geschäftspraktiken und unlauteren Wettbewerbs geregelt sind. Lettland, Litauen und die Slowakei verfügen jeweils über separate Werbegesetze.

¹⁴ Artikel 5 Absätze 1 und 3 und Artikel 7 der Richtlinie 2006/114/EG.

Behördliche Durchsetzungsmaßnahmen gegen Gewerbetreibende, die irreführende Vermarktungspraktiken anwenden, sind in Bulgarien, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Rumänien und dem Vereinigten Königreich möglich.¹⁵

In anderen Mitgliedstaaten können lediglich betroffene Unternehmen oder bestimmte Verbände Klage vor Gericht erheben. So verfügen beispielsweise Österreich und Deutschland über ein System privater Selbstregulierungsverbände, die Gerichtsverfahren gegen Gewerbetreibende anstrengen können. Die Durchsetzung erfolgt auf der Grundlage zivilrechtlicher Maßnahmen, und die Sanktionen können eine Einstellungsanordnung, eine einstweilige Verfügung oder Schadenersatz umfassen. In Polen, der Tschechischen Republik und Irland können sich die betroffenen Unternehmen an die Gerichte wenden; die Behörden schalten sich nur ein, wenn unlautere Praktiken einen strafrechtlichen Tatbestand darstellen.¹⁶

Zudem gibt es eine maßgebliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu irreführender und vergleichender Werbung.¹⁷ Seit 1984, als die erste Richtlinie über irreführende Werbung angenommen wurde, gab es in den Urteilen des Gerichtshofs mehrere wichtige Klarstellungen. Entscheidend war dabei die Entwicklung des Begriffs des „Durchschnittsverbrauchers“ durch den Gerichtshof. Dieser Begriff wurde später im Jahr 2005 durch die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken kodifiziert, die nun Werbung im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern regelt.

Außerdem hat der Gerichtshof mehrfach die Bedingungen für zulässige vergleichende Werbung geprüft. Dies ist darauf zurückzuführen, dass vergleichende Werbung in vielen Mitgliedstaaten eine neue Art der Vermarktung darstellte und ihre Grenzen bestimmt werden mussten. So beschrieb der Gerichtshof beispielsweise die Bedingungen für den Vergleich des allgemeinen Preisniveaus¹⁸ und legte die Bestimmungen zum Vergleich von Waren mit Ursprungsbezeichnung aus¹⁹.

¹⁵ In Frankreich kann die Verbraucherschutzbehörde gegen unseriöse Gewerbetreibende ermitteln, wobei bestimmte Verstöße strafrechtlich geahndet werden können. Die italienische Wettbewerbsbehörde hat die Befugnis, in Fällen von irreführender Werbung mit Auswirkungen auf Unternehmen zu ermitteln und Geldbußen zu verhängen. In Litauen kann der Wettbewerbsrat verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängen. In Rumänien besteht ein ähnliches Durchsetzungssystem, in dem die Generaldirektion für staatliche Beihilfen, unlautere Praktiken und regulierte Preise Gewerbetreibende mit Geldbußen belegen kann. Im Vereinigten Königreich kann das Office of Fair Trading zivilrechtliche Gerichtsverfahren einleiten, doch stellt irreführende Werbung auch einen strafrechtlichen Tatbestand dar, der mit Freiheitsentzug von bis zu zwei Jahren geahndet werden kann.

¹⁶ Einige Fälle von umfassenden eindeutig irreführenden Werbepraktiken wurden im Rahmen der nationalen strafrechtlichen Vorschriften gegen Betrug angegangen.

¹⁷ Vgl. insbesondere die folgenden Rechtssachen: C-362/88 GB-INNO-BM; C-373/90 Strafverfahren gegen X; C-126/91 Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft; C-210/96 Gut Springenheide und Tusky; C-220/98 Estee Lauder; C-112/99 Toshiba Europe; C-44/01 Pippig Augenoptik; C-71/02, Herbert Karner Industrie-Auktionen; C-228/03 Gillette; C-59/05 Siemens; C 533/06 O2 Holdings; C-487/07 L'Oréal; C-414/06 Lidl Belgium; C-159/09 Lidl.

¹⁸ C-356/04 Lidl Belgium.

¹⁹ C-381/05, De Landtsheer Emmanuel SA.

3. ÖFFENTLICHE KONSULTATION UND ERMITTELTE PROBLEME

Um genauere Informationen über irreführende Werbepraktiken zu sammeln, veröffentlichte die Kommission eine öffentliche Konsultation und fragte in Form eines Fragebogens²⁰ detaillierte Informationen von den Mitgliedstaaten an.

Im Rahmen dieser Überprüfung erhob die Kommission nicht nur Daten zu der Gesamteffizienz und zu bestehenden Problemen bei der Anwendung der Richtlinie, sondern sammelte auch Informationen zu umfassenderen Problemen in Bezug auf Vermarktungspraktiken. Die Bewertung umfasste verschiedene Arten von Werbekommunikation im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen, deren Ziel die Förderung des Absatzes von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen ist.²¹

Diese Mitteilung konzentriert sich auf irreführende Vermarktungspraktiken einschließlich irreführender Werbe- und Vermarktungstechniken, die nicht so einfach laut vorliegender Definition als Werbung eingestuft werden können. Beispielsweise betrifft dies Fälle, in denen ein kommerzieller Zweck oder die Identität eines Gewerbetreibenden nicht zu erkennen sind und die Werbekommunikation als einfache Aktualisierung von Informationen oder behördliche Mitteilung auftritt.

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation, die zwischen dem 21. Oktober 2011 und 16. Dezember 2011 stattfand und beträchtliche Aufmerksamkeit erregte, gingen 280 Antworten ein. Eine gute Ausgewogenheit wurde sowohl hinsichtlich der geografischen Abdeckung²² und der Art der Teilnehmer erreicht (16 europäische Verbände, 10 nationale Behörden, 41 Unternehmensverbände, 142 Unternehmen – darunter 126 KMU – und 38 Bürger)²³.

3.1. Die gängigsten irreführenden Vermarktungspraktiken

Die große Mehrheit der Interessenvertreter äußerte sich besorgt über eine Reihe von **irreführenden Vermarktungspraktiken mit oftmals grenzüberschreitendem Bezug** (gelegentlich auch als betrügerische Machenschaften in der Massenvermarktung bezeichnet).²⁴

²⁰ 21 Mitgliedstaaten beantworteten den Fragebogen.

²¹ Darunter Online-Werbung, Umweltangaben, vergleichende Werbung usw. Diese Mitteilung zielt nicht auf bestimmte Vertragspraktiken zwischen Unternehmen vor allem im Einzelhandel ab, die möglicherweise aufgrund eines Ungleichgewichts, das sich aus der starken Verhandlungsposition einiger Marktteilnehmer ergibt, als unfair angesehen werden können. Diesen Fragen wird sich die kommende Initiative zu unlauteren Handelspraktiken zwischen Unternehmen in der Einzelhandelskette widmen.

²² Die Kommission erhielt Antworten von Interessenvertretern aus allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Lettland, Litauen und Malta.

²³ Ergebnisse der öffentlichen Konsultation:
<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=MisleadingAd>

²⁴ Der finnische Unternehmerverein stellt fest, dass laut einer Umfrage 60 % der selbständigen Gewerbetreibenden im Jahr 2010 belästigende Werbung erhielten. Der Deutsche Schutzverband gegen Wirtschaftskriminalität (DSW) schätzt die potenziellen jährlichen Verluste von Unternehmen, die in Deutschland aus diesen Praktiken resultieren, auf ca. 340 Mio. EUR.

Über die bekanntesten Praktiken betrügerischer Adressbuchfirmen²⁵ hinaus wurden folgende gängige Praktiken gemeldet:

- **Irreführende Zahlungsvordrucke**, die als Rechnungen für Dienstleistungen getarnt sind, die der Unternehmer angeblich bereits bestellt hat, obwohl dies nicht zutrifft, oder Zahlungsaufforderungen, die angeblich von Behörden kommen (z. B. Handelsregister).
- Angebote zur Erweiterung von **Internetdomännennamen** (z. B. Ausweitung auf andere Länderdomänen), wobei ein Gewerbetreibender durch Techniken der Massenvermarktung falsche Angaben macht oder psychologischen Druck ausübt, um einen Vertragsschluss herbeizuführen. Der Gewerbetreibende gibt vor, eine besondere Dienstleistung anzubieten, verlangt in Wirklichkeit jedoch überhöhte Preise für eine einfache Domänenregistrierung, die leicht von offiziellen Anbietern zu sehr viel niedrigeren Preisen vorgenommen werden kann.
- Angebote zur Ausdehnung des **Markenschutzes** in anderen Ländern durch Gewerbetreibende, die irreführende Werbung verwenden und unwahre Angaben über die Art der Dienstleistung machen. Ein entsprechender Markenschutz kann ausschließlich behördlich gewährleistet werden, der Gewerbetreibende bietet lediglich die Auflistung in einem Verzeichnis an.
- Rechtsberatung über eine Internetplattform auf der Grundlage einer Vermarktungsstrategie, bei der die angebotene Dienstleistung ausschließlich auf öffentlich zugänglichen unentgeltlichen Rechtsdatenbanken basiert und der Gewerbetreibende irreführende Angaben zu den Merkmalen der Dienstleistung macht. Daher bietet der Gewerbetreibende trotz des in Rechnung gestellten hohen Preises kaum einen Mehrwert.
- Irreführende Vermarktung bezüglich Werbung in sozialen Netzwerken, in deren Rahmen Dienstleistungen zu überhöhten Preisen angeboten werden (z. B. überzogene Kosten pro Klick), während die sozialen Netzwerke selbst die Dienstleistung günstiger anbieten.

In einigen Mitgliedstaaten gibt es ein Problem mit Gewerbetreibenden, die angeblich telefonisch bestellte Dienste in Rechnung stellen, wobei tatsächlich kein Vertrag geschlossen wurde.

Eine begrenzte Zahl von Unternehmen, die sich an der Konsultation der Kommission beteiligten, beanstandete auch irreführende Umweltangaben²⁶, unlautere vergleichende Werbung und ganz allgemein unzureichende Informationen in der vorvertraglichen Phase im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen, wenn eines von ihnen über eine starke Marktposition verfügt.

Darüber hinaus stellen nach Ansicht der Interessenvertreter irreführende Online-Vermarktungspraktiken ein bedeutendes Problem dar, ebenso wie die Zunahme irreführender grenzüberschreitender Werbung mit Auswirkungen auf die Unternehmen. Immer mehr Online-Praktiken mit weltweiten Auswirkungen auf Unternehmen zeichnen sich als neuer Trend ab.

²⁵ Siehe Abschnitt 3.2.

²⁶ Bei dieser Praxis behaupten die Gewerbetreibenden fälschlicherweise, ihre Produkte würden sich günstig auf die Umwelt auswirken, z. B. in Bezug auf Energieeffizienz.

3.2. Betrügerische Adressbuchfirmen

3.2.1. Hintergrund

Unter den irreführenden Vermarktungspraktiken, die Unternehmen in Europa die meisten Probleme bereiten, ist das Problem der betrügerischen Adressbuchfirmen offenbar besonders besorgniserregend. Die damit verbundenen Praktiken, die in großem Maßstab angewendet werden und erheblichen wirtschaftlichen Schaden verursachen, sind keineswegs neu.²⁷ Allerdings hat sich in den letzten Jahren durch das Internet, neue Massenvermarktungsinstrumente²⁸ und niedrige Veröffentlichungskosten der Umfang des Problems geändert. Die bekanntesten Anwender dieser Art von Massenvermarktungstechniken versenden nachweislich bis zu 6 Millionen Mitteilungen pro Jahr.

Dieses Problem bildet die Grundlage für zwei Entschlüsse des Europäischen Parlaments, die am 16. Dezember 2008²⁹ und am 9. Juni 2011³⁰ angenommen wurden. Darin werden mit Nachdruck eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die Überarbeitung der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung und ein besserer Schutz der Unternehmen gefordert.

Die Praktiken können unterschiedliche Formen annehmen. Am weitesten verbreitet ist die Praxis, dass betrügerische Adressbuchfirmen Unternehmen Formulare schicken und sie bitten, scheinbar unentgeltlich Angaben in ihren Verzeichnissen zu aktualisieren. Unterzeichnen die angeschriebenen Unternehmen das Formular, wird ihnen mitgeteilt, dass ein Vertrag geschlossen worden sei und eine jährliche Gebühr in Rechnung gestellt werde. Versuche, vom Vertrag zurückzutreten, sind in der Regel erfolglos, und die betroffenen Unternehmen werden oft unter Einschaltung von Inkassofirmen angemahnt.

Die Thematik der betrügerischen Adressbuchfirmen ist ein gutes Beispiel für das umfassendere Problem verschiedener irreführender Maßnahmen, die auf Gewerbetreibende abzielen, insbesondere auf kleine Unternehmen und Freiberufler wie Ärzte oder Klempner.

3.2.2. Daten zum Ausmaß des Problems

Eine im Jahr 2008 für den Bericht im Auftrag des Europäischen Parlaments durchgeführte Umfrage verzeichnete mehr als 13 000 Beschwerden aus 16 Mitgliedstaaten und ließ vermuten, dass es sich hierbei lediglich um die Spitze des Eisbergs handelt.³¹

²⁷ Der Europäische Verband der Adressbuch- und Datenbankverleger (European Association of Directory Publishers, EADP) weist als Branchenvertreter darauf hin, dass diese Art von unlauteren Praktiken bereits vor 40 Jahren zu verzeichnen war und einer der Gründe für die Schaffung ihrer Mitgliedsverbände genau darin bestand, rechtmäßige Gewerbetreibende von unseriösen zu unterscheiden.

²⁸ Beispielsweise Direktwerbung per E-Mail, Werbung auf Websites oder in sozialen Medien, SMS usw.

²⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2008 zu irreführender Werbung durch Adressbuchfirmen, 2008/2126 (INI) A6-0446/2008.

³⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2011 zu irreführender Werbung durch Adressbuchfirmen, 2011/0269 B7-0342/2011.

³¹ "Misleading practices of 'directory companies' in the context of current and future internal market legislation aimed at the protection of consumers and SMEs" (IP/A/IMCO/FWC/2006-058/LOT4/C1/SC6).

Einige Mitgliedstaaten schätzen das Problem betrügerischer Adressbuchfirmen eindeutig als schwerwiegend ein.³² Allerdings verfügen nur wenige über verlässliche Daten über das tatsächliche Ausmaß. In Belgien gingen bei den Behörden 460 Beschwerden im Jahr 2008, 1165 im Jahr 2009 und 1258 im Jahr 2010 ein. Im Vereinigten Königreich gab es 1318 Beschwerden im Zeitraum 2008-2010. Die tschechischen Behörden übermittelten Zahlen der tschechischen Vereinigung für Unternehmensschutz, die für den Zeitraum zwischen 2007 und 2010 von etwa 2000 Opfern verschiedener betrügerischer Machenschaften dieser Art ausgeht. In Ungarn erregte erst vor kurzem ein Adressbuchfirmenbetrug in großem Stil beachtliches Medieninteresse. Gleichzeitig scheint das Problem in einigen Mitgliedstaaten (z. B. Bulgarien, Zypern, Lettland und Rumänien) offenbar nicht zu existieren, zumindest gibt es keine Meldungen.

Auch seitens der Unternehmen wird das Problem als schwerwiegend eingeschätzt: Fast die Hälfte der Antworten im Rahmen der öffentlichen Konsultation stammte von Unternehmen, die von Machenschaften betrügerischer Adressbuchfirmen unmittelbar betroffen waren. KMU und Freiberufler sind besonders gefährdet, doch sind andere Arten von Unternehmen und Organisationen ebenfalls betroffen. Der finanzielle Schaden für einzelne Unternehmen lässt sich nur schwer feststellen; er dürfte aber zwischen 1000 und 5000 EUR pro Jahr für jedes Unternehmen liegen.

Viele kleine Unternehmen weisen zudem auf eine anhaltende psychologische Belästigung hin. Seit mehreren Jahren haben sie mit der Androhung rechtlicher Schritte im Ausland zu kämpfen, bei steigenden „Verwaltungsgebühren“ und permanenten Anrufen von Schuldeneintreibern, die von den Opfern fast schon als Bedrohung gewertet werden. Einige der Befragten waren in der Lage, spezifische Angaben zu machen, die das Ausmaß des Problems verdeutlichen.³³

3.2.3. Gesetzgebungs- und Durchsetzungsmaßnahmen gegen betrügerische Adressbuchfirmen

Die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung gilt auch für betrügerische Adressbuchfirmen, aber einige Durchsetzungsbehörden haben Zweifel daran, ob diese Praktiken Werbung sind, zumal faktisch kaum Waren abgesetzt oder Dienstleistungen erbracht werden und nur dem Anschein nach eine Geschäftsbeziehung besteht. Daher bleiben Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie problematisch. Gegen einige Praktiken wurde gerichtlich vorgegangen, offensichtlich mit unterschiedlichen Ergebnissen. In Dänemark und Österreich sind diese Praktiken dank der wirksamen Zusammenarbeit zwischen Unternehmensorganisationen und der Polizei sowie der ständigen Rechtsprechung der Gerichte auf nationaler Ebene nahezu verschwunden, allerdings stellen grenzübergreifende Praktiken weiterhin ein Problem dar. Die Behörden in Belgien, Frankreich und Spanien haben ebenfalls Maßnahmen zur Durchsetzung der Vorschriften ergriffen, doch auch hier hauptsächlich auf nationaler Ebene.

³² Insbesondere Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei und Vereinigtes Königreich.

³³ Beispielsweise gingen beim dänischen Unternehmensverband zu einer bestimmten Zeit 200 Anrufe pro Monat zu diesem Problem ein. Eine spanische Selbstregulierungsstelle für Werbung erhielt 902 Beschwerden in den letzten fünf Jahren. Den belgischen Behörden zufolge betreffen mehr als 9 % aller Beschwerden (von Verbrauchern und Unternehmen) betrügerische Adressbuchfirmen.

Österreich³⁴ (2000) und Belgien³⁵ (2011) haben gezielte nationale Rechtsvorschriften gegen Praktiken betrügerischer Adressbuchfirmen eingeführt. Österreich konnte das Problem auf nationaler Ebene erheblich eindämmen, aber die österreichischen Unternehmen sind weiterhin irreführenden Vermarktungspraktiken mit Ursprung aus anderen Mitgliedstaaten ausgesetzt. In den Niederlanden wurde für Opfer betrügerischer Vermarktungspraktiken eine Rechtsberatungsstelle eingerichtet.

3.3. Allgemeines Echo der Konsultation

Legislative Maßnahmen werden von den Interessenvertretern weitestgehend befürwortet. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation wurde **für kleine Unternehmen und Freiberufler nachdrücklich ein besserer Schutz** vor irreführenden Vermarktungspraktiken gefordert.³⁶ Zudem herrscht praktisch Einigkeit darüber, dass ein Verfahren der Zusammenarbeit für grenzüberschreitende Fälle irreführender Werbung entwickelt werden muss, da nach Ansicht der meisten Befragten die bestehenden Durchsetzungsverfahren nicht wirksam sind.

Dies war die auch wiederholte Botschaft von kleinen Unternehmen, Handelskammern und Behörden.³⁷ Ähnlich stark fiel die Unterstützung für ein EU-weites Instrument für den Schutz von Unternehmen vor den schädlichsten irreführenden Vermarktungspraktiken aus.³⁸

Die Konsultation zeigt auch, dass bislang fast keine Mitgliedstaaten grenzüberschreitende Maßnahmen gegen irreführende Werbung getroffen haben. Nach Auffassung mehrerer Mitgliedstaaten ist dies auf eine fehlende geregelte Zusammenarbeit und die Schwäche der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung zurückzuführen, die lediglich allgemeine Bestimmungen für die Beurteilung der Frage enthält, ob eine Werbung irreführend ist.³⁹

4. BEWERTUNG DER KOMMISSION

Die Kommission hat die Fragen in Bezug auf die Vermarktungspraktiken auf der Grundlage der öffentlichen Konsultation, der Informationen aus den Mitgliedstaaten und mehrerer Beschwerden eingehend untersucht und ist zu folgenden Schlussfolgerungen gelangt:

- Die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung⁴⁰ und die bestehenden Systeme der freiwilligen Kontrolle gemäß Artikel 6 der Richtlinie scheinen einen recht stabilen Rechtsrahmen für einen beträchtlichen Teil der Werbung zwischen Unternehmen abzugeben. In mehreren Mitgliedstaaten haben Unternehmen

³⁴ Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), § 28a.

³⁵ Artikel 95 bis 99 des belgischen Gesetzes vom 23. Juni 2011 über Geschäftspraktiken und den Schutz der Verbraucher. Kapitel 4 Abschnitt 2 ist unlauteren Marktpraktiken in Bezug auf andere Personen als Verbraucher gewidmet.

³⁶ 79 % der Teilnehmer sprachen sich für einen stärkeren Schutz kleiner Unternehmen aus, insbesondere im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr.

³⁷ 85 % der Teilnehmer befürworteten die Einführung eines Verfahrens der Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Fällen.

³⁸ 84 % der Teilnehmer unterstützen EU-weite Rechtsvorschriften gegen die schädlichsten Geschäftspraktiken für Unternehmen.

³⁹ Die Schwäche materiellrechtlicher Bestimmungen betrifft vor allem die in Artikel 3 der Richtlinie dargelegten Kriterien für die Beurteilung der Frage, ob eine Werbung irreführend ist.

⁴⁰ Breit gefasste Definition von Werbung (Artikel 2a), irreführender Werbung (Artikel 2b) und Kriterien für die Beurteilung der Frage, ob eine Werbung irreführend ist (Artikel 3).

Verhaltenskodizes zur freiwilligen Selbstkontrolle und Standards für Werbung eingeführt, die zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für einen lauterer Wettbewerb beitragen, indem gute Unternehmenspraktiken definiert und alternative Möglichkeiten der Streitbeilegung angeboten werden.

- Das Weiterbestehen bestimmter in großem Maßstab angewendeter irreführender Praktiken belegt jedoch, dass die vorhandene Kombination von EU-weiten Vorschriften und Selbstregulierung gestärkt werden muss, damit gegen bestimmte klar erkennbare betrügerische Machenschaften vorgegangen werden kann. Kleine Unternehmen sind am stärksten von solchen Praktiken betroffen, da sie ähnlich stark gefährdet sind wie Verbraucher. Zugleich wird im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen unabhängig von der Unternehmensgröße das gleiche Maß an Sorgfalt erwartet.
- Darüber hinaus sollte besonderes Augenmerk auf die Auslegung der Vorschriften über vergleichende Werbung gelegt werden; zu diesem Bereich gibt es mittlerweile eine maßgebliche Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union.

4.1. Vermarktungspraktiken, die legislativer Maßnahmen auf EU-Ebene bedürfen

Der Umfang und das Fortbestehen bestimmter eindeutig irreführender Vermarktungspraktiken sowohl im grenzübergreifenden als auch im nationalen Kontext sowie der daraus resultierende finanzielle Schaden müssen gezielter und wirksamer auf EU-Ebene angegangen werden.

In erster Linie ist die **Definition von Werbung in der aktuellen Richtlinie nicht klar genug**, um den derzeitigen irreführenden Vermarktungspraktiken Einhalt zu gebieten und künftigen Entwicklungen Rechnung tragen zu können. Die Richtlinie definiert Werbung grob als jede Äußerung mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern, doch mangelt es dieser Definition an Genauigkeit in Bezug auf Vermarktungspraktiken, die als Rechnungen oder obligatorische Zahlungen getarnt sind. Folglich haben die betroffenen Gewerbetreibenden sowie die nationalen Durchsetzungsbehörden manchmal Schwierigkeiten, derartige Praktiken als „Werbung“ im Sinne der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung zu erkennen, und wenden die Richtlinie deshalb nicht ordnungsgemäß als Rechtsgrundlage für Maßnahmen an.

Außerdem bietet der **Test zur Feststellung, ob eine Praxis irreführend ist, keine ausreichende Rechtssicherheit** zur Bekämpfung dieser eindeutig irreführenden Praktiken⁴¹, da er breit angelegt und allgemein ist und unterschiedliche Auslegungen und Einzelfallprüfungen zulässt. Ein zusätzliches spezifisches Verbot schädlicher Vermarktungspraktiken wie z. B. der Verschleierung des kommerziellen Zwecks einer Äußerung durch Aufnahme in eine „schwarzen Liste“ würde Rechtssicherheit und Schutz stärken, ohne unverhältnismäßig in die Vertragsfreiheit im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen einzugreifen.

In der geltenden Richtlinie ist **kein Verfahren der grenzübergreifenden Zusammenarbeit**⁴² vorgesehen, weswegen den nationalen Behörden die formelle Grundlage fehlt, ihre Partnerbehörden in anderen Mitgliedstaaten um Durchsetzungsmaßnahmen zu ersuchen.

⁴¹ Artikel 2 Buchstabe b und Artikel 3 der Richtlinie 2006/114/EG.

⁴² Wie beispielsweise die in der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz festgelegten Verpflichtungen im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe.

Ebenso wenig wurden bislang Instrumente für den Informationsaustausch über Vermarktungspraktiken mit Auswirkungen auf Unternehmen in Europa geschaffen.

Zudem **verfügen die nationalen Behörden** in einigen Mitgliedstaaten⁴³ **nicht über Durchsetzungsbefugnisse, um solche Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen abzustellen.** In Fällen grenzüberschreitender irreführender Praktiken müssen die Opfer folglich kostspielige zivilrechtliche Verfahren vor ausländischen Gerichten anstrengen. Obwohl irreführende Vermarktungspraktiken in großem Maßstab angewendet werden und erheblichen finanziellen Schaden verursachen, besteht die einzige behördliche Reaktion in strafrechtlichen Ermittlungen wegen Betrugs, die nur unzureichende Ergebnisse zu erzielen scheinen. Oftmals lässt sich nur schwer beweisen, dass irreführende Praktiken Betrug im strafrechtlichen Sinne darstellen, da möglicherweise dem Anschein nach eine Gegenleistung erbracht wird.

Die nationalen Behörden verfügen über **kein System der gegenseitigen Zusammenarbeit und sind nicht in der Lage, ihre Partnerbehörden in anderen Mitgliedstaaten um Durchsetzungsmaßnahmen zu ersuchen,** wenn irreführende Vermarktungspraktiken die kollektiven wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen gefährden. Ziel ist nicht, sich in Handelsstreitigkeiten einzumischen und Rechte einzelner Unternehmen durchzusetzen, sondern in Fällen gravierenden Marktversagens einzuschreiten, in denen weit verbreitete Praktiken den europäischen Unternehmen Schaden zufügen.

4.2. Vergleichende Werbung

Obwohl vergleichende Werbung die Gefahr einer Täuschung in Bezug auf die verglichenen Produkte und ihre Preise birgt, kann diese Art der Werbung auch Markttransparenz und Wettbewerb fördern. Seit Inkrafttreten der Richtlinie über vergleichende Werbung gibt es eine umfangreiche Rechtsprechung zur vergleichenden Werbung.⁴⁴

Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung beabsichtigt die Kommission, die Definition des Begriffs der vergleichenden Werbung und seine Beziehung zu bestimmten geistigen Eigentumsrechten der Mitbewerber zu überprüfen. Bereiche mit etwaigem weiterem Klarstellungsbedarf betreffen die Verwendung einer Marke eines Mitbewerbers in vergleichender Werbung, den Vergleich von Erzeugnissen mit Ursprungsbezeichnung mit denen ohne eine solche Bezeichnung sowie die Bedingungen, unter denen Werbung rechtmäßig auf dem Vergleich von Preisen ausschließlich bestimmter Produktgruppen basieren kann.

5. WEITERE SCHRITTE

Die von der Kommission vorgenommene Bewertung der Probleme im Zusammenhang mit der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung zeigt, dass **legislative Maßnahmen erforderlich sind,** da der derzeitige Rechtsrahmen in Bezug auf die materiellrechtlichen Vorschriften und die Durchsetzung (Verfahrensordnung) mehrere Mängel aufweist. Die Kommission beabsichtigt daher, einen Vorschlag zur Stärkung des Schutzes von Unternehmen vor grenzüberschreitenden irreführenden Vermarktungspraktiken

⁴³ Beispielsweise Tschechische Republik, Irland, Niederlande und Polen.

⁴⁴ C-112/99 Toshiba Europe, C-44/01 Pippig Augenoptik, C-356/04 Lidl Belgium, C-59/05 Siemens AG, C-381/05 De Landtsheer Emmanuel, C-533/06 O2 Holdings, C-487/07 L'Oréal SA und C-159/09 Lidl.

vorzulegen. Dieser Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung soll durch eine kommende Initiative zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken zwischen Unternehmen in der Einzelhandelskette ergänzt werden.

Die Überarbeitung der Richtlinie ist **auf spezifische problematische Bereiche gerichtet**. Sie wird das Zusammenwirken der Richtlinie mit der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken klarstellen. Ein weiterer Schwerpunkt wird die Verbesserung der Effizienz grenzüberschreitender Durchsetzung einschließlich der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie die Stärkung der wichtigsten materiellrechtlichen Bestimmungen sein. Durch die Richtlinie wird den Bedürfnissen der Unternehmen Rechnung getragen und zugleich unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden.⁴⁵ Zudem wird die Kommission die Durchsetzung verstärken und mit sofortiger Wirkung eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe nationaler Durchsetzungsbehörden einsetzen.

5.1. Verstärkte Durchsetzung der bestehenden Vorschriften als unmittelbare Maßnahme

Unbeschadet der Einschränkungen des derzeitigen Rechtsrahmens für irreführende Vermarktungspraktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen setzt sich die Kommission für eine bessere Durchsetzung auf der Grundlage der **bestehenden Bestimmungen** ein.

In einem ersten Schritt wird die Kommission parallel zu ihrer legislativen Arbeit die **Durchsetzung** der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung **verstärken**. Zu diesem Zweck wird sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten untersuchen, welche Maßnahmen im Rahmen der bestehenden Bestimmungen ergriffen werden können, um die Situation der Unternehmen schon vor Inkrafttreten eines neuen Vorschlags zu verbessern.

Zur Erleichterung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten wird die Kommission in den nächsten Monaten eine **Ad-hoc-Arbeitsgruppe nationaler Durchsetzungsbehörden** und anderer wichtiger Behörden einrichten, um den Informationsaustausch über in großem Maßstab angewendete irreführende Vermarktungspraktiken und die weitere Koordinierung der Durchsetzungsaktivitäten zu fördern.

Die Europäische Kommission wird

- zur verstärkten Durchsetzung der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung und zwecks Informationsaustauschs mit sofortiger Wirkung ein Ad-hoc-Netz von Behörden einrichten.

5.2. Vorlage eines Legislativvorschlags

5.2.1. Neue materiellrechtliche Vorschriften über irreführende Vermarktungspraktiken

Neben besserer Durchsetzung und Zusammenarbeit benötigen die Unternehmen eindeutig auch zusätzliche materiellrechtliche Vorschriften zur Klärung der Rechtslage und zur

⁴⁵ Die vorgesehenen Maßnahmen unterliegen einer umfassenden Folgenabschätzung und den Vorschriften des von der Kommission vorgeschlagenen Finanzrahmens.

Bekämpfung der schädlichsten irreführenden Vermarktungspraktiken, von denen sie europaweit betroffen sind.

Insbesondere bedarf es einer Klarstellung des Anwendungsbereichs der Richtlinie, so dass sämtliche Arten irreführender Vermarktungspraktiken durch eine allgemeine Klausel eindeutig erfasst und verboten werden.

Die Einführung einer neuen **Definition der irreführenden Vermarktungspraktiken** wird den Anwendungsbereich der Richtlinie klarstellen und dem Schutz der Unternehmen mehr dienen, da sie besser auf Fälle Anwendung findet, in denen eine Vermarktungspraxis nicht leicht als typische Werbung zu erkennen ist. Dies wird Klarheit und Rechtssicherheit schaffen. Einige spezifische Werbepraktiken wie Umweltangaben⁴⁶ könnten angesichts der in diesem Bereich mitgeteilten Praktiken ebenfalls zusätzliche eindeutige Definitionen erfordern⁴⁷.

Die Kommission plant zudem die Verstärkung des Schutzes, den die allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie bieten, durch die Einführung eines zusätzlichen Schutzes in Form einer **schwarzen Liste verbotener irreführender Vermarktungspraktiken**, was auch der Durchsetzungspraxis zugute kommt. Folglich würden sich die künftigen Rechtsinstrumente auf ein zweistufiges Verbotssystem stützen: eine allgemeine Verbotsklausel zu sämtlichen irreführenden Vermarktungspraktiken und eine spezifische schwarze Liste der schädlichsten Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen.

Insbesondere würden durch eine solche schwarze Liste irreführende Vermarktungspraktiken wie die Verschleierung des kommerziellen Zwecks einer Mitteilung und der Identität des Gewerbetreibenden oder die Unterschlagung wesentlicher Informationen über die Folgen der Antwort auf eine entsprechende Mitteilung von vorneherein verboten. Darüber hinaus sollte die Tarnung einer Werbemitteilung als Rechnung oder obligatorische Zahlung eindeutig verboten werden. Die Kommission wird auch Lösungen auf nationaler Ebene wie in Österreich und Belgien prüfen, wo spezifische Bestimmungen entweder eine Reihe von irreführenden Vermarktungspraktiken oder ausschließlich die Praktiken betrügerischer Adressbuchfirmen untersagen.

Sie beabsichtigt zu prüfen, ob **verschärfte Sanktionen** für Verstöße gegen nationale Vorschriften, die zur Umsetzung der Richtlinie erlassen wurden, möglich sind. Einem solchen neuen Vorschlag zufolge müssten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Sanktionen für irreführende Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.⁴⁸

Die Kommission plant überdies, die **Vorschriften über vergleichende Werbung klarer zu fassen**, insbesondere im Hinblick auf Preisvergleiche und die Beziehung zwischen vergleichender Werbung und geistigen Eigentumsrechten.

⁴⁶ Werbeaussagen, denen zufolge das Produkt vorteilhafter oder weniger schädlich für die Umwelt ist als die von Mitbewerbern angebotenen Produkte.

⁴⁷ Gleichzeitig beabsichtigt die Kommission, auf der Grundlage eines lebenszyklusorientierten Ansatzes und geeigneter Methoden bewährte Verfahren zu empfehlen, beispielsweise die künftigen einheitlichen europäischen Verfahren für die Berechnung des ökologischen Fußabdrucks von Produkten (PEF) und Organisationen (OEF).

⁴⁸ Vgl. Artikel 13 der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken.

Die Europäische Kommission will im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie

- ihren Anwendungsbereich durch Einführung einer klareren Definition der irreführenden Vermarktungspraktiken präzisieren;
- eine schwarze Liste der schädlichsten irreführenden Vermarktungspraktiken einführen;
- wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften einführen;
- auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestimmte Aspekte der vergleichenden Werbung klarstellen.

5.2.2. Neues Verfahren der Zusammenarbeit bei der Durchsetzung

Um die Probleme der unterschiedlichen nationalen Durchsetzungssysteme und der fehlenden Grundlage für eine effiziente grenzübergreifende Zusammenarbeit in der bestehenden Richtlinie anzugehen, beabsichtigt die Kommission, ein Verfahren der Zusammenarbeit in diesem Bereich einzuführen, das den Durchsetzungsbehörden bei nur minimalen Zusatzkosten eine effiziente Reaktion ermöglicht, wenn grenzüberschreitende Probleme systematisch zutage treten, das kollektive Interesse der Unternehmen in Europa beeinträchtigen und offenkundig gegen die Vorschriften für lauterer Handel und gute Geschäftspraktiken verstoßen.

Die Kommission will daher ein **Verfahren der Zusammenarbeit bei der Durchsetzung** vorschlagen, das dem Schutz der Unternehmen vor irreführenden Vermarktungspraktiken dient.

Um eine klare Grundlage für grenzübergreifende Durchsetzungsmaßnahmen zu schaffen, soll der Legislativvorschlag eine **ausdrückliche Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung** enthalten. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten aufgrund besonderer Vorschriften gehalten sein, **Behörden mit Durchsetzungsbefugnissen von Amts wegen** für die ordnungsgemäße und wirksame Durchführung der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung zu benennen. Demzufolge könnten die Mitgliedstaaten auch Zuständigkeiten bestehender Behörden im Bereich Verbraucherschutz oder Wettbewerb⁴⁹ erweitern und müssten nicht unbedingt neue Verwaltungsstellen einrichten. Eine Online-Anwendung für den Austausch von Anfragen würde eine schnelle, sichere und kostenwirksame Zusammenarbeit ohne viele zusätzliche Belastungen und Kosten für die Mitgliedstaaten gewährleisten. Das bestehende Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) würde sich hierfür eignen.

⁴⁹ Geprüft wird, ob die bestehenden Verfahren der Zusammenarbeit – wie der durch die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz eingeführte Mechanismus – auf einige Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen ausgeweitet oder ein neues eigenes Verfahren der Zusammenarbeit geschaffen werden können.

Schließlich strebt die Kommission auch eine Zusammenarbeit auf internationaler Ebene an, um sicherzustellen, dass die europäischen Unternehmen nicht ins Fadenkreuz irreführender Vermarktungspraktiken mit Ursprung außerhalb Europas geraten.⁵⁰

Die Europäische Kommission will im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie

- ein Verfahren der Zusammenarbeit bei der Durchsetzung (Netzwerk von Durchsetzungsbehörden) einrichten und dabei nationale Durchsetzungsbehörden, die für den Schutz von Unternehmen zuständig sind, zum Zwecke der Zusammenarbeit in Fällen von grenzüberschreitenden irreführenden Vermarktungspraktiken zusammenbringen;
- die Verpflichtung für Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Unterstützung einführen, wonach es ausdrücklich möglich sein soll, Durchsetzungsmaßnahmen in grenzüberschreitenden Fällen zu beantragen;
- Bestimmungen einführen, aufgrund derer Mitgliedstaaten eine für die Vermarktung zwischen Unternehmen zuständige Durchsetzungsbehörde zu benennen haben.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Kleine und mittlere Unternehmen schufen zwischen 2002 und 2010 85 % aller neuen Arbeitsplätze in der EU.⁵¹ Mit ihrem Potenzial, zu wachsen und neue Arbeitsplätze zu schaffen, besitzen sie genau das, was Europa in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit braucht. Um zu florieren und im Binnenmarkt zu expandieren, benötigen alle Unternehmen ein günstiges rechtliches Umfeld, das nicht nur ihre wirtschaftliche Freiheit, sondern auch Sicherheit im Geschäftsverkehr mit anderen Gewerbetreibenden gewährleistet. Insbesondere kleine Unternehmen bedürfen ebenso eines grundlegenden Schutzes vor irreführenden Vermarktungspraktiken.

Die Kommission will daher spezifische Änderungen der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung vorschlagen, um schädliche irreführende Vermarktungspraktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen – wie beispielsweise die Praktiken betrügerischer Adressbuchfirmen – abzustellen. Zu diesem Zweck wird die Kommission einen gezielten Legislativvorschlag vorlegen und verstärkte Maßnahmen ergreifen, um die ordnungsgemäße Durchsetzung der bestehenden Vorschriften sicherzustellen.

⁵⁰ Eine entsprechende Zusammenarbeit könnte beispielsweise im Rahmen des Internationalen Netzwerks für die Durchsetzung des Verbraucherschutzes (ICPEN) erfolgen.

⁵¹ „Do SMEs create more and better jobs?“; mit finanzieller Unterstützung der Kommission erstellte Studie von EIM Business and Policy Research über die Auswirkungen von KMU auf den Arbeitsmarkt der EU. Zoetemeer, November 2011.