

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über Verkaufsförderung im
Binnenmarkt

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
Verkaufsförderung im Binnenmarkt

KOM(2001) 546 endg.; Ratsdok. 12614/01

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 24. Oktober 2001 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 5. Oktober 2001 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 420/96 = AE-Nr. 961830.

MITTEILUNG DER KOMMISSION ÜBER VERKAUFSFÖRDERUNG IM BINNENMARKT

- 1 Zusammenfassung**
- 2 Geltungsbereich und Zielsetzung**
- 3 Notwendigkeit des Tätigwerdens der Gemeinschaft**
- 4 Zu behandelnde Fragen**
 - 4.1. Beschränkungen, die eine Harmonisierung erfordern**
 - 4.2. Beschränkungen, die durch weniger restriktive Maßnahmen ersetzt werden müssen**
 - 4.3. Beschränkungen, die die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung erfordern**

VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES ÜBER VERKAUFSFÖRDERUNG IM BINNENMARKT

Begründung

- 1 Wahl des Rechtsinstruments**
- 2 Erläuterung der einzelnen Artikel**

Text des Vorschlags

MITTEILUNG DER KOMMISSION ÜBER VERKAUFSFÖRDERUNG IM BINNENMARKT

1. ZUSAMMENFASSUNG

Die Verkaufsförderung ist ein Schlüsselinstrument bei der Vermarktung von Waren und Dienstleistungen. Sie kann auf unterschiedliche Art erfolgen: mittels Zugaben, unentgeltlichen Zuwendungen, Preisausschreiben und Gewinnspielen. Dabei handelt es sich um äußerst vielseitige Instrumente, die sich flexibel an die jeweiligen Zwecke anpassen lassen: Erschließung neuer Märkte mit Hilfe innovativer Produkte, Kundenbindung, kurzfristige Absatzförderung, rasche Reaktion auf rückläufige Verkaufszahlen, effiziente Bewirtschaftung von Lagerbeständen.

Auf Konzipierung, Durchführung und Bekanntmachung (kommerzielle Kommunikation) von Verkaufsförderaktionen entfielen im letzten Jahr weit über eine Million Arbeitsplätze in der Europäischen Union. Schätzungen zufolge wurden in neun Mitgliedstaaten insgesamt über 40 Mrd. Euro investiert.

Die Verkaufsförderung ist eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung des grenzübergreifenden Handels mit Waren und Dienstleistungen im Binnenmarkt. Dies gilt vor allem für kleine innovative Unternehmen, die bestrebt sind, wirtschaftlich tragfähige Marktnischen zu erschließen. Diese Unternehmen sind der Schlüssel zu Dienstleistungsinnovationen und nachhaltigem Wachstum; die beiden Aspekte finden sich ausdrücklich in der Zielsetzung des Europäischen Rates von Lissabon wieder, wonach die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden soll. Die Europäische Union braucht daher dringend einen Rechtsrahmen für die effiziente grenzübergreifende Nutzung und kommerzielle Kommunikation verkaufsfördernder Maßnahmen.

Im Jahr 1996 belegte eine groß angelegte Erhebung, dass grenzübergreifende Verkaufsförderung sehr selten war. Dies wurde auf die Rechtsunsicherheit und die großen Unterschiede zwischen den einschlägigen nationalen Vorschriften zurückgeführt, die sich zudem häufig nicht mehr zeitgemäß und novellierungsbedürftig erwiesen. Unternehmen, die diese ausgesprochen wirksamen Marketinginstrumente grenzübergreifend einsetzen wollten, waren mit Rechtsunsicherheit und juristischen Risiken konfrontiert.

In ihrer Folgemitteilung aus dem Jahre 1998 stufte die Kommission die Verkaufsförderung als vorrangigen Bestandteil ihrer Strategiepolicies auf dem Gebiet der kommerziellen Kommunikation ein. Zweieinhalb Jahre analysierte eine Expertengruppe die Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten; auf dieser Grundlage wurden die Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften herausgearbeitet. Gestützt auf diese Arbeiten und geleitet von dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit machte die Kommission zum einen die Bereiche aus, in denen die gegenseitige Anerkennung zum Tragen kommen könnte, und zum anderen die Bereiche, in denen eine gezielte Harmonisierung erforderlich ist.

Wie die Kommission in ihrer kürzlich verabschiedeten Dienstleistungsstrategie ankündigte, legt sie jetzt einen Verordnungsvorschlag vor, der auf die Beseitigung der ermittelten Hemmnisse im Binnenmarkt ausgerichtet ist. Die Verordnung schafft ein eindeutiges, modernes, verlässliches Rechtsumfeld, das die grenzübergreifende Wirtschaftstätigkeit und die kommerzielle Kommunikation verkaufsfördernder Maßnahmen erleichtern wird. Sie stellt

auf die Bereiche ab, in denen eine Harmonisierung erforderlich ist; gleichzeitig enthält sie Regelungen zur Aktualisierung nationaler Vorschriften, die den Verbraucherschutz, den Jugendschutz und den Schutz der öffentlichen Gesundheit verbessern sollen.

Die Kommission legt den Verordnungsvorschlag zeitgleich mit einem Grünbuch zum Verbraucherschutz vor. Die beiden Vorschläge ergänzen sich in gewisser Hinsicht: Die Verordnung ist eine Maßnahme, die auf den Bereich der Verkaufsförderung zielt und die die Interessen der Allgemeinheit, wozu auch der Verbraucherschutz zählt, umfassend schützt. Die Verordnung würde parallel zu den Vorschlägen bestehen, die sich möglicherweise aus dem Konsultationsprozess ergeben, der mit dem Grünbuch in Gang gesetzt wird.

Dieser Ansatz steht im Einklang mit dem Bestreben der Kommission, die Qualität der Rechtsvorschriften zu verbessern. Mit der vorgeschlagenen Verordnung sollen in der ganzen Europäischen Union unmittelbar und einheitlich anwendbare Vorschriften eingeführt werden; sie soll ferner die Unsicherheiten beseitigen, die sich aus von Land zu Land unterschiedlicher Auslegung und Umsetzung von Vorschriften ergeben.

Der Vorschlag wird dem Bedürfnis nach Transparenz im Handel und in der Kommunikation mit potenziellen Kunden gerecht. Dies wird Anreize schaffen für bessere Information und bessere Möglichkeiten zur grenzübergreifenden Beilegung von Streitigkeiten.

2. GELTUNGSBEREICH UND ZIELSETZUNG

Die Verkaufsförderung wird in allen Wirtschaftszweigen zur Vermarktung von Waren und Dienstleistungen genutzt¹. Sie ist wie alle anderen Formen der kommerziellen Kommunikation² eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung des grenzübergreifenden Handels von Gütern und Dienstleistungen. Wenn ein Unternehmen nicht wirksam über nationale Grenzen hinweg kommunizieren und die Aufmerksamkeit von Verbrauchern auf seine Waren oder Dienstleistungen lenken kann, gelingt es ihm nicht, die Vorteile des Binnenmarktes zu nutzen. Ohne grenzübergreifende kommerzielle Kommunikation beschränken sich darüber hinaus die Einkaufsmöglichkeiten der Verbraucher auf das Angebot nationaler Markttakteure; sie können also nicht vom größeren Angebot und dem verstärkten Wettbewerb im Binnenmarkt profitieren. Auch der freie Warenverkehr wird von solchen Verkaufsförderungen profitieren.

Man unterscheidet acht Formen der Verkaufsförderung: (i) einfache Preisnachlässe; (ii) Mengenrabatte; (iii) Gutscheine; (iv) unentgeltliche Zuwendungen, d. h. Zuwendungen, die unabhängig vom Kauf angeboten werden; (v) Zugaben, d. h. Angebote, die keine Rabatte sind und die ein Verbraucher erhält, wenn er die beworbene Ware oder Dienstleistung bestellt oder gekauft hat; (vi) Preisausschreiben, die Fragen an die Verbraucher beinhalten, deren Beantwortung bestimmte Kenntnisse/Fertigkeiten erfordert; (vii) Gewinnspiele, bei denen der Gewinner durch Zufall ermittelt wird und die Teilnahme keine Zahlung erfordert; (viii) Gewinnspiele, bei denen der Gewinner durch Zufall ermittelt wird und die Teilnahme weder Zahlung noch Kauf erfordert.

Der Umfang der Verkaufsförderung auf Gemeinschaftsebene lässt sich nur schwer beziffern, da sie in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen üblich ist und die Aktionen sowohl von den betreffenden Unternehmen selbst als auch von unabhängigen Agenturen konzipiert und durchgeführt werden. Aus einer kürzlich in neun Mitgliedstaaten³ durchgeführten Erhebung geht indessen hervor, dass im Jahr 2000 in diesen Ländern eine Million Menschen beruflich mit der Konzeption und der Durchführung von verkaufsfördernden Maßnahmen befasst war und dass dafür insgesamt gut 40 Mrd. Euro aufgewendet wurden.

Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates von Lissabon, der die Bedeutung von Dienstleistungen für Wachstum und Beschäftigung hervorhob, soll dieser Vorschlag die Nutzung einer zentralen Form der kommerziellen Kommunikation im Binnenmarkt erleichtern.

Verkaufsfördernde Maßnahmen sind in den Mitgliedstaaten rechtlich unterschiedlich geregelt, besonders im Hinblick auf den Verbraucherschutz und den Schutz gegen unlauteren Wettbewerb. Diese rechtlichen Unterschiede schränken die Nutzung und die Bekanntmachung verkaufsfördernder Maßnahmen über Grenzen im Binnenmarkt hinweg ein. Um die Auswirkungen derartiger Einschränkungen und den Bedarf an Korrekturmaßnahmen zu erfassen, hat die Kommission einen strategischen Rahmen für die Entwicklung eines Binnenmarktes für kommerzielle Kommunikation abgesteckt. Dieser Verordnungsvorschlag resultiert aus der Anwendung dieser Strategie auf das Gebiet der Verkaufsförderung.

Die Kommission hatte erstmalig in ihrem Grünbuch⁴ aus dem Jahr 1996 die Notwendigkeit politischen Handelns im Bereich kommerzielle Kommunikation zur Diskussion gestellt und mit nachdrücklicher Unterstützung durch das Europäische Parlament⁵ dieser Politik in ihrer Folge mitteilung aus dem Jahr 1998⁶ Gestalt verliehen.

Zunächst befragte die Kommission die Betroffenen⁷ eingehend, um Bereiche zu ermitteln, die vorrangig behandelt werden sollten. Diese sind in der Folgemitteilung aus dem Jahr 1998 aufgeführt. Aufgrund dieser Mitteilung wurde auch eine Expertengruppe mit Vertretern der Mitgliedstaaten eingesetzt, die sich mit den Hindernissen im Binnenmarkt beschäftigen und prüfen sollte, wo die gegenseitige Anerkennung das adäquate Mittel sein könnte. In den Reaktionen auf das Grünbuch wurde am häufigsten vorgeschlagen, die Expertengruppe solle sich dringend mit der Anwendung der nationalen Wettbewerbs- und Verbraucherschutzvorschriften auf die grenzübergreifende Bekanntmachung verkaufsfördernder Maßnahmen befassen.

Darüber hinaus gaben Kommission und Rat bei der Annahme des Gemeinsamen Standpunkts zur E-Commerce-Richtlinie⁸ eine gemeinsame Erklärung ab; darin sprachen sie sich für weitere Querschnittsmaßnahmen (Online- und Offline-Dienste im Bereich der kommerziellen Kommunikation) aus. Diese sollten rasch vorgeschlagen werden, da der Schutz gegen unlauteren Wettbewerb und der Verbraucherschutz bei der grenzübergreifenden Bekanntmachung verkaufsfördernder Maßnahmen verbessert werden müsse⁹.

Die Kommission entschloss sich daher, die Expertengruppe mit Beschränkungen zu befassen, die bei der grenzübergreifenden Bekanntmachung verkaufsfördernder Maßnahmen im Binnenmarkt festgestellt wurden. In der Zwischenzeit musste sich die Kommission auch mit einigen Vertragsverletzungsbeschwerden in diesem Bereich beschäftigen; dies zeigt, dass Hindernisse im Binnenmarkt fortbestehen und die Gemeinschaft tätig werden muss, um sie zu beseitigen. Das Thema Verkaufsförderung wurde in der Expertengruppe zweieinhalb Jahre lang erörtert¹⁰. Drei Stellungnahmen der Gruppe wurden verabschiedet und von der Kommission veröffentlicht (siehe abschließender Bericht der Expertengruppe, Abschnitt 2)¹¹.

Der von der Kommission im Jahr 1998 gewählte und auf die Verkaufsförderung übertragene Ansatz sollte sicherstellen, dass sich das gemeinschaftliche Vorgehen auf ausgewiesene Problembereiche konzentriert. Ausführliche Information, gründliche Erörterung¹², Transparenz (durch Anwendung einer anerkannten Methodik¹³) und folglich Zielgerichtetheit sollten die Grundlage für dieses Vorgehen sein. Als Ergebnis wurden rationelle, gezielte und rasch umsetzbare Maßnahmen erwartet, gestützt auf eine Mischung aus Harmonisierung und gegenseitiger Anerkennung. Dieser Verordnungsvorschlag ist das erste Ergebnis dieser Politik.

3. NOTWENDIGKEIT DES TÄTIGWERDENS DER GEMEINSCHAFT

Ganz abgesehen von der politischen Aufforderung des Europäischen Parlaments und des Rates an die Kommission, ihre erklärte Politik auf diesem Gebiet umzusetzen, zeigten die Arbeiten der Expertengruppe sehr deutlich, dass dem Binnenmarkt Rahmenvorschriften für die Verkaufsförderung fehlen. Sie veranschaulichten das Ausmaß der Unterschiede zwischen den Vorschriften in den Mitgliedstaaten¹⁴. Die drei Stellungnahmen der Expertengruppe zeigen, dass die Meinungen von Experten in verschiedenen Gruppen von Mitgliedstaaten auseinandergehen; nicht nur in der Frage, wie die Beschränkungen des grenzübergreifenden Handels beseitigt werden können, die sich aus den unterschiedlichen Vorschriften für die kommerzielle Kommunikation verkaufsfördernder Maßnahmen ergeben, sondern auch in der Frage, ob dies überhaupt versucht werden sollte.

Die Analyse der Übersichten über die Rechtsvorschriften, die die Expertengruppe zusammengestellt hatten, ergab, dass die Unterschiede zwischen den nationalen Vorschriften und ihr Einfluss auf den Binnenmarkt weit größer sind, als die Kommission ursprünglich

angenommen hatte: Relativ wenige Vorschriften sind der Auslöser für viele Binnenmarkthindernisse, die ein breites Spektrum von Wirtschaftsbereichen beeinträchtigen.

Eine Vielzahl von Dienstleistungen ist betroffen

Die divergierenden Vorschriften für die Verkaufsförderung beeinträchtigen ein breites Spektrum von Wirtschaftsbereichen und nicht nur die Branchen, die sich mit Konzeption und Kommunikation befassen.

Nicht nur, dass Werbeagenturen daran gehindert werden, ihre Dienstleistungen auf Märkte zu exportieren, die Beschränkungen unterworfen sind, auch die verschiedenen Medien (Radio und Presse), die solche Leistungen erbringen, laufen Gefahr, mit derartigen Beschränkungen zu kollidieren, sobald sie die Grenzen überqueren. Die grenzübergreifenden Medienplanungs- und Verkaufsdienste werden ebenfalls eingeschränkt. Darüber hinaus könnten sich grenzübergreifende Direktmarketingkampagnen, die auf beschränkt zugängliche Märkte ausgerichtet sind, als völlig unwirtschaftlich erweisen. Die Verbreitung bestimmter Einzelhandelsdienstleistungen in den Mitgliedstaaten könnte verhindert werden (z. B. „Discounter“): Die Handelsbeziehungen zwischen Einzelhändlern und Herstellern werden durch die unterschiedlichen Vorschriften völlig verändert, da sich die Verträge zwischen Herstellern und Wiederverkäufern häufig auf die Nutzung der Verkaufsförderung konzentrieren. Unternehmen, die aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit eine ausgereifte Kundenbindungspolitik entwickelt haben (z. B. mittels Treuekartensystemen), müssen ihr Geschäftsmodell völlig ändern, wenn sie in einen Markt einsteigen wollen, in dem Verkaufsförderungsvorschriften derartige Systeme verbieten.

Noch immer besteht eine Vielzahl von Hindernissen im Binnenmarkt

Die Hindernisse wirken sich auf unterschiedliche Art aus. Ihre Existenz wurde durch eine Reihe von Beschwerden belegt, in denen die Betroffenen die Kommission ersuchten, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten.

Niederlassungsfreiheit: Voneinander abweichende Vorschriften zur Verkaufsförderung schränken einzelne Geschäftsmodelle ein, die darauf beruhen, dass ein Unternehmen in allen Mitgliedstaaten eine Niederlassung einrichtet. Beispielsweise werden Einzelhändler, die sich in einem anderen Mitgliedstaat etablieren wollen und deren Marketingstrategie auf Treuekarten basiert, durch Gesetze behindert, die Zugaben verbieten oder deren Wert begrenzen. Ebenso werden mittelständische Hersteller, die attraktive Zugaben anbieten, um mit ihren innovativen Produkten in einen Markt einzusteigen, am Markteinstieg gehindert, wenn ein Mitgliedstaat derartige Verkaufsfördermaßnahmen verbietet.

Einfuhrbeschränkungen bei Dienstleistungen: Nationale Behörden tendieren augenscheinlich dazu, ihre Rechtsvorschriften auf die gesamte kommerzielle Kommunikation verkaufsfördernder Maßnahmen auf ihrem Staatsgebiet anzuwenden, und zwar unabhängig davon, ob sie von inländischen Unternehmen stammt oder von ausländischen Unternehmen, die aber in der EU ansässig sind. So erscheint es Direktanbietern, die auf die Verkaufsförderung setzen, aufgrund der Beschränkungen bei Zugaben unmöglich, in bestimmte europäische Märkte einzusteigen.

Ausfuhrbeschränkungen bei Dienstleistungen: Bestimmte Vorschriften für die Verkaufsförderung halten Unternehmen in den betreffenden Mitgliedstaaten davon ab, den Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten interessante Verkaufsförderaktionen anzubieten zu machen. Beispielsweise können Unternehmen in einem Land, das Angebote vom Typ „zwei

zum Preis von einem“ verbietet, nicht gleichberechtigt in einem benachbarten Mitgliedstaat am Wettbewerb teilnehmen, in dem derartige Rabatte zulässig sind.

Wettbewerbsverzerrungen: Bestimmte generelle Verbote einzelner Mittel der Verkaufsförderung können zu beträchtlichen Wettbewerbsverzerrungen führen. So hindert der Umstand, dass Zugaben in einigen Mitgliedstaaten verboten und in anderen zulässig sind, bestimmte Unternehmen besonders im Direktmarketingbereich daran, in diese Märkte einzusteigen, was sich in erheblichem Maße auf die Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen auswirkt, die sich in diesem Bereich betätigen.

Freier Warenverkehr: Beschränkungen betreffend die Nutzung und kommerzielle Kommunikation von Verkaufsförderungen können auch zu Einschränkungen des Binnenmarkts für Waren führen, die mit dieser Art von Marketing verbunden sind. Besonders bedeutsam ist dies für kleine Unternehmen, die den Markteintritt in anderen Mitgliedstaaten anstreben und dabei auf Verkaufsförderungen angewiesen sind, um gegen gut eingeführte und bekannte Marken und Besitzstände bestehen zu können.

Komplexität bestimmter Vorschriften: Diese führt zu Rechtsunsicherheit, die ernste Folgen für Unternehmen und Verbraucher hat, wenn sie kommerzielle Kommunikation zu Verkaufsförderaktionen aus anderen Mitgliedstaaten anbieten oder empfangen. Das Ausmaß dieser Rechtsunsicherheit und ihre Auswirkungen auf ausländische Akteure werden noch durch die Tatsache verstärkt, dass viele nationale Vorschriften auf sehr allgemeinen Konzepten beruhen, die zwar über die Jahre durch die nationale Rechtsprechung verfeinert wurden, aber in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden. Beispiel: Wie soll ein belgisches Unternehmen, das beim Handel in Italien dem italienischen Recht unterliegt, ermitteln können, ob sein Gutscheinangebot einen „Kaufanreiz“ bietet? Wie sollte ein französisches Unternehmen, das in Deutschland eine unentgeltliche Zuwendung macht, falls es deutschem Recht unterliegt entscheiden, ob seine Präsentation als „übertriebenes“ Anlocken von Kunden aufgefasst werden könnte?

Beilegung von Streitigkeiten: Diese Problematik darf nicht außer Acht gelassen werden, da die Expertengruppe die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung mehrheitlich von der Existenz eines hinreichend entwickelten Systems zur Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten abhängig gemacht hat. Eine Umfrage der Kommissionsdienststellen ergab, dass die einzigen bisher in der EU anzutreffenden Mechanismen zur Schlichtung grenzübergreifender Streitigkeiten im Wesentlichen durch Selbstregulierung zustande gekommen sind. Viele Experten berichteten, dass die nationalen Gerichte nicht einmal festhalten, ob es sich in den einzelnen Fällen um eine grenzübergreifende oder lediglich um eine nationale Angelegenheit handelt.

Der bisherige, fragmentierte Rechtsrahmen in diesem Bereich erzeugt beträchtliche Rechtsunsicherheit und bremst die Kommunikation und den Handel der EU-Wirtschaft über die Binnengrenzen hinweg in erheblichem Maße. Hier könnte durchaus die Erklärung dafür liegen, dass die grenzübergreifende Verbrauchernachfrage in der Europäischen Union nach wie vor marginal ist.

Besondere Auswirkungen dieser Hemmnisse auf mittelständische Unternehmen: Bestimmte Rechtsvorschriften, z. B. das Verbot bestimmter Formen der Verkaufsförderung, haben erhebliche Auswirkungen auf mittelständische Unternehmen. Derartige Verbote führen entweder dazu, dass alle Auftraggeber (*promoter*) (a) sich auf andere Formen der Absatzförderung verlegen (soweit für diese keine Einschränkungen gelten) und/oder (b) auf andere Formen der kommerziellen Kommunikation ausweichen. Im letztgenannten Fall sind

größere Akteure im Vorteil, da Werbekampagnen in Massenmedien auf die Etablierung und Wiedererkennung von Marken abstellen, was für mittelständische Unternehmen zu teuer ist. Im erstgenannten Fall kann die Konzentration finanzieller Mittel auf eine begrenzte Zahl von Instrumenten zur Absatzförderung dazu führen, dass größere Unternehmen generell eine attraktivere Verkaufsförderung betreiben können als ihre kleineren Mitbewerber.

Drei Arten von Vorschriften sind nötig

Diese Binnenmarkthindernisse wurden mit Blick darauf bewertet, wie sie beseitigt werden können. Diese Bewertung wurde nach der Methodik vorgenommen, die in der Mitteilung der Kommission¹⁵ aus dem Jahr 1998 dargelegt wurde und große Unterstützung beim Europäischen Parlament¹⁶ fand. Letzteres bestand darauf, dass man sich systematisch auf die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit stützen solle¹⁷. Das Ergebnis dieser Bewertung¹⁸ führt zu der Schlussfolgerung, dass drei Arten von Vorschriften auf Gemeinschaftsebene eingeführt werden müssen.

Harmonisierung bestimmter Vorschriften über die Nutzung und Bekanntmachung verkaufsfördernder Maßnahmen: Falls nationale Vorschriften grenzübergreifende Tätigkeiten einschränken und diese Einschränkung mit Blick auf das Allgemeininteresse verhältnismäßig ist, muss eine vollständige Harmonisierung erfolgen, besonders um die Interessen der europäischen Verbraucher wirksam zu schützen. Die Harmonisierung von Transparenzvorschriften und gezielten Verboten führt zu weniger einschränkenden Alternativmaßnahmen; sie ersetzen zu breit ausgelegte und unverhältnismäßige Verbote. Durch die Erschließung grenzübergreifender Möglichkeiten der Verkaufsförderung erhöht sich die Transparenz, und die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher verbessern sich.

Aufhebung bestimmter Beschränkungen: Nationale Vorschriften, deren einschränkende Wirkungen auf grenzübergreifende Tätigkeiten als unverhältnismäßig und dem anvisierten Allgemeininteresse zuwiderlaufend eingestuft wurden, müssen durch die oben genannten weniger einschränkenden gezielten Harmonisierungsmaßnahmen ersetzt werden. Die bloße Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung würde nicht ausreichen, da - wie die Analyse gezeigt hat - nicht nur die ungehinderte Einfuhr von Dienstleistungen sichergestellt werden muss, sondern auch die Niederlassungsfreiheit, die Ausfuhr von Dienstleistungen und die Beseitigung gravierender Wettbewerbsverzerrungen. Ohne eine gezielte Harmonisierung könnten keine einheitlichen Ausgangsbedingungen geschaffen werden.

Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung: Schließlich hat die Bewertung noch Folgendes ergeben: Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) dürfen die verbleibenden nationalen Vorschriften für die Verkaufsförderung nicht als Vorwand für die Beschränkung von Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten dienen. Darüber hinaus dürfen Sie nicht zu Beschränkungen des freien Warenverkehrs führen, der von Verkaufsförderungen profitiert.

4. ZU BEHANDELNDE FRAGEN

4.1. Beschränkungen, die eine Harmonisierung erfordern

Transparenzvorschriften im Zusammenhang mit Rabatten, Zugaben, Preisausschreiben und Gewinnspielen

Die Analyse der Kommission hat gezeigt, dass sich die Transparenzvorschriften im Zusammenhang mit Rabatten zwar im Detail stark voneinander unterscheiden, dass sie aber alle auf dasselbe im Allgemeininteresse liegende Ziel abstellen, nämlich den Verbraucherschutz (siehe Bericht, Abschnitt 3.1). Zum Schutz des Verbrauchers soll der Rabatt in allen Fällen „echt“ sein und so angeboten werden, dass der Verbraucher bewusst entscheiden kann, ob der Rabatt den Kauf der beworbenen Waren oder Dienstleistungen lohnenswert macht oder nicht.

Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die Transparenzvorschriften verhältnismäßig sind. Deshalb besteht ein Bedarf nach eingehender Harmonisierung, damit Rechtsunsicherheiten vermieden werden, die sich aus dem Rückgriff auf allgemeine Transparenzvorschriften ergeben; diese könnten nämlich in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgelegt werden und zu unterschiedlicher Rechtsprechung führen. Gerade weil die nationalen Transparenzvorschriften nicht präzise genug waren, wollten die Experten bestimmter Mitgliedstaaten den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ohne Harmonisierung nicht akzeptieren.

Auch die unterschiedlichen nationalen Transparenzvorschriften bei Zugaben (siehe Bericht, Abschnitt 3.2) rechtfertigen eine Harmonisierung, damit Rechtssicherheit geschaffen wird und die Verbraucher in die Lage versetzt werden, bewusst zu entscheiden. Harmonisierte Vorschriften sollten auch auf den Wert der Zugaben, die Bedingungen für deren Erhalt sowie die Dauer des Angebots abstellen.

Auch bei Preisausschreiben und Gewinnspielen besteht Handlungsbedarf. Die Transparenzvorschriften hinsichtlich der Art des Preises, der Teilnahmebedingungen, der Gewinnaussichten, der genauen Spielregeln, der Auswahlkriterien und der Dauer des Angebots müssen harmonisiert werden, damit diese Informationen in einheitlicher Weise zum Verbraucher gelangen (siehe Bericht, Abschnitt 3.3).

Informationsbedarf bei Verkauf unter Selbstkosten

Die Kommission kommt in der Analyse zu dem Schluss, dass besondere Transparenzbedingungen nötig sind, wenn Verkäufe aufgrund von Rabatten nicht kostendeckend erfolgen. Es hat sich gezeigt, dass Verbote von Verkäufen unter Selbstkosten als solche kontraproduktiv sind (siehe Bericht, Abschnitt 3.4) und dass der Schutz gegen unlauteren Wettbewerb sowie der Verbraucherschutz wirksamer und auf angemessenere Weise erreicht werden können, wenn man besondere Informationsauflagen macht.

Zum Schutz gegen marktdestabilisierende Praktiken müssen die Anbieter in Übereinstimmung mit den Vertragsbedingungen im Voraus darüber informiert werden, dass ihre Waren und Dienstleistungen möglicherweise von einem Wiederverkäufer mit Verlust abgesetzt werden. Solche Informationen helfen Anbietern, die befürchten, dass derartige Aktionen ihr Markenkapital (*brand equity*) schädigen oder den Eindruck erwecken, dass ihre Waren oder Dienstleistungen von minderwertiger Qualität sind; sie können Bedingungen in ihren Ausgangslieferverträgen vorsehen, die derartige Folgen ausschließen, oder sie können einfach davon absehen, einen Vertrag mit dem betreffenden Wiederverkäufer zu schließen.

Darüber hinaus muss noch eine weitere Auflage erfüllt werden, damit Verbraucher den wirtschaftlichen Wert von Waren und Dienstleistungen korrekt einschätzen können. Sie müssen darüber informiert werden, dass eine Ware oder Dienstleistung so stark verbilligt wurde, dass der Verkauf nicht mehr kostendeckend ist. Dadurch wird sicher gestellt, dass Verbraucher den eigentlichen wirtschaftlichen Wert der Ware oder Dienstleistung ermessen

können, die ihnen zum Kauf angeboten wird. Außerdem wird diese transparente Darstellung von Verkäufen unter Selbstkosten die Anwendung von Wettbewerbsvorschriften gegen Behinderungswettbewerb erleichtern, weil systematische Aktionen dieser Art, die auf den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch den Wiederverkäufer hindeuten könnten, dadurch leichter aufgedeckt werden können.

Schutz von Kindern und Jugendlichen

Viele Experten der Mitgliedstaaten sprachen sich für die Harmonisierung von Beschränkungen der Verkaufsförderung für bestimmte Kategorien von Waren aus, die die Gesundheit von Kindern schädigen könnten. Einige sprachen sich ferner für die Harmonisierung von Beschränkungen sonstiger Art aus, die die Nutzung bestimmter Mittel zur Verkaufsförderung betreffen, sofern sie auf Kinder ausgerichtet sind.

Vorschriften zum Schutz von Kindern vor der Herausgabe personenbezogener Daten ohne elterliche Zustimmung: Die Analyse deckte ein besonderes Risiko auf, gegen das Kinder geschützt werden müssen. Dabei geht es um die Erhebung personenbezogener Daten, die Kinder freiwillig herausgeben könnten, um an kostenlosen Preisausschreiben oder Gewinnspielen teilzunehmen, ohne sich darüber klar zu sein, dass diese wertvollen Daten zu kommerziellen Zwecken verwertet werden. Kinder müssen darauf aufmerksam gemacht worden sein (z. B. durch elterliche Zustimmung), dass derartige Preisausschreiben nicht „kostenlos“ sind, sondern dass sie dafür ihre personenbezogenen Daten (und möglicherweise die ihrer Eltern) preisgeben. Dies ist absolut notwendig, damit ihr noch unterentwickeltes Einsichtsvermögen nicht missbraucht wird¹⁹. Daher ist die Harmonisierung besonderer Transparenzvorschriften für Verkaufsförderaktionen erforderlich, die an Kinder als Zielgruppe gerichtet sind.

Beschränkung der Verkaufsförderung, die an unbeaufsichtigte Kinder gerichtet ist: Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung hat gezeigt, dass das Verbot, kostenlose, möglicherweise gesundheitsschädigende Proben direkt an unbeaufsichtigte Kinder auszugeben, verhältnismäßig ist (siehe Bericht, Abschnitt 3.11). Die für diese Fälle geltenden nationalen Vorschriften müssen auf europäischer Ebene harmonisiert werden.

Verbot für die Abgabe alkoholischer Getränke als unentgeltliche Zuwendungen an Minderjährige: Einige Experten der Mitgliedstaaten sprachen sich dafür aus, die Bekanntmachung und Durchführung von Verkaufsförderaktionen im Zusammenhang mit alkoholischen Getränken völlig zu verbieten; andere befürworteten Teilverbote für Aktionen, die sich an Jugendliche richten. Motiv für diese Forderungen war in allen Fällen der Schutz der öffentlichen Gesundheit. Der Rat hat vor kurzem eine Empfehlung²⁰ im Hinblick auf den Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen angenommen; darin wird darauf hingewiesen, dass regelmäßiger hoher Alkoholkonsum oder sporadische Alkoholexzesse gravierende Folgen für die körperliche und seelische Gesundheit haben. Junge Menschen gälten in diesem Zusammenhang als besonders gefährdet, zumal ihnen oft die nötige Erfahrung oder Anleitung fehle, um die potenziellen Risiken des Alkoholkonsums richtig einschätzen zu können. Die Empfehlung dokumentiert den Wunsch der Mitgliedstaaten, Hersteller und Einzelhändler zur Zusammenarbeit zu bewegen, damit sie Verhaltenskodizes erarbeiten, in denen die Abgabe kostenloser Alkoholproben an junge Menschen untersagt wird. Damit soll verhindert werden, dass junge Menschen dazu animiert werden, Alkohol zu trinken. Sie soll auch verhindern, dass Heranwachsende durch das Angebot kostenloser Getränke zum Alkoholmissbrauch verführt werden (z. B. bei gesponserten Veranstaltungen in Nachtclubs). Die Analyse belegt, dass Verbote für die Abgabe alkoholischer Getränke als unentgeltliche Zuwendung an

Minderjährige verhältnismäßig sind und in allen Mitgliedstaaten einheitlich gehandhabt werden müssen.

Erleichterung der außergerichtlichen Streitbeilegung

Die Experten wiesen einhellig darauf hin, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht wirksam angewendet werden kann, da hinreichend entwickelte Systeme zur Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten fehlen. Dies berührt nicht nur die bedeutsame Frage, wie Verbraucher wirksam geschützt werden können; es berührt ebenso die Entwicklung grenzübergreifender Verkaufsförderaktionen, da mangelndes Vertrauen der Verbraucher die grenzübergreifende Nachfrage unweigerlich bremst. Da auf diesem Gebiet Rechtssicherheit geschaffen und das Vertrauen der Verbraucher gestärkt werden muss und keine erschweringlichen, leicht zugänglichen Verfahren zur gerichtlichen Beilegung grenzüberschreitender Streitigkeiten existieren, müssen anerkanntermaßen die Möglichkeiten für eine außergerichtliche Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten in Europa verbessert werden.

Der Verordnungsvorschlag enthält daher einige Standardvorschriften, die die außergerichtliche Streitbeilegung erleichtern sollen. Erstens überträgt er den Auftraggebern die Beweislast; sie müssen gegenüber dem zuständigen Gericht oder der zuständigen Behörde nachweisen, dass ihre Aktionen die Informationsanforderungen des Vorschlags erfüllen. Zweitens müssen sie eine Adresse nennen, bei der sich der Verbraucher kostenlos beschweren kann. Ferner müssen schriftliche Beschwerden eines Verbrauchers, also auch Beschwerden auf elektronischem Wege (z. B. per E-Mail), innerhalb von höchstens sechs Wochen schriftlich beantwortet werden, und zwar in der Sprache, in der der Verbraucher ursprünglich angesprochen worden war. Falls der Verbraucher gegen den Auftraggeber vorgehen möchte, verfügt er somit stets über einen schriftlichen Beleg für die Haltung des Auftraggebers. (Dies gilt auch, falls eine Antwort ausbleibt.) Damit kann er sein Vorhaben in Gang setzen. Drittens soll vermieden werden, dass Auskunftsdienste (*help lines*), die für bestimmte Verkaufsförderaktionen eingerichtet werden, nicht in Betrieb gehen oder zu Gewinnzwecken missbraucht werden (kostenpflichtige Dienste), deshalb verlangt die vorgeschlagene Verordnung, dass diese Dienste tatsächlich betrieben werden und kostenlos sind. Schließlich zwingt der Verordnungsvorschlag die Auftraggeber, alternative Streitbeilegungsverfahren und Verhaltenskodizes zu veröffentlichen, zu deren Anwendung sie sich verpflichten, und den Kunden auf Wunsch detaillierte Informationen über diese Verfahren und Kodizes zu liefern.

Die Vorschriften zur Streitbeilegung sollen den Verbraucherschutz verbessern, indem sie die etwaigen Kosten und Schwierigkeiten minimieren für den Fall, dass die Verbraucher gegen ungesetzliche oder irreführende Verkaufsförderung vorgehen möchten.

4.2. Beschränkungen, die durch weniger restriktive Maßnahmen ersetzt werden müssen

Die Analyse zeigte, dass diese zweite Gruppe von Vorschriften für grenzübergreifende Tätigkeiten eindeutig unverhältnismäßig und kontraproduktiv ist, wenn man sie vor dem Hintergrund des Allgemeininteresses betrachtet, das sie schützen sollen. Die Harmonisierung der ersten Gruppe von Vorschriften, die oben im Einzelnen aufgeführt wurden, wird die Transparenz verbessern. Gezielte Verbote werden einen moderneren Ansatz und ein verbessertes Schutzniveau ermöglichen. Durch Harmonisierung der ersten Gruppe wird die zweite Gruppe ersetzt; damit soll nicht nur die Einfuhr von Dienstleistungen verbessert werden, sondern auch die Niederlassungsfreiheit und die Ausfuhr von Dienstleistungen. Außerdem sollen gravierende Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden.

Verkaufsförderungsverbote

Verbot von Zugaben: Einige Mitgliedstaaten verbieten Zugaben. Im Kern wird diese Haltung mit dem Schutz vor unlauterem Wettbewerb gerechtfertigt. Man geht davon aus, dass beim Verbraucher der Eindruck erweckt wird, dass die beim Kauf als Zugabe angebotene Ware oder Dienstleistung von sehr geringem Wert ist. Folglich, so wird weiter argumentiert, werden Kunden später zögern, derartige Waren oder Dienstleistungen käuflich zu erwerben; somit wird der Markt für die jeweils als Zugabe angebotene Ware oder Dienstleistung „destabilisiert“ und die auf diesem Markt tätigen Unternehmen geschädigt. Diese Argumentation deckt sich nicht mit der Realität des Zugabengeschäfts. Hierbei ist Folgendes zu bedenken:

- Falls Kunden den Eindruck hätten, dass Zugaben wertlos sind, würden sie nicht eingesetzt, da sie werbetechnisch gesehen keinerlei „Anziehungskraft“ hätten.
- Die als Zugaben angebotenen Waren oder Dienstleistungen kauft der Auftraggeber bei den Anbietern. Falls die Anbieter den Eindruck hätten, dass sie mit dem Verkauf ihrer Waren oder Dienstleistungen an die Auftraggeber ihren eigenen Markt untergraben, würden sie derartige Verträge wohl nicht abschließen.

Der EuGH befasste sich im Jahre 1982²¹ mit einer Beschränkung durch ein nationales Zugabenverbot. Diese Beschränkung wurde im Jahr 1997 vom betreffenden nationalen Gesetzgeber aufgehoben. Der Experte des betreffenden Mitgliedstaats führte aus, dass die Entscheidung zur Liberalisierung gerade deshalb getroffen wurde, weil die Beschränkung den Wettbewerb behinderte und die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher einschränkte²².

Verbot von Verkäufen unter Selbstkosten: Einige nationale Experten sprachen sich für ein harmonisiertes Verbot von Verlustpreisverkäufen aus. (Diese werden definiert als Verkäufe unterhalb eines Netto-Einkaufspreises einschließlich Transport, Versicherung, sonstiger Lieferkosten und Steuern²³.) Sie argumentieren, dass - mit Ausnahme von Verkäufen durch Unternehmen, die in Liquidation gehen - derartige Verkaufsaktionen durch Wiederverkäufer den Markt „destabilisieren“. Es wird behauptet, dass bei Kunden der Eindruck erweckt werden soll, dass die verkauften Waren wertlos sind, und der Hersteller dieser Waren folglich Schwierigkeiten haben wird, diese kostendeckend abzusetzen. Darüber hinaus wird, wie im Falle von Rabatten, behauptet, dass große Einzelhändler, die über ein breites Warensortiment verfügen und derartige Angebote somit systematisch quersubventionieren können, ihre beherrschende Stellung auf dem Einzelhandelsmarkt missbrauchen und kleinere Wettbewerber mit derartigen Kampagnen aus dem Markt drängen. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung zeigt (siehe Bericht, Abschnitt 3.4), dass das Risiko eines derartigen Missbrauchs und einer Destabilisierung des Marktes durch weniger restriktive Maßnahmen ausgeschaltet werden könnte. Die Hauptgründe dafür, dass Verkäufe unter Selbstkosten nicht automatisch zu einer Destabilisierung des Marktes für die betreffende Ware führen, sind:

- Derartige Verkaufsförderaktionen sollen potenzielle Kunden dazu veranlassen, zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Einzelhandelsgeschäft zu erproben. Damit ein Verkauf unter Selbstkosten wirkt, muss er mithin zeitlich befristet sein, sonst erreicht er dieses Ziel nicht. Falls die Verkaufsaktion fortlaufend, d. h. systematisch, durchgeführt wird, sieht sich ein potenzieller Kunde nicht veranlasst, speziell diesen Einzelhändler aufzusuchen, und das Ziel wird damit verfehlt.
- Einzelhändler, die Kunden mit solchen Lockvogelangeboten in ihre Geschäfte ziehen wollen, müssen bekannte oder neuartige Waren oder Markenartikel anbieten. Gerade

die großen Markenartikelhersteller können aber dem Druck der Einzelhändler am besten standhalten. Sie können Vertragsbedingungen aushandeln, die Verkäufe unter Selbstkosten verbieten oder beschränken. Ferner sei darauf hingewiesen, dass ein Hersteller nicht etwa Verluste einfährt, weil der Einzelhändler unter Selbstkosten verkauft.

- Verkauf unter Selbstkosten ist nicht auf große Einzelhändler beschränkt. Im Gegenteil; dieses Mittel kann von kleinen spezialisierten Wettbewerbern wirksam eingesetzt werden, um neue Waren und Dienstleistungen für den Wiederholungskauf einzuführen oder um die Lager zu räumen. Im Vergleich zur Entwicklung wiedererkennbarer Marken mittels Werbung in Massenmedien ist es (genau wie Rabatte) die kostengünstigere Alternative zur Verkaufsförderung.
- Verbote von Verkäufen unter Selbstkosten sind schwer durchzusetzen, da sie leicht zu umgehen sind. Ein Wiederverkäufer, der gegenüber seinem Anbieter eine beherrschende Stellung einnimmt, z. B. aufgrund eines umfangreichen Exklusivlieferungsvertrags, kann ein Verbot derartiger Verkäufe umgehen, indem er für kurze Zeit die Inrechnungstellung eines Einkaufspreises erzwingt, der eigentlich nicht wirtschaftlich ist. Derartige Verbote können sogar kontraproduktiv sein, da sie die Transparenz im Endabnehmermarkt verringern und folglich zu dessen Destabilisierung beitragen können.

Solange also Verkäufe unter Selbstkosten transparent erfolgen, sollte jedem Risiko des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung mit einer wirksamen Anwendung der Wettbewerbsvorschriften begegnet werden, anstatt mit unverhältnismäßigen Verboten dieser Art. Unwirksame Verbote von Verkäufen unter Selbstkosten müssen daher ersetzt werden durch strengere Transparenzvorschriften, die das Schutzniveau für den Anbieter erhöhen.

Um sich vor schädlichen Wirkungen zu schützen, sehen Anbieter oder Hersteller oft entsprechende Vertragsklauseln vor. Dementsprechend wäre eine Transparenzvorschrift, die Wiederverkäufer vertraglich zwingt, ihre Anbieter darüber zu informieren, dass sie einen Verkauf unter Selbstkosten beabsichtigen, für die Gewährleistung fairer Geschäftsbeziehungen zwischen den betreffenden Marktteilnehmern wirksamer als ein Verbot. In gleicher Weise sollte man einen potenziellen Kunden über den tatsächlichen Wert der Ware oder Dienstleistung aufklären und ihm nicht vorspiegeln, dass er eine Ware oder Dienstleistung zu einem wirtschaftlich kalkulierten (und somit rentablen) Preis ersteht, wenn dieser in Wirklichkeit nicht kostendeckend ist. Der Auftraggeber sollte daher verpflichtet werden, in der betreffenden kommerziellen Kommunikation anzugeben, ob es sich um einen Verkauf unter Selbstkosten handelt. Diese Verpflichtung wird auch bei der Durchsetzung von Kartellgesetzen helfen, da damit systematische Verkäufe unter Selbstkosten leichter aufgedeckt werden, die auf den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zurückgeführt werden könnten. Transparenzvorschriften dieser Art sind zweckdienlicher und weniger restriktiv als Verbote, die darüber hinaus noch schwer durchsetzbar sind.

Verbot von Gewinnspielen, bei denen ein Kauf Teilnahmevoraussetzung ist: In den Mitgliedstaaten gelten für Gewinnspiele anders als für Preisausschreiben strenge Vorschriften. Insbesondere schreiben einige Mitgliedstaaten vor, dass die Teilnahme nicht vom Kauf einer bestimmten Ware oder Dienstleistung abhängig gemacht werden darf. Diese Beschränkungen werden für notwendig gehalten, damit der Verbraucher nicht verleitet wird, Waren oder Dienstleistungen zu erwerben, die er nicht braucht, nur um an dem Gewinnspiel teilnehmen zu können. Da die Preiszuteilung bei Preisausschreiben in erster Linie von

Kenntnissen/Fertigkeiten und nicht vom Zufall abhängt, gelten diese Beschränkungen nicht für Preisausschreiben.

Die Meinung, Verbraucher würden mehrere Einheiten der beworbenen Ware oder Dienstleistung kaufen, um an einem Gewinnspiel teilnehmen und einen Preis gewinnen zu können, erscheint angesichts der realen Gewinnchancen unhaltbar²⁴. Aus wirtschaftlicher Sicht verlangen Gewinnspiele dieser Art eine Mischung aus Kenntnissen/Fertigkeiten und Glück. Wenn die kostenlose Teilnahme nur für „zufallsgesteuerte“ Gewinnspiele gilt, aber nicht für Preisausschreiben, bei denen Kenntnisse/Fertigkeiten gefragt sind, dann sind die diesbezüglichen Beschränkungen nur schwer durchzusetzen, da es eine Grauzone zwischen diesen beiden Formen der Verkaufsförderung gibt. Die Beschränkungen sind ineffizient, da sie leicht mit Preisausschreiben umgangen werden können, bei denen die Gewinner in Wirklichkeit weitgehend vom Zufall bestimmt werden.

Weiter gilt: Solange das Verhältnis Einsatz/Gewinnchance aufgrund geeigneter Transparenzvorschriften leicht zu ermitteln ist, können die Beschränkungen als unverhältnismäßig angesehen werden. Sie sollten durch geeignetere und wirksamere Transparenzvorschriften ersetzt werden, die den Verbraucher in die Lage versetzen, ohne großen Aufwand zu entscheiden, ob er in genauer Kenntnis der Teilnahmebedingungen und des Verhältnisses Einsatz/Gewinnchance an einem Gewinnspiel teilnimmt.

Verbot der Bekanntmachung von Verkaufsförderaktionen: Um Beschränkungen der Bekanntmachung von Verkaufsförderaktionen in Medien außerhalb des Verkaufspunktes zu rechtfertigen, verwies eine Minderheit der Expertengruppe darauf, dass der Verbraucher vor übertriebenen Kaufanreizen geschützt werden muss. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung (siehe Bericht, Abschnitt 3.16) ergab jedoch, dass das Verbot der kommerziellen Kommunikation von Verkaufsförderaktionen zu stärkeren Impulskäufen in Verkaufsstellen führen dürfte, da die Verkaufsförderung dort in allen Mitgliedstaaten generell erlaubt ist. Falls eine Verkaufsförderaktion außerhalb einer Verkaufsstelle bekannt gemacht wird, kann der Verbraucher mehrere Angebote unterschiedlicher Einzelhändler prüfen, bevor er einen bestimmten Einzelhändler aufsucht und ein bestimmtes Angebot nutzt. Falls ihm das Angebot erst beim Betreten einer Verkaufsstelle unterbreitet wird, hat er schon Zeit und Mühe aufgewendet; er wird daher weniger geneigt sein, vor dem Kauf weitere Vergleiche anzustellen. Dies bevorteilt Verbrauchermärkte gegenüber Fachgeschäften. Erstere können mit häufigeren Kundenbesuchen rechnen, da das breite Warensortiment für den Verbraucher bequemer (weil zeitsparender) ist.

Derartige Beschränkungen sind somit kontraproduktiv, sowohl für den Verbraucherschutz als auch für den Wettbewerbsschutz. Offensichtlich stellen sie auch erhebliche Hindernisse für ausländische Akteure dar, die in einen Markt einsteigen möchten. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung hat daher ergeben, dass das Verbot der kommerziellen Kommunikation von Verkaufsförderaktionen außerhalb von Geschäften durch detaillierte Transparenzvorschriften ersetzt werden sollte.

Wertbegrenzung von Verkaufsförderaktionen

Einige Mitgliedstaaten begrenzen den Wert von Rabatten und unentgeltlichen Zuwendungen. Sie begründen dies mit dem Allgemeininteresse des Verbraucherschutzes und des Schutzes gegen unlauteren Wettbewerb.

Wertbegrenzung für Rabatte: In einigen Ländern ist eine Obergrenze für Rabatte festgelegt; dies soll in erster Linie dem Schutz gegen unlauteren Wettbewerb dienen. Diese

Mitgliedstaaten argumentieren, dass nur größere Marktteilnehmer in der Lage sind, hohe Rabatte einzuräumen, weil sie mehr Druck auf ihre Anbieter ausüben oder als Einzelhändler Rabatte innerhalb ihres Warensortiments quersubventionieren können. In einigen Mitgliedstaaten liegt die Grenze bei einem festen Wert; in anderen darf der Selbstkostenpreis nicht unterschritten werden, da Verkäufe unter Selbstkosten unabhängig davon verboten sind, ob der Händler damit einer marktbeherrschenden Stellung missbraucht oder nicht. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung hat ergeben (siehe Bericht, Abschnitt 3.5), dass Wertbegrenzungen dieser Art unverhältnismäßig sind, sofern Transparenzvorschriften eingehalten werden; daher sollten Begrenzungen durch eine gezielte Informationspflicht ersetzt werden.

Wertbegrenzung für unentgeltliche Zuwendungen: Unter unentgeltlichen Zuwendungen versteht man Zuwendungen, die dem Verbraucher unabhängig vom Kauf angeboten werden. Die Kosten trägt der Einzelhändler oder Auftraggeber, um den Verkauf einer bestimmten Ware oder Dienstleistung zu fördern. Sie können die Form von Warenproben oder Gutscheinen haben, die bei einer Werbeaktion für eine bestimmte Ware oder Dienstleistung verteilt werden. Einige Mitgliedstaaten begrenzen den Wert derartiger Zuwendungen. Sie begründen dies damit, dass ansonsten der Markt für die betreffenden Waren „destabilisiert“ werden könnte, da die Verbraucher sie als wertlos ansehen könnten. Wie schon bei der Begrenzung von Rabatten und Verkäufen unter Selbstkosten (s. o.) werden derartige Begrenzungen als unangemessen, ja sogar kontraproduktiv, eingestuft im Hinblick auf den Schutz vor Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung hat ergeben (siehe Bericht, Abschnitt 3.5), dass Wertbegrenzungen dieser Art unverhältnismäßig sind, sofern Transparenzvorschriften eingehalten werden; daher sollten sie durch eine gezielte Informationspflicht ersetzt werden.

Wertbegrenzung für Zugaben: Zugaben werden getrennt von Rabatten betrachtet, weil sie nicht mit der beworbenen Ware oder Dienstleistung identisch sind. Sie unterscheiden sich auch von unentgeltlichen Zuwendungen, da sie vom Kauf abhängig sind (d. h. der Verbraucher erhält die Zugabe nur, wenn er die beworbene Ware oder Dienstleistung abnimmt oder sich zur Abnahme verpflichtet). Einige Mitgliedstaaten haben Höchstwerte für Zugaben festgelegt. Als Begründung für die Begrenzung wird das Allgemeininteresse, genauer gesagt der Wettbewerbs- und Verbraucherschutz, angeführt. Im Hinblick auf den Verbraucherschutz wird manchmal angeführt, dass dem Verbraucher ein derart attraktives Angebot gemacht werden könnte, dass er die beworbene Ware oder Dienstleistung abnimmt, nur um in den Genuss der Zugabe zu gelangen. Diese Überlegung ist unbegründet, da der Wert der Zugabe niedriger sein muss als der Wert der beworbenen Ware oder Dienstleistung, sonst wäre die Verkaufsförderungsaktion nicht rentabel. Es erscheint wohl auch logisch²⁵, dass die Wertbegrenzung bei Zugaben ihr Ziel verfehlt, den Verbraucher vor „über die Maßen attraktiven“ Angeboten zu schützen, wenn andere Mittel der Verkaufsförderung (z. B. Rabatte oder unentgeltliche Zuwendungen) keiner Begrenzung unterliegen. Wenn der Wert von Zugaben begrenzt wird, werden sich die Marketingausgaben auf andere Mittel der Verkaufsförderung konzentrieren, die dadurch noch attraktiver werden (beispielsweise werden höhere Rabatte eingeräumt als es der Fall wäre, wenn eine Mischung aus Rabatten und Zugaben möglich wäre). Die Wertbegrenzung für Zugaben wird aus der Sicht des Verbraucherschutzes somit kontraproduktiv sein (siehe Bericht, Abschnitt 3.4).

Was den unlauteren Wettbewerb anbelangt, so wird der vorgebrachte Effekt der „Marktdestabilisierung“ nicht eintreten, sofern Zugaben transparent bekannt gemacht werden und sich ihr Wert richtig einschätzen lässt. Zugaben sind im Übrigen zentrale Marketinginstrumente für mittelständische Unternehmen und Facheinzelhändler (siehe oben

Abschnitt über das Verbot von Zugaben). Die Wertbegrenzung erweist sich daher als unverhältnismäßig, wenn eine gezielte Informationspflicht vorgesehen ist.

Wertbegrenzung von Preisen und Gewinnen bei Preisausschreiben bzw. Gewinnspielen: Preisausschreiben und Gewinnspiele unterscheiden sich darin, dass im einen Fall die Preiszuteilung weitgehend von Kenntnissen/Fertigkeiten der Teilnehmer abhängt und im anderen vom Zufall. Einige Mitgliedstaaten begrenzen den Wert von Preisen und Gewinnen aus Gründen des Verbraucherschutzes. Was die kostenlose Teilnahme an derartigen Aktionen anbelangt (siehe oben), wird die Wertbegrenzung damit begründet, dass der Verbraucher davon abgehalten werden soll, die beworbene Ware oder Dienstleistung nur abzunehmen, um an dem Preisausschreiben oder Gewinnspiel teilnehmen zu können. Die Festlegung einer Obergrenze für Preise und Gewinne soll nicht nur dem Allgemeininteresse des Verbraucherschutzes dienen, sondern auch unlauteren Wettbewerb verhindern, da man davon ausgehen kann, dass die größten Marktakteure die wertvollsten Angebote machen können. Schließlich wird indirekt auch noch der Schutz von Kultur und Sport angeführt, um die Wertbegrenzung für derartige Aktionen zu rechtfertigen, da eine Konkurrenz mit den staatlichen Lotterien verhindert werden soll, die die wichtigste Einnahmequelle für nationale Kultur- und Sportvorhaben darstellen. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung hat gezeigt (siehe Bericht, Abschnitt 3.14), dass diese Begrenzungen als unverhältnismäßig anzusehen sind. Anders als bei Zugaben wird der Wert des Preises oder Gewinns wohl den Wert der beworbenen Ware oder Dienstleistung übersteigen. Wenn aber der Wert mit den zu erwartenden oder angekündigten Gewinnchancen multipliziert wird, liegt der wahre Wert des „Angebots“ wiederum unter den Kosten für die beworbene Ware oder Dienstleistung. Sonst wäre die Verkaufsförderaktion nicht rentabel. Daher ist aus denselben Gründen wie bei Zugaben das Argument, dass der Verbraucher eine Ware nur kauft, um an einem Gewinnspiel teilnehmen zu können, nicht stichhaltig, sofern Transparenzvorschriften es ihm ermöglichen, den Wert der Verkaufsförderaktion einzuschätzen. Derartige Wertbegrenzungen müssen folglich durch die Pflicht zur ausführlichen Information ersetzt werden, damit der Verbraucher realistisch einschätzen kann, welchen Wert die betreffenden Preise oder Gewinne tatsächlich besitzen, wenn man die Gewinnchancen einrechnet.

Beschränkung von Rabatten im Vorfeld von Saisonschlussverkäufen

Einige Mitgliedstaaten verbieten Rabatte während einer bestimmten Zeitspanne vor Saisonschlussverkäufen. Wettbewerbs- und Verbraucherschutz werden als Gründe für diese Verbote angeführt. Die Verbote sollen dem Verbraucher die Unterscheidung ermöglichen zwischen Vorschlussverkauf (keine Rabattwerbung) und Schlussverkauf (Werbung mit beträchtlichen Rabatten). Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung ergibt allerdings (siehe Bericht, Abschnitt 3.9), dass derartige Verbote die Preise vor Beginn des Schlussverkaufs aufblähen können und große Marktteilnehmer zu wettbewerbswidrigem Verhalten veranlassen. Vor allem kann die Gefahr, dass kleine Hersteller und Einzelhändler durch derartige Beschränkungen benachteiligt werden, dazu führen, dass die Auswahlmöglichkeiten der Verbraucher verringert, der Preiswettbewerb im Allgemeinen gedämpft und Rabatte während der Schlussverkäufe künstlich aufgebläht werden. Darüber hinaus können diese Beschränkungen aufgrund von Ausnahmeregelungen für lokale Verkaufsmessen usw. umgangen werden. Sie laufen somit dem als Begründung angeführten Allgemeininteresse zuwider und sollten durch klare Transparenzvorschriften für Rabatte ersetzt werden.

Vorabgenehmigung von Verkaufsförderaktionen sowie Vorschriften mit gleicher Wirkung

Bestimmte Mittel der Verkaufsförderung müssen in einigen Mitgliedstaaten vorab genehmigt werden (siehe Bericht, Abschnitt 3.10). Eine Genehmigung dieser Art stellt ein bedeutendes

Hindernis für die grenzübergreifende Bekanntmachung von Verkaufsförderaktionen dar. Der Genehmigungsantrag kann die Kosten für eine Aktion erheblich in die Höhe treiben. Dies dürfte neue Marktakteure benachteiligen, da sie aufwändige Verwaltungsprozeduren außerhalb ihres Sitzlandes auf sich nehmen müssen.

Neben der Steuererhebung scheint der Schutz des Verbrauchers vor betrügerischen Praktiken der Hauptgrund dafür zu sein, dass eine vorherige Genehmigung vorgeschrieben wird. Nationale Experten haben ferner den Schutz gegen unlauteren Wettbewerb angeführt, weil sie der Ansicht sind, dass die vorherigen Genehmigungen dazu verwendet werden, inländische Firmen von dem allgemeinen Verbot bestimmter Verkaufsförderaktionen auszunehmen, damit sie auf dem internationalen Markt tätig sein können, auf dem solche Aktionen zulässig sind. Können solche Anträge auf Ausnahmegenehmigung nur von Marktteilnehmern gestellt werden, die in dem betreffenden Mitgliedstaat ansässig sind, sind sie indessen nicht mit dem EG-Vertrag vereinbar.

Außerdem kann die Erhebung von Steuern mit anderen Mitteln sichergestellt werden, die besser mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind. Und auch die Verbraucher können durch ausführliche Transparenzvorschriften und wirksame Streitbeilegungsmöglichkeiten effizienter geschützt werden. Solche Systeme errichten unnötige Markteintrittsschranken und sollten durch klare Transparenzvorschriften ersetzt werden.

4.3. Beschränkungen, die die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung erfordern

Bei der dritten Gruppe von Beschränkungen geht es um die Behinderung des freien Verkehrs von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten. Laut Analyse sind sie eindeutig unverhältnismäßig, sofern effektive Transparenzvorschriften erlassen wurden. Die Beurteilung hat ferner ergeben, dass diese Beschränkungen auf nationaler Ebene beibehalten werden können, solange sie nicht dazu eingesetzt werden, die Einfuhr von Dienstleistungen zu beschränken. Deshalb muss für sie der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gelten.

Beschränkungen aufgrund der Anwendung einer Generalklausel über faires Geschäftsgebaren: In Übereinstimmung mit der Methodik der Expertengruppe wurde akzeptiert, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in diesem Bereich angewendet werden sollte. Damit soll den Stellungnahmen zum Grünbuch oder gemeinschaftlichen Überlegungen zu Vorschriften über faire Handelspraktiken nicht vorgegriffen werden.

Wertbegrenzungen für Verkaufsförderaktionen, die sich an Minderjährige richten: Eine Minderheit der Experten sprach sich für die Harmonisierung von Wertbegrenzungen bei Verkaufsförderaktionen aus, die an Minderjährige gerichtet sind. Dies wurde damit begründet, dass solche Aktionen bei Minderjährigen einen stärkeren Anreiz zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung hervorrufen, weil sie die kommerziellen Hintergründe dieser Aktionen noch nicht so genau erfassen wie Erwachsene. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung zeigte, dass die Reduzierung des Wertes der an Kinder gerichteten Angebote auf ein sehr niedriges Niveau dazu führt, dass große Markenhersteller diese Angebote ersetzen durch Spiele und Wettbewerbe ohne Preisausschüttung und mit kostenloser Teilnahmemöglichkeit. Das Ergebnis kann somit nicht als verhältnismäßig angesehen werden (siehe Bericht, Abschnitt 3.13).

Beschränkung der Nutzung der Verkaufsförderung für Medien: Ein Teil der Mitgliedstaaten befürwortet, dass bestimmte Medien einige Mittel der Verkaufsförderung nur beschränkt einsetzen dürfen; man begründet dies damit, dass unlauterer Wettbewerb verhindert und der

Pluralismus geschützt werden muss. Allerdings ergab sich auch hier bei der Verhältnismäßigkeitsbeurteilung (siehe Bericht, Abschnitt 3.17), dass diese Beschränkungen unwirksam und unverhältnismäßig sind. Die Gründe sind darin zu suchen, dass diese Mittel der Verkaufsförderung:

1. für kleine Marktteilnehmer erschwinglicher sind als andere Formen der kommerziellen Kommunikation; folglich beeinträchtigen diese Beschränkungen die Wettbewerbsposition mittelständischer Unternehmen gegenüber ihren größeren Wettbewerbern;
2. leicht durch andere Mittel der Verkaufsförderung ersetzt werden können, die im betreffenden Mitgliedstaat zulässig sind, so dass die Beschränkungen leicht umgangen werden können und somit ihr Ziel nicht mehr erfüllen; und
3. bei selektiver Beschränkung auf einzelne Medien zu einer Diskriminierung innerhalb der Medienlandschaft und damit zu einer Einschränkung des Medienpluralismus führen.

Beschränkung der Verkaufsförderung für rezeptfreie Arzneimittel: Einige Mitgliedstaaten gehen bei der Arzneimittelwerbung über das Gemeinschaftsrecht hinaus²⁶. Sie verbieten die Verkaufsförderung bei rezeptfreien Arzneimitteln, um kleine Apotheken gegen unlauteren Wettbewerb zu schützen. Sie führen an, dass zum Wohle der öffentlichen Gesundheit ein adäquates Angebot aufrechterhalten werden muss. Dies führt in Europa zu der Situation, dass Verkaufsförderung für rezeptfreie Arzneimittel in einigen Mitgliedstaaten (wenngleich eingeschränkt) betrieben werden kann, während sie in anderen verboten ist. Dessen ungeachtet zeigt die Analyse (siehe Bericht, Abschnitt 3.19), dass Einschränkungen der Verkaufsförderung, die über das Gemeinschaftsrecht hinausgehen, für solche Waren nicht angemessen sind. Dies belegen auch die Fernseh-Richtlinie und die E-Commerce-Richtlinie, die beide den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung bei kommerzieller Kommunikation allgemein vorschreiben und Arzneimittel nicht davon ausnehmen.

Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung hat ergeben, dass diese Beschränkungen, die sich aus den von Land zu Land unterschiedlichen Vorschriften für die Verkaufsförderung bei rezeptfreien Arzneimitteln ergeben, dem unlauteren Wettbewerb eher Vorschub leisten, als dass sie dagegen schützen. Vor dem Hintergrund des geltenden Gemeinschaftsrechts gilt es somit, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung bei der Verkaufsförderung für solche Waren europaweit durchzusetzen.

Beschränkungen für andere Wirtschaftszweige: Einige Experten wiesen darauf hin, dass in anderen Wirtschaftszweigen ebenfalls Nutzungs-, Wert- (bei Büchern) und Bekanntmachungsbeschränkungen für Verkaufsförderaktionen anzutreffen sind, die entsprechend harmonisiert werden müssten. In einigen Fällen konnten keine nationalen Beschränkungen festgestellt werden. In anderen waren die Beschränkungen identisch mit den horizontalen Beschränkungen, die im Vorangehenden bereits behandelt wurden und bei denen sich gezeigt hat, dass sie unverhältnismäßig sind im Hinblick auf das als Begründung angeführte Allgemeininteresse des Wettbewerbs- und Verbraucherschutzes. Die entsprechenden Erläuterungen und Analysen sind dem Bericht zu entnehmen (Abschnitte 3.23, 3.24 und 3.25). In allen Fällen sollte der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gelten, damit diese Beschränkungen nicht auf Verkaufsförderaktionen, die von anderen Mitgliedstaaten ausgehen, angewendet werden können.

Die kommerzielle Kommunikation von Verkaufsförderungen für Tabakerzeugnisse ist bereits im Vorschlag für eine Richtlinie über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen²⁷ angesprochen, es ist daher nicht notwendig, eine spezielle Regelung für diese Frage in diesem Vorschlag vorzusehen. Artikel 2 (b) des Vorschlags für eine Richtlinie über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen definiert Werbung als "alle kommerziellen Mitteilungen, deren Ziel oder direkte bzw. indirekte Wirkung die Verkaufsförderung eines Tabakerzeugnisses ist", weshalb die Beschränkungen der Artikel 3 und 4 des Richtlinienvorschlags auch die grosse Mehrheit von Verkaufsförderungen erfassen.

Der Verordnungsvorschlag muss daher auf die drei oben beschriebenen Arten der Beschränkung und die jeweils passende der dargelegten Vorgehensweisen abstellen.

¹ Der Vorschlag bezieht alle Formen der grenzübergreifenden Bekanntmachung verkaufsfördernder Maßnahmen ein. Die Eigenheiten der Bekanntmachung verkaufsfördernder Maßnahmen, die sie im Vergleich zu anderen Dienstleistungen der kommerziellen Kommunikation für Auftraggeber und Direktvertreiber relativ interessant machen, wurden in dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zum Grünbuch „Kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt“ [KOM(96) 192 endg.] vom 18.05.96 dargelegt. Dieses Papier und andere wichtige Unterlagen sind unter folgender Adresse zugänglich:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/comcom/docs/index_de.htm.

² Als „kommerzielle Kommunikation“ gelten alle Formen der Kommunikation, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen oder des Erscheinungsbilds eines Unternehmens, einer Organisation oder einer natürlichen Person dienen, die eine Tätigkeit in Handel, Industrie oder Handwerk oder einen reglementierten Beruf ausübt.

³ Die Erhebung wurde von der *European Federation for Sales Promotions* durchgeführt, und zwar in Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, den Niederlanden, Spanien und dem Vereinigten Königreich.

⁴ Siehe Fußnote (i).

⁵ Entschliessung zu dem Grünbuch der Kommission über kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt (KOM(96)0192 C4- 0365/96), angenommen am 15.07.1997, Aktenzeichen A4 - 0219/1997

⁶ Mitteilung der Kommission über das Folgedokument zum Grünbuch über kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt, KOM(1998) 121 endg.

⁷ Siehe Grünbuch aus dem Jahr 1996.

⁸ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“). Alle Sprachfassungen der Richtlinie können unter der folgenden Adresse abgerufen werden: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/ecommerce/index.htm

⁹ In der gemeinsamen Erklärung der Kommission und des Rates heisst es:

„Der Rat und die Kommission erkennen die Bedeutung und die Notwendigkeit weiterer Initiativen in Bezug auf die Regeln für das Marktverhalten der Unternehmen an, die ein angemessenes Niveau des Verbraucherschutzes auf dem Binnenmarkt gewährleisten. Weitere Initiativen oder Regeln für das Marktverhalten werden zu einem besser berechenbaren Rechtsrahmen beitragen und der Gefahr eines unlauteren Wettbewerbs zwischen Unternehmen mit Sitz in verschiedenen Mitgliedsstaaten entgegenwirken.“

Der Rat und die Kommission erkennen an, dass das Vertrauen des Verbrauchers in Dienste der Informationsgesellschaft eine Voraussetzung für die positive Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs ist. Die Kommission wird binnen eines Jahres nach Annahme der Richtlinie im Rahmen ihrer Binnenmarktpolitik im Zusammenhang mit kommerziellen Kommunikationen geeignete weitere Initiativen in Bezug auf das Marktverhalten der Unternehmen vorschlagen."

10 Die Mitglieder der Expertengruppe sind im Bericht, Abschnitt 5, aufgeführt.

11 Die Regulierung von Rabatten, dazu zählen (i) einfache Preisnachlässe, (ii) Mengenrabatte und (iii) Gutscheine, sowie die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung wurde auf den ersten vier Sitzungen der Expertengruppe erörtert. Die erste Stellungnahme der Gruppe wurde im Juni 1999 veröffentlicht. Die Stellungnahme zur Regulierung von unentgeltlichen Zuwendungen und Zugaben, das sind (i) Zuwendungen, die unabhängig von einem Kauf angeboten werden, bzw. (ii) Angebote, die keine Rabatte sind und die der Verbraucher erhält, nachdem er die beworbene Ware oder Dienstleistung bestellt oder gekauft hat, wurde im August 2000 veröffentlicht. Die abschließende Stellungnahme zur Regulierung der kommerziellen Kommunikation bei Preisausschreiben und Gewinnspielen zur Gewährleistung des optimalen Funktionierens des Binnenmarktes, wurde im Januar 2001 veröffentlicht. Im zuletzt genannten Themenbereich wurden Preisausschreiben und Gewinnspiele in drei Kategorien aufgeteilt: Kategorie 1: Preisausschreiben, die Fragen an die Verbraucher beinhalten, deren Beantwortung bestimmte Kenntnisse/Fertigkeiten erfordert; Kategorie 2: Gewinnspiele, bei denen der Gewinner durch Zufall ermittelt wird und die Teilnahme keine Zahlung erfordert; Kategorie 3: Gewinnspiele, bei denen der Gewinner durch Zufall ermittelt wird und die Teilnahme weder Zahlung noch Kauf erfordert.

In der Praxis handelte es sich bei jeder Stellungnahme um eine gemeinsame Stellungnahme; darin nannten die Experten entweder Bereiche, in denen der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung automatisch angewendet werden könnte, oder sie verwiesen darauf, dass Harmonisierungsvorschläge erforderlich wären, bevor die gegenseitige Anerkennung akzeptiert werden kann. Jeder gemeinsamen Stellungnahme waren als Anhang eine Reihe individueller Stellungnahmen beigelegt. Sie sollten den nationalen Experten im Wesentlichen die Möglichkeit verschaffen, ihre jeweilige Position in Bezug auf die gemeinsame Stellungnahme zu erläutern (siehe Bericht, Abschnitt 2).

12 Die Mitgliedstaaten (oft vertreten durch ihre Exekutivbehörden) waren über ihre Vertreter in der Expertengruppe beteiligt. Für die betroffenen Interessengruppen wurden die Stellungnahmen der Expertengruppe im Newsletter *Kommerzielle Kommunikationen* veröffentlicht. Dieser Newsletter wird kostenlos an Verbraucherverbände verteilt und trägt sich inzwischen selbst. Informationen über diese Veröffentlichung sind bei folgender Adresse erhältlich: The Editor, Commercial Communications, 111 Whitchurch Road, Tavistock, PL19 9BQ, UK. Tel: 0044 1822 618628, Fax: 0044 1822 618629, E-Mail: asi@dia1.pipex.com.

13 Die Methodik legte die Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 1998 fest.

14 Abschnitt 1 des Berichts enthält die von der Expertengruppe verabschiedeten Übersichten über die Rechtsvorschriften.

15 Siehe Fußnote (vi).

16 Bericht über die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss - Folgedokument zum Grünbuch über kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt (KOM(98)121 endg. - C4-0252/98) - Ausschuss für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik, PE 228.224/DEF, 15. Dezember 1998, A4-0503/98.

17 In seiner Entschließung stellte das Parlament folgendes fest:

"Das Europäische Parlament ... unterstützt prinzipiell die vorgeschlagene Methodik zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit, die zum ersten Mal für ein einheitliches Instrumentarium von Kriterien sorgt, anhand derer die Vereinbarkeit nationaler und europäischer Regelungen mit dem EG-Vertrag beurteilt werden kann ..." und

„... hebt die Notwendigkeit einer obligatorischen Anwendung der Methodik hervor“.

18 Diese Bewertung umfasste folgende Schritte:

1. Prüfung der einschlägigen nationalen Vorschriften;
2. bei Bedarf Auswahl der strengsten Vorschrift eines Mitgliedstaates, dessen Experte sich für eine Harmonisierung aussprach;
3. Darlegung der durch die Vorschrift zu erwartenden wirtschaftlichen Kettenreaktion (siehe Bericht, Abschnitt 4), damit die Maßnahme im Einklang mit Schritt 1 der Verhältnismäßigkeitsbeurteilung charakterisiert werden kann;
4. juristische Wertung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme auf der Grundlage der Charakterisierungsergebnisse, so wie es Schritt 2 der Verhältnismäßigkeitsbeurteilung verlangt;

Schlussfolgerung, d. h. Feststellung, ob sich aus derartigen Beschränkungen ein Harmonisierungsbedarf ableitet.

19 Siehe die Ausführungen über die Beschränkung von Preisausschreiben und Gewinnspielen im nächsten Abschnitt dieser Mitteilung.

20 Empfehlung des Rates „Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen“ - KOM(2000) 736 endg. Der Vorschlag in seiner endgültigen Fassung ist unter folgender Adresse abrufbar:

http://www.europa.eu.int/comm/health/ph/key_doc/ke04_de.pdf

21 Rechtssache 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij BV. Urteil des EuGH vom 15. Dezember 1982.

22 Zitat: „Diese gesetzlichen Anforderungen führen allerdings in der ökonomischen Situation der Branchendiversifizierung und -parallelisierung, die sich seit den 70-er Jahren beschleunigt durchgesetzt hat, eher zu einer Behinderung des Wettbewerbsverhaltens als zu einem Schutz der betroffenen Unternehmer vor Wettbewerbsverfälschung. Insbesondere für Unternehmer mit einem spezialisierten Sortiment bedeutete das Gesetz, dass sie weniger schnell und prompt auf Aktionen mit unentgeltlichen Zuwendungen von beispielsweise Großbetrieben des Einzelhandels reagieren konnten, die über ein breites Sortiment verfügen. Der Schutz, auf den das Gesetz abzielte, wurde somit in sein Gegenteil verdreht. Abgesehen von der Tatsache, dass der Verbraucher als vollwertiger, mündiger Marktteilnehmer angesehen werden kann, hat er über Produkt- und Preisinformation, beispielsweise über Angebote anderer Unternehmer, Zugang zu ausreichender Information, um den tatsächlichen Wert einer unentgeltlichen Zuwendung zu beurteilen. Darüber hinaus gibt es auch Unternehmer, die mit anderen Aspekten wie Preis, Dienstleistung, Garantie als dem Verteilen von unentgeltlichen Zuwendungen Wettbewerb betreiben, und es sieht so aus, als ob die Verbraucher oft bewusst an allen möglichen Aktionen mit unentgeltlichen Zuwendungen teilnehmen.“

23 Diese Definition steht im Einklang mit nationalen Vorschriften in diesem Bereich, z. B. in Frankreich und Irland. Aus der Rechtsprechung über Behinderungswettbewerb ergibt sich, dass eine derartige Definition eine Schwelle markieren würde, unterhalb der das Risiko des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung offensichtlich würde. Rechtssache C-62/86, AKZO Chemie BV gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 3. Juli 1991. In dieser Rechtssache kommt der EuGH zum dem Schluss, dass Preise, die unter den durchschnittlichen variablen Kosten (d. h. den Kosten, die je nach den produzierten Mengen variieren) liegen und mit deren Hilfe ein beherrschendes Unternehmen versucht, einen Konkurrenten auszuschalten, als missbräuchlich anzusehen sind. Dies ist der Fall, weil jeder Verkauf für das Unternehmen einen Verlust in Höhe seiner gesamten Fixkosten (d. h. der Kosten, die ungeachtet der produzierten Mengen konstant bleiben) bringt, weshalb ein derartiges Unterfangen einfach darauf gerichtet ist, einen Konkurrenten auszuschalten. Auch Preise, die unter den durchschnittlichen Gesamtkosten - d. h. Fixkosten plus variable Kosten -, jedoch über den durchschnittlichen variablen Kosten liegen (dies entspräche der oben genannten Definition für einen Wiederverkäufer), sind als mißbräuchlich anzusehen, wenn sie im Rahmen eines Plans festgesetzt wurden, der die Ausschaltung eines Konkurrenten zum Ziel hat. Systematisch angewendet können diese Preise Unternehmen vom Markt verdrängen, die vielleicht ebenso leistungsfähig sind wie das beherrschende Unternehmen, wegen ihrer geringeren Finanzkraft jedoch nicht dem auf sie ausgeübten

Konkurrenzdruck standhalten können. Daraus folgt, dass die Gefahr wettbewerbswidrigen Verhaltens eines beherrschenden Unternehmens dann entsteht, wenn Rabatte zu einem Preis führen, der unterhalb dieser Kosten liegt.

- ²⁴ Generalanwalt Tesauro bemerkte in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache Familiapress, die im anschließenden Urteil nicht in Frage gestellt wurden (siehe Fußnote xxvii), Folgendes:

Seiner Ansicht nach bringe es nichts, sich unnötig mit der Möglichkeit auseinanderzusetzen dass „...der Verbraucher dazu veranlasst werden könnte, hundert Exemplare der gleichen Zeitschrift zu erwerben, um die Wahrscheinlichkeit, dass er der vom Los bestimmte Gewinner sein könnte, zu erhöhen“. Eine Person, die hundert Exemplare ein und derselben Zeitschrift kaufe und hundertmal das gleiche Kreuzworträtsel löse, bedürft seiner Ansicht nach einer ganz anderen Art von Schutz. Ganz abgesehen davon könne dieselbe Person sehr wohl hundert Lose ein und derselben Lotterie oder täglich mehrere Rubbel-Lose oder ähnliche Gewinnspiele erwerben, die jedoch nicht verboten seien.

- ²⁵ Generalanwalt Tesauro folgte dieser Argumentation in seinen Leitanträgen vom 13. März 1997, die im anschließenden Urteil nicht in Frage gestellt wurden. Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH gegen Heinrich Bauer Verlag. Ersuchen um Vorabentscheidung: Handelsgericht Wien - Österreich. Massnahme gleicher Wirkung - Vertrieb periodischer Druckschriften - Preisausschreiben - Nationales Verbot. Rechtssache C-368/95. Slg. 1997, Seite I-3689.

- ²⁶ Richtlinie 92/28/EWG des Rates vom 31. März 1992 über die Werbung für Humanarzneimittel, ABl. L 113 vom 30.4.1992, S. 13-18.

- ²⁷ COM (2001) 283 endgültig

BEGRÜNDUNG

1. WAHL DES RECHTSINSTRUMENTS

Es wird eine Verordnung vorgeschlagen, da sie das bestgeeignete Instrument des Gemeinschaftsrechts ist, um die nachstehenden Ziele zu erreichen:

Erlass einheitlicher Vorschriften zu ganz gezielten Fragen

Das Besondere an diesem Vorschlag sind die dreijährigen intensiven Vorbereitungsarbeiten, die die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten und Interessengruppen durchgeführt hat. Dadurch konnte sie sehr genau ermitteln, welche Arten von Vorschriften auf Gemeinschaftsebene harmonisiert und wie diese inhaltlich ausgestaltet werden müssen. Es hat sich gezeigt, dass einige wenige Fragen gezielt geregelt werden müssen. Die Analyse betrifft ein breites Spektrum von Wirtschaftstätigkeiten, die direkt und indirekt mit der Verkaufsförderung verknüpft sind; sie hat ergeben, dass die Zielsetzung des Binnenmarktes mit relativ wenig Aufwand erreicht werden kann: Erforderlich sind einige präzise, uneingeschränkt geltende und einheitliche Gemeinschaftsvorschriften, die ein hohes Schutzniveau für das diesbezügliche Allgemeininteresse bieten, keine Rahmenrichtlinie mit allgemeinen Bestimmungen. Eine Verordnung ist daher das geeignete Instrument.

Gewährleistung von Preistransparenz und Erhöhung der Rechtssicherheit

Das Besondere an der Verkaufsförderung ist, dass sie in direktem Zusammenhang mit der Preistransparenz steht. Soll der Binnenmarkt funktionieren, ist volle Preistransparenz unabdingbar; sie ermöglicht Unternehmen und ihren Kunden, nach den günstigsten Angeboten zu suchen und davon zu profitieren. Da Verkaufsförderung in direkter Beziehung zu den Preisen steht und eine Schlüsselrolle bei der Marktinformation spielt, ist Preistransparenz nur gewährleistet, wenn die Verkaufsförderung nach einheitlich Regeln erfolgt; ist dies nicht der Fall, leidet die Transparenz. Eine Verordnung wird dem Bedürfnis nach sehr präzisen, unmittelbar anwendbaren und uneingeschränkt geltenden Gemeinschaftsvorschriften gerecht, deren Anwendungsbereich überall in der Europäischen Union derselbe ist. Dies schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen und Rechtssicherheit speziell für mittelständische Firmen, aber auch für Verbraucher.

Dringender Handlungsbedarf kurz vor Einführung des Euro

Die bevorstehende Einführung des Euro hat zwei wichtige Auswirkungen. Zum einen wird mehr Verkaufsförderung betrieben werden, da Preisvergleiche leichter möglich sind und die Verbraucher nach vorteilhaften Angeboten Ausschau halten werden. Die Auftraggeber werden folglich versuchen, die Aufmerksamkeit der Verbraucher durch verstärkte Verkaufsförderaktionen zu gewinnen. Zum anderen könnte jedoch die größere Preistransparenz durch den Euro dazu führen, dass verschleiernde Verkaufsförderung betrieben wird, die den Verbraucher irreführt und ihn der Möglichkeit beraubt, bewusst auszuwählen.

Aus diesen beiden Gründen müssen die Spielregeln in der Gemeinschaft so schnell wie möglich vereinheitlicht werden. Die Übergangsfristen und die flexiblen Handhabungsmöglichkeiten, die eine Richtlinie einräumt, würden die Vorteile unnötig hinauszögern, die sich aus der Preistransparenz durch Einführung des Euro ergeben.

Schließlich wird die Notwendigkeit, rasch zu handeln, noch durch die E-Commerce-Richtlinie verstärkt, die bis Ende Januar 2002 in nationales Recht umzusetzen ist. Der Rat hat sich ausdrücklich für zusätzliche Harmonisierung auf dem Gebiet der kommerziellen Kommunikation ausgesprochen, damit jegliche Ungleichbehandlung von Online- und Offline-Handel ausgeschaltet wird. Auch dies unterstreicht noch einmal den dringenden Bedarf an einem gemeinsamen Regelwerk in diesem Bereich.

Vereinbarkeit mit der neuen Gemeinschaftsstrategie für eine bessere Rechtsetzung

Die Entscheidung für eine Verordnung ergibt sich aus den Kriterien, die im Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dargelegt sind. Nach Ansicht der Kommission ist es nicht angebracht, eine Rahmenrichtlinie auf diesem Gebiet vorzuschlagen, da der strategische Rahmen bereits in der Mitteilung aus dem Jahre 1998 abgesteckt wurde. Der Verordnungsvorschlag befasst sich nicht mit neuen Politikbereichen, sondern ist eher die konkrete Umsetzung der 1998 begründeten Politik für kommerzielle Kommunikation, auf deren Grundlage in den letzten drei Jahren mit den Mitgliedstaaten gearbeitet wurde. Die umfassenden Vorbereitungsarbeiten ermöglichten eine sehr präzise Bestimmung des Umfangs und der Lösungsmöglichkeiten. Eine Verordnung auf der Grundlage dieser Arbeiten macht einen schwerfälligen und langwierigen Umsetzungsprozess in den fünfzehn Mitgliedstaaten überflüssig. Laut Protokoll sollen Art und Umfang der Gemeinschaftsmaßnahme möglichst viel Spielraum für Entscheidungen auf nationaler Ebene lassen, allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Zweck der Maßnahme und die Anforderungen des EG-Vertrages erfüllt werden. Dazu ist Folgendes anzumerken:

- Zum einen kann das Ziel, möglichst schnell Rechtssicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und Verbraucher zu schaffen, am besten durch direkte Anwendung einheitlicher Regeln auf der Grundlage einer Verordnung erreicht werden.
- Zum anderen beschränkt sich der Verordnungsvorschlag auf sehr eng gesteckte, präzise ausgerichtete Vorschriften und setzt in anderen Bereichen auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Somit lässt er in diesen Bereichen genügend Spielraum für nationale Entscheidungen und respektiert damit den Geist des Protokolls.

2. ERLÄUTERUNG DER EINZELNEN ARTIKEL

Artikel 1 - Ziel

Das Ziel der Verordnung besteht darin, ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu sichern. Zu diesem Zweck sollen Hindernisse für den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt, die Niederlassungsfreiheit gewährleistet und spürbare Verzerrungen im Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden.

Artikel 2 - Definitionen

Die folgenden Definitionen sind das Ergebnis der Arbeit der aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Expertengruppe, die insgesamt zwölf Mal zum Thema grenzübergreifende Regulierung verkaufsfördernder Aktionen zusammentrat.

Buchstabe (a) „kommerzielle Kommunikation“

Diese Definition beruht auf der Definition der Richtlinie 2000/31 über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs und entspricht der Kommissionspolitik in diesem Bereich, die sie in ihrer Mitteilung „Folgedokument zum Grünbuch über kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt“ beschrieben hat.

Buchstabe (c) „Auftraggeber“ (promoter)

Der „Auftraggeber“ (promoter)²⁸ ist die natürliche oder juristische Person, in deren Auftrag Verkaufsförderaktionen genutzt²⁹ oder bekannt gemacht werden. Auftraggeber sind in den meisten Fällen Hersteller, Dienstleister oder Einzelhändler, die Waren oder Dienstleistungen anbieten.

Buchstabe (d) „Kunde“

Jede Person, die das Angebot einer Verkaufsförderaktion annimmt, ist ein Kunde. Kunden sind:

- natürliche oder juristische Personen und
- bei juristischen Personen, alle Unternehmen und Organisationen, die an einer Wirtschaftstätigkeit beteiligt sind.

Buchstaben (e-i) „Rabatt“, „unentgeltliche Zuwendung“, „Zugabe“, „Preis ausschreiben“ und „Gewinnspiel“

Eine Verkaufsförderaktion stellt ein zeitlich befristetes Angebot dar. Daher verpflichtet die Verordnung die Auftraggeber, in der kommerziellen Kommunikation einer Verkaufsförderaktion die Dauer der Aktion anzugeben.

Auch wenn die verkaufsfördernde Aktion eine „unentgeltliche“ Zuwendung oder eine Zugabe beinhaltet, können der Person, die die unentgeltliche Zuwendung oder die Zugabe erhält, geringe zusätzliche Kosten für Versand und Verpackung entstehen. In der kommerziellen Kommunikation müssen alle mit der Verkaufsförderaktion verbundenen Kosten genau aufgeführt sein.

Gewinnspiele unterscheiden sich von Glücksspielen, bei denen es in erster Linie darum geht, Geld zu verdienen. Glücksspiele dieser Art sind nicht Gegenstand dieser Verordnung.

Buchstabe (j) „Kind“

Das Gemeinschaftsrecht kennt eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen für den Begriff „Kind“ (siehe u. a. Richtlinien 96/5/EG, 91/321/EWG und 73/148/EWG). Die vorliegende Verordnung definiert ein Kind, als eine Person, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Diese Altersgrenze entspricht dem Internationalen Kodex für Markt- und Meinungsforschung der ICC/ESOMAR (ICC/ESOMAR International code of marketing and social research practice).

Buchstabe (k) „alkoholische Getränke“

Die Definition der alkoholischen Getränke entspricht derjenigen in Richtlinie 92/83/EWG.

Buchstabe (m) „nichtöffentliche Regulierungsstelle“

Diese Definition umfasst im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) eine privatrechtliche Organisation oder Vereinigung, die ihre Rechtsautonomie nutzt, um wirtschaftliche Tätigkeiten kollektiv zu regeln. Darunter fallen selbstregulative Einrichtungen und berufsständische Verbände, die Verhaltenskodizes für die freien Berufe erstellen.

Buchstabe (n) „Verkauf unter Selbstkosten“

Diese Definition beruht auf innerstaatlichen Definitionen und auf der Rechtsprechung des EuGH im Bereich der Wettbewerbsvorschriften (auf Verdrängung ausgerichtete Preispraktiken). Ein Verkauf unter Selbstkosten liegt vor, wenn der Preis, zu dem eine Ware oder eine Dienstleistung verkauft wird, unter dem Netto-Rechnungspreis liegt, zu dem der Einzel- oder Großhändler die Ware oder Dienstleistung beim entsprechenden Lieferanten gekauft hat. Der Netto-Rechnungspreis ist der Einheitspreis auf der Rechnung, die der Lieferant oder Großhändler dem Auftraggeber ausstellt, einschließlich Transport, Versicherung, sonstige Kosten und Mehrwertsteuer. Die Rechnung und die sonstigen in die Berechnung einfließenden Kosten sollten vom selben Tag stammen wie die Verkaufsförderaktion bzw. die entsprechende kommerzielle Kommunikation. Liegt eine solche Rechnung nicht vor, sollte der Netto-Rechnungspreis auf der Rechnung neuesten Datums beruhen, die dem Auftraggeber für die in der Verkaufsförderaktion angebotenen Waren oder Dienstleistungen ausgestellt wurde.

Artikel 3- Nutzung und Bekanntmachung von Verkaufsförderaktionen

Gemäß dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Walrave³⁰ gelten diese Bestimmungen nicht nur für Akte der staatlichen Behörden sondern erstrecken sich auch auf sonstige Maßnahmen, die eine kollektive Regelung im Dienstleistungsbereich enthalten. Darunter fallen auch Maßnahmen selbstregulativer Einrichtungen.

Absatz 1: Aufhebung bestimmter Beschränkungen

Wie in Abschnitt 4.2 der Mitteilung erläutert, werden mit diesem Absatz einige innerstaatliche Beschränkungen verboten, insbesondere ein generelles Verbot der Nutzung oder Kommunikation einer bestimmten Art oder einer Kombination mehrerer Arten verkaufsfördernder Aktionen. Sektorbezogene Verbote oder Beschränkungen, z. B. die französische Bestimmung über Zugaben im Zusammenhang mit lebenden Tieren oder die belgische Vorschrift, dass der Verbraucher bei einem Angebot vom Typ „drei zum Preis von zwei“ das Recht hat, dasselbe Produkt getrennt und zum vollen Preis zu erwerben, werden von diesem Verbot nicht erfasst; für sie gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nach Absatz 2 dieses Artikels. Verkaufsförderaktionen dürfen keinen allgemeinen Wertbeschränkungen unterliegen. Mit Rücksicht auf die Buchpreisregelungen, die Rabatte auf Bücher beschränken, wird bei diesen Waren eine Ausnahme gemacht. Beschränkungen verkaufsfördernder Aktionen für Bücher fallen demnach gemäß Absatz 2 desselben Artikels unter das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Die Vorschrift verlangt, dass Verkäufe unter Selbstkosten zuzulassen sind. Ferner sind untersagt: Verbote verkaufsfördernder Aktionen (insbesondere Rabatte) vor Saisonschlussverkäufen sowie Vorabgenehmigungen und Regelungen mit gleicher Wirkung für die Nutzung oder Bekanntmachung verkaufsfördernder Aktionen. Wie in der Mitteilung erläutert, sind diese Verbote notwendig, um den freien Import von Dienstleistungen, die Niederlassungsfreiheit und den freien Export von Dienstleistungen zu sichern und spürbare Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu

beseitigen. An ihre Stelle treten einheitliche, detaillierte Transparenzbestimmungen sowie gezielte Verbote auf Gemeinschaftsebene. Verbote bestimmter Arten von Zugaben und unentgeltlichen Zuwendungen die auf nicht-sektoriellen Bestimmungen beruhen, wie etwa die, das eine Zugabe oder unentgeltlichen Zuwendung in engem Zusammenhang mit der beworbenen Ware oder Dienstleistung stehen muss, werden daher untersagt.

Absatz 2: Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung

Aufgrund dieses Absatzes gilt für alle innerstaatlichen Beschränkungen verkaufsfördernder Aktionen, die nicht unter Absatz 1 dieses Artikels fallen, das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Wie bereits gesagt, konnte die Kommission aufgrund der Vorarbeiten, insbesondere der dreijährigen Tätigkeit der Expertengruppe, eine Reihe nationaler Beschränkungen präzise ermitteln, die ein breites Spektrum von Dienstleistungen beeinträchtigen können. Mit dieser Vorschrift soll folglich vermieden werden, dass Verkaufsförderaktionen im Zusammenhang mit Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten beschränkt werden, was mit Artikel 49 EG-Vertrag unvereinbar wäre. Infolgedessen ist der freie Warenverkehr, der von der Nutzung von Verkaufsförderungen profitiert, sichergestellt. Es geht dabei um alle Dienstleistungen, die durch solche Beschränkungen beeinträchtigt werden: Dienste von Konzept- und Werbeagenturen, Mediendienste, Dienste von Medienplanern, Sponsoringagenturen oder Direktmarketingunternehmen sowie Endverbraucher- und Kundendienste. Verboten ist jegliche Form der Beschränkung solcher aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Dienste, die die Nutzung verkaufsfördernder Aktionen sowie ihre Bekanntmachung durch kommerzielle Kommunikation betrifft; d. h., untersagt werden alle Handlungen eines Mitgliedstaats, die die Durchführung oder Bekanntmachung der Verkaufsförderaktionen behindern oder weniger attraktiv machen. Dies gilt jedoch nur für verkaufsfördernde Aktionen als solche. Generelle Beschränkungen bezüglich der Werbung für bestimmte Waren oder Dienstleistungen, generelle Medienbeschränkungen bezüglich der an bestimmte Verbrauchergruppen (z. B. Kinder) gerichteten Werbung sowie Beschränkungen beispielsweise aus ethischen oder gesundheitsrelevanten Gründen sind davon nicht betroffen. Beschränkungen, die sich nicht auf Verkaufsförderaktionen als solche beziehen, behalten ihre Gültigkeit, soweit sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Artikel 4 - Allgemeine Angaben

Die Transparenzbestimmungen des Anhangs 1 zu diesem Verordnungsvorschlag sollen Verbraucher und Unternehmen, vor allem kleinere Unternehmen schützen. Sie gewährleisten, dass die Verkaufsförderaktionen in einer Art und Weise präsentiert werden, dass der Betroffene hinreichend informiert wird und bewusst entscheiden kann, ob er im Zuge der Verkaufsförderaktion die beworbene Ware oder Dienstleistung kaufen will oder nicht.

Die Transparenzbestimmungen sind vom Auftraggeber einzuhalten, der in der Regel nicht gleichzeitig auch der Werbeträger der verkaufsfördernden Aktion ist. Je nach Art der Aktion muss der Auftraggeber nicht nur alle für seine kommerzielle Kommunikation geltenden Vorschriften beachten, sondern auch alle einschlägigen Anforderungen hinsichtlich der auf Anfrage bereitzustellenden Informationen erfüllen. Damit ist die Haftungsfrage bei der Nutzung und Bekanntmachung verkaufsfördernder Aktionen eindeutig geklärt, so dass auch der Rechtsweg leichter einzuschlagen ist. Diese gemeinschaftsweit gültigen Vorschriften schützen die Verbraucher in weitaus größerem Umfang als bisher vor unlauteren Geschäftspraktiken in der Union.

Die Informationspflicht ist bis in alle Einzelheiten harmonisiert; damit ist Rechtssicherheit gegeben, da keine Gefahr besteht, dass allgemeine Transparenzbestimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden können. Folgende Angaben sind zu unterscheiden:

1. Angaben, die in der kommerziellen Kommunikation einer Verkaufsförderaktion (auch in einem Werbegutschein) mitgeteilt werden müssen, und
2. Angaben, die den Kunden auf Verlangen und unabhängig vom Kauf der angebotenen Ware oder Dienstleistung mitgeteilt werden müssen. Diese Informationspflicht gewährleistet, dass der Verbraucher nicht gezwungen ist, eine Ware oder eine Dienstleistung zu kaufen, um die Bedingungen zu erfahren, die für die entsprechende verkaufsfördernde Aktion gelten. Der Auftraggeber muss sie zugänglich machen, sobald die betreffende Verkaufsförderaktion in Geang gesetzt wird.

Artikel 5 - Schutz von Kindern und Jugendlichen

Absatz 1: Schutz gegen Datenerhebung

Bestimmte Verkaufsförderaktionen insbesondere Preisausschreiben und Gewinnspiele, aber auch Rabatte in Form von Gutscheinen dienen der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten. Dieser Artikel soll verhindern, dass die Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit von Kindern ausgenutzt wird, um sie dazu zu bringen, personenbezogene Daten preiszugeben.

Absatz 2: Verteilung von unentgeltlichen Zuwendungen und Zugaben

Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass verkaufsfördernde unentgeltliche Zuwendungen und Zugaben, die direkt an die Haushalte verschickt oder außerhalb von Verkaufsstellen verteilt werden, einem unbeaufsichtigten Kind keinen Schaden zufügen können. Sie gelten nicht für Haushalte, von denen bekannt ist, dass dort keine Kinder leben. Um das Risiko einer Gefährdung eines Kindes möglichst gering zu halten, muss der Auftraggeber sicherstellen, dass eine Ware, die im Rahmen einer verkaufsfördernden Aktion an einen Haushalt oder an ein unbeaufsichtigtes Kind geschickt wird, keine Gefahr für die körperliche Unversehrtheit des Kindes darstellt. Dabei hat der Auftraggeber vor allem Folgendes zu berücksichtigen:

- die Eigenschaften des Produkts, einschließlich seiner Zusammensetzung, gemäß Richtlinie 92/59/EWG über die allgemeine Produktsicherheit und
- die Verpackung, d. h. Möglichkeiten einer „kindersicheren“ Verpackung.

Absatz 3: Unentgeltliche Zuwendungen in Form alkoholischer Getränke

In einigen Mitgliedstaaten dürfen Personen unter 18 Jahren³¹ alkoholische Getränke für den Eigenkonsum kaufen. Dieser Absatz beinhaltet kein Verkaufsverbot. Es ist jedoch unbestritten, dass übermäßiger Alkoholenuss von Minderjährigen sich negativ auf die öffentliche Gesundheit auswirkt. Ferner sollten anerkanntermaßen Minderjährige aus Gründen der öffentlichen Gesundheit nicht dazu ermuntert werden, Alkohol zu trinken. Eine unentgeltliche Zuwendung in Form eines alkoholischen Getränks würde sowohl einen Anreiz zum Alkoholkonsum darstellen als auch einem übermäßigen Konsum zuträglich sein. Unentgeltliche Zuwendungen werden normalerweise vor Ort in einer Verkaufsstelle, in Restaurants oder Nachtclubs angeboten, aber viele Werbekampagnen werden zentral von

internationalen Unternehmen konzipiert und dann von verschiedenen Diensten grenzübergreifend durchgeführt. Damit fallen sie unter das Gemeinschaftsrecht.

Es gibt bereits zahlreiche Gemeinschaftsregelungen, mit denen der Missbrauch beziehungsweise der übermäßige Genuss von Alkohol verhindert werden soll: In Artikel 15 der Richtlinie 89/552/EWG über die freie Ausübung der Fernsehaktivität heißt es, dass die Werbung für alkoholische Getränke nicht speziell an Minderjährige gerichtet sein und insbesondere nicht Minderjährige beim Alkoholgenuss darstellen darf. Laut der kürzlich angenommen Empfehlung des Rates zum Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen soll die Werbung für alkoholische Getränke nicht auf Jugendliche abzielen und die kostenlose Verteilung alkoholischer Getränke zu Werbezwecken sollte verhindert werden. Der aktuelle Verordnungsvorschlag harmonisiert lediglich Vorschriften zur Verkaufsförderung und enthält keine horizontalen Regelungen bezüglich der Werbung für alkoholische Getränke.

Artikel 6 – Rechtsmittel

Es wurden zwar große Fortschritte bei der Selbstregulierung und bei der Einrichtung grenzübergreifender außergerichtlicher Beschwerdesysteme im Bereich der kommerziellen Kommunikation gemacht³², doch alle Mitglieder der Expertengruppe beklagten das Fehlen erschwinglicher grenzübergreifender Rechtsmittel. Angesichts der Forderung, generell die Vorschriften über den Zugang zu Rechtsmitteln zu stärken, sind zahlreiche Vorschriften nötig, um den Verbraucherschutz zu erhöhen und das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt zu stärken. Zu diesem Zweck werden die Effizienz bei der Durchsetzung verbessert und die Entwicklung alternativer Streitbeilegungsverfahren weiter gefördert. Diese Bestimmungen minimieren die Kosten und die Schwierigkeiten, denen sich Verbraucher gegenübersehen, wenn sie gegen eine unrechtmäßige oder irreführende verkaufsfördernde Aktion vorgehen wollen, und machen es ihnen einfacher, erforderlichenfalls rechtliche Schritte einzuleiten. Eine genaue und einheitliche Harmonisierung, die gleichzeitig und in der gleichen Art und Weise in allen Mitgliedstaaten stattfindet, wird dazu beitragen, dass unionsweit ausländische wie inländische Verbraucher denselben Schutz genießen.

Absatz 1: Beweislast

Die Verordnung überträgt die Beweislast hinsichtlich der Korrektheit der Angaben auf den Auftraggeber. Er muss in der Lage sein, auf Verlangen eines innerstaatlichen Gerichts oder einer Behörde zu beweisen, dass seine verkaufsfördernden Aktionen den Informationsanforderungen des Artikels 4 dieses Verordnungsentwurfs genügen.

Absätze 2 und 3 – Adressen, Telefonnummern usw., gebührenfreie Auskunftsdienste und Pflichten bei der Bearbeitung von Beschwerden

Der Auftraggeber muss eine Adresse angeben, an die Beschwerden über die Verkaufsförderaktion gerichtet werden können. Diese Adresse muss kostenlos verfügbar sein, d. h. in der Verkaufsstelle zu erfragen, auf dem beworbenen Produkt aufgedruckt oder in der kommerziellen Kommunikation der verkaufsfördernden Aktion angegeben sein.

Bietet ein Auftraggeber im Zusammenhang mit einer spezifischen Verkaufsförderaktion einen kostenlosen Auskunftsdienst an, muss dieser betriebsbereit und gebührenfrei sein. Damit soll vermieden werden, dass mit der Ankündigung einer Helpline bei dem Verbraucher der Eindruck entsteht, es handele sich um eine qualitativ hochwertige Verkaufsförderaktion, während die Helpline jedoch nicht besetzt ist oder als zusätzliche Einnahmequelle genutzt wird.

Schriftliche Beschwerden (auch per E-Mail) von Verbrauchern müssen binnen einer Frist von maximal 6 Wochen schriftlich beantwortet werden. Der Auftraggeber muss dem Verbraucher in der Sprache der kommerziellen Kommunikation antworten, mit der geworben wurde. Damit ist gewährleistet, dass, sollte der Verbraucher gegen den Auftraggeber vorgehen wollen, er immer einen schriftlichen Beweis vorlegen beziehungsweise darauf hinweisen kann, dass der Auftraggeber nicht reagiert hat.

Absatz 4: Mitteilung über die Einhaltung von Verhaltenskodizes und die Beteiligung an alternativen Streitbeilegungsmechanismen

Mit dieser Bestimmung wird der Auftraggeber verpflichtet, kostenlos Informationen über das Streitbeilegungssystem oder den Verhaltenskodex zur Verfügung zu stellen, wenn er mitteilen will, dass er sich an einem derartigen System beteiligt bzw. einen solchen Kodex einhält. Damit ist sichergestellt, dass hinter solchen Mitteilungen tatsächlich die Verpflichtung des Auftraggebers steht, die Vorschriften dieser Systeme oder Kodizes anzuwenden.

²⁸ Der Begriff „Auftraggeber“ wird in dem ICC-Verhaltenskodex „Werbe- und Verkaufsförderungspraxis“ verwendet.

²⁹ Die Begriffe „Nutzer“ und „Nutzung“ wurden in KOM(98) 121 endg. eingeführt.

³⁰ Urteil des EuGH vom 12. Dezember 1974 in der Rechtssache 36-74 Walrave, Slg. 1974, 1405. Siehe auch Urteil des EuGH vom 6. Juni 2000 in der Rechtssache C-281/98 Angonese, Slg. 2000, I-4139.

³¹ Gemäß Artikel 21 ABGB tritt in Österreich die Volljährigkeit mit Vollendung des 19. Lebensjahres ein. In dem Vorschlag wird von der Volljährigkeit mit 18 Jahren ausgegangen; diese Diskrepanz führt nicht zu einem niedrigeren Verbraucherschutzniveau im Anwendungsbereich (Verbot der Abgabe unentgeltlicher Zuwendungen in Form von Alkohol an Minderjährige). Die einschlägige Gesetzgebung im Bereich des Jugendschutzes, die in Österreich Sache der Bundesländer ist, sieht vor, dass Minderjährige über 16 Jahren alkoholische Getränke für den Eigenverbrauch kaufen dürfen.

³² Vor allem innerstaatliche Selbstregulierungsstellen im Bereich der Werbewirtschaft haben im Rahmen der in Brüssel ansässigen Europäischen Allianz für Normen in der Werbewirtschaft (European Advertising Standards Alliance) zusammengearbeitet, um Beschwerden zu bearbeiten. Dies ist bis heute der einzige Bereich, in dem selbstregulative Einrichtungen ein grenzübergreifendes System zur Behandlung von Beschwerden eingerichtet haben. Es sollte als Pilotprojekt für die künftige Entwicklung der Selbstregulierung auf europäischer Ebene betrachtet werden.

2001/0227 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Verkaufsförderung im Binnenmarkt

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 95 Absatz 1, auf Vorschlag der Kommission¹,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses²,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen³,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 14 Absatz 2 EG-Vertrag umfasst der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen gewährleistet ist. Die fortschreitende Nutzung und kommerzielle Kommunikation von verkaufsfördernden Aktionen in einem Raum ohne Binnengrenzen ist unerlässlich, wenn die grenzübergreifende Wirtschaftstätigkeit angekurbelt werden soll.
- (2) Die Nutzung und Bekanntmachung verkaufsfördernder Aktionen sind der Schlüssel für das Wachstum und die Entwicklung aller Wirtschaftsbereiche in der Gemeinschaft. Besonders wichtig sind sie für kleine und mittlere Unternehmen, die diese kostengünstigen Praktiken sowohl als Input als auch als Output nutzen, um ihre grenzübergreifenden Tätigkeiten auszubauen. Die Verkaufsförderung regt den Wettbewerb in der europäischen Wirtschaft an, und die Verbraucher profitieren von einem größeren Angebot und dem Preiswettbewerb.
- (3) Das Gemeinschaftsrecht und die besonderen Merkmale der gemeinschaftlichen Rechtsordnung tragen entscheidend dazu bei, dass die Bürger und Wirtschaftsakteure in Europa ohne Rücksicht auf Grenzen die Vorteile der Nutzung und Bekanntmachung von Verkaufsförderaktionen voll nutzen können. In diesem Sinne soll die vorliegende Verordnung ein hohes Maß an rechtlicher Integration in der Gemeinschaft sichern, damit für die Nutzung und Bekanntmachung von Verkaufsförderaktionen ein echter Raum ohne Binnengrenzen entsteht.
- (4) Die Nutzung und Bekanntmachung verkaufsfördernder Aktionen in der Gemeinschaft wird durch zahlreiche rechtliche Hemmnisse⁴ eingeschränkt, die das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts behindern. Diese Hemmnisse, die die Wahrnehmung

¹ ABl. C [] vom [], S. [].

² ABl. C [] vom [], S. [].

³ ABl. C [] vom [], S. [].

⁴ Grünbuch über kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt, KOM(96) 192 endg. vom 18.05.1996.

der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit weniger attraktiv machen, sind auf Unterschiede in den Rechtsvorschriften und die Unsicherheit darüber zurückzuführen, welche innerstaatlichen Rechtsvorschriften für die Nutzung und Bekanntmachung verkaufsfördernder Aktionen gelten. Verhältnismäßig eng gefasste Vorschriften über die Verkaufsförderung lassen eine Vielzahl von Hindernissen auf dem Binnenmarkt entstehen, die zahlreiche Wirtschaftsbereiche beeinträchtigen. Die Beseitigung dieser Hindernisse wird den freien Warenverkehr, der mit Verkaufsförderungen verbunden ist, befördern.

- (5) Da es auf Gemeinschaftsebene keine einheitlichen Regeln gibt, scheinen Einschränkungen des grenzübergreifenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs oder der Niederlassungsfreiheit nach der geltenden Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften gerechtfertigt zu sein, so lange sie anerkannte Ziele des Allgemeininteresses schützen und in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stehen. Gemäß den Zielen der Gemeinschaft, den Vorschriften des EG-Vertrags betreffend den freien Waren und Dienstleistungsverkehr, gemäß dem abgeleiteten Gemeinschaftsrecht und in Übereinstimmung mit der Politik der Kommission auf dem Gebiet der kommerziellen Kommunikation⁵, können diese Einschränkungen nur beseitigt werden, wenn auf Gemeinschaftsebene einheitliche Regeln aufgestellt werden und bestimmte Rechtskonzepte eindeutig definiert werden, so dass der Binnenmarkt reibungslos funktionieren kann. Andere Beschränkungen müssen durch weniger restriktive Regelungen ersetzt werden. Die verbliebenen Hindernisse sollten dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung innerstaatlicher Rechtsvorschriften unterstellt werden.
- (6) Angesichts des besonderen Charakters der anstehenden Probleme, insbesondere der Notwendigkeit, wenige Probleme, die eine Vielzahl von Dienstleistungen betreffen gezielt zu lösen, muss die Verordnung einige präzise, uneingeschränkt geltende und einheitliche Regeln für die Gemeinschaft aufstellen. Eine Verordnung stärkt die Rechtssicherheit, vor allem für Verbraucher und kleine und mittlere Unternehmen.
- (7) Diese Verordnung gilt für Preisausschreiben und Gewinnspiele, die den Absatz von Waren und Dienstleistungen fördern sollen, jedoch nicht für Glücksspiele. Falls Zahlungen erforderlich sind, müssen sie ausschließlich dem Erwerb der beworbenen Ware oder Dienstleistung dienen. Somit sind Glücksspiele wie Lotterien und Wetten mit geldwertem Einsatz vom Anwendungsbereich ausgenommen.
- (8) Diese Verordnung beschäftigt sich lediglich mit den spezifischen Fragen, die Probleme für den Binnenmarkt darstellen, und respektiert damit den Grundsatz der Subsidiarität gemäß Artikel 5 EG-Vertrag. Die Bestimmungen dieser Verordnung werden auf das Mindestmaß dessen beschränkt, was nötig ist, um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu erreichen. Damit wird dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Kommissionspolitik im Bereich der kommerziellen Kommunikation entsprochen, die im Rahmen der Sachverständigengruppe für kommerzielle Kommunikation versucht hat, diesen Grundsatz möglichst präzise und transparent anzuwenden. In den Fällen, in denen auf Gemeinschaftsebene Handlungsbedarf besteht, und damit es für verkaufsfördernde Aktionen einen Raum ohne jegliche Binnengrenzen gibt, muss die Verordnung Ziele

⁵ „Folgedokument zum Grünbuch über kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt“, Mitteilung der Kommission, KOM(1998) 121 endg. vom 04.03.1998.

des Allgemeininteresses in höchstem Maße schützen; dazu gehören vor allem der Schutz von Minderjährigen, der Verbraucherschutz und - eng damit verbunden - ein fairer Handel und der Gesundheitsschutz.

- (9) Die Verordnung ergänzt die bereits bestehenden gemeinschaftlichen Vorschriften über die Nutzung und Bekanntmachung verkaufsfördernder Aktionen, insbesondere die Richtlinie des Rates 84/450/EWG über irreführende Werbung⁶, die Richtlinie des Rates 89/552/EWG über die Ausübung der Fernsehaktivität⁷, die Richtlinie des Rates 92/59/EWG über die allgemeine Produktsicherheit⁸, die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁹, die Richtlinie 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation¹⁰, die Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse¹¹, Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz von Verbraucherinteressen¹², die Richtlinie des Rates 92/28/EWG über die Werbung für Humanarzneimittel¹³, die Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter¹⁴, die Empfehlung des Rates „Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen“¹⁵ und die Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den elektronischen Geschäftsverkehr¹⁶.
- (10) Zum Zwecke einer wirksamen Durchsetzung ergänzt diese Verordnung in starkem Maße die Richtlinie des Rates 84/450/EWG. Die Nichteinhaltung der Informationspflicht dieser Verordnung ist gleichbedeutend mit einem Verstoß gegen das Verbot irreführender Werbung der Richtlinie 84/450/EWG.
- (11) Die Verordnung stellt sehr deutlich auf den Verbraucherschutz ab, um das Vertrauen in den Binnenmarkt für Verkaufsförderaktionen zu stärken. Zu diesem Zweck legt sie eine Reihe von Informationsanforderungen fest. Diese Vorschriften gewährleisten, dass die kommerzielle Kommunikation im Zusammenhang mit einer Verkaufsförderaktion transparent ist und dass eine Person, die sich für eine solche Aktion interessiert, problemlos alle in der entsprechenden Bekanntmachung angekündigten Informationen erhält. Zum Schutz von Minderjährigen und der Gesundheit unterliegen die Nutzung und die kommerzielle Kommunikation verkaufsfördernder Aktionen zahlreichen harmonisierten und gezielten Verboten und detaillierten Beschränkungen.

⁶ ABl. L 250 vom 19.9.1984, S.17. Richtlinie geändert durch die Richtlinie 97/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (AbI. L 290 vom 23.10.1997, S.18).

⁷ ABl. L 298 vom 17.10.1989, S.23. Richtlinie geändert durch die Richtlinie 97/36/EG (AbI. L 202 vom 30.7.1997, S. 60).

⁸ ABl. L 228 vom 11.8.1992, S.24.

⁹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S.31.

¹⁰ ABl. L 24 vom 30.1.1998, S.1.

¹¹ ABl. L 80 vom 18.3.1998, S.27.

¹² ABl. L 166 vom 11.6.1998, S.51. Richtlinie geändert durch die Richtlinie 2000/31/EG (AbI. L 178 vom 17.2.2000, S. 1).

¹³ ABl. L 113 vom 30.4.1992, S.13.

¹⁴ ABl. L 171 vom 7.7.1999, S.12.

¹⁵ KOM (2000) 736 endg.

¹⁶ ABl. L 178 vom 17.7.2000, S.1.

- (12) Infolge des höheren Schutzes, den die Verordnung mittels dieser einheitlichen Vorschriften bietet, können einige innerstaatliche Verbote und Beschränkungen aufgehoben werden. Dies ist nötig, um die Hindernisse, die der Niederlassungsfreiheit und dem Dienstleistungsexport im Wege stehen, sowie die daraus resultierenden großen Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Andere grenzübergreifende Hemmnisse für die Nutzung und kommerzielle Kommunikation verkaufsfördernder Aktionen werden durch Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung innerstaatlicher Rechtsvorschriften beseitigt. Es unterliegen nur solche innerstaatlichen Vorschriften der gegenseitigen Anerkennung, die sich auf die Nutzung verkaufsfördernder Aktionen oder ihre Bekanntmachung mittels kommerzieller Kommunikation beziehen. Allgemeine Anforderungen für die Werbung, wie beispielsweise ethische oder gesundheitsrelevante Forderungen, die Werbung für bestimmte Produkte oder Dienstleistungen oder Anforderungen für andere Marketingpraktiken sind davon nicht betroffen.
- (13) Um die körperliche Unversehrtheit von Kindern zu schützen, verbietet die Verordnung in Übereinstimmung mit der Richtlinie 92/59/EWG Anbietern von unentgeltlichen Zuwendungen und Zugaben, absatzfördernde Produkte an Kinder zu versenden, es sei denn, der Anbieter stellt sicher, dass die versendeten Produkte aufgrund ihrer Eigenschaften oder ihrer Verpackung keine Gefahr für die körperliche Unversehrtheit von Kindern darstellen; der Anbieter hat besonders auf eine kindersichere Verpackung zu achten.
- (14) Ziel von Verkaufsförderaktionen ist es, den Absatz der beworbenen Produkte und Dienstleistungen zu erhöhen; da jedoch anerkanntermaßen Kinder und Jugendliche aus Gründen der öffentlichen Gesundheit nicht dazu verleitet werden sollen, alkoholische Getränke zu konsumieren, verbietet die Verordnung es, Minderjährigen alkoholische Getränke in Form von unentgeltlichen Zuwendungen anzubieten.
- (15) Die Nutzung und kommerzielle Kommunikation von Verkaufsförderaktionen für Tabakerzeugnisse und hier einschlägige Beschränkungen werden im Richtlinienentwurf zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen angesprochen.
- (16) Die Verordnung belegt die Auftraggeber mit zahlreichen Verpflichtungen. Wenn sie den Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Nutzung und kommerziellen Kommunikation verkaufsfördernder Aktionen nicht nachkommen, können etwaige Beschwerdeführer den Auftraggeber identifizieren und problemlos hauseigene Streitbeilegungssysteme in Anspruch nehmen. Daneben werden die Bestimmungen der Verordnung dazu beitragen, dass im Bereich der hauseigenen Kundenbeschwerdesysteme verstärkt vorbildliche Verfahren zum Einsatz kommen und dass die Verbraucher leichter auf erschwingliche außergerichtliche Rechtsmittel zurückgreifen können -

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Ziel

Die Verordnung regelt die Nutzung und kommerzielle Kommunikation verkaufsfördernder Aktionen, um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten.

Artikel 2

Definitionen

Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

(a) 'Kommerzielle Kommunikation' umfasst alle Formen der Kommunikation, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen oder des Erscheinungsbildes eines Unternehmens, einer Organisation oder einer natürlichen Person dienen, die eine Tätigkeit in Handel, Gewerbe oder Handwerk oder einen reglementierten Beruf ausüben; die folgenden Angaben stellen keine Formen der kommerziellen Kommunikation dar:

- Angaben, die direkten Zugang zur Tätigkeit des Unternehmens, der Organisation oder der Person ermöglichen, wie insbesondere ein Domain-Name oder eine E-Mail-Adresse,
- Angaben in Bezug auf Waren und Dienstleistungen oder das Erscheinungsbild eines Unternehmens, einer Organisation oder Person, die unabhängig und insbesondere ohne finanzielle Gegenleistung gemacht werden.

(b) 'Verkaufsförderaktionen' sind Rabatte, unentgeltliche Zuwendungen, Zugaben oder die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Preisausschreiben oder einem Gewinnspiel.

(c) 'Auftraggeber' (*promoter*) ist jeder, der Verkaufsförderaktionen nutzt, d. h. eine Unternehmung, Einrichtung oder Person, die verkaufsfördernde Aktionen selbst durchführt bzw. in deren Auftrag diese Aktionen durchgeführt werden.

(d) 'Kunde' ist eine Unternehmung, Einrichtung oder Person, die die vom Auftraggeber beworbenen Waren oder Dienstleistungen kauft.

(e) 'Rabatt' ist das zeitlich befristete Angebot

- eines einfachen Preisnachlasses;
- einer zusätzlichen Menge der verkauften Ware oder Dienstleistung, die dem Käufer kostenlos angeboten wird;
- eines Gutscheins, das dem Käufer einer Ware oder Dienstleistung bei einem späteren Kauf Anspruch auf einen Preisnachlass bei eben dieser Ware oder Dienstleistung einräumt.

(f) 'Unentgeltliche Zuwendung' ist das zeitlich befristete, kostenlose Angebot einer Ware oder Dienstleistung, unabhängig von einer Verpflichtung zum Kauf einer identischen Ware oder Dienstleistung.

(g) 'Zugabe' ist das zeitlich befristete Angebot einer Ware oder Dienstleistung, die nicht mit der zum Kauf angebotenen Ware oder Dienstleistung identisch ist.

(h) 'Preisausschreiben' ist eine zeitlich befristete Aufforderung zur Teilnahme an einem Preisausschreiben, die an die Verpflichtung zum vorherigen Kauf einer Ware oder Dienstleistung gebunden sein kann; bei einem Preisausschreiben wird der Gewinner vor allem aufgrund seiner Kenntnisse oder Fertigkeiten ermittelt.

(i) 'Gewinnspiel' ist eine zeitlich befristete Aufforderung zur Teilnahme an einem Spiel, bei dem der Gewinner vor allem durch Zufall ermittelt wird; die Teilnahme ist kostenlos, kann aber mit einer Verpflichtung zum vorherigen Kauf verbunden sein; als Gewinnspiele dieser Art gelten nicht Glücksspiele einschließlich Lotterien und Wetten mit einem geldwerten Einsatz.

(j) 'Kind' ist eine Person unter 14 Jahren.

(k) 'Alkoholische Getränke' sind Getränke im Sinne von Artikel 2, 8, 12, 17 und 19 der Richtlinie 92/83/EWG.

(l) "generelles Verbot bezüglich der Nutzung und kommerziellen Kommunikation verkaufsfördernder Aktionen": ein Verbot das nicht speziell auf eine bestimmte Art von geförderten Waren oder Dienstleistungen gerichtet ist.

(m) 'Nichtöffentliche Regulierungsstelle' ist eine privatrechtliche Organisation oder Vereinigung, die im Rahmen ihrer rechtlichen Autonomie wirtschaftliche Tätigkeiten kollektiv regelt.

(n) 'Verkauf unter Selbstkosten' ist der Verkauf einer Ware oder Dienstleistung unterhalb des Nettorechnungspreises, einschließlich Transport-, Versicherungs- und sonstiger Lieferkosten sowie Steuern.

Artikel 3

Nutzung und kommerzielle Kommunikation von Verkaufsförderaktionen

1. Die Mitgliedstaaten oder nichtöffentlichen Regulierungsstellen erlassen kein(e):

- generelles Verbot bezüglich der Nutzung und kommerziellen Kommunikation verkaufsfördernder Aktionen, außer das Gemeinschaftsrecht schreibt ein solches Verbot vor;
- Beschränkung hinsichtlich des Wertes verkaufsfördernder Maßnahmen außer bei Rabatten auf Bücher;
- Verbot von Rabatten im Vorfeld von Saisonschlussverkäufen; oder
- Verpflichtung zur Vorabgenehmigung für die Nutzung oder kommerzielle Kommunikation einer Verkaufsförderaktion. Dies gilt auch für Verpflichtungen gleicher Wirkung.

2. Die Mitgliedstaaten und die nichtöffentlichen Regulierungsstellen beschränken weder der Nutzung und Hinweisen auf sie in verkaufsfördernder Aktionen und kommerzielle Kommunikation weder den freien Dienstleistungsverkehr noch beschränken Sie den freien Verkehr von Waren die von der Nutzung von Verkaufsförderungen profitieren. *Artikel 4*

Informationspflicht bei Verkaufsförderaktionen

Zusätzlich zu den sonstigen Informationsanforderungen nach dem Gemeinschaftsrecht, hat der Auftraggeber sicherzu stellen, dass die kommerzielle Kommunikation verkaufsfördernder Aktionen mit den im Anhang zu dieser Verordnung dargelegten Anforderungen übereinstimmt. Die im Anhang geforderten Informationen sind klar und unmissverständlich zu formulieren. Die Information, die der Auftraggeber dem Kunden auf Anfrage zur Verfügung stellen muss, muss bei Beginn der Verkaufsförderung verfügbar sein.

Artikel 5

Schutz von Kindern und Jugendlichen

1. Der Auftraggeber erhebt im Rahmen einer verkaufsfördernden Aktion keine Daten von Kindern, es sei denn er hat vorher nachweislich das Einverständnis des Sorgeberechtigten des Kindes eingeholt.
2. Es ist dem Auftraggeber untersagt, an Kinder direkt unentgeltliche Zuwendungen oder Zugaben abzugeben, wenn diese eine Gefahr für die körperliche Unversehrtheit der Kinder darstellen.
3. Es ist dem Auftraggeber untersagt, an Personen unter 18 Jahren unentgeltliche Zuwendungen in Form alkoholischer Getränke abzugeben.

Artikel 6

Rechtsmittel

1. Auf Verlangen eines Gerichts oder einer Behörde hat der Auftraggeber die Richtigkeit der in Artikel 4 genannten Informationen nachzuweisen.
2. Der Auftraggeber gibt kostenlos eine Adresse an, an die etwaige Beschwerden gerichtet werden können. Bietet der Auftraggeber in Verbindung mit einer verkaufsfördernden Aktion einen Auskunftsdienst an, hat er dafür zu sorgen, dass dieser kostenlos und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet ist.
3. Der Auftraggeber muss binnen 6 Wochen nach Erhalt einer Beschwerde bezüglich einer verkaufsfördernden Aktion auf diese Beschwerde antworten. Die Beschwerde und die entsprechende Antwort sind schriftlich, was auch auf elektronischem Weg möglich ist, zu übermitteln. Die Antwort muss in derselben Sprache abgefasst sein, wie die Verkaufsförderaktion.
4. Der Auftraggeber:
 - verweist in der kommerziellen Kommunikation einer Verkaufsförderaktion auf das System zur außergerichtlichen Streitbeilegung beziehungsweise den Verhaltenskodex, denen er sich unterwirft, und
 - stellt auf Anfrage Informationen über dieses Streitbeilegungssystem oder diesen Verhaltenskodex zur Verfügung.

Artikel 7

Überarbeitung

Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat vor Ende [...] und danach alle zwei Jahre einen umfassenden Bericht über die Anwendung dieser Verordnung vorlegen, der gegebenenfalls auch Vorschläge für eine Überarbeitung enthält.

Artikel 8

Diese Verordnung tritt am [] Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Die Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel, am []

Im Namen des Europäischen Parlaments

Die Präsidentin

Im Namen des Rates

Der Präsident

[]

ANHANG

Obligatorische Angaben im Zusammenhang mit der Nutzung und kommerziellen Kommunikation von Verkaufsförderaktionen

1. ALLE VERKAUFSFÖRDERAKTIONEN

1.1. Obligatorische Angaben in der kommerziellen Kommunikation:

- Hinweis auf den Rabatt, die unentgeltliche Zuwendung, die Zugabe, das Preisausschreiben oder das Gewinnspiel;
- Preis (einschließlich Steuern) der beworbenen Ware oder Dienstleistung sowie alle zusätzlichen Kosten für Transport, Lieferung oder Porto;
- Identität des Auftraggebers;
- erster und letzter Tag des Zeitraums, für den das Angebot gilt, und
- sofern das Angebot bestimmten Bedingungen unterliegt, Hinweis darauf, wo diese Bedingungen oder sonstige Informationen erhältlich sind.

1.2. Angaben, die auf Verlangen und unabhängig vom Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung bereitgestellt werden müssen:

- Name und geografische Anschrift des Auftraggebers und
- einschlägige Bedingungen der Verkaufsförderaktion.

2. RABATTE

2.1. Obligatorische Angaben in der kommerziellen Kommunikation:

- genaue Höhe des Rabatts entweder in Prozent oder als Preiseinheit und
- Hinweis auf einen etwaigen Verkauf unter Selbstkosten.

2.2. Angaben, die auf Verlangen und unabhängig vom Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung bereitgestellt werden müssen:

- alle Bedingungen und Einschränkungen, die für den Rabatt gelten, und
- früherer Preis der beworbenen Ware oder Dienstleistung und Zeitraum (mit Datumsangaben), in dem der frühere Preis Gültigkeit hatte.

2.3. Obligatorische Angaben auf einem Gutschein:

- Barwert des Gutscheins;
- alle Bedingungen, die seine Verwendung einschränken, einschließlich des Verfallsdatums, und

- Waren und Dienstleistungen, gegen die der Gutschein eingetauscht werden kann.

2.4. Angaben, die dem Hersteller oder Dienstleister, dessen Waren oder Dienstleistungen verkauft wurden, auf Verlangen bereitgestellt werden müssen:

- Informationen über einen etwaigen Verkauf unter Selbstkosten gemäß den vorherigen vertraglichen Vereinbarungen.

3. UNENTGELTLICHE ZUWENDUNGEN UND ZUGABEN

3.1. Obligatorische Angaben in der kommerziellen Kommunikation:

- tatsächlicher Wert der unentgeltlichen Zuwendung oder Zugabe und
- alle Kosten, die an den Erhalt der unentgeltlichen Zuwendung oder Zugabe geknüpft sind.

3.2. Angaben, die auf Verlangen und unabhängig vom Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung bereitgestellt werden müssen:

- alle Bedingungen und Einschränkungen, die für die unentgeltliche Zuwendung oder Zugabe gelten.

4. PREISAUSSCHREIBEN UND GEWINNSPIELE

4.1. Obligatorische Angaben in der kommerziellen Kommunikation:

- Wert und Art des Preises;
- Einsendeschluss;
- jegliche geografische oder personengebundene Einschränkung wie Ort oder Alter;
- jegliche Verpflichtung zum Kaufnachweis;
- Notwendigkeit einer Teilnahmeerlaubnis von einem Erziehungsberechtigten oder vom Arbeitgeber;
- alle mit der Teilnahme an dem Preisausschreiben oder dem Gewinnspiel verbundenen Kosten, abgesehen vom Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung; und
- bei Gewinnspielen tatsächliche oder voraussichtliche Gewinnchancen.

4.2. Angaben, die auf Verlangen und unabhängig vom Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung bereitgestellt werden müssen:

- alle Bedingungen, die für das Preisausschreiben oder das Gewinnspiel gelten, einschließlich aller Einschränkungen bezüglich Einsendung oder Preise;

- Zahl der Preise, die zu gewinnen sind, sowie Zahl der einzelnen Preise in jeder Preiskategorie, wenn Preise unterschiedlicher Kategorien zu gewinnen sind;
- Teilnahmebedingungen sowie die Regeln für die Vergabe der Preise;
- etwaiger Geldpreis als Ersatz für einen Sachpreis;
- Kriterien zur Bewertung der Einsendungen;
- Auswahlverfahren für die Vergabe der Preise und, sofern eine Jury daran beteiligt ist, Zusammensetzung der Jury;
- Datum und Art und Weise der Bekanntmachung der Gewinner;
- Art der Preisaushändigung (Zustellung, Abholung), einschließlich der damit verbundenen Kosten;
- Zeitraum, in dem die Preise abgeholt werden müssen;
- Absicht, die Gewinner für spätere Werbemaßnahmen einzusetzen, und Bedingungen dafür sowie
- Einzelheiten über die richtigen Einsendungen - vorbehaltlich der Einwilligung der Gewinner und der Einhaltung der Datenschutzvorschriften.

01.03.02

Beschluss
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über Verkaufsförderung im Binnenmarkt

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verkaufsförderung im Binnenmarkt

KOM(2001) 546 endg.; Ratsdok. 12614/01

Der Bundesrat hat in seiner 773. Sitzung am 1. März 2002 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat hat wiederholt, zuletzt anlässlich der Abschaffung von Rabattgesetz und Zugabeverordnung mit seiner Entschliebung vom 13. Juli 2001 (BR-Drucksache 492/01 (Beschluss)), auf die Notwendigkeit einer europaweiten Harmonisierung des Wettbewerbs- und Lauterkeitsrechts auf hohem Niveau hingewiesen.
2. Der jetzt vorgelegte Vorschlag einer Verordnung zur Verkaufsförderung im Binnenmarkt enthält nur für einen kleinen Teilbereich eine Harmonisierung und verweist im Übrigen auf das Herkunftslandprinzip. Dies führt dazu, dass im Lauterkeitsrecht in den Mitgliedstaaten 15 unterschiedliche Rechtsordnungen nebeneinander gelten.

Eine solche Regelung würde in Deutschland, das über ein höheres Schutzniveau im Lauterkeitsrecht verfügt als andere Mitgliedstaaten, zu einer Diskriminierung deutscher Unternehmen gegenüber ausländischen Unternehmen führen. Entsprechende Situationen sind auch in anderen Mitgliedstaaten gegeben.

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung fußt auf der Fiktion der Gleichwertigkeit der gesetzlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten. Diese ist aber

...

nicht gegeben. Es muss deshalb befürchtet werden, dass es zur Vermeidung von Inländerdiskriminierungen zu einem Wettlauf im Lauterkeitsrecht zu einem niedrigen Schutzniveau kommt mit der Folge einer faktischen Harmonisierung auf dem niedrigsten in der EU bestehenden Niveau.

Dadurch würde nicht nur der Schutz der Verbraucher, sondern auch der Schutz der Unternehmen gegenüber dem derzeit bestehenden Recht deutlich gesenkt. Das Herkunftslandprinzip würde auch die gerichtlichen Auseinandersetzungen zur Frage der Einhaltung des geltenden Lauterkeitsrechts erheblich erschweren und deutlichen Mehraufwand verursachen. Denn immer wenn ein beteiligtes Unternehmen seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat, müsste das deutsche Gericht die Rechtslage in diesem Staat zum Lauterkeitsrecht feststellen.

Das Herkunftslandprinzip muss daher nach Möglichkeit begrenzt werden. Das deutsche Lauterkeitsrecht hat mit seinen Generalklauseln im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) einen allgemeinen, breiten Ansatz. Ein derartiges allgemeines Lauterkeitsrecht ist zwar in der Anwendung nicht unproblematisch und stark von der Rechtsprechung geprägt. Es hat aber gegenüber Einzelregelungen den Vorteil größerer Übersichtlichkeit, Konsistenz und flexiblerer Anwendung auf innovative Verhaltensweisen der Unternehmen. Der Bundesrat verkennet nicht, dass dieser Ansatz des Lauterkeitsrechts einem Teil der Mitgliedstaaten fremd ist und sich daher eine umfassende europaweite Harmonisierung entsprechend den Vorstellungen des UWG kaum realisieren lassen wird. Gegen eine Harmonisierung auf der Basis von Generalklauseln, wie sie im UWG enthalten sind, spräche außerdem, dass es im Hinblick auf die unterschiedlichen Rechtssysteme und -traditionen in den Mitgliedstaaten jedenfalls zunächst zu sehr unterschiedlichen Anwendungen und Auslegungen einer europäischen Regelung kommen würde.

Eine über den Vorschlag hinausgehende Harmonisierung eines konkretisierten Kernbereichs des Rechts des unlauteren Wettbewerbs sollte jedoch unbedingt angestrebt werden.

3. Mit dem Verordnungsvorschlag sollen Hemmnisse im Binnenmarkt bei verkaufsfördernden Maßnahmen durch Abschaffung nationaler Regelungen und Verbote beseitigt und durch Auferlegung von Informations- und Transparenzvorschriften ersetzt werden. Dieser Ansatz reicht allerdings nicht aus, um die Zwecke des Lauterkeitsrechts zu erfüllen. Dieses dient nicht nur dem

Verbraucherinteresse, sondern auch dem Schutz des Wettbewerbs und der Allgemeinheit.

Die vorgesehenen Informations- und Transparenzvorschriften begegnen außerdem im Einzelnen Bedenken. Sie erscheinen insgesamt zu dicht, zu detailliert und zu kompliziert. Sie gelten für alle Unternehmen gleichermaßen und belasten damit kleine und mittlere Unternehmen unverhältnismäßig stark. Aggressive grenzüberschreitende Vermarktungsstrategien großer Unternehmen werden gegenüber lokal begrenzten Vermarktungsbemühungen kleiner und mittlerer Unternehmen begünstigt. Deren Aufwand ist angesichts der Kompliziertheit der zu berücksichtigenden Vorschriften relativ betrachtet erheblich höher. Damit verringert sich in unerwünschter Weise die Flexibilität kleiner und mittlerer Unternehmen.

Zum Teil enthalten die Informations- und Transparenzvorschriften im Anhang zu der Verordnung lediglich Selbstverständlichkeiten, etwa in Nummer 1.1. erster Spiegelstrich:

Derjenige, der die dort angeführten Verkaufsförderaktionen durchführt, muss nicht noch verpflichtet werden, darauf hinzuweisen, dass er sie durchführt.

Zum Teil sind die Informationspflichten kaum zu erfüllen, etwa die Angabe der tatsächlichen Werte von Zuwendungen oder Zugaben, wenn diese auf dem freien Markt nicht erhältlich sind.

Die Abgrenzung der obligatorischen Angaben zu den Angaben, die nur auf Verlangen zu machen sind, überzeugt nicht. So können etwa Werbemaßnahmen irreführend sein, in denen Rabatte (Nummer 2.1) oder Zuwendungen und Zugaben (Nummer 3.1) angekündigt werden, die Bedingungen oder Einschränkungen hierfür (Nummer 2.2; 3.2) aber erst auf Nachfrage mitgeteilt werden müssen.

Verschiedene Angaben erscheinen außerdem überflüssig und erschweren Werbemaßnahmen in unverhältnismäßiger Weise (z. B. Pflicht zur Angabe der Kosten für Transport und Porto; Pflicht zur Angabe des Barwertes bei Gutscheinen; Pflicht zur Angabe der Geltungsdauer früherer Preise).

Sämtliche Hinweise dienen letztlich dem im deutschen Recht bestehenden Irreführungsverbot des § 3 UWG. Dies kann in einfacherer Weise geregelt werden.

Die Zulässigkeit des Verkaufs unter Selbstkosten gehört nach deutschem Rechtsverständnis nicht zum Lauterkeitsrecht. Jedenfalls sind aber die hierfür

vorgesehenen Informationspflichten zu weitgehend. Soweit ein Verkauf unter Selbstkosten kartellrechtlich unzulässig wäre, würde die Regelung auf eine öffentliche Selbstbeziehungspflicht des Unternehmers hinauslaufen. Bei der Regelung zur Zulässigkeit des Verkaufs unter Selbstkosten findet außerdem der Schutz kleiner und mittlerer Unternehmen entgegen der Begründung keine Berücksichtigung. Die wettbewerbswidrige Sogwirkung eines solchen Verkaufs kann durch die Hinweispflicht außerdem noch deutlich verstärkt werden. Die Hinweispflicht ist deshalb abzulehnen.

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist es zwingend erforderlich, die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen stärker zu berücksichtigen. Anderenfalls ist zu befürchten, dass diese von verkaufsfördernden Maßnahmen weniger Gebrauch machen werden.

4. Rechtsstaatlich bedenklich erscheint, dass sich Inhalt und Zweck des Verordnungsvorschlags aus dem Text teilweise nicht erschließen. So bleibt der Sinn des Artikels 3 Abs. 2 des Vorschlags dem Text nach im Dunkeln. Nur aus der Begründung ergibt sich, dass damit das allgemein anzuwendende und grundlegende Herkunftslandprinzip ausgedrückt werden soll. Aus Artikel 6 Abs. 1 wird nicht ausreichend deutlich, dass dort eine Umkehr der Beweislast zu Lasten der Unternehmer geregelt werden soll. Auch im Übrigen ist der Vorschlag teilweise aus sich heraus nicht verständlich.
5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung deshalb insbesondere,
 - im Rahmen der Ratsbehandlung darauf hinzuwirken, dass das Herkunftslandprinzip in der Verordnung in seiner Gültigkeit beschränkt und präzise definiert wird; Kernbereiche des deutschen UWG (§§ 1, 3) sollten europaweit harmonisiert werden. Geregelt werden könnte dies im Zusammenhang mit der im Grünbuch zum Verbraucherschutz angesprochenen Thematik durch den Erlass einer Rahmenrichtlinie mit lauterkeitsrechtlichem Ansatz. Die beim Bundesministerium der Justiz tätige Arbeitsgruppe sollte beauftragt werden, kurzfristig entsprechende Vorschläge zu erarbeiten.
 - darauf hinzuwirken, dass die Verordnung aus sich heraus verständlich gefasst wird, die Informations- und Transparenzvorschriften reduziert und zusammengefasst werden, Unter-Einstandspreisverkäufe aus dem Geltungsbereich der Verordnung herausgenommen werden und die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen stärker berücksichtigt werden.