



Europäische Kommission legt ihren „New Deal for Consumers“ vor *Kollektive und individuelle Rechte der Verbraucher sollen gestärkt werden*

Am 11.04.2018 hat die Europäische Kommission ihre Vorschläge für einen „New Deal“ für die Verbraucher vorgelegt, den der Präsident der Kommission Jean-Claude Juncker schon in seiner Rede zur Lage der Union am 13.09.2017 angekündigt hatte. Das „Verbraucherpaket“ der Kommission besteht aus einer Mitteilung (COM(2018) 183 final) und zwei Richtlinienvorschlägen. Mit dem ersten Vorschlag werden erstmals auf EU-Ebene umfangreiche kollektive Rechtsbehelfe eingeführt (COM(2018) 184 final), der zweite Vorschlag – eine Art Artikelgesetz – greift vier bestehende Verbraucherschutz-Richtlinien auf und schlägt zu diesen punktuelle Ergänzungen vor (COM(2018) 185 final).

Mit den Vorschlägen setzt die Kommission einerseits die Schlussfolgerungen ihres Berichts zum Fitness-Check des EU-Verbraucherschutzrechts um, den sie am 29.05.2017 veröffentlicht hatte (siehe Wochenbericht Nr. 20/2017). Darin hatte sie festgestellt, dass das Verbraucherschutzrecht der EU insgesamt seinen Zweck der Gewährleistung eines hohen Niveaus an Verbraucherschutz erfülle und zum Funktionieren des Binnenmarktes beitrage, allerdings punktuell – etwa mit Blick auf die Entwicklung der Online-Wirtschaft und mit Blick auf die effektive Durchsetzung der Verbraucherrechte – weiterentwickelt werden müsste. Die Kommission greift in ihrem jetzt vorgelegten Paket ferner die mangelhafte Umsetzung einer EU-Empfehlung aus dem Jahr 2013 zur Einführung kollektiver Rechtsbehelfe in den Mitgliedstaaten auf, über die sie Ende Januar 2018 berichtet hatte (siehe Notiz im Wochenbericht Nr. 08/2018). Darüber hinaus reagiert die Kommission mit ihren Vorschlägen auf aktuelle Entwicklungen wie die massenhafte Schädigung von Verbrauchern durch den „Dieselgate“-Skandal und die Flugausfälle bei Ryanair ebenso wie auf die seit dem Herbst 2017 anhaltende intensive Diskussion über Lebensmittel von zweierlei Qualität im Binnenmarkt.

Einführung kollektiver Rechtsbehelfe bzw. Sammelklagen

Mit dem Richtlinienvorschlag der Kommission (COM (2018) 184 final) über kollektive Rechtsbehelfe zum Schutz von gemeinsamen Verbraucherinteressen wird die Unterlassungsklage-Richtlinie 2009/22/EC ersetzt und erweitert. Es sollen zukünftig europaweit kollektive Rechtsbehelfe, d.h. Sammelklagen, eingeführt werden. Der **Anwendungsbereich** der Richtlinie soll im Vergleich zur Unterlassungsklagerichtlinie wesentlich erweitert werden. Die Richtlinie soll bei den verschiedensten inländischen und grenzüberschreitenden Verstößen gegen das Verbraucherrecht, wie z.B. im Zusammenhang von Finanzdienstleistungen, Telekommunikationsdienstleistungen oder im Gesundheitsbereich zur Anwendung kommen (Art. 2 des Richtlinien-Entwurfs und Anhang I). Die **Klagebefugnis** ist in Art. 1 i.V.m. Art. 4 geregelt. Danach sind – wie bereits bei der Unterlassungsklagerichtlinie – **„qualifizierte Einrichtungen“** berechtigt, zum Schutz der Verbraucherinteressen Sammelklagen zu erheben. Nach dem Richtlinienvorschlag müssen die „qualifizierten Einrichtungen“ bestimmte Mindestkriterien (wie ordnungsgemäße Errichtung, gemeinnützigen Charakter sowie ein legitimes Interesse an der Einhaltung der fraglichen Verbrauchervorschriften) erfüllen. Im Unterschied zu den Sammelklagen nach US-amerikanischem Vorbild können demnach die Sammelklagen nach dem Richtlinienentwurf nicht von Anwaltskanzleien angestrengt werden, sondern nur von Einrichtungen wie Verbraucherorganisationen, die keinen Erwerbszweck verfolgen und die bestimmte Zulassungskriterien erfüllen. Dieses neue System soll nach Auffassung der Kommission dafür sorgen, dass die europäischen Verbraucher ihre Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Zugleich soll dem Risiko missbräuchlicher oder unbegründeter Klagen entgegengewirkt werden.

Die Art. 5 und 6 des Richtlinienentwurfs normieren die verschiedenen Formen der möglichen Sammelklagen und weitere **besondere Klagevoraussetzungen**. Art. 5 Abs. 2 erlaubt den „qualifizierten Einrichtungen“, eine Unterlassungsklage zu erheben, mit dem Ziel, entweder eine



vorläufige **Unterlassungsanordnung** zu erreichen oder die Feststellung, dass ein Unternehmen gegen eine Verbrauchervorschrift verstößt, ggf. verbunden mit einer Unterlassungsanordnung. Um diese Formen der Unterlassungsklage zu erheben, benötigen die klagenden Organisationen weder ein ausdrückliches Mandat des einzelnen Verbrauchers noch den Nachweis eines eingetretenen Schadens auf Verbraucherseite. In Art. 5 Abs. 3 und 4 wird festgelegt, dass die Klage auf Feststellung, dass ein Verstoß gegen eine Verbrauchervorschrift vorliegt, auch mit einer Klage auf Erlass von Maßnahmen zur Beseitigung der Auswirkungen durch einen solchen Gesetzesverstoß verbunden werden kann.

Insoweit zeigt Art. 6 Abs. 1 auf, dass eine Klage i.S.d. Art. 5 Abs. 3 eine **Sammelklage auf Schadensersatz** sein kann, durch welche der Unternehmer u.a. zur Reparatur, Ersatzlieferung, Minderung, Vertragsbeendigung, Schadensersatz oder Rückzahlung des gezahlten Preises verpflichtet werden kann. Bei der auf Schadensersatz gerichteten Klage soll es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, ob als besondere Klagevoraussetzung ebenfalls ein ausdrückliches Mandat des einzelnen Verbrauchers vorgewiesen werden muss (sog. „opt-in“-Klausel). Falls ein Mitgliedstaat sich für dieses zusätzliche Kriterium entscheidet, soll es aber ausreichend sein, wenn das Mandat vor Erlass der Schadensersatzanordnung vorliegt. Demnach werden zukünftig beispielsweise in einem Fall wie dem Diesel-Abgasskandal die Opfer unlauterer Geschäftspraktiken wie irreführender Werbung durch Automobilhersteller, die gegen den Rechtsrahmen der Union für die Typgenehmigung von Fahrzeugen oder Umweltauflagen verstoßen, durch Sammelklagen gemäß dieser Richtlinie kollektiv Entschädigungen erwirken können. Nicht vorgesehen sind in dem Kommissionsvorschlag allerdings sehr hohe Schadensersatzsummen, die über den eigentlichen Schaden hinausgehen und den Verursacher zusätzlich bestrafen sollen.

Als **Ausnahmevorschrift** zu Art. 6 Abs. 1 (Klagen auf Schadensersatz) können die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 2 in den Fällen, in denen die Besonderheiten und die

Bezifferung der individuellen Schäden zu komplex sind, die zuständigen Gerichte bzw. Verwaltungsbehörden dazu ermächtigen, anstelle von einer Schadensersatzanordnung eine feststellende Entscheidung mit dem Inhalt zu treffen, dass der Unternehmer dem Verbraucher gegenüber wegen Verstoß gegen Gesetzesvorschriften haftet. Eine bloß feststellende Entscheidung soll hingegen nicht in den Fällen des Art. 6 Abs. 3 möglich sein:

(a) Die Verbraucher, die durch den Verstoß gegen die Verbrauchervorschriften betroffen sind, sind identifizierbar und haben in Bezug auf die Zeitdauer oder des Kaufes einen verhältnismäßig großen Schaden erlitten. In solchen Fällen soll das ausdrückliche Mandat des einzelnen Verbrauchers keine besondere Klagevoraussetzung dafür sein, die Sammelklage zu erheben. Der Schadensersatz soll direkt an die betroffenen Verbraucher geleitet werden.

(b) Eine feststellende Entscheidung ist ebenfalls in den Fällen ausgeschlossen, in denen der Schaden, den der einzelne Verbraucher erlitten hat, so klein ist, dass es unwahrscheinlich ist, dass der einzelne Verbraucher eine individuelle Entschädigung begehrt. In diesen Fällen, in denen eine Auszahlung des Schadensersatzes an die betroffenen Verbraucher wegen der geringen Summe mit einem zu hohen Aufwand verbunden wäre, soll der Schadensersatz direkt für den Schutz der Verbraucherinteressen verwandt werden. Ebenfalls soll kein ausdrückliches Mandat des einzelnen Verbrauchers erforderlich sein.

Art. 7 des Richtlinienentwurfs sieht als weitere besondere Klagevoraussetzung bei Sammelklagen auf Schadensersatz vor, dass die qualifizierten Einrichtungen erklären, wie sie sich grundsätzlich finanzieren und woher die finanziellen Mittel für die angestrebte Klage stammen (Abs. 1). Die missbräuchliche Einflussnahme durch Geldgeber soll durch Regelungen in Art. 7 Abs. 2 und 3 verhindert werden.

In Art. 10 werden die **(Rechtskraft-)Wirkungen** der letztinstanzlichen Entscheidungen geregelt. Danach soll ein letztinstanzliches Urteil, durch welches die Verletzung von Verbrauchervorschriften bzw. die Haftung des Unternehmers festgestellt



worden ist (Art. 5 Abs. 2 (b) und Art. 6 Abs. 2), Rechtskraftwirkung für etwaige Schadensersatzklagen gegen den gleichen Unternehmer wegen der gleichen Verletzung haben. Um Klagen zu erleichtern, können die Mitgliedstaaten die Klageberechtigten, etwa die Verbraucherverbände, von den Prozesskosten freistellen oder sogenanntes Public Funding zulassen (Art. 15 Abs. 1). Art. 16 des Richtlinienvorschlags erläutert Einzelheiten bei grenzüberschreitenden Sachverhalten. So sollen in einem Mitgliedstaat anerkannte „qualifizierte Einrichtungen“ ebenfalls in einem anderen Mitgliedstaat ein Klageverfahren anstreben können, wenn sie ihre Anerkennung nachgewiesen haben.

Stärkung der Verbraucherrechte im digitalen Binnenmarkt

In Umsetzung der Ergebnisse des Fitnesschecks des EU-Verbraucherrechts ist dessen **Anpassung an den zunehmenden Online-Handel** eines der wesentlichen Ziele des Vorschlags der Kommission zur Änderung mehrerer bestehender Verbraucherschutzrichtlinien (COM(201) 185 final).

Konkret soll vor allem die **Verbraucherrechte-Richtlinie** (RL 2011/83/EU) umfangreich überarbeitet werden. Der Anwendungsbereich der Richtlinie soll auf solche **digitalen Dienstleistungen** erweitert werden, für die der Verbraucher mit **persönlichen Daten** „zahlt“ (gemeint sind Dienste wie Cloud-Speicher, soziale Medien oder Email-Accounts). Damit kommt die Kommission der Forderung nach, für Konsistenz im Anwendungsbereich zwischen der horizontalen Verbraucherrechte-RL und der spezielleren, im Dezember 2015 vorgeschlagenen Richtlinie über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte („DCD-Richtlinie“) zu sorgen, über die noch verhandelt wird. Verbrauchern soll künftig dann, wenn sie nicht mit Geld für digitale Dienste zahlen, dieselben vorvertraglichen Informationsrechte und die gleichen Widerrufsrechte (innerhalb von 14 Tagen) eingeräumt werden.

Mit den neuen Vorschriften will die Kommission ferner auf den Umstand reagieren, dass es für Verbraucher in der

Regel kaum verständlich ist, mit wem sie auf sog. „Online-Marktplätzen“ Geschäfte tätigen und welche Auswirkungen das auf ihre Rechte hat (der Begriff des „Online-Marktplatzes“ ist bereits in anderen Rechtsvorschriften wie der Geoblocking-VO (EU) Nr. 2018/302 eingeführt und definiert).

Ein neuer Art. 6a der Verbraucherrechte-Richtlinie sieht dazu zusätzliche Informationspflichten mit Blick auf **Vertragsabschlüsse auf Online-Marktplätzen vor**. Verbraucher sollen danach beim Abschluss von Verträgen auf Online-Marktplätzen informiert werden über

- die zu Grunde liegenden Parameter für die Rangfolge der unterbreiteten Angebote;
- über die Natur des eigentlichen Vertragspartners (Händler oder Privatperson);
- über die Anwendbarkeit des EU-Verbraucherschutzrechts auf den Vertrag
- und – beim Vorliegen mehrerer Händler (der Online-Plattform und einer dritten Partei) – über den Händler, der für die Gewährleistung der Verbraucherrechte verantwortlich ist.

Angleichung des Strafmaßes beim Verstoß gegen Verbraucherrechte

Der Fitnesscheck des Verbraucherschutzrechts war zu der Feststellung gelangt, dass die von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Strafen für Verstöße gegen Verbraucherrechte weit auseinander liegen. Damit wird insgesamt eine effektive Durchsetzung der Verbraucherrechte im Binnenmarkt erschwert. Dem will die Kommission nun durch die Festlegung **einheitlicher Mindestvorschriften für Strafen** begegnen. Hierzu sollen in vier Richtlinien – der Verbraucherrechte-Richtlinie (Art. 24), der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (UGP; RL 2005/29/EG; Art. 13), der Richtlinie über Preisangaben auf Verbraucherprodukten (RL 98/6/EG; Art. 8) und der Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (RL 1993/13/EG; Art. 8a) – gleichlautende Vorschriften aufgenommen werden.

Die Mitgliedstaaten sollen zunächst gewährleisten, dass bei der gesetzlichen Festlegung der Strafmaße für Verstöße gegen



Verbraucherrechte eine nicht abschließende Liste von gemeinsamen Kriterien berücksichtigt wird (wie etwa die Dauer des Verstoßes gegen Verbraucherrechte oder frühere Verstöße durch ein Unternehmen). Wenn die Strafe in einer Geldbuße besteht, sollen Größe und Umsatz eines Unternehmens sowie Strafen für denselben oder andere Verstöße, die bereits in anderen Mitgliedstaaten verhängt worden sind, berücksichtigt werden. In Anknüpfung an Tatbestände der neu gefassten Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (VO (EU) Nr. 2017/2934, sog. „CPC-Verordnung“; siehe dazu Notiz im Wochenbericht Nr. 35/2017) sollen die Mitgliedstaaten ferner sicherstellen, dass die Strafen für weit verbreitete Verstöße und Verstöße von EU-weitem Ausmaß u.a. **Geldbußen** vorsehen, die **mindestens 4% des Jahresumsatzes** des jeweiligen Unternehmens in dem Mitgliedstaat oder in den betroffenen Mitgliedstaaten entsprechen. Hiervon erhofft sich die Kommission eine effektive und abschreckende Wirkung. Die Schwelle von mindestens 4% des Umsatzes ist dabei analog zur Schwelle von Geldbußen von bis zu 4% des globalen Jahresumsatzes gesetzt, wie sie auch in Art. 83 der am 25.05.2018 wirksam werdenden Datenschutzgrundverordnung für Verstöße von Unternehmen gegen bestimmte Vorschriften der Verordnung festgelegt ist.

Stärkung des individuellen Rechtsschutzes der Verbraucher

Ergänzend zum Richtlinienentwurf über kollektive Rechtsbehelfe will die Kommission auch den individuellen Rechtsschutz der Verbraucherinnen und Verbraucher gegen unlautere Geschäftspraktiken stärken. Hierzu soll in die UGP-Richtlinie ein neuer Artikel 11a eingeführt werden, der die Mitgliedstaaten dazu anhält, sicherzustellen, dass Verbrauchern sowohl vertragliche als auch außervertragliche Rechtsmittel zugänglich sind. Die vertraglichen Rechtsmittel sollen zumindest das **Recht auf einseitige Kündigung eines Vertrages** beinhalten, die außervertraglichen zumindest das **Recht auf Schadensersatz**.

Ferner soll eine Neufassung von Art. 3 Nr. 5 der UGP-Richtlinie klarstellen, dass die Mitgliedstaaten das Recht haben, nationale

Vorschriften zum Schutz der Verbraucher gegen **unerbetene Besuche von Vertretern** („**Haustürgeschäfte**“) oder **organisierte Ausflüge zu Verkaufszwecken** („**Kaffeefahrten**“) einzuführen, wenn dies mit Blick auf die öffentliche Ordnung und den Schutz der Privatsphäre gerechtfertigt ist. Hiermit wird allerdings nur der bestehende Status quo bestätigt.

Produkte zweierlei Qualität auf dem Binnenmarkt

In ihrer Mitteilung „A New Deal for Consumers“ geht die Kommission besonders auf die seit Monaten von den mitteleuropäischen Mitgliedstaaten massiv vorgetragene Kritik an Lebensmitteln von zweierlei Qualität im Binnenmarkt ein. Kommissionspräsident Juncker hatte in seiner Rede zur Lage der Union am 13.09.2017 hierauf bezogen von „illegalen Praktiken“ gesprochen und damit bereits angedeutet, dass die Kommission aktiv werden würde.

In ihrem Verbraucherpaket schlägt die Kommission jetzt vor, Art. 6 § 2 der UGP-Richtlinie („irreführende Geschäftspraktiken“) um eine neue Ziffer c) zu ergänzen. Danach soll jede Vermarktung eines Produktes als identisch mit demselben Produkt als irreführende Praktik eingestuft werden, wenn es in mehreren anderen Mitgliedstaaten vermarktet wird, während es tatsächlich eine signifikant andere Zusammensetzung oder andere Merkmale aufweist. Der Vorschlag betrifft damit nicht nur den Lebensmittelbereich, sondern alle Produkte auf dem Binnenmarkt.

Ergänzende Maßnahmen zur Stärkung des Verbraucherschutzes

Im Mittelpunkt des Verbraucherpakets vom 11.04.2018 stehen die beiden dargestellten Richtlinienentwürfe. Die begleitende Mitteilung der Kommission „A New Deal for Consumers“ (COM(2018) 183 final) ergänzt diese durch eine Reihe weiterer Maßnahmen, die die Kommission zur Stärkung der Verbraucherrechte ergreifen will. Hierzu zählen u.a.

- Aktivitäten zur Unterstützung der Behörden der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der neuen CPC-Verordnung;

Die Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Brüssel informiert



- Maßnahmen im Bereich der Produktsicherheit und der Marktüberwachung (einschließlich einer Überarbeitung der Leitlinien zum Schnellwarnsystem RAPEX);
- verstärkte internationale Zusammenarbeit;
- Maßnahmen der Bewusstseinsbildung und des Capacity-building (wie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen oder die Unterstützung von Verbraucherorganisationen).

Die Kommission kündigt ebenfalls an, in Folge des abgeschlossenen Fitness-Checks der Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (RL 93/13/EWG) Anfang 2019 eine Leitlinie zur Umsetzung dieser

Richtlinie zu veröffentlichen. Schließlich gibt die Kommission auch Einblick in einige der aus ihrer Sicht zentralen künftigen Herausforderungen für den Verbraucherschutz, zu denen sie Arbeiten aufgenommen hat: künstliche Intelligenz, das Internet der Dinge, mobiler Online-Handel und nachhaltiger Konsum.

Weiterführende Informationen:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3041_de.htm

http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620435