

25.06.18**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AV - R - U - Wi

zu **Punkt ...** der 969. Sitzung des Bundesrates am 6. Juli 2018

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG**COM(2018) 184 final; Ratsdok. 7877/18****A**Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)**,der **Rechtsausschuss (R)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

* Erster Beschluss des Bundesrates vom 8. Juni 2018, siehe BR-Drucksache 155/18 (Beschluss).

...

- EU
R
Wi
- [EU
R]
- EU
R
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer
3 und 4)
- AV
- AV
- AV
1. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Ziel, mit der Verbandsklage ein effizientes Instrument zur Verfügung zu stellen, um Verstöße gegen das Unionsrecht, die den kollektiven Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher schaden, zu unterbinden und von rechtswidrigen Praktiken abzuschrecken. [Die nach der Richtlinie 2009/22/EG vom 23. April 2009 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen bestehende Möglichkeit für qualifizierte Einrichtungen, Unterlassungsklagen anzustrengen, um Verstöße gegen verbraucherschützendes Unionsrecht zu unterbinden und zu verhindern, sowie die Möglichkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher, durch individuelle Klagen Ersatz eines aus diesen rechtswidrigen Praktiken entstehenden Schadens geltend zu machen, erscheinen nicht ausreichend, um die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv zu schützen].
 2. Der Bundesrat stimmt daher im Grundsatz mit der Kommission darin überein, dass die Möglichkeit bestehen sollte, Kollektivinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen einer Verbandsklage zu vertreten.
 3. Der Bundesrat unterstützt die Absicht der Kommission, für Verbraucherinnen und Verbraucher bei Massenschadensereignissen die Möglichkeit zu schaffen, ihre Ansprüche nicht nur einzeln, sondern im Rahmen eines kollektiven Rechtsschutzes geltend machen zu können.
 4. Der Bundesrat begrüßt dabei ausdrücklich den Richtlinienvorschlag, mit dem europaweit einheitlich Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen von Verbraucherinnen und Verbrauchern unter Weiterentwicklung der bisherigen Richtlinie 2009/22/EG eingeführt werden sollen.
 5. Insbesondere begrüßt der Bundesrat, dass eine Klagemöglichkeit geschaffen werden soll, mit der sogenannte qualifizierte Einrichtungen wie Verbraucherverbände künftig stellvertretend für Geschädigte klagen können. Der Bundesrat sieht hierin einen bedeutenden Fortschritt für die Verbraucherinnen und Verbraucher hin zu mehr Chancengerechtigkeit.

...

- EU
R
Wi
6. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass das Instrument der Verbandsklage allerdings auch zum Schaden der Wirtschaft missbraucht werden kann und daher Maßnahmen getroffen werden müssen, um diesen Missbrauch zu verhindern. Auch eine Verbandsklage, die sich am Ende als unbegründet erweist, kann Unternehmen und ihren Ruf erheblich belasten. Der Bundesrat hält es daher für bedenklich, dass für die Verbandsklage, auch soweit sie auf Feststellung der Haftung oder auf Leistung gerichtet ist, keine Mindestanzahl an betroffenen Verbraucherinnen und Verbrauchern verlangt wird, sondern die Kollektivinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher in Artikel 3 Nummer 3 des Richtlinienvorschlags lediglich als „Interessen mehrerer Verbraucher“ definiert werden.
- EU
R
Wi
7. Der Bundesrat befürchtet die Etablierung einer Klageindustrie nach US-amerikanischem Muster. Ob eine solche vermieden werden kann, hängt maßgeblich davon ab, welche Einrichtungen die Befugnis erhalten, eine Verbandsklage zu erheben. Die in Artikel 4 des Richtlinienvorschlags genannten Kriterien für die Benennung als qualifizierte Einrichtung erscheinen dem Bundesrat angesichts der erheblichen Missbrauchsgefahr als zu gering. Um sicherzustellen, dass die klagebefugten qualifizierten Einrichtungen in der Lage sind, Verbraucherinteressen sachgerecht wahrzunehmen, und sie nicht dazu benutzt werden, wirtschaftlichen Interessen anderer zu dienen, sollte von ihnen zusätzlich zumindest noch eine gewisse Mitgliederzahl und Bestandsdauer verlangt werden. Auch sollten eine Beteiligung von Unternehmen an der Einrichtung oder einzelfallbezogene Zuwendungen durch Unternehmen erheblich eingeschränkt werden.
- AV
8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für eine Klarstellung einzusetzen, damit das Kriterium in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c des Richtlinienvorschlags „Sie verfolgt keinen Erwerbszweck“ die bestehenden Verbraucherzentralen der Länder sowie den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. nicht ausschließen kann.
- EU
R
Wi
9. Der Richtlinienvorschlag geht über die Richtlinie 2009/22/EG weit hinaus, indem Ziel und Ergebnis einer Verbandsklage nicht nur die Beendigung oder das Verbot einer rechtswidrigen Praxis, sondern auch die zugunsten der Verbrau-

...

cherinnen und Verbraucher wirkende Feststellung sein kann, dass eine Praktik einen Verstoß gegen Unionsvorschriften darstellt, der den Kollektivinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher schadet. Die daran geknüpften Folgen sind sehr weitgehend: So soll diese Feststellung die Grundlage für Abhilfemaßnahmen nach Artikel 6 des Richtlinienvorschlags sein; auch gilt der festgestellte Verstoß in anderen Verfahren, soweit sie im selben Mitgliedstaat geführt werden, nach Artikel 10 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags als unwiderlegbar nachgewiesen und er wird in Verfahren in anderen Mitgliedstaaten widerlegbar vermutet. Auch die Erhebung der Verbandsklage selbst soll schon Wirkungen haben, die nicht nur die Verfahrensbeteiligten betreffen, indem die Verjährung von Ansprüchen betroffener Verbraucherinnen und Verbraucher nach Artikel 11 des Richtlinienvorschlags ohne Weiteres gehemmt oder unterbrochen sein soll.

- EU
R
Wi
10. Der Bundesrat sieht den Eintritt derartig weitreichender Rechtsfolgen nur als gerechtfertigt an, wenn die Verbraucherin beziehungsweise der Verbraucher sich auch an die Ergebnisse des Verfahrens bindet, indem sie beziehungsweise er sich über einen gegebenenfalls vom nationalen Recht vorzugebenden Mechanismus, etwa der Anmeldung zu einem Klageregister an dem Verfahren, passiv beteiligt („opt-in“). Der Bundesrat verweist insoweit auf die eigenen Empfehlungen der Kommission 2013/396/EU „Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten“ vom 11. Juni 2013. Dort wird in Nummer 21 ausdrücklich ausgeführt: „Die Klagepartei sollte auf der Grundlage der ausdrücklichen Zustimmung der natürlichen oder juristischen Personen gebildet werden, die einen Schaden geltend machen („Opt-in“-Prinzip). Jede per Gesetz oder durch gerichtliche Entscheidung verfügte Ausnahme sollte mit Gründen der ordnungsgemäßen Rechtspflege gerechtfertigt werden müssen.“
- EU
R
Wi
11. Der Bundesrat sieht die Pflicht des Unternehmers nach Artikel 9 des Richtlinienvorschlags, die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher über das Vorliegen einer rechtskräftigen Entscheidung zu informieren, als zu weitgehend an. Für den Unternehmer ist es regelmäßig nicht möglich, sämtliche betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher zu ermitteln und damit zu benachrichtigen. Bekannt sind ihm im Zweifel nur diejenigen Verbraucherinnen und Verbraucher, die sich an dem Verfahren durch Mandatierung beteiligt haben. Ihre Be-

...

nachrichtigung kann jedoch schon über das Verfahren selbst sichergestellt werden.

EU
R
Wi

12. Nach Auffassung des Bundesrates widerspricht es dem Grundsatz der Waffengleichheit, wenn in Artikel 10 des Richtlinienvorschlags ausgeführt wird, dass der durch eine rechtskräftige Entscheidung festgestellte Verstoß, der die Kollektivinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher schädigt, für die Zwecke anderer Rechtsschutzklagen als unwiderlegbar nachgewiesen gilt, während umgekehrt ein vom Gericht verneinter Verstoß das beklagte Unternehmen nicht in etwaigen Individualklagen vor den nationalen Gerichten schützt. Hier ist zu fordern, dass die rechtskräftigen Feststellungen des Gerichts im Rahmen des Verbandsklageverfahrens die Rechtslage umfassend klären, das heißt auch zu Gunsten des beklagten Unternehmers, wenn ein Verstoß nicht festgestellt werden konnte. Eine Bindungswirkung auch in diese Richtung setzt aber, wie bereits ausgeführt, voraus, dass die Verbraucherin beziehungsweise der Verbraucher durch Anmeldung zu einem Klageregister zu erkennen gegeben hat, dass das Verbandsklageverfahren auch auf ihr beziehungsweise sein individuelles Rechtsverhältnis und ihre beziehungsweise seine prozessuale Stellung Auswirkungen haben soll.

EU
R
Wi

13. Vor diesem Hintergrund weist der Bundesrat darauf hin, dass die Regelungen in den Artikeln 5 und 6 des Richtlinienvorschlags zu der Frage, ob ein Mandat der Verbraucherin beziehungsweise des Verbrauchers erforderlich ist, unklar erscheinen. [Nach Artikel 6 Absatz 1 Satz 2 des Richtlinienvorschlags kann ein Mitgliedstaat das Mandat der einzelnen betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher verlangen, bevor ein Feststellungs- oder ein Abhilfebeschluss erlassen wird. Nach Artikel 5 Absatz 2 Satz 2 des Richtlinienvorschlags müssen zur Erwirkung von Verfügungen nach Buchstabe b, das heißt zur Feststellung, dass die Praktik eine Rechtsverletzung darstellt, die qualifizierten Einrichtungen jedoch nicht das Mandat der einzelnen betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher einholen. Nach Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a Satz 2 des Richtlinienvorschlags stellt in Fällen, in denen die von einem Verstoß betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher identifizierbar sind und einen vergleichbaren Schaden erlitten haben, das Erfordernis des Mandats der einzelnen betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher keine Bedingung für die Klageerhebung dar. Das gleiche gilt nach Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe b Satz 2 des Richtlinienvorschlags, soweit die Verbraucherin beziehungsweise der Verbraucher einen

[EU
R]

...

geringfügigen Verlust erlitten hat und es unverhältnismäßig wäre, die Entschädigung auf die Verbraucherinnen und Verbraucher zu verteilen. Hier sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass das Mandat der einzelnen betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher gerade nicht verlangt wird. Das Zusammenspiel der genannten Vorschriften bleibt unklar.] Aus Sicht des Bundesrates können die Klage und das Urteil nur dann Rechtswirkungen auch zugunsten der Verbraucherin beziehungsweise des Verbrauchers entfalten, wenn diese beziehungsweise dieser sich durch ein Mandat im weiteren Sinne (etwa eine Anmeldung zu einem Register) an dem Verfahren beteiligt. Diese Anmeldung sollte in einem frühen Stadium des Verfahrens vorliegen, damit das beklagte Unternehmen insbesondere im Hinblick auf Vergleichsverhandlungen feststellen kann, in welchem Umfang seine Beziehungen zu den betroffenen Verbraucherinnen und Verbrauchern durch das Verfahren erfasst werden. Eine Verbraucherbeteiligung erscheint lediglich für die Verfahrensarten entbehrlich, die bereits nach der Richtlinie 2009/22/EG eingeleitet werden konnten[, soweit an diese keine zusätzlichen Rechtsfolgen geknüpft werden.]

EU
R
Wi
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffern 15
und 16)

14. Völlig neu gegenüber der Richtlinie 2009/22/EG ist die in Artikel 6 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Möglichkeit, dass die Verbandsklage auch auf die Erwirkung einer Abhilfeentscheidung gerichtet sein kann. Das eigentliche Unterlassungsverfahren dürfte hierdurch massiv „überfrachtet“ werden, da verklagte Unternehmen aufgrund der meist bedrohlichen wirtschaftlichen Folgen einer Verurteilung gezwungen wären, „bis zum Letzten zu kämpfen“. Der in Deutschland bisher gut und zügig funktionierende – rein auf Unterlassung gerichtete – Rechtsschutz würde damit spürbar beeinträchtigt, was keinesfalls im kollektiven Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher liegen kann.

AV 15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf europäischer Ebene die von der Kommission vorgeschlagene Möglichkeit zu unterstützen, mit Muster- beziehungsweise Verbandsklagen auch Folgenbeseitigungsansprüche wie zum Beispiel Schadensersatz einzuklagen, damit individuelle Klagen nur noch in Ausnahmefällen erhoben werden müssen.

AV 16. Der Bundesrat anerkennt, dass das EU-Modell einer Verbandsklage mit drei Anwendungsszenarien ein ausgewogenes und interessengerechtes System zur Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen darstellt. So kann bei einer bekannten Zahl von Betroffenen, die einen vergleichbaren Schaden erlitten haben,

...

unmittelbar Schadenersatz für die Geschädigten eingeklagt werden. Bei geringem Streitwert, bei dem die Auszahlung von Schadenersatz an Verbraucherinnen und Verbraucher unverhältnismäßig wäre, kann ein Urteil über einen Ausgleich des entstandenen Schadens ergehen, wobei dann die Entschädigungssumme öffentlichen Zwecken bestimmt würde. Bei komplexen Fällen, bei denen die Zahl der Geschädigten unklar und der individuelle Schaden sehr verschieden wäre, würde lediglich die Verletzung von EU-Verbraucherrechten gerichtlich festgestellt. In diesen Fällen könnten sich Geschädigte in einem anschließenden Schadenersatzprozess auf die Feststellungen des Urteils berufen.

EU
R
Wi

17. Zumindest unklar erscheint die Regelung in Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe b des Richtlinienvorschlags, die eine Entschädigungszahlung zugunsten eines öffentlichen Zwecks vorsieht, wenn die Verteilung auf Verbraucherinnen und Verbraucher aufgrund im Einzelfall nur geringer Schadenssummen unverhältnismäßig ist. Hier bleibt offen, ob der jeweiligen Verbraucherin beziehungsweise dem jeweiligen Verbraucher mit der „Kollektivzahlung“ der Individualanspruch entzogen wird, was zu Änderungen des materiellen Rechts führen müsste, auf die der Richtlinienvorschlag aber nicht abzielt, und sich als Eingriff in die Eigentumsgarantie kaum rechtfertigen lässt. Falls dies nicht beabsichtigt ist, müsste eine Regelung zur Anrechnung von Schadenersatzzahlungen zur Vermeidung einer doppelten Inanspruchnahme des Unternehmens getroffen werden.

EU
R
Wi

18. Soweit der Richtlinienvorschlag eine Pflicht des Unternehmens zur Vorlage auch belastender Beweismittel auf Antrag und Hinweis der qualifizierten Einrichtung vorsieht, wenn diese ihrerseits alle zumutbaren Tatsachen und Beweismittel vorgelegt hat, hält der Bundesrat dies für zu weitgehend. Hierdurch würde einer ausufernden „discovery“ nach US-amerikanischem Vorbild oder einer überbordenden Ausforschung des Sachverhalts der Weg geebnet.

EU
R
Wi

19. Die in Artikel 14 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Sanktionierung der Nichterfüllung eines Leistungstitels durch Verhängen einer Geldbuße ist der deutschen Rechtstradition fremd. Aus Sicht des Bundesrates müsste hier in jedem Fall klargestellt werden, dass ein Verschulden erforderlich ist, das dem Unternehmer nachgewiesen werden muss. Auf Bedenken stößt zudem die Regelung, dass die Geldbußen unter Berücksichtigung der „Kollektivinteressen der Verbraucher“ aufgeteilt werden sollen. Es bleibt unklar, ob die Geldbußen an

...

die Verbraucherinnen und Verbraucher ausgezahlt werden sollen oder wem – wenn nicht dem Fiskus – sie zugutekommen sollen.

- EU
R
Wi
- [EU
R]
20. Der Bundesrat befürchtet, dass die Sanktionen nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 des Richtlinienvorschlags, die sowohl „abschreckend“ sein als auch unter Berücksichtigung der „Kollektivinteressen der Verbraucher“ aufgeteilt werden sollen, in der Sache gegebenenfalls zu einer Überkompensation zugunsten der Verbraucherseite führen können. [Letzteres gilt umso mehr, als der im Rahmen des weiteren Richtlinienvorschlags zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften vorgelegte Änderungsentwurf zur Richtlinie 2005/29/EG vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarkinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern als Kriterien für die Höhe einer Geldbuße den Umsatz des zuwiderhandelnden Gewerbetreibenden, den Nettogewinn sowie die für denselben Verstoß in anderen Mitgliedstaaten verhängten Geldbußen benennt (vergleiche Artikel 13 Absatz 4: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es im Rahmen der Sanktionen für weitverbreitete Verstöße und weitverbreitete Verstöße mit Unions-Dimension im Sinne der Verordnung (EU) 2017/2394 auch möglich ist, Geldbußen zu verhängen, deren Höchstbetrag sich auf mindestens 4 Prozent des Jahresumsatzes des Gewerbetreibenden in dem (den) betreffenden Mitgliedstaat(en) beläuft“).]
- EU
R
Wi
21. Der Richtlinienvorschlag sieht in Artikel 16 Absatz 2 zwar vor, dass in Fällen, in denen der Verstoß Verbraucherinnen und Verbraucher aus verschiedenen Mitgliedstaaten beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht, die Verbandsklage von mehreren qualifizierten Einrichtungen aus verschiedenen Mitgliedstaaten gemeinsam oder durch eine einzige Einrichtung vertreten erhoben werden kann, und geht damit von der Möglichkeit einer Bündelung in einem Verfahren aus. Es fehlt jedoch eine Regelung, die verhindert, dass Unternehmer mehrfach und unter Umständen auch parallel wegen desselben Verstoßes in Anspruch genommen werden können. Eine solche Regelung ist vorzusehen, ansonsten könnte es zu sich widersprechenden Entscheidungen kommen.
- AV
22. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob in der in Anhang I vorgenommenen Auflistung alle verbraucherrechtlich relevanten Regelungen enthalten sind, und gegebenenfalls auf EU-Ebene um Ergänzung zu bitten.

...

EU
R

23. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

24. Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.