

Die Stimme der Verbraucher in
Europa

VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE ÜBER VERBANDSKLAGEN

BEUC-Position



Kontakt: Augusta Maciulevičiūtė – consumer-redress@beuc.eu

BUREAU EUROPÉEN DES UNIONS DE CONSOMMATEURS AISBL | DER EUROPÄISCHE VERBRAUCHERVERBAND
Rue d'Arlon 80, B-1040 Brüssel • Tel. +32 (0)27431590 • www.twitter.com/beuc • consumers@beuc.eu • www.beuc.eu
EG-Register für Interessenvertreter: Identifikationsnummer 9505781573-45



Mitfinanziert durch die Europäische Union

Zeichen: BEUC-X-2018-094 - 23/10/2018

Warum dies für Verbraucher wichtig ist

Verbraucher werden zu häufig von einem Händler oder einem Unternehmen geschädigt, ohne dass sie eine realistische Möglichkeit haben, eine Entschädigung zu erwirken. Der *Dieseldgate*-Skandal ist eine schmerzhafte Erinnerung, dass Verbraucher allein nicht in der Lage sind, ein Unternehmen zu klagen und dass ihnen diesbezüglich nicht die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stehen. Die Möglichkeit, sich mit anderen Verbrauchern zusammenzuschließen, die dieselben oder ähnliche Schäden erlitten haben, würde dies ändern. Es ist höchste Zeit, dass alle EU-Verbraucher ein Recht auf kollektive Schadenersatzverfahren bekommen. Es würde ein besseres System zur Durchsetzung des Verbraucherrechts schaffen und Verbrauchern mehr Macht verleihen, wenn etwas schief läuft.

Zusammenfassung

BEUC begrüßt den Vorschlag der Kommission bezüglich Verbandsklagen. Der Vorschlag ist entscheidend für die Stärkung der privaten Durchsetzung des Verbraucherrechts und verleiht Verbrauchern eine realistische Chance auf Wiedergutmachung von Schäden, die durch massenhafte Gesetzesverletzungen verursacht wurden.

Sammelklagen durch qualifizierte Einrichtungen würden eine große Lücke in der Durchsetzung von EU-Verbraucherrechten schließen. Sollte der Kommissionsvorschlag mit den nachfolgenden Änderungsvorschlägen verabschiedet werden, würden EU-Verbraucher in Anbetracht eines künftigen *Dieseldgate*- oder ähnlichen Skandals nicht mehr hilflos sein.

Die Europäische Kommission hat dieses Thema viele Jahre lang intensiv geprüft. Sie hat mehrere Studien veröffentlicht und öffentliche Anhörungen durchgeführt. Bedauerlicherweise wurde die Debatte häufig durch übertriebene Ängste vor Missbrauch von Sammelklagen und Schädigung der Wirtschaft dominiert. Es wurden verschiedene Schutzmaßnahmen zur Vermeidung dieses potenziellen Missbrauchs besprochen.

Allerdings wird kaum betont, dass Sammelklagen erforderlich sind, weil und wenn Händler Verbraucher missbrauchen und deren Interessen schädigen. Bedauerlicherweise bleiben Verbraucher in den meisten Ländern schutzlos, obgleich es verschiedene massenweise Verletzungen von Verbraucherrechten im Gemeinschaftsmarkt gibt.

BEUC unterstützt diesen Vorschlag. Die Europäische Kommission hat ein ausgewogenes System mit Verfahrensnormen und Schutzmaßnahmen entwickelt, um zu gewährleisten, dass sowohl die Interessen der Verbraucher als auch der Unternehmer berücksichtigt werden. Bedauerlicherweise könnten mehrere Elemente des Vorschlags den Mehrwert des neuen Verfahrens für europäische Verbraucher unterminieren. Diese Elemente betreffen:

- den Grad der Harmonisierung;
- die Notwendigkeit eines rechtskräftigen Feststellungsbeschlusses über den Gesetzesverstoß, bevor die qualifizierte Einrichtung Entschädigungsmaßnahmen beantragen kann (Artikel 5);
- die Möglichkeit, von einer Sammelklage abzuweichen (Artikel 6, Absatz 2);
- die Ernennung qualifizierter Einrichtungen (Artikel 4);
- die Finanzierung von Streitsachen (Artikel 7 und 15);
- den Umfang und die Überprüfungsklausel für die Rechte von Flug- und Bahnreisenden (Anlage und Artikel 18, Absatz 2);
- grenzüberschreitende Verbandsklagen (Artikel 16)

1. Harmonisierungsgrad

Mitgliedsstaaten müssen umfangreiche Möglichkeiten haben, zu entscheiden, wie die neuen Bestimmungen dieses Gesetzes mit ihren eigenen Verfahrens- und wesentlichen Gesetzen funktionieren würden. Die neue Richtlinie sollte den EU-Mitgliedstaaten mit einem derzeit höheren Standard ermöglichen, diesen beizubehalten. Sie sollte EU-Mitgliedstaaten auch erlauben, nationale Verfahren einzuführen, die qualifizierten Einrichtungen umfangreichere Rechte zum Einleiten von Verbandsklagen einräumen, wodurch ein höherer Schutzgrad kollektiver Verbraucherinteressen geschaffen wird als jener, der in dieser Richtlinie geboten wird.

Die Bestimmung (Artikel 1.2), die besagt, dass die Richtlinie die Mitgliedsstaaten nicht daran hindert, Bestimmungen bezüglich sonstiger verfahrenstechnischer Mittel zur Klageerhebung zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher auf nationaler Ebene zu erlassen oder beizubehalten, ist nicht ausreichend. Präambel 24, die besagt, dass nationale Mechanismen den Modalitäten dieser Richtlinie entsprechen müssen, verkompliziert das Verständnis der Beziehung des vorgeschlagenen Verfahrens zu nationalen Gesetzen.

Dies könnte zur Folge haben, dass EU-Länder, in denen kollektive Abhilfemechanismen derzeit bestehen und eingesetzt werden (beispielsweise Belgien, Frankreich, Italien, Portugal oder Spanien), ihre Verfahren zulasten der Verbraucher schwächen müssen - beispielsweise wenn es notwendig ist, auf eine rechtskräftige Unterlassungsverfügung zu warten (derzeit gibt es diese Bedingung in diesen Ländern nicht). Oder wenn der breite Geltungsbereich nationaler Mechanismen, wie sie beispielsweise in Belgien oder in Portugal existieren, auf die vorgeschlagene Liste bestimmter Gesetze limitiert wird. Es gibt keinen Grund, etablierte und relativ gut funktionierende Systeme zu verschlechtern. Eine weitere unerwünschte Folge wäre, dass diese Länder auch wenn sie in der Lage wären, ihre bestehendes System beizubehalten, trotzdem diese Richtlinie umsetzen müssten. Dies würde dazu führen, dass zwei parallele Verfahren für dieselben Fälle verwendet werden. Eine derartige Situation würde Verwirrung schaffen, sowohl für Verbrauchervertreter und Unternehmen.

Um diese Probleme anzusprechen, ist es wesentlich, zu verdeutlichen, dass die Richtlinie einen **Mindestharmonisierungscharakter** aufweist. Der Text (Artikel 1, Absatz 2) muss abgeändert werden, um eine deutliche Bestimmung über die Mindestharmonisierung aufzunehmen, die Mitgliedsstaaten ermöglicht, das Verfahren vorteilhafter für Verbraucher zu gestalten und ihre eigenen Systeme beizubehalten. Dies würde auch dazu beitragen, das obengenannte Problem paralleler Verfahren in den Ländern zu vermeiden, in denen Sammelklagen bereits gut funktionieren.

BEUC-Richtlinie fordert:

BEUC fordert einen deutlichen Hinweis in Artikel 1, dass die Richtlinie einer Mindestharmonisierung dient. Diese Richtlinie sollte Mitgliedsstaaten nicht daran hindern, Bestimmungen zu erlassen oder beizubehalten, um qualifizierten Einrichtungen umfangreichere Rechte zur Einleitung von Verbandsklagen einzuräumen (sowohl Unterlassungsklage als auch Abhilfemaßnahmen), wodurch ein höherer Schutzgrad kollektiver Verbraucherinteressen gewährleistet wird als jener gemäß dieser Richtlinie.

2. Die Verbindung zwischen Unterlassungs- und Rechtsschutzverfahren (Artikel 5)

Der Vorschlag knüpft eine sehr enge Verbindung zwischen einem Unterlassungs- und einem Rechtsschutzverfahren. Dies stammt von der Tatsache, dass die Initiative auf der REFIT-Überarbeitung der Richtlinie über Unterlassungsklagen basiert.¹ Allerdings ist diese Verbindung künstlich, da die Verfahren einen sehr unterschiedlichen Charakter und unterschiedliche Ziele aufweisen:

- Die Unterlassungsklage ist grundsätzlich präventiv, da sie bezweckt die Einstellung des Auftretens oder der Fortsetzung einer Verletzung.
- Die Unterlassungsklage wird für gewöhnlich eingeleitet, um die Handlung zu beenden, durch die kollektive Verbraucherinteressen an und für sich geschädigt werden und bezieht sich nicht auf die Anhäufung individueller Interessen/Rechte einer Gruppe von Menschen.
- Der kollektive Rechtsschutz bezieht sich auf die Wiedergutmachung der erfolgten Schädigung von zahlreichen (definierten oder undefinierten) individuellen Interessen.

Die Voraussetzung einer rechtskräftigen Entscheidung über den Rechtsverstoß (geschweige denn einer rechtskräftigen Unterlassungsklage gemäß Artikel 5.3), um in der Lage zu sein, ein Rechtsschutzverfahren einzuleiten, ist in keinem der EU-Länder, in denen es funktionierende nationale kollektive Rechtsschutzverfahren gibt (Belgien, Italien, Frankreich, Spanien oder Portugal) erforderlich.

Die Notwendigkeit des Vorliegens einer rechtskräftigen Unterlassungsverfügung ist besonders problematisch. Es kann viele Jahre dauern, bevor eine Entscheidung rechtskräftig wird - in den meisten Fällen werden Verbraucher weder Belege für die Schädigung noch das fragliche Produkt noch haben. Es kann die Beklagten anregen, das Gerichtsverfahren möglichst lange hinauszuzögern, in der Hoffnung, dass Rechtsschutzmaßnahmen gegenstandslos werden. Darüber hinaus gibt es viele Fälle, in denen die Verletzung bereits geendet hat oder nicht mehr offenkundig ist, sodass kein Bedarf mehr an einem Unterlassungsverfahren besteht².

Die BEUC-Richtlinie fordert:

BEUC fordert die Trennung der Unterlassungs- und Rechtsschutzverfahren. Wenn diese zusammengeführt werden (was sicherlich eine Option bleiben sollte), sollte es möglich sein, Ansprüche für die Feststellung eines Rechtsverstoßes und für Rechtsschutz gleichzeitig in einer einzigen Klage geltend zu machen, ohne warten zu müssen, bis alle möglichen Rechtsmittel gegen die Feststellungsklage ausgeschöpft sind.

¹Richtlinie 2009/22 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (OJ L 110, 1.5.2009).

²Beispielsweise hat ein Unternehmen beim Verkauf seiner Produkte absichtlich Verbraucher in Bezug auf die rechtliche Garantie getäuscht, wodurch die Verbraucher forciert wurden, die kommerzielle Garantie zu kaufen. Selbst wenn das Unternehmen diese Praxis nach einiger Zeit ändert, möchten die Verbraucher, die diese kommerzielle Garantie aufgrund der früheren irreführenden Praxis gekauft haben, möglicherweise nach wie vor ein Verfahren zwecks Entschädigung einleiten.

3. Abhilfemaßnahmen (Artikel 6)

Der Vorschlag sieht vor, dass EU-Länder zur Gewährleistung verpflichtet werden, dass qualifizierte Einrichtungen Verbandsklagen zur Erwirkung eines Abhilfebeschlusses einleiten können. Die Definition des Verfahrens bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen. Wir sind damit einverstanden, dass den Mitgliedsstaaten ein angemessener Ermessensspielraum geboten wird, um in der Lage zu sein, nationale Rechtstraditionen und Verfahrensbesonderheiten zu berücksichtigen. Allerdings gehen die nachfolgend erläuterten Bestimmungen in dieser Hinsicht zu weit.

3.1. Die Möglichkeit, vom kollektiven Rechtsschutzverfahren abzuweichen

3.1.1. Komplexe Quantifizierung der Verbraucherschäden

Artikel 6, Absatz 2 sieht die Möglichkeit vor, dass Mitgliedsstaaten in Fällen, in denen sich die Quantifizierung der individuellen Ansprüche komplex gestaltet, vom Vorschlag abweichen können, wodurch Verbraucher lediglich individuell vorgehen können.

Diese Möglichkeit könnte - wenn sie von den Mitgliedsstaaten angewendet wird - eine erhebliche Unterminierung der Sinnhaftigkeit der neuen Verfahren bewirken.

Erstens ist nicht klar, was diese Komplexität beinhaltet. Die Komplexität der Schadensberechnung ist ein reguläres Element von Gerichtsverfahren, insbesondere von kollektiven Rechtsschutzfällen. Diese Bestimmung würde zahlreiche Rechtsschutzfälle ausschließen, und zwar insbesondere diejenigen, bei denen der kollektive Rechtsschutz am wichtigsten ist, wie beispielsweise beim Dieseldgate-Betrug von Volkswagen, oder was Finanzdienstleistung- oder Produkthaftungsfälle angeht. Die Möglichkeit einer Abweichung in diesen Fällen behindert das gesamte Konzept eines kollektiven Rechtsschutzes.

Präambel 19 listet zwei Bedingungen für die Anwendung dieser Abweichung auf: i) wenn sich die Quantifizierung des Schadens komplex gestaltet und ii) wenn es ineffizient wäre, die Klage als Verbandsklage einzuleiten. Es ist nicht deutlich, was „ineffizient“ bedeutet und wie es effizienter sein könnte, individuelle Klagen einzureichen, insbesondere bei den obengenannten Schadenfällen. Hunderttausende oder gar Millionen Verbraucher können aufgrund einer einzigen Gesetzesübertretung einen Schaden erleiden. Wenn die Abweichung angewendet wird - selbst wenn diese Verbraucher die Feststellung der Verletzung in Anspruch nehmen können - würden die Verbraucher nach wie vor sowohl ihren individuellen Schaden als auch die Verbindung zwischen dem gesetzeswidrigen Verhalten und dem Schaden nachweisen müssen. Diese beiden Elemente erfordern voraussichtlich kostspielige rechtliche, technische oder fachliche Stellungnahmen, was für Einzelpersonen eine enorme Barriere darstellt.

Die Möglichkeit der Abweichung vom kollektiven Rechtsschutzverfahren in Fällen, in denen die Schadensquantifizierung schwierig ist, sollte deshalb vom Vorschlag entfernt werden. Wenn es in den Rechtssystemen der Mitgliedsstaaten spezifische Vorschriften über die exakte Quantifizierung der von Verbrauchern erlittenen Schäden in Bezug auf Verbandsklagen gibt, sollte Artikel 1 klarstellen, dass nationale Vorschriften über die Art der Quantifizierung oder Berechnung von Verbraucherschäden von dieser Richtlinie unberührt bleiben. Wie im Allgemeinen in Artikel 1, Absatz 2 angegeben ist, beeinträchtigt die Richtlinie keineswegs andere verfahrensrechtlichen Mittel

zur Einleitung von Klagen zwecks Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen auf nationaler Ebene³.

3.2. Geringfügige Verluste

Eine weitere Kategorie des kollektiven Rechtsschutzes ist in Artikel 6, Absatz 3b beschrieben und betrifft Fälle, in denen Verbraucher einen geringfügigen Verlust erlitten haben und es unverhältnismäßig wäre, die Entschädigung auf sie zu verteilen. In diesen Situationen sollte die Entschädigung einem öffentlichen Zweck zugutekommen, der den Kollektivinteressen der Verbraucher dient.

BEUC unterstützt diese Bestimmung. Allerdings kann die gesamte Schadenssumme hunderttausende Euro betragen, selbst wenn der individuelle Verbraucherschaden sehr gering ist (beispielsweise einige Euro). Es ist sehr sinnvoll, dass diese Art der Entschädigung nicht in den Taschen des Übertreters bleibt und die Verbraucher zumindest indirekt erreichen kann, durch Verteilung an spezielle Zwecke oder Projekte, die den Verbrauchern dienen. Es ist sehr wichtig, zu vermeiden, dass das Geld in die Staatskasse fließt, da dies keine effektive Entschädigung der Verbraucher bewirken würde.

Es sind jedoch einige wichtige Klarstellungen erforderlich:

- i) Kollektiver Rechtsschutz ist ein Mechanismus, der erstens und vor allem der Entschädigung von Verbrauchern dient, und selbst bei geringfügigen Verlusten sollte untersucht werden, ob es eine Möglichkeit für eine Entschädigung individueller Verbraucher gibt;
- ii) In Situationen, in denen es unverhältnismäßig oder unmöglich ist, die Verbraucher direkt zu entschädigen, sollte der Richter oder die Behörde die Möglichkeit haben, die Gesamtsumme der Entschädigung/Höhe des Gewinns durch die Verletzung zu schätzen, da die exakte Berechnung nicht immer möglich sein wird;
- iii) Es sollte sehr deutlich definiert werden, wohin die gesammelten Mittel fließen und für welchen Zweck sie verwendet werden;
- iv) Selbst wenn diese Maßnahme kein Mandant der Verbraucher erfordern sollte, sollten das Gericht oder die Behörde dennoch gewährleisten, dass den Verbrauchern genügend Informationen und Zeit für einen Ausstieg zur Verfügung stehen, wenn sie nicht wünschen, dass ihr Anteil an der Entschädigung einem öffentlichen Zweck zufließt oder wenn sie ihre Rechte mittels einer individuellen Klage durchsetzen möchten.

4. Qualifizierte Einrichtungen (Artikel 4)

Wir unterstützen die Bestimmungen, dass Mitgliedsstaaten Verbraucherverbände als qualifizierte Einrichtungen ernennen. Die Erfahrung in den EU-Ländern, die über ein nationales kollektives Rechtsschutzverfahren verfügen, zeigt deutlich, dass Verbraucherverbände diese Möglichkeit erfolgreich nutzen.

³Einschließlich Feststellungsurteile in Situationen, in denen gemäß den nationalen Vorschriften über Schadensberechnung die Verbraucher nicht in der Lage sind, in Folge eines Abhilfebeschlusses vollständige Wiedergutmachung zu erlangen.

Wir sind davon überzeugt, dass die Anforderungen für qualifizierte Einrichtungen deutlich und ausreichend sind und gewährleistet werden, dass ausschließlich gut begründete Fälle verfolgt werden.

Die nationalen Erfahrungen in der EU zeigen zudem, dass es nicht genug ist, wenn nur öffentliche Stellen berechtigt sind, Verbandsklagen einzuleiten. Aus verschiedenen Gründen handeln diese oft nicht. Darüber hinaus verlassen sich einige Länder⁴ traditionellerweise eher auf die private als auf die öffentliche Rechtsdurchsetzung. Für sie könnte es folglich problematisch sein, wenn sie verpflichtet werden, öffentliche Stellen für alle in der Anlage beinhalteten Bereiche zu finden. Es sollte nicht das Ergebnis dieser Richtlinie sein, dass diejenigen Länder verpflichtet werden, ihre etablierten Durchsetzungssysteme zu ändern, nur um in der Lage zu sein, öffentliche Stellen als qualifizierte Einrichtungen für Verbandsklagen zu benennen.

Dies erfordert eine Abänderung in Artikel 4, Absatz 3, mit der Verdeutlichung, dass Mitgliedsstaaten gewährleisten müssen, dass insbesondere Verbraucherorganisationen und **wo zutreffend** öffentliche Stellen für den Status einer qualifizierten Einrichtung in Frage kommen.

Wir befürworten die Bestimmung in Artikel 4, Absatz 3, die Mitgliedstaaten die Möglichkeit bietet, Verbraucherorganisationen, die Mitglieder aus mehr als einem Mitgliedsstaat repräsentieren, als qualifizierte Einrichtungen zu ernennen. Dachverbände können in Zukunft eine wichtige Rolle bei der Behandlung von EU-weiten Gesetzesübertretungen spielen.

5. Die Finanzierung von Verbandsklagen (Artikel 7 und 15)

Selbst in den rechtlich aussichtsreichsten Fällen beinhaltet die Entscheidung bezüglich der Einleitung einer Verbandsklage finanzielle Risiken und ist von der zur Verfügung stehenden Finanzierung abhängig. Solche Klagen können sehr kostspielig sein und sind infolgedessen höchst risikoreich. Die meisten Mitgliedsstaaten gestatten den qualifizierten Einrichtungen nicht, Zahlungen von Verbrauchern zu fordern (nicht einmal symbolische) oder sie als Voraussetzung für eine Vertretung zu bitten, Mitglied dieses Verbandes zu werden. Darüber hinaus sind sie oft nicht in der Lage, alle Kosten im Rahmen der Klage zurückzubekommen, selbst wenn Verbraucherorganisationen die Streitsache gewinnen.

In dieser Situation können selbst die größten Vereinigungen Schwierigkeiten haben, die nötigen Mittel zur Einreichung von Verbandsklagen zu finden.

Der Vorschlag sieht in Artikel 15 vor, dass Mitgliedsstaaten gewährleisten müssen, dass die Verfahrenskosten qualifizierte Einrichtungen nicht von einer Klage abhalten. In dieser Hinsicht sollten EU-Länder einen Grenzwert für geltende Gerichts- oder Verwaltungsgebühren festlegen, was qualifizierten Einrichtungen den Zugang zu Rechtshilfe ermöglicht oder ihnen zu diesem Zweck eine öffentliche Finanzierung bietet.

Angeichts der öffentlichen Interessen von Verbandsklagen, die Verbraucherorganisationen für gewöhnlich übernehmen, schlagen wir auch eine Anpassung der Gerichtskosten vor. Beispielsweise verfügt Portugal über ein sehr wirksames System, wobei die Anwendung des Grundsatzes, dass der 'Verlierer bezahlt' auf qualifizierte Kläger in Verbandsklagen beschränkt ist. Gemäß den portugiesischen

⁴Österreich und Deutschland.

Verbraucherschutzgesetz sind klagende Verbraucher, die eine 'popular action' einreichen,⁵ von den vorläufigen Klagekosten ausgenommen. Wenn die Streitsache erfolgreich ist, müssen sie die Gerichtskosten nicht bezahlen und wenn sie unterliegen, bezahlen sie lediglich zwischen 10 % und 50 % dieser Gebühren, abhängig von der Entscheidung des Richters (die Klägerevereinigung bezahlt möglicherweise mehr, wenn die Klage als missbräuchlich betrachtet wird). Der Beklagte dahingegen muss die Gerichtsgebühren bezahlen, ungeachtet der Einleitung der Streitsache. Dieses System ist hervorragend geeignet, um einen vollständigen Rechtszugang für Verbandsklagen zu gewährleisten.

Die portugiesischen Vorschriften über Kosten finden sich auch im maltesischen Rechtsschutzverfahren wieder.

In Frankreich und Italien kann der Richter entscheiden, den Grundsatz, dass der 'Verlierer bezahlt' nicht anzuwenden, wenn der erhobene Anspruch nicht unbegründet war und der Beklagte über genügend finanzielle Mittel verfügt, um die Aufwendungen zu decken.

Es wurden weder ein Missbrauch noch eine quantitative Ausweitung kollektiver Rechtsschutzverfahren in diesen Ländern beobachtet.

Unternehmensvertreter äußern oft Bedenken über die Verwendung von externer Finanzierung. Aber im Fall externer Finanzierung sieht der Vorschlag in Artikel 7 verschiedene Schutzmaßnahmen vor.

Verschiedene Mitgliedsstaaten verwenden externe Finanzierung auf verschiedene Weisen. In einigen Ländern - beispielsweise Österreich - wird dies bereits seit vielen Jahren mit sehr positiven Erfahrungen und Ergebnissen angewendet. Tatsächlich würden kollektive Verbraucherverfahren in Österreich ohne externe Finanzierung gar nicht möglich sein. In anderen Ländern ist diese Möglichkeit weniger bekannt und bestehen diesbezüglich mehr Bedenken.

Wir schlagen vor, dass die Bestimmungen in Artikel 7, Absatz 2 gestrichen werden. Mitgliedsstaaten sollten zur Gewährleistung verpflichtet werden, angemessene Schutzmaßnahmen vorzusehen, die sie unter Berücksichtigung des Bedarfs an einer solchen Finanzierung und sonstiger geltender nationaler Gesetze für erforderlich erachten. Mitgliedsstaaten sind besser in der Lage, nationale Anforderungen und Sensibilitäten einzuschätzen.

6. Der Geltungsbereich

6.1. Anwendungsbereich (Anhang)

Dieses neue Instrument könnte in Bereichen, in denen Massenschäden vorliegen, eine große Veränderung bewirken.

Bedauerlicherweise basiert der materielle Geltungsbereich des Vorschlags (sowohl für Unterlassungs- als auch Rechtsschutzverfahren) auf einer Liste der EU-Gesetzgebung. Die Kommission hat eine ziemlich umfangreiche Liste vorgeschlagen, wesentlich umfangreicher als in der früheren Richtlinie über Unterlassungsklagen. Allerdings fehlen nach wie vor einige wichtige Elemente.

⁵Das portugiesische Rechtsschutzsystem, das seit 1995 in Kraft ist, hat einen sehr umfangreichen Geltungsbereich und den Ausstiegsgrundsatz.

Wir sind der Ansicht, dass die Vorgehensweise mit einer **geschlossenen Liste** nicht die beste Option ist, weil sie nicht zukunftssicher ist und den Gerichten keinen Handlungsspielraum lässt, wenn ein anerkanntes Verbraucherinteresse vorliegt, aber das spezifische Gesetz nicht eingeschlossen ist. Eine Reihe von Mitgliedsstaaten verfügt über offene Klauseln. Die Empfehlung 2013 über kollektiven Rechtsschutz folgte ebenso einer Vorgehensweise mit 'offener Klausel'.

Wenn deutlich gemacht wird, dass es sich bei dieser Richtlinie um eine Mindestharmonisierung handelt, wie wir in *Abschnitt I* dieses Papiers vorschlagen, sollte der Charakter der Mindestharmonisierung auch für den Anhang gelten.

Als Alternative könnte es folgenden Änderungsvorschlag geben, um zu gewährleisten, dass sie Liste offener Natur ist:

"Qualifizierte Einrichtungen können Klagen gemäß dieser [Richtlinie] einleiten, um Verbraucherinteressen gegen Verletzungen des Gemeinschaftsrechts zu schützen. Solche Interessen betreffen insbesondere die Durchsetzung von Vorschriften bezüglich Verbraucherschutz, Wettbewerb, Umweltschutz, Datenschutz, Schutz in Energie- und Telekommunikationsmärkten, Fahrgastrechte, für Produkt- und Lebensmittelsicherheit und -Information, Gesundheit und medizinische Leistungen, Finanzdienstleistungen und Anlegerschutz umfassen."

Wir empfehlen dringend die Einbeziehung von Schäden in Folge von wettbewerbsrechtlichen Verletzungen in den Geltungsbereich der Richtlinie. Der Verbraucherschaden ist oft enorm in diesem Bereich, kann aber zu zerstreut sein, um von Verbrauchern individuell verfolgt zu werden. Viele EU-Länder, in denen kollektive Rechtsschutzsysteme effizient funktionieren, ermöglichen auch private Schadenersatzansprüche in Folge von Wettbewerbsverletzungen unter Verwendung derselben kollektiven Verfahren.

Falls die obengenannten Vorgehensweisen, die im Anhang befindlichen Listen offen oder nicht beschränkend zu machen, fehlschlagen, besteht die Notwendigkeit, einige wichtige Stücke der EU-Gesetzgebung hinzuzufügen, insbesondere in Bezug auf potenzielle Verletzungen in den Bereichen Gesundheit, Produktsicherheit und verbundene Produkte.

Die exakte Liste der Gesetzgebung, deren Hinzufügung wir vorschlagen, finden Sie im Anhang dieses Positionspapiers.

6.2. Überprüfungsklausel für Fahrgastrechte (Artikel 18.2)

BEUC hält es für entscheidend, dass der umfangreiche Geltungsbereich des Vorschlags erhalten bleibt, und dass er Fahrgastrechte einschließt.

Die Anpassungsklausel in Artikel 18.2, welche die Tür zur zukünftigen Beseitigung der Gesetzgebung über Flug- und Bahnfahrgäste vom Geltungsbereich der Richtlinie öffnet, ist inakzeptabel und sollte gestrichen werden. Andernfalls würden Verbraucher, die mit Massenschäden in diesem Bereich konfrontiert sind, z. B. Last Minute-Flugstornierungen, um die Möglichkeit gebracht, ihre Rechte kollektiv vor den Gerichten durchzusetzen.

Die von der EU-Gesetzgebung gebotenen Durchsetzungsmechanismen für Flug- und Bahnfahrergastrechte ⁶ gewährleistet kein Niveau an Rechtsschutzmöglichkeiten, das mit den Rechten des Vorschlags über Verbandsklagen vergleichbar ist.

Die Schadenersatzverfahren gemäß der Verordnung 261/2004 über Fluggastrechte im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen sowie Verordnung 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr führen zu **nicht gesetzlich verbindlichen Rechtsansichten** der relevanten nationalen Vollstreckungsbehörden (NEBs) bezüglich der Anwendung der Verordnung in einem individuellen Fall. Das bedeutet, dass wenn die Fluglinie oder die Bahngesellschaft nicht mit der Interpretation der Verordnung durch die Vollstreckungsbehörde einverstanden ist, der Fahrgast nach wie vor verpflichtet ist, ein Gerichtsverfahren einzuleiten, um seine Rechte durchzusetzen. Es gibt keine Möglichkeit für ein kollektives Verfahren, wenn der fragliche Mitgliedsstaat kein nationales kollektives Rechtsschutzverfahren bietet, das Fahrgastrechte in den Geltungsbereich einschließt.

Die anhängigen Vorschläge über die Flug-⁷ und Bahn⁸-Fahrgastrechte sehen keine Rechte für Verbraucher vor, eine kollektive Entschädigung zu erwirken.

Aufgrund früherer Erfahrungen wissen wir, dass tausende Fahrgäste von ähnlichen Zwischenfällen betroffen sein können, beispielsweise bei den massenweisen Last-Minute-Flugannullierungen durch Ryanair im September 2017 und den Pilotenstreiks im Herbst 2018. In solchen Fällen werden Fahrgäste lediglich in der Lage sein, individuell vor Gericht zu gehen, um für ihre Rechte zu kämpfen. Eine Möglichkeit des kollektiven Rechtsschutzes in solchen Situationen würde den Durchsetzungsgrad erheblich steigern und die Prozesskosten vermindern.

Man sollte bedenken, dass die Einhaltung der Außergerichtlichen Konfliktlösungen (ADR) derzeit für die Fluglinien keine Pflicht ist. Das bedeutet, dass viele Passagiere nicht in der Lage sind, ADR-Verfahren in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus behandeln zahlreiche Institutionen zur Außergerichtlichen Konfliktlösung keine kollektiven, sondern lediglich individuelle Fahrgastansprüche.

BEUC beantragt die Streichung der Überarbeitungsklausel im Artikel 18, Absatz 2.

6.3. Definition von Schäden

Der Vorschlag beinhaltet keine Schadensdefinition - diese bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen. Allerdings ist es sehr wichtig, zumindest zu vereinheitlichen, dass **sowohl wirtschaftliche als auch nicht-wirtschaftliche Schäden Gegenstand von Rechtsschutzmaßnahmen** in Verbandsklagen sein können. Wenn beispielsweise ein kollektiver Fall auf Basis von Datenschutz⁹ oder e-privacy¹⁰-Gesetzen eingeleitet wird

⁶Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen (OJ L 149, 11.6.2005) und Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (OJ L 315, 3.12.2007).

⁷Vorschlag für eine Verordnung zur Abänderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr (COM/2013/0130 endgültig).

⁸Vorschlag für eine Verordnung über die Rechte und Pflichten von Eisenbahnfahrern (umgestaltet) (COM/2017/0548 endgültig).

⁹Verordnung (EU) 2016/679 über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (OJ L 119, 4.5.2016).

¹⁰ Richtlinie 2002/58/EG zum Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (OJ L 201, 31/07/2002).

(beispielsweise auf Grundlage des Datenskandals Facebook/Cambridge Analytica) sollten auch relevante Schäden aufgrund der Datenschutzverletzungen abgedeckt sein. Dasselbe sollte bei Fällen sonstiger Verletzungen gelten, die zu immateriellen Schäden führen.

Wir schlagen vor, in Artikel 6 Absatz 1 zu verdeutlichen, dass Abhilfemaßnahmen sowohl im Hinblick auf wirtschaftliche als auch nicht-wirtschaftliche Schäden gefordert werden können.

7. Verbraucherinformationen

Wir unterstützen die Bestimmungen in Artikel 9 und 15.2, mittels denen der Händler, gegen den die Verfügung erlassen wurde, verpflichtet wird, die Kosten der Information der Verbraucher zu übernehmen. Es ist entscheidend für die Wirksamkeit von Maßnahmen und für ihre abschreckende Wirkung auf den Übertreter, dass die Kosten der Information der Verbraucher sowohl über die Entscheidungen, durch welche die Verletzungen begründet wurden als auch über eventuelle weiteren Abhilfemaßnahmen vom Händler getragen werden.

Artikel 9, Absatz 2 erwähnt bereits einige Schutzmaßnahmen, die erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass der übertretende Händler die Verbraucher auf deutliche und verständliche Weise informieren wird. Allerdings **empfehlen wir die Hinzufügung, dass der Informationsvermerk vom Händler an die Verbraucher sowie der zeitliche Rahmen der Information vom Richter oder der zuständigen Behörde genehmigt werden muss.**

8. Beweisführung

Wir unterstützen die Bestimmungen über die Einholung von Beweisen in Artikel 13 vollständig. Es besteht üblicherweise eine große Asymmetrie im Hinblick auf die Informationen, die den Verbrauchern (oder ihren Vertretern) sowie den Händlern zur Verfügung stehen. Der Richter oder die Behörde müssen in der Lage sein, vom Händler zu verlangen, bestimmte Beweismittel offenzulegen.

Wir möchten unterstreichen, dass der Zugang zu Beweismitteln, die sich im Besitz des Beklagten befinden, ein normales Beweisverfahren ist und nicht speziell für kollektive Maßnahmen gilt, und folglich keinerlei spezifischen Bedenken aufwerfen sollte.

Zum Vergleich geht Artikel 5 der EU-Richtlinie über Vorschriften für Schadenersatzklagen wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen¹¹ im Hinblick auf den Zugang zu Beweismitteln viel weiter.

9. Grenzüberschreitende Verbandsklagen

Der Richtlinie über Unterlassungsklagen mangelt es an Wirksamkeit im Hinblick auf grenzüberschreitende Fälle. In scharfem Gegensatz zur Absicht des Gesetzgebers wurde

¹¹Richtlinie 2014/104/EU vom 26. November 2014 über bestimmte Vorschriften für Schadenersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen (OJ L 349, 5.12.14), Artikel 5.

die Richtlinie kaum von qualifizierten Einrichtungen genutzt, um eine Unterlassungsklage vor dem Gericht eines anderen Mitgliedsstaates zu erwirken. Da nationale Gerichte ihr eigenes Prozessrecht für derartige Streitsachen anwenden, sind Gerichtsverfahren im Ausland kostspielig und deren Ergebnis unsicher.

Es ist positiv, dass die vorgeschlagene neue Richtlinie versucht, grenzüberschreitende Klagen zu vereinfachen. Zu diesem Zweck wird den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit geboten, Verbraucherverbände, die Mitglieder aus mehr als einem Mitgliedstaat repräsentieren, als qualifizierte Einrichtungen zu ernennen. Allerdings wird in der Richtlinie das Problem, dass eine qualifizierte Einrichtung in vielen Fällen nicht bereit sein wird, Händler vor dem Gericht eines anderen Mitgliedsstaates zu verklagen, nicht angesprochen.

Im Allgemeinen werden Probleme der internationalen Rechtsprechung und des geltenden Gesetzes im Vorschlag nicht angesprochen. Art 2(3) verdeutlicht, dass Vorschriften über internationales Privatrecht unberührt bleiben. Im Hinblick auf das zuständige Gericht erläutert die Verordnung 1215/2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Brüssel Ia-Verordnung) den Grundsatz, dass Personen prinzipiell vor den Gerichten des jeweiligen Mitgliedsstaates verklagt werden müssen, in dem sie ihren Wohnsitz haben (Art. 4). Lediglich in bestimmten Rechtssachen ist ein Gerichtsverfahren gegen ausländische Händler vor den inländischen Gerichten möglich.

In diesem Kontext zeigte der Gerichtshof bereits seine Abneigung, Verbraucherorganisationen Privilegien einzuräumen. Da sie nicht als 'Verbraucher' betrachtet werden, können sie das gerichtliche Privileg gemäß Artikel 16 zum Verklagen eines ausländischen Händlers vor ihrem heimischen Gericht nicht nutzen. Diese Bestimmung gilt nicht für Verfahren, die mehrfache Ansprüche umfassen, die von Verbrauchern einer Verbraucherorganisation übertragen wurden.¹² Verbraucherorganisationen sind auf den speziellen Gerichtsstand für deliktsrechtliche Ansprüche (Art. 7 (2)) angewiesen, wonach sie inländische Verbraucher vertreten und präventive Maßnahmen gegen einen ausländischen Händler vor den Gerichten erwirken können, in deren Zuständigkeitsbereich ein schädigendes Ereignis aufgetreten ist, d.h. in dem Mitgliedsstaat, in dem die Verbraucherorganisation ihren Sitz hat. Diese Möglichkeit kann nicht in Anspruch genommen werden, wenn es um Verbraucher geht, die ihren Sitz in anderen Mitgliedsstaaten haben. In diesem Fall wären Gerichte aus verschiedenen Mitgliedstaaten für verschiedene verbraucherbezogene Verbandsklagen zuständig. Es ist zudem unklar, in welchem Ausmaß diese Möglichkeit in Anspruch genommen werden kann, um Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 6 der vorgeschlagenen Richtlinie zu verfolgen. Diese Maßnahmen können sich auf konkrete vertragliche Pflichten beziehen und bedürfen möglicherweise "des Mandates des einzelnen betroffenen Verbrauchers" (Absatz 1, letzter Satz).

Das geltende Recht bleibt ebenfalls unklar, insbesondere wenn im Land des Verbrauchers eine bestimmte Vertragsdauer als unfair erachtet wird, die jedoch in dem Land, in dem der Händler seinen Sitz hat, legal ist.

Aus all dem folgt, dass Verbraucherorganisationen bei der Verfolgung eines Händlers mit Sitz in einem anderen Mitgliedsstaat mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert sind. Das Ziel des Vorschlags über Verbandsklagen sollte klarstellen, dass Verbraucherorganisationen die in diesem Vorschlag beschriebenen Maßnahmen vor einem einzigen Gericht setzen können, und zwar in dem Mitgliedsstaat, in dem sie ihren Sitz haben. Nur dann kann eine Rechtsunsicherheit vermieden werden und werden sich die neuen Vorschriften als wirksam erweisen.

¹²Fall C-89/91 *Shearson Lehman Hutton*; Fall C-167/00 - *VKI v Henkel*.

10. Auswirkungen rechtskräftiger Entscheidungen

Wir unterstützen Artikel 10 über die Auswirkungen rechtskräftiger Entscheidungen. Es wäre für die qualifizierten Einrichtungen sehr hilfreich, wenn sie sich bei der Einleitung von anschließenden Rechtsschutzfällen auf die früheren rechtskräftigen Entscheidungen in Bezug auf Verletzungen (sowohl national als auch grenzüberschreitend) verlassen könnten.

--o--

Anhang zum Positionspapier

EU-Rechtsakte, die dem Anhang des Vorschlags für die EU-Richtlinie über Verbandsklagen für Verbraucher hinzugefügt werden:

1. Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über allgemeine Produktsicherheit (OJ L 11, 15.1.2002).
2. Richtlinie 2014/35/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung elektrischer Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen auf dem Markt (OJ L 96, 29.3.2014).
3. Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EC (Neufassung) (OJ L 157, 9.6.2006)
4. Verordnung (EU) 2016/425 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über persönliche Schutzausrüstungen und zur Aufhebung der Richtlinie 89/686/EWG des Rates (OJ L 81, 31.3.2016).
5. Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates (OJ L 88, 4.4.2011).
6. Verordnung 2014/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge (OJ L 96, 29.3.2014).
7. Richtlinie 2014/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Bereitstellung nichtselbsttätiger Waagen auf dem Markt (OJ L 96, 29.3.2014).
8. Richtlinie 2013/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung pyrotechnischer Gegenstände auf dem Markt (OJ L 178, 28.6.2013).
9. Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer europäischen Chemikalienagentur (OJ L 396, 30.12.2006).
10. Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel (OJ L 342, 22.12.2009).
11. Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug (OJ L 170, 30.6.2009).
12. VERORDNUNG (EG) Nr. 1935/2004 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen und zur Aufhebung der Richtlinien 80/590/EWG und 89/109/EWG (OJ L 338, 13.11.2004).
13. Richtlinie 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt und zur Aufhebung von Richtlinie 1999/5/EG (OJ L 153, 22.5.2014).

14. Richtlinie über die Sicherheit von Netzwerk -und Informationssystemen (NIS-Richtlinie) 2016/11/48 (enthält Sicherheitspflichten für spezielle Arten von wirtschaftlichen Akteuren im Hinblick auf die Sicherheit ihrer Netzwerke, einschließlich Anbieter von Cloud-Dienstleistungen, Online-Märkten und Suchmaschinen).
15. Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte, zur Änderung der Richtlinie 2001/83/ET, Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates (OJ L 117, 5.5.2017).
16. Verordnung (EG) Nr. 726/2004 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Einrichtung einer Europäischen Arzneimittelagentur (OJ L 136, 30.4.2004).
17. Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (OJ L 263, 9.10.2007).
18. Verordnung (EG) 1924/2006 vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (OJ L 404, 30.12.2006).
19. Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (OJ L 31, 1.2.2002).



Diese Publikation ist Bestandteil einer Aktivität, die eine Finanzierung im Rahmen eines Betriebskostenzuschusses vom Verbraucherprogramm der Europäischen Union (2014-2020) erhalten hat.

Der Inhalt dieser Publikation repräsentiert ausschließlich die Ansichten des Verfassers und diese unterliegen seiner/ihrer alleinigen Verantwortung; es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Inhalt die Ansichten der Europäischen Kommission und/oder der Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (CHAFEA) oder einem anderen Gremium der Europäischen Union reflektiert. Die Europäische Kommission und die Agentur übernehmen keine Verantwortung für die Nutzung der darin enthaltenen Informationen.