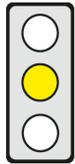


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Zusammenarbeit der nationalen Verbraucherschutzbehörden bei der Bekämpfung von grenzüberschreitenden Verstößen gegen EU-Verbraucherschutzgesetze soll verbessert werden.

**Betroffene:** Verbraucherschutzbehörden, grenzüberschreitend tätige Händler, Verbraucher, benannte Vertreter von Verbraucherinteressen, insbesondere Verbraucherorganisationen.



**Pro:** (1) Der Ausbau der behördlichen Kooperation und Befugnisse bei grenzüberschreitenden Rechtsverstößen verbessert den Verbraucherschutz und stärkt den Binnenmarkt.

(2) Koordinierte Verfahren unter Führung der Kommission können nationale Behörden entlasten.

**Contra:** (1) Aufwendige Kooperationspflichten sollten nur bei Verstößen gelten, die den Binnenmarkt spürbar beeinträchtigen können.

(2) Notwendig sind Opt-Out-Regeln, die es nationalen Behörden erlauben, bei unzumutbarer Verzögerung eines koordinierten Verfahrens effektive Maßnahmen für ihr Hoheitsgebiet zu ergreifen.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2016) 283** vom 25. Mai 2016 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden**.

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Laut Kommission werden Verbraucherschutzgesetze im grenzüberschreitenden EU-Handel häufig nicht eingehalten. Grund dafür sind Mängel der CPC-Verordnung [„Consumer Protection Cooperation“, (EG) Nr. 2006/2004] zur Zusammenarbeit der nationalen Behörden im Verbraucherschutz. (S. 5)
- Die Kommission will die CPC-Verordnung durch eine neue Verordnung ersetzen. Dadurch sollen grenzüberschreitende Rechtsverstöße besser erkannt und geahndet (S. 5), gleiche Verstöße EU-weit gleich behandelt, Rechtssicherheit geschaffen, Schlupflöcher geschlossen und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. (S. 3, 7)

#### ► Geltungsbereich und Definitionen

- Die Verordnung regelt für eine Reihe aufgelisteter EU-Verordnungen und -Richtlinien mit verbraucher-schützenden Vorschriften (nachfolgend: „EU-Verbraucherschutzgesetze“) die Zusammenarbeit der nationalen Verbraucherschutzbehörden bei grenzüberschreitenden Verstößen (Art. 3 und 5).
- „Verstöße“ können anhaltende oder eingestellte Handlungen oder Unterlassungen sein (Art. 3 lit. b).
- Die Verordnung sieht eine Zusammenarbeit bei folgenden Rechtsverstößen vor (Art. 2 Abs. 1 und 2):
  - „Verstöße innerhalb der Union“: Das sind Verstöße (Art. 3 lit. b),
    - die in mindestens einem anderen EU-Mitgliedstaat außerhalb desjenigen, in dem ihr Ursprung liegt oder ein anderer näher geregelter Bezug zum Händler – u.a. Niederlassung, Vermögen – besteht,
    - die „Kollektivinteressen“ der Verbraucher zumindest potentiell schädigen.
  - „Kollektivinteressen“ sind die Interessen „mehrerer“ Verbraucher; sie sind insbesondere berührt bei drohendem Schaden für eine „erhebliche Zahl“ von Verbrauchern „in ähnlicher Lage“ (Art. 3 lit. i).
  - „Weitverbreitete Verstöße“: Das sind Verstöße, die (Art. 3 lit. c) entweder
    - die gleichen Merkmale aufweisen wie „Verstöße innerhalb der EU“, aber in mindestens zwei anderen Mitgliedstaaten die „Kollektivinteressen“ der Verbraucher schädigen oder
    - in mindestens zwei Mitgliedstaaten erfolgen und gemeinsame Merkmale haben, z.B. identische Verhaltensweisen, Interessen oder Gleichzeitigkeit; dies erfasst parallele Verstöße durch Niederlassungen.
  - „Weitverbreitete Verstöße mit EU-Dimension“: Das sind Verstöße, die (Art. 21 Abs. 1) in mindestens drei Vierteln der Mitgliedstaaten zusammen mindestens drei Viertel der EU-Bevölkerung schädigen können.

#### ► Mindestbefugnisse der nationalen Behörden

- Die nationalen Behörden können zur Bekämpfung von „Verstößen innerhalb der Union“ und „weitverbreiteten Verstößen“ im Rahmen der Verfahren dieser Verordnung insbesondere (Art. 8 Abs. 1 und 2)
  - bei drohenden schweren irreparablen Schäden einstweilige Maßnahmen wie die Sperrung von Webseiten oder Konten anordnen oder Webseiten und Konten auch außerhalb solcher Maßnahmen abschalten,
  - anderweitig die Einstellung von Verstößen erwirken,
  - bei Verstößen oder Nichterfüllung von Auflagen bis fünf Jahre nach Einstellung des Verstoßes Sanktionen wie Geldbußen oder Zwangsgelder verhängen,

- den Händler verpflichten, Verbraucherentschädigungen zu leisten, oder die Erstattung des durch den Verstoß erlangten Gewinns anordnen,
  - von allen natürlichen und juristischen Personen einschließlich Internet Providern, Domain-Registren, Banken und Behörden Zugang zu allen erforderlichen Informationen und Beweismaterialien verlangen, um z.B. Daten- oder Finanzströme, Bankverbindungen oder die Identität von Personen aufzudecken,
  - Testkäufe – auch verdeckt – sowie Durchsuchungen oder Beschlagnahmungen vor Ort durchführen.
  - Die EU-Staaten entscheiden, ob die Behörden diese Befugnisse unmittelbar eigenverantwortlich ausüben dürfen oder bei den zuständigen Gerichten beantragen müssen (Art. 9, Erwägungsgrund 7).
  - Die EU-Staaten können eigene Behörden – z.B. Strafverfolgungsbehörden – verpflichten, die zuständigen Behörden zu unterstützen und auf deren Ersuchen Maßnahmen zu ergreifen (Art. 6 Abs. 1–3).
- **„Amtshilfemechanismus“**
- Der bestehende „Amtshilfemechanismus“ zwischen den nationalen Behörden umfasst gegenseitige Auskunftspflicht und Durchsetzungspflichten (Art. 11–15). Er gilt bei „Verstößen innerhalb der Union“ (Art. 11 Abs. 1), die Behörden dürfen ihn aber auch bei „weitverbreiteten Verstößen“ nutzen (Art. 17 Abs. 2, 22 Abs. 2).
  - Bei „Auskunftsersuchen“ muss die „ersuchte Behörde“ alle erforderlichen Informationen übermitteln und notfalls beschaffen, die zur Feststellung oder Einstellung eines Verstoßes beitragen können (Art. 11).
  - Bei „Durchsetzungsersuchen“ muss die „ersuchte Behörde“ im Rahmen ihrer Befugnisse grundsätzlich alle Maßnahmen ergreifen, die zur Unterbindung des Verstoßes erforderlich sind (Art. 12 Abs. 1 und 2).
  - Die Kommission überwacht künftig den „Amtshilfemechanismus“ systematisch, gibt Orientierungshilfe und nimmt im Konfliktfall Stellung (Art. 15 Abs. 4–6). Ferner ist sie nunmehr befugt, Fristen zu regeln, innerhalb derer Behörden auf Ersuchen antworten müssen (Art. 11 Abs. 4, 5).
  - Die „ersuchte Behörde“ kann ein Ersuchen unter engen Voraussetzungen ablehnen (Art. 15 Abs. 1 und 2).
  - Die „ersuchte Behörde“ kann die Erfüllung der Amtshilfepflicht an eine von ihrem Mitgliedstaat „benannte Stelle“ delegieren, wenn diese die angeforderte Tätigkeit „genauso effizient und wirksam“ vornehmen kann. Hierfür muss sie die „ersuchende Behörde“ konsultieren, die zustimmen muss. (Art. 13 Abs. 4) „Benannte Stellen“ sind Einrichtungen, die ein berechtigtes Interesse an der Unterbindung der Verstöße haben (Art. 6 Abs. 4), z.B. Verbraucherorganisationen.
- **„Koordinierte Aktionen“ bei „weitverbreiteten Verstößen ohne EU-Dimension“**
- Bei begründetem Verdacht eines „weitverbreiteten Verstoßes“, der den Schwellenwert für „EU-Dimension“ nicht erreicht, müssen die nationalen Behörden unter Führung eines gemeinsam benannten Koordinators zusammenarbeiten und insbesondere ihre Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen koordinieren (Art. 16, Art. 30). Der Koordinator ist eine nationale Behörde oder „in Ausnahmefällen“ (S. 16) die Kommission (Art. 16 Abs. 3, 4).
  - Die beteiligten nationalen Behörden
    - müssen Ermittlungs- und einstweilige Maßnahmen gleichzeitig durchführen (Art. 17 Abs. 1),
    - können das Ergebnis der koordinierten Ermittlung und Fallbewertung in einem „gemeinsamen Standpunkt“ festlegen, diesen dem betroffenen Händler mitteilen und ihn anhören (Art. 17 Abs. 3, 4, Art. 31),
    - können dem Händler Verpflichtungen zur Einstellung des Verstoßes und zur Entschädigung der Verbraucher vorschlagen oder dessen Vorschläge prüfen (Art. 18 Abs. 1, 2).
  - Stellt der Händler den Verstoß nicht freiwillig ein, können die Behörden entweder gleichzeitig Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen oder einvernehmlich eine nationale Behörde benennen, die im Interesse der Verbraucher aller betroffenen Mitgliedstaaten Maßnahmen durchsetzt (Art. 18 Abs. 3, 4).
  - Nationale Behörden können „benannte Stellen“ anweisen, Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, wenn die anderen Behörden zustimmen (Art. 18 Abs. 5).
- **„Gemeinsame Aktionen“ bei „weitverbreiteten Verstößen mit EU-Dimension“**
- Bei begründetem Verdacht eines „weitverbreiteten Verstoßes mit EU-Dimension“ leitet die Kommission eine „gemeinsame Aktion“ ein (Art. 21 Abs. 1).
  - Im Unterschied zur „koordinierten Aktion“
    - startet, beendet und koordiniert die Kommission die Aktionen und kann alle erforderlichen Informationen bei den nationalen Behörden anfordern (Art. 21 und 26),
    - dürfen die nationalen Behörden ihre Teilnahme nur ablehnen, wenn in ihrem Mitgliedstaat bereits ein Gerichtsverfahren läuft oder ein endgültiges Urteil oder eine endgültige Verwaltungsentscheidung zu demselben Verstoß und gegen denselben Händler gefällt wurde (Art. 21 Abs. 3),
    - müssen nationale Behörden das Ermittlungsergebnis in einem „gemeinsamen Standpunkt“ festhalten und können bei fehlender Händlerkooperation direkt Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen (Art. 23, 25).
- **Sonstige Regelungen**
- Im Rahmen des „Überwachungsmechanismus“ (bisher „CPC-Warnsystem“)
    - müssen nationale Behörden und Kommission einander jeden „begründeten Verdacht“ eines Verstoßes melden, der „Verbraucherinteressen“ in anderen EU-Staaten schaden kann („Warnmeldung“, Art. 34).
    - dürfen künftig auch „benannte Stellen“, Europäische Verbraucherzentren sowie von den Mitgliedstaaten oder der Kommission benannte Vertreter von Verbraucherinteressen – u.a. Verbraucherorganisationen – Verstöße über „externe Warnmeldungen“ melden (Art. 35 Abs. 1–3).
  - Bei Hinweisen auf weitverbreitete Verstöße können die nationalen Behörden „abgestimmte Ermittlungen auf Verbrauchermärkten“ („Sweeps“) beschließen, die die Kommission koordiniert (Art. 32).

- Beweismittel, die eine nationale Behörde aufgrund ihrer Befugnisse nach der Verordnung beschafft hat, dürfen ausgetauscht und auch in anderen Mitgliedstaaten in Verfahren wegen grenzüberschreitender Verstöße verwendet werden (Art. 42 Abs. 1 und 2).
- Die Kommission regelt in Durchführungsrechtsakten insbesondere Einzelheiten zur „Durchführung und Ausübung“ der Mindestbefugnisse (Art. 10), zur Einschaltung benannter Stellen im „Amtshilfemechanismus“ (Art. 13 Abs. 6) sowie zu Formularen und Fristen (z. B. Art. 11 Abs. 5, 12 Abs. 5, Art. 20 und 27).

### Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Künftig können Behörden auch gegen bereits eingestellte Verstöße vorgehen.
- ▶ Die Mindestbefugnisse der nationalen Behörden werden klarer gefasst, deutlich ausgeweitet und an die Erfordernisse im digitalen Zeitalter angepasst. Neu sind z. B. die Befugnisse zur Sperrung von Händlerwebseiten oder -konten oder zu Testeinkäufen, auch mit verdeckter Identität. Ferner können die Behörden nun Geldbußen und Zwangsgelder verhängen, Entschädigungen anordnen und Verletzergewinne einziehen.
- ▶ Die Koordinierungspflichten für Behörden bei grenzüberschreitenden Verbraucherrechtsverstößen werden deutlich verschärft. Bei „weitverbreiteten Verstößen“ müssen sie ihre Maßnahmen künftig genau abstimmen. Neu ist dabei das Instrument der „Gemeinsamen Aktion“.
- ▶ Die Verordnung weitet die Kompetenzen der Kommission im grenzüberschreitenden Verbraucherschutz deutlich aus. So überwacht sie künftig systematisch die Amtshilfe und tritt bei „weitverbreiteten Verstößen mit EU-Dimension“ als obligatorischer Koordinator auf.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Mitgliedstaaten können das Vorgehen der nationalen Verbraucherschutzbehörden bei grenzüberschreitenden Verstößen nicht effektiv koordinieren, da deren Befugnisse auf das Inland beschränkt sind (S. 7).

### Politischer Kontext

Die Kommission kündigte 2015 in ihrer Strategie für einen digitalen Binnenmarkt [COM(2015) 192 und COM(2015) 550] die Überarbeitung der CPC-Verordnung aufgrund von Durchsetzungsdefiziten dieser an.

### Stand der Gesetzgebung

25.05.16 Annahme durch Kommission  
09.06.16 1. Lesung Europäisches Parlament  
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Justiz und Verbraucher (federführend)  
Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Binnenmarkt (federführend), Berichterstatter: Olga Sehnalová (S&D-Fraktion, CZ); Recht; Industrie; Haushalt; Kultur und Bildung  
Bundesministerien: Justiz und Verbraucherschutz (federführend)  
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Recht und Verbraucherschutz (federführend); Wirtschaft; Digitale Agenda; EU-Angelegenheiten  
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

### Formalien

Kompetenznorm: Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)  
Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)  
Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Das Verbraucherschutzrecht kann, wie in Deutschland, zivilrechtlich – d.h. von privaten Betroffenen – und/oder, wie in den meisten anderen Mitgliedstaaten, öffentlich – d.h. vom Staat – durchgesetzt werden. Die vorliegende Verordnung stärkt die öffentliche Durchsetzung des Verbraucherschutzes bei grenzüberschreitenden Rechtsverstößen, die mehrere – insbesondere eine Vielzahl – von Verbrauchern betreffen. Dies ist sachgerecht: Obwohl sich der Verbraucherschutz angesichts individueller Ansprüche besonders für eine zivilrechtliche Durchsetzung eignet, stößt diese gerade bei grenzüberschreitenden Verstößen, die zwar viele Verbraucher betreffen, aber diese individuell nur geringfügig schädigen, an ihre Grenzen. Geringe individuelle Klageanreize bei hohen Verfahrenskosten sorgen in diesen Fällen dafür, dass Verstöße für Händler lohnend bleiben. Ein EU-weiter Ausbau der privaten Rechtsdurchsetzung könnte ebenfalls Abhilfe schaffen, wäre aber politisch kaum durchsetzbar. **Der EU-weite Ausbau der behördlichen Kooperation und Befugnisse bei grenzüberschreitenden Rechtsverstößen erleichtert** dagegen **die Durchsetzung des Verbraucherschutzes**, beugt zukünftigen Rechtsverstößen vor **und stärkt** hiermit **den Binnenmarkt**.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Koordinierte Verfahren unter Führung der Kommission können nationale Behörden entlasten.** Es sollte aber darauf geachtet werden, dass ihr Einsatz aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive verhältnismäßig bleibt.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die vorgesehene Ausweitung der behördlichen Befugnisse und Pflichten erleichtert die Ahndung grenzüberschreitender Verbraucherrechtsverstöße in der EU und verringert so Hemmnisse im Binnenmarkt. Die Verordnung wird daher zu Recht auf die Rechtsangleichungskompetenz im Binnenmarkt gestützt (Art. 114 AEUV).

### Subsidiarität

Unproblematisch. Da die Zuständigkeiten nationaler Behörden an der Staatsgrenze enden, können einheitliche Kooperationspflichten bei grenzüberschreitenden Verstößen sinnvoll nur auf EU-Ebene geregelt werden.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Weil das Verbraucherrecht in den meisten EU-Staaten vorrangig behördlich statt privatrechtlich durchgesetzt wird, sind eine vertiefte Behördenkooperation und zusätzliche Befugnisse, etwa zur Verhängung von Sanktionen, sinnvoll. **Aufwendige Kooperationspflichten sollten aber nur bei Verstößen gelten, die den Binnenmarkt spürbar beeinträchtigen können**, z.B. weil erhebliche Schäden drohen, **oder wenn die betroffenen EU-Staaten sich auf eine Kooperation einigen**. Es ist unverhältnismäßig, dass die Behörden diesen Pflichten pauschal bei jedem „weitverbreiteten Verstoß“ unterliegen, dessen Definition beim grenzüberschreitenden Online-Handel wohl häufig erfüllt und daher zu weit ist.

Die Pflichten sind auch nicht zwingend zielführend, da komplexe Verfahren zügige nationale Maßnahmen und damit einen effizienten innerstaatlichen Verbraucherschutz gefährden können. **Notwendig sind daher Opt-Out-Regeln, die es nationalen Behörden erlauben, bei unzumutbarer Verzögerung eines koordinierten Verfahrens – z.B. wegen Nichteinigung auf einen gemeinsamen Standpunkt – effektive Maßnahmen für ihr Hoheitsgebiet zu ergreifen**. Solche Differenzen sind möglich, zumal nationale Verbraucherrechte umsetzungsbedingt voneinander abweichen. **Auch muss klargestellt werden, inwieweit parallel zu koordinierten behördlichen Verfahren die privatrechtliche Durchsetzung ohne Abstimmung mit anderen EU-Staaten möglich bleibt**.

Die Delegation behördlicher Aufgaben an benannte Stellen sollte weder einem Zustimmungsvorbehalt anderer Behörden unterliegen noch von der Kommission in Durchführungsrechtsakten näher geregelt werden dürfen. Die effiziente Anwendung der Verordnung kann durch ein verfahrensübergreifendes Erfordernis, dass benannte Stellen genauso effizient wie Behörden handeln müssen, gewahrt werden. Im Übrigen obliegt es grundsätzlich den EU-Staaten, wie sie den Vollzug des Unionsrechts organisieren.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Bei der Ausübung ihrer Befugnisse müssen die Behörden die Grundrechte der Betroffenen achten. Ihre Eingriffe müssen zur Erreichung der Ziele der Verordnung erforderlich und verhältnismäßig sein (Art. 52 EU-Grundrechtecharta). **Die Mindestbefugnisse** ermächtigen auch zu schweren Grundrechtseingriffen wie Webseiten- und Kontensperrungen. Sie **sollten** – etwa in Regelbeispielen – **an Voraussetzungen geknüpft werden, die den genannten Rechten und Prinzipien der EU-Grundrechtecharta Rechnung tragen**.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

In Deutschland, wo die privatrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen das Verbraucherrecht vorherrscht, müssen parallel zu den etablierten zivilrechtlichen Strukturen die behördlichen Strukturen ausgebaut bzw. geschaffen werden. Dies gilt jedenfalls für Befugnisse, die sich nicht an benannte Stellen delegieren lassen, weil insoweit keine zivilrechtlichen Rechtsgrundlagen bestehen oder sinnvoll geschaffen werden können, etwa für die nun mögliche Verhängung behördlicher Zwangsgelder. Diese Befugnisse müssen entweder die bislang zuständigen Behörden – z.B. das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bzw. die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – ausüben; alternativ könnten andere Behörden benannt und Aufgaben ggf. auf Durchsetzungsbehörden wie das Bundeskartellamt übertragen werden. Das EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz und die Regeln über die Europäische Verwaltungszusammenarbeit in den Verwaltungsverfahrensgesetzen müssen angepasst werden. Das einschlägige Verfahrens- und Prozessrecht – z.B. die ZPO – muss geändert werden, damit die Behörden ihre neuen Befugnisse, Beweismittel und Ermittlungsergebnisse im Einklang mit diesem effektiv nutzen können.

## Zusammenfassung der Bewertung

Der Ausbau der behördlichen Kooperation und Befugnisse bei grenzüberschreitenden Rechtsverstößen erleichtert die Durchsetzung des Verbraucherschutzes und stärkt den Binnenmarkt. Koordinierte Verfahren unter Führung der Kommission können nationale Behörden entlasten. Aufwendige Kooperationspflichten sollten aber nur bei Verstößen gelten, die den Binnenmarkt spürbar beeinträchtigen können, oder wenn die betroffenen EU-Staaten sich auf eine Kooperation einigen. Notwendig sind Opt-Out-Regeln, die es nationalen Behörden erlauben, bei unzumutbarer Verzögerung eines koordinierten Verfahrens effektive Maßnahmen für ihr Hoheitsgebiet zu ergreifen. Klargestellt werden muss, inwieweit parallel zu koordinierten Verfahren die privatrechtliche Durchsetzung ohne Abstimmung mit anderen EU-Staaten möglich bleibt. Die Mindestbefugnisse sollten an Voraussetzungen geknüpft werden, die den Rechten und Prinzipien der EU-Grundrechtecharta Rechnung tragen.