



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

Berlin, 7. Januar 2025

Bericht an den Deutschen Bundestag
über die Anwendung des
EU-Verbraucherschutzdurchführungsgesetzes
durch Bundesbehörden
(§ 29 EU-VSchDG)



Vorbemerkung

In der EU ist mit der *Verordnung (EG) Nr. 2006/2004* eine Kooperation von Verbraucherschutzbehörden geschaffen worden, mit der nationale Behörden aller Länder des Europäischen Wirtschaftsraums gemeinsam gegen grenzüberschreitende Verbraucherrechtsverstöße vorgehen können. Seit Dezember 2006 bilden die nationalen Behörden das Consumer Protection Cooperation-Netz (CPC-Netz). Die Verordnung wurde durch die *Verordnung (EU) 2017/2394* ersetzt, mit der u.a. Formen der Zusammenarbeit, Verfahrensvorschriften und Befugnisse der zuständigen Behörden reformiert wurden.

Innerstaatlich wurde das EG-VSchDG aus 2006 an die neue EU-Verordnung durch das EU-VSchDG angepasst. Im Zuge dessen ist eine Berichtspflicht über die Anwendung des EU-VSchDG durch Bundesbehörden in § 29 EU-VSchDG aufgenommen worden. Der Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) ist bis 31. Januar 2025 vorzulegen.

Zur Vorbereitung des Berichts hat das BMUV eine externe Evaluation durchführen lassen. Die externe Evaluation ist nach öffentlicher Ausschreibung durch die AFC Public Services GmbH, Bonn (nachstehend: AFC), in der Zeit von Mai 2023 bis September 2024 unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Otto Strecker und Prof. Dr. Wolfgang Voit durchgeführt worden. Die AFC bezog alle erreichbaren Quellen ein (Berichte, Literatur, Auskünfte). Sie führte zudem vertrauliche Experteninterviews, um unbelastete Erfahrungen aus der Rechtsanwendung einbeziehen zu können. Der Abschlussbericht der AFC enthält eine ausführliche quantitative und qualitative Darstellung der Praxis des EU-VSchDG. Der Abschlussbericht liegt in ungekürzter Form an, auf ihn wird wegen der Einzelheiten und zur Vertiefung verwiesen.

Die nachfolgenden, fokussierten Berichtsaussagen sind das Ergebnis aus der externen Evaluation einerseits und den eigenen Einschätzungen des BMUV.

Berichtsaussagen

Einleitung

Die Regelungen des EU-VSchDG enthalten die innerstaatlichen Regelungen, die für die Erfüllung der Aufgaben des CPC-Netzes erforderlich sind. Das CPC-Netz dient ausschließlich der Beseitigung grenzüberschreitender Verstöße in der EU. Auf innerstaatliche Fälle von Verbraucherrechtsverletzungen ist das EU-VSchDG daher nicht anwendbar.

Das CPC-Netz setzt keine individuellen Verbraucheransprüche durch, sondern wird bei innereuropäisch grenzüberschreitenden Sachverhalten aktiv, wenn die Rechte



vieler Verbraucher*innen durch ein Unternehmen verletzt oder gefährdet sind. Während das materielle EU-Verbraucherschutzrecht die sachlich-rechtlichen Anforderungen enthält, bildet die CPC-Verordnung den verfahrensrechtlichen Rahmen. In den Mitgliedstaaten ist jeweils eine zentrale Verbindungsstelle vorzusehen (hier: das BMUV) sowie ggf. mehrere zuständige Behörden, auf deren Ebene die alltägliche Interaktion stattfindet. Innerstaatlich sind das Umweltbundesamt sowie z.B. die Bundesnetzagentur zuständige Behörden im CPC-Netz.

Das CPC-Netz konzentriert sich in der Praxis auf große Unternehmen, die sich im Binnenmarkt grenzüberschreitend betätigen und dabei eine wachsende Zahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern erreichen. Hier gewinnen koordinierte Aktionen, die Verstöße betreffen, die ein Unternehmen in drei oder mehr Mitgliedstaaten begeht, an Bedeutung. Koordinierte Aktionen betrafen z.B. große Reisevermittlungsplattformen, Zahlungsdiensteanbieter, Mietwagenvermittler und Luftfahrtunternehmen sowie jüngst ein Verfahren gegen eine große außereuropäische Handelsplattform mit einer Niederlassung in der EU.

Befunde

1. Die praxisrelevanten bundesbehördlichen Zuständigkeiten konzentrieren sich auf das Umweltbundesamt. Die anderen bundesbehördlichen CPC-Behörden hatten bislang noch keine oder kaum CPC-Verfahren zu bearbeiten. Ihr spezifischer Aufgabenzuschnitt und/oder ihre Einbindung in eigenständige EU-weite Netzwerke anderer europäischer Fachbehörden erklärt, warum ihre Zuständigkeit nur vereinzelt gefordert ist. Die externe Evaluation hat bestätigt, dass die gewählte und gesetzlich normierte Zuständigkeitsverteilung, in der neben den sektoral zuständigen Behörden eine Bundesbehörde, die dem für Verbraucherschutz zuständigen Ressort nachgeordnet ist, sektorübergreifend zuständig ist, sich in der Praxis bewährt hat. Es sind keine Lücken aufgetreten und das Zusammenspiel der Behörden funktioniert. Das belegt den Erfolg der Zuständigkeitszuordnung gem. § 2 Ziff. 1 EU-VSchDG, die keiner Ergänzung bedarf.
2. Besonders erfolgreich ist die Verwaltungspraxis des Umweltbundesamtes, die von eingehenden Durchsetzungsersuchen betroffenen Unternehmen frühzeitig anzuhören. Denn es gelingt häufig, schon als Ergebnis der Anhörung Verstöße zügig auszuräumen und weitergehende Verfahren – Delegation auf einen Wirtschafts- oder Verbraucherverband zur privatrechtlichen Rechtsdurchsetzung oder ein behördliches Verfahren – zu erübrigen.
3. Die gesetzlichen Regelungen sind wirksam und geeignet, erfolgreich grenzüberschreitende Verbraucherrechtsverletzungen mit kollektiver Bedeutung abzustellen. Probleme haben sich in der Praxis der Bundesbehörden nicht gezeigt.
4. Die AFC thematisiert, ob bei behördlichen Entscheidungen zur Durchsetzung von Verbraucherrecht der Rechtsweg zu den ordentlichen

Gerichten der tatsächlich vorzugswürdige Weg ist. Einen Anlass, das zu ändern, sieht das BMUV indes nicht. Letztlich führt dieser Rechtsweg dazu, dass die maßgeblichen Sachfragen von einem Zivilgericht (einer Kammer für Handelssachen eines Landgerichts, ggf. vom Bundesgerichtshof) entschieden werden, was in der Substanz sachgerecht ist.

5. Die AFC gibt zu bedenken, ob in Umkehrung der bisherigen Rechtslage die Klage gegen eine behördliche Entscheidung auf der Grundlage des EU-VSchDG grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben sollte. Das erscheint erwägenswert, zumal der Gesetzgeber seit je her die Behördenentscheidung als die erste Stufe einer dreistufigen Überprüfung, ob ein Rechtsverstoß vorliegt, angesehen hat (BT-Drs. 16/2930, S. 25). Er hat sie daher bewusst rechtssystematisch einer erstinstanzlichen Gerichtsentscheidung angenähert und folgerichtig das Rechtsmittel zum Gericht als „Beschwerde“ bezeichnet. Die Vollstreckbarkeit erstinstanzlicher Entscheidungen ist im Zivilprozess während des Rechtsmittelzuges eher die Regel, als die Ausnahme. Gerade in Fällen des Lauterkeitsrechts spielt das Zeitmoment oft eine für die Praxis wichtige Rolle. Eine etwaige Umsetzung der Anregung bleibt weiterer Prüfung vorbehalten.
6. Die externe Evaluation stellt in Frage, ob die in § 6 Absatz 3 EU-VSchDG mit Verweis auf das Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz geregelte Entschädigung Dritter bei Heranziehung zu Durchsetzungsmaßnahmen angemessen ist. Diese Frage ist jedoch noch nie praktisch geworden und ist daher von nachgeordneter Relevanz.
7. Die externe Evaluation hat erbracht, dass die zentrale Verbindungsstelle den für Verbraucherschutz zuständigen obersten Landesbehörden ordnungsgemäß und den gesetzlichen Anforderungen entsprechend berichtet. Da die ganz überwiegende Mehrheit der CPC-Sachverhalte die bundesbehördliche Ebene, und hier insbesondere die Zuständigkeit des Umweltbundesamtes betrifft, ergab die externe Evaluation auch, dass den unterhalb der obersten Landesbehörden für den Vollzug zuständigen Landesbehörden die Berichte teils unbekannt waren oder im Falle der Weiterleitung durch die obersten Landesbehörden für sie irrelevant sind. Da es auch künftig kaum grenzüberschreitende Sachverhalte geben dürfte, für die Landesbehörden zuständig wären, soll daher bei nächster sich bietender Gelegenheit die Berichtspflicht gegenüber den obersten Landesbehörden aufgehoben werden.
8. Die Anregung der externen Evaluation, die Information über die konkrete Arbeit im CPC-Netz in Richtung auf interessierte Kreise (Anwaltschaft, Unternehmen, Verbraucherverbände) zu vertiefen und zu zentralisieren, soll aufgegriffen werden.
9. Zusammenfassend hat sich weder drängender Gesetzgebungsbedarf noch Bedarf nach Umsteuerung in der Verwaltungspraxis des Bundes ergeben.

Anlage:

Abschlussbericht „Konzeption und Ausführung einer Evaluation zur Umsetzung des EU-Verbraucherschutzdurchführungsgesetzes (EU-VSchDG)“, AFC Public Services GmbH, Bonn, 29. Juli 2024