

# Europäischer „New Deal for Consumers“

## Positionspapier der Verbände der deutschen Tourismuswirtschaft

### Hintergrund

Die Europäische Kommission hat am 11. April 2018 ein aus zwei Richtlinienvorschlägen bestehendes Gesetzgebungspaket mit dem Titel „A new deal for consumers“ vorgelegt [COM(2018) 184 final und COM(2018) 185 final]. Erklärtes Ziel der Initiative ist die Stärkung von Verbraucherrechten und die Schaffung von mehr Transparenz im Online-Handel. Vorgesehen sind u.a. die Einführung einer Sammelklage auf Schadensersatz sowie die Überarbeitung von gleich vier Verbraucherschutzrichtlinien.

Die deutsche Tourismuswirtschaft steht für ein hohes Verbraucherschutzniveau und begrüßt die Vorschläge zur Erzielung von mehr Transparenz, Effizienz und Verantwortlichkeit auf den immer bedeutender werdenden Online-Marktplätzen. Größten Anlass zur Sorge bereiten jedoch die Kommissionsvorschläge zur Einführung des Rechtsinstruments einer Sammelklage auf Schadensersatz. Sie würden unnötige und unverhältnismäßige Belastungen der Wirtschaft bedeuten. Für die mittelständisch geprägte deutsche Tourismuswirtschaft stellt sich auch grundsätzlich die Frage nach der Notwendigkeit eines Großteils der vorgeschlagenen Regelungen, denn Touristen sind bereits jetzt durch eine Vielzahl europäischer Rechtsakte gut geschützt. Das gilt auch im grenzüberschreitenden Rechtsverkehr, bei geringfügigen Forderungen und insbesondere im Reisebereich auch durch die neue Pauschalreiserichtlinie und die Passagierrechteverordnungen.

Die Tourismuswirtschaft lebt von der Zufriedenheit ihrer Gäste und ist ihrer Natur nach darauf angelegt, Kunden dauerhaft zu binden. Hierfür tut sie einiges und dementsprechend hoch ist die Zufriedenheit ihrer Kunden.

## **I. Überarbeitung der Verbraucherschutzrichtlinien — Richtlinienentwurf zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften (COM(2018) 185 final)**

Die EU-Kommission schlägt in ihrem Richtlinienentwurf (COM(2018) 185 final) die Änderung von gleich vier bestehenden Richtlinien vor:

- Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (UGP, 2005/29/EG): Hier sollen Individualrechte von Verbrauchern auf Schadensersatz- sowie Vertragsauflösung bei Verstößen gegen unerlaubte Geschäftspraktiken eingeführt werden. Online-Plattformen und Suchmaschinen sollen außerdem zur Angabe von Ranking-Kriterien verpflichtet werden, insbesondere, ob die Suchergebnisse „paid placements“ enthalten, ob also der gewerbliche Nutzer für das Ranking oder die Aufnahme in die Liste der Ergebnisse bezahlt hat.
- Verbraucherrechterichtlinie (2011/83/EU): Definition des Online-Marktplatzes und Einführung zusätzlicher vorvertraglicher Informationspflichten und die Offenlegung von Ranking-Kriterien.
- Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (93/13/EWG)
- Richtlinie über Preisangaben (98/6/EG)

In allen vier Richtlinien ist eine Harmonisierung der Sanktionen vorgesehen. Insbesondere sollen die Mitgliedstaaten Geldbußen von bis zu 4 Prozent des Jahresumsatzes des Unternehmens verhängen können, wenn Verstöße gegen Verbraucherrecht vorliegen, die Verbraucher in mehreren Mitgliedsstaaten betreffen.

### **Bewertung**

Die Tourismuswirtschaft begrüßt das Vorhaben der Kommission, mehr Rechtssicherheit, Effizienz und Transparenz im geltenden Verbraucherrecht insbesondere für den Online-Handel herzustellen. Sie meldet aber erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vorschläge zur Verschärfung der Sanktionen an.

#### **1. Offenlegung von Ranking-Kriterien und „paid placements“ sowie Informationspflichten für Online\_Marktplätze**

Die in der UGP- und der Verbraucherrechterichtlinie vorgesehene Stärkung der Transparenz durch Angaben zu Ranking-Kriterien von Online-Marktplätzen und zur Rechtsnatur der Anbieter sind geeignet, ein Plus an Rechtssicherheit für Verbraucher herzustellen. Insbesondere ist zu begrüßen,

dass klar erkennbar sein soll, ob auf den Online-Marktplätzen ein Unternehmer handelt und welches Verbraucherrecht anwendbar ist.

Auch Anbieter touristischer Dienstleistungen können davon profitieren, da Markttransparenz auch eine wesentliche Voraussetzung fairen Wettbewerbs ist. Aus Sicht der Tourismuswirtschaft sollten in Artikel 6a der Richtlinie 2011/83/EU noch zwei Ergänzungen aufgenommen werden (Änderungsvorschläge sind *kursiv* und unterstrichen hervorgehoben):

„Bevor ein Verbraucher auf einem Online-Marktplatz durch einen Fernabsatzvertrag oder ein entsprechendes Vertragsangebot gebunden ist, informiert der Online Marktplatz zusätzlich über Folgendes:

a) Die Hauptparameter für das Ranking der Angebote, die dem Verbraucher als Ergebnis seiner Suchanfrage auf dem Online-Marktplatz präsentiert werden, und insbesondere über eine etwaige Vergütung eines Links durch einen Dritten in einer unzweideutigen und markanten Art und Weise;

...

neu:

f) in einer unzweideutigen Art und Weise über die Berechnungsbasis für jedwede Produktpreisreduktion, die in den Suchergebnissen angezeigt wird.“

## **2. Abbau unnötiger bürokratischer Lasten**

Die Kommission schlägt vor, die in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken enthaltenen Informationsverpflichtungen zum Umgang mit Beschwerden bei der Werbung entfallen zu lassen. Aus Verbraucherschutzgesichtspunkten bestehen hier keine Bedenken, da diese Information dem Verbraucher vor Vertragsabschluss ohnehin zur Verfügung gestellt werden müssen. Aus Wirtschaftssicht bedeutet es ein Weniger an Bürokratie und ist daher zu begrüßen.

## **3. Sanktionen sowie die Einführung individueller Rechtsbehelfe in der UGP-Richtlinie**

Die vorgeschlagenen Regelungen führen zu Rechtsunsicherheiten und benachteiligen Unternehmen unangemessen. Zudem greifen sie in unverhältnismäßiger Weise in das deutsche Rechtssystem ein. So führen sie systemfremde Elemente wie Schadensersatz- sowie Vertragsauflösungsrechte von Verbrauchern in das Wettbewerbsrecht ein, das

das Marktverhalten im Interesse der Mitbewerber, der Abnehmer und der Allgemeinheit regelt. Dies würde insbesondere bei kleinen und mittelständischen Unternehmern zu großer Rechtsunsicherheit führen, da solche Rechte bei jeglichem, auch noch so unerheblichem Verstoß das Wettbewerbsrecht geltend gemacht werden könnten. Das vorgeschlagene Sanktionssystem ist abzulehnen, da es eine behördliche Struktur zur Verbraucherrechtsdurchsetzung erforderlich machen würde. Damit würde das in Deutschland bisher gut funktionierende System der privaten Rechtsdurchsetzung mit den Mitteln des Wettbewerbsrechts unnötig geschwächt. Die Summe von 4 Prozent des Umsatzes als Strafe ist zudem unverhältnismäßig hoch.

## **II. Einführung einer europäischen Sammelklage — Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher (COM(2018) 184 final)**

Mit dem 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) soll die bestehende Unterlassungsklagerichtlinie aufgehoben und durch kollektive Rechtsschutzinstrumente ersetzt werden.

### **Bewertung**

#### **1. Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit**

Der Richtlinienvorschlag wirft starke Zweifel an seiner Verhältnismäßigkeit und der Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität auf. Die vorgeschlagenen Regelungen – insbesondere die Zulässigkeit kollektiver Schadensersatzklagen ohne Vollmachterteilung zu Klagebeginn und ohne klare Quantifizierbarkeit der individuellen Ansprüche sind unverhältnismäßig. Sie verletzen etablierte Rechtsgrundsätze wie den Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 6 EMRK, Art. 47 der Grundrechtecharta der Europäischen Union), den zivilprozessualen Grundsatz der Bestimmtheit des Klageantrags und damit das Beklagteninteresse an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Sie greifen stark in das zivilprozessuale Verfahrensrecht der Mitgliedsstaaten ein und werfen damit auch ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Subsidiarität auf, zumindest soweit die Regelungen rein innerstaatliche Verstöße betreffen.

Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass das mit dem Vorschlag verfolgte Ziel der Gewährleistung effizienten Verbraucherschutzes durch die Mitgliedsstaaten nicht anderweitig verwirklicht werden kann und daher eine europäische Regelung nicht erforderlich wäre. So gewährleisten die bestehenden zahlreichen Verbraucherschutzvorschriften – auch und insbesondere im Bereich des Reiserechts – ein hohes Schutzniveau. Inwieweit dieser hohe individuelle Rechtsschutz von Verbrauchern sowie die schon vorhandenen kollektiven Rechtsschutzinstrumente auf der Grundlage der Unterlassungsklagerichtlinie noch der Ergänzung um kollektiven Rechtsschutz auf Schadenersatz, Vertragskündigungen und Minderungen bedürfen, hat die Kommission aus unserer Sicht nicht hinreichend begründet. Hinzu kommt, dass die Verbraucherrechte (Gewährleistungs-/Rücktritts-/Schadenersatzansprüche) jedenfalls im Reiserecht tatbestandlich ausgesprochen individuell ausgestaltet sind und somit stets subjektive Betroffenheit(en) zu prüfen sind.

## **2. Ausreichendes rechtliches Instrumentarium in Deutschland**

Zumindest die in Deutschland vorhandenen Instrumente kollektiven Rechtsschutzes genügen für die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus vollständig und werden mit Erfolg genutzt: So bestehen neben der Möglichkeit einer kollektiven Unterlassungsklage durch Verbraucherverbände zur Unterbindung von Verbraucherverstößen nach dem Unterlassungsklage- und Wettbewerbsrecht auch das Instrument der Gewinnabschöpfung (§ 10 UWG) sowie Möglichkeiten zur kollektiven Geltendmachung auch von Schadenersatzansprüchen im Wege der Einziehungsklage für Verbraucherverbände nach § 79 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 ZPO und der zivilprozessualen Streitgenossenschaft. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit dieses Instrumentarium auch wiederholt als ausreichend erklärt (siehe bspw. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Grüne vom 10.6.2014, BT-Drs. 18/1719). Gewinnabschöpfungsklagen durch Verbraucherverbände werden regelmäßig und auch mit Erfolg durchgeführt (siehe zuletzt die erfolgreiche Klage des vzbv gegen die mobilcom-debitel GmbH vor dem Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgericht aus Juli 2017).

Ein Gutachten der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg zur Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010) legt dar, dass Einziehungsklagen in der Praxis selten (aber immerhin) vorkommen. Prozessuale Hürden bestünden demnach nicht: „Nach einer Entscheidung des BGH ist die Einschaltung eines Verbraucherverbandes

allerdings bereits dann geboten, wenn eine Rechtsdurchsetzung effektiver als bei einer Individualklage eines geschädigten Verbrauchers ist. Da somit nahezu immer ein kollektives Interesse anzunehmen ist, wurde diese Voraussetzung bei Einführung des § 79 Abs. 2 S. 2 ZPO nicht mehr niedergelegt“ (S. 31).

Weitere Gründe für den seltenen Gebrauch nennt das Gutachten nicht. Insbesondere wird nicht ersichtlich, dass es eine Vielzahl von Massenschäden gegeben hätte, die Sammelklagen auf Schadensersatz notwendig gemacht hätten, welche dann wegen prozessualer Hindernisse gescheitert wären. Möglicherweise gibt es schlicht keine ausreichende Anzahl von einschlägigen Unternehmensverstößen mit Massenschäden.

### **3. Keine Notwendigkeit für die Einbeziehung der Tourismusbranche**

Die Einführung eines kollektiven Schadensersatzanspruches ist für die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus von Reisenden nicht notwendig. Aus brancheninternen Erhebungen geht hervor, dass sich die Kundenbeschwerden im unteren einstelligen prozentualen Bereich bewegen. Davon werden über die Hälfte vor Ort erledigt, weit unter ein Prozent davon werden gerichtlich geklärt. Dabei handelt es sich um Fälle, bei denen eine individuelle gerichtliche Klärung aufgrund der Komplexität des Sachverhalts oder der Schwere des eingetretenen Schadens notwendig ist. Solche Einzelfälle wären einer Sammelklage ohnehin nicht zugänglich. Sollte der Richtlinienentwurf zur Einführung einer Sammelklage beschlossen werden, sind daher die Pauschalreiserichtlinie sowie die Fahrgastrechteverordnungen (Nummern 10, 12, 15, 17, 31, 32 und 47 der in Anhang I RiLi-E aufgeführten Rechtsakte) vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen.

### **4. Safeguards notwendig – Schutz vor Missbrauch gewährleisten**

Sollten die vorgenannten Argumente nicht berücksichtigt werden, so ist jedenfalls das Risiko eines Missbrauchs auszuschließen und sicherzustellen, dass unverhältnismäßige negative Folgen für die Wirtschaft und keine Anreize zur Bildung einer Klageindustrie gesetzt werden. Dabei ist insbesondere die Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einem allgemeinen europäischen Rahmen für den kollektiven Rechtsschutz“ (COM(2013) 401 final) vom 11.06.2013 zu berücksichtigen:

- **Leistungsklage ausschließen bzw. in das Regelungsermessen der Mitgliedsstaaten stellen**

Die Zulässigkeit der kollektiven Schadenersatzklage ohne Vollmachterteilung zu Klagebeginn sowie ohne klare Quantifizierbarkeit der individuellen Ansprüche, wie sie der Richtlinienentwurf in Art. 6 Abs. 1, 3 a) vorsieht, verletzt den Grundsatz auf rechtliches Gehör und den verfahrensrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz und wirft Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Subsidiarität auf. Auf die Einführung einer Sammelklage, die in Form einer Leistungsklage (auf Schadensersatz, Vertragskündigung, etc.) ausgestaltet ist, ist daher zu verzichten. Zumindest ist sie aber in das Regelungsermessen der Mitgliedsstaaten zu stellen.

- **Opt-in statt Opt-out und klare Quantifizierbarkeit des Schadens**

Zumindest ist aus den obigen Gründen eine Vollmachterteilung vor Klageerhebung zwingend vorzusehen, ebenso die Quantifizierbarkeit der eingetretenen Schäden. Anderenfalls sähen sich Unternehmen einem unkalkulierbaren Prozessrisiko ausgesetzt. Dies verletzt die oben genannten Grundsätze sowie das Gebot eines fairen Verfahrens.

- **Keine Zulassung von Klagen von ad hoc gegründeten Einrichtungen**

Die vorgesehene Zulässigkeit von Klagen von ad hoc gegründeten Einrichtungen (Art. 4 Abs. 2 RiLi-E) birgt erhebliche Missbrauchsgefahren. Das Risiko ist groß, dass sich hier eine Klageindustrie bildet, die allein zu dem Zweck entsteht, Sammelklagen durchzuführen. Die Klagebefugnis sollte daher stark beschränkt werden. Die bisherige Rechtspraxis der Benennung klagebefugter Verbände durch das Bundesamt für Justiz sollte erhalten bleiben.

- **Keine Gewinnabschöpfung zugunsten von Verbraucherorganisationen**

Die Gewinnabschöpfung zugunsten kollektiver Verbraucherinteressen (Art. 6 Abs. 3 b) RiLi-E) ist auszuschließen, da sonst Fehlanreize gesetzt werden. Es muss ausgeschlossen werden, dass Verbraucherverbände, die zumindest in Deutschland ohnehin durch Steuermittel finanziert werden, mit Sammelklagen eigene wirtschaftliche Interessen verfolgen. Denkbar wäre die Herausgabe der eingeklagten Summe an den

Bundeshaushalt entsprechend dem deutschen Gewinnabschöpfungsanspruch (§ 10 UWG).

- **Ausschluss der Fremdfinanzierung**

Die mittelbare (nichtstaatliche) Finanzierung der klagenden Verbraucherverbände (Art. 7 RiLi-E) muss ausgeschlossen werden, da damit die Möglichkeit und der Anreiz zur Bildung einer Klageindustrie entsteht. Zumindest sollte der Anteil der Fremdfinanzierung entsprechend § 606 ZPO neu (Musterfeststellungsklagegesetz) auf fünf Prozent beschränkt werden und es muss sichergestellt sein, dass es sich um eine institutionelle Förderung handelt. Prozessfinanzierungen sind auszuschließen. Gerichte müssen die Möglichkeit erhalten, die Zulässigkeit einer Klage zu verneinen, wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist.

- **Bindungswirkung von Vergleichen**

Soweit zwischen klagendem Verband und beklagtem Unternehmen nach Art. 8 des Richtlinienentwurfs ein Vergleich geschlossen wird, erfordern es die Grundsätze eines fairen Verfahrens, dass dieser für Unternehmen und Verbraucher gleichermaßen gilt. Für alle Verbraucher, die sich einer Klage angeschlossen haben, muss ein Vergleich bindend sein.

- **Sanktionen**

Art. 14 RiLi-E ist so auszugestalten, dass das in Deutschland etablierte und bewährte System der privaten Rechtsdurchsetzung mit den Mitteln des Lauterkeitsrechts erhalten bleibt. Die Etablierung eines parallelen behördlichen Verbraucherschutzes, wie ihn Art. 14 Abs. 2 RiLi-E nahelegt, ist unbedingt zu vermeiden.

- **Waffengleichheit vor Gericht**

Die in Art. 15 RiLi-E vorgesehene Begrenzung der Gerichtskosten für qualifizierte Einrichtungen ist abzulehnen. Die Grundsätze der Waffengleichheit gebieten es, dass beide Parteien das gleiche Prozesskostenrisiko eingehen. Die qualifizierten Einrichtungen werden schon durch die vorgesehene Förderung mit öffentlichen Mitteln ausreichend begünstigt. Außerdem würde eine Reduzierung der Gerichtskosten Fehlanreize für Missbrauch setzen.



- **Kein Forumshopping bei grenzüberschreitenden Klagen**

Bei grenzüberschreitenden Verbandsklagen (Art. 16 RiLi-E) ist auszuschließen, dass Kläger aus möglichen mehreren Zuständigkeiten den für sie günstigsten Gerichtsstand auswählen können. Dies gebieten die Grundsätze der Waffengleichheit und des fairen Verfahrens. Außerdem ist zu klären, wie mit parallel anhängigen Verfahren – möglicherweise in unterschiedlichen EU-Staaten – umzugehen ist (Art. 16 Abs. 2 RiLi-E). Mehrere Klagen an verschiedenen Gerichtsständen wegen desselben Schadensereignisses sind unbedingt zu vermeiden. Die bloße Möglichkeit für klagende Verbände, ihre Klagen zusammenzuführen, begünstigt allein die Kläger, schützt die Unternehmen aber nicht vor parallelen Verfahren in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten.

### **Zusammenfassung**

Die deutsche Tourismuswirtschaft fordert die Bundesregierung auf, sich für eine Zurückweisung des Richtlinienvorschlags zur Einführung einer Sammelklage einzusetzen. In der derzeitigen Ausgestaltung ist der Schutz seriös arbeitender Unternehmen nicht gewährleistet. Nicht zu vernachlässigen ist, dass allein schon das Bekanntwerden einer Sammelklage enorme rufschädigende Wirkung für ein Unternehmen haben kann. Auf jeden Fall sollten die im Anhang I des Richtlinienentwurfs aufgeführten Rechtsakte, die die Tourismuswirtschaft direkt betreffen (Pauschalreiserichtlinie und Fahrgastrechteverordnungen Flug, Schiff, Bus und Bahn), aus dem Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs ausgenommen werden.

Der Richtlinienvorschlag zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften ist neben der vorgeschlagenen Präzisierung bei den Rankingkriterien und der Darstellung von Preisreduktionen noch dahingehend abzuändern, dass auf die Einführung von Individualrechten in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Einführung von Sanktionen in allen vier Richtlinien verzichtet wird.