

Europäisches Parlament

Binnenmarkt- und Verbraucherschutz (IMCO)

Öffentliche Anhörung zum Thema

„Die Rolle der Verbraucherschutzorganisationen in Europa“

10. Oktober 2006, 15-18.30 Uhr

Stellungnahme zu der Frage:

Was ist eine Verbraucherschutzorganisation: Benötigt man europäische Kriterien und Definitionen von Verbraucherschutzorganisationen?

Prof. Dr. Hans-W. Micklitz

I. Verbraucherorganisationen als Akteure der Zivilgesellschaft

1. Rechtlicher Rahmen

Den Bürgern der Europäischen Union steht es frei sich zusammenzuschließen, um im öffentlichen Raum die Interessen der Verbraucher zu organisieren und ihnen in den politischen Gremien sowie in den Medien Gehör zu verschaffen. Verbraucherorganisationen unterliegen als Akteure der europäischen Zivilgesellschaft tendenziell keinen Restriktionen. Sie können sich organisieren und sie können sich äußern. Diese Rechte garantiert ihnen die europäische Rechtsordnung.

2. Vereinigungsfreiheit der Verbraucherverbände

Der Gemeinschaftsgeber stellt mit Art. 153 Abs. 1 EG klar, dass Verbraucherorganisationen in den Anwendungsbereich des Vertrages kommen und garantiert ihnen Vereinigungsfreiheit. Verbraucherverbände dürfen nicht allein aufgrund ihrer „Nationalität“ unterschiedlich behandelt werden, können grenzüberschreitend tätig werden, Mitglieder werben und vor Gericht auftreten. Art. 153 EG erkennt die Existenz von Verbraucherorganisationen an und gewährt allen in der Gemeinschaft residierenden Verbrauchern das „Recht auf Bildung von Vereinigungen zur Wahrung der Verbraucherinteressen“. Verbraucherorganisationen nehmen eine ähnliche Rechtsstellung im Binnenmarkt wie Unternehmen im Rahmen der Niederlassungsfreiheit nach Art. 48 EG ein. Da sie in den Anwendungsbereich des Vertrages kommen, können sie sich auf den Schutz des Diskriminierungsverbots des Art. 12 EG berufen. Die Anwendung der Niederlassungsfreiheit ist garantiert. Das Recht auf „Bildung von Vereinigungen“ umfasst sowohl das Recht der Verbraucher Verbände zu bilden, als auch den Schutz der Verbände selbst.

II. Verbraucherorganisationen als Träger öffentlicher Aufgaben

Die Europäische Gemeinschaft hat seit dem Aufkommen der Verbraucherschutzbewegung in den 70er Jahren vielfältig von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Verbraucherorganisationen in den europäischen Integrationsprozess einzubinden. Typischerweise überträgt der europäische Gesetzgeber ihnen Aufgaben oder vertraut im Rechtssetzungsprozess darauf, dass die europäischen bzw. nationalen Verbraucherorganisationen Aufgaben wahrnehmen, um den Prozess der europäischen Integration in spezifischer Weise zu legitimieren. Soweit dies geschieht, ist der Gesetzgeber berufen, ihre Rolle und Funktion zu definieren.

Aus der Vielzahl der bisherigen Ansätze möchte ich zwei herausgreifen, die für ein Verständnis der Rolle und Funktion von Verbraucherorganisationen im europäischen Integrationsprozess zentral sind, einmal die europäische Normung, zum anderen die kollektive Rechtsdurchsetzung.

1. Herstellen von Legitimation: Verbraucherorganisationen in der europäischen Normung

Der sog. neue Ansatz auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung aus dem Jahre 1985 hat einen umfänglichen Prozess der Reorganisation von Verantwortlichkeiten im europäischen Normungsprozess eingeleitet. Die zwingenden, vom EG-Gesetzgeber formulier-

ten Anforderungen werden durch die europäischen Normungsorganisationen CEN und CE-NELEC ausgefüllt.

Verbraucherorganisationen sind dazu aufgerufen, diesen Prozess der Delegation von staatlicher Rechtssetzungsmacht auf private Organisationen durch ihre Beteiligung zu legitimieren. In der europäischen Gemeinschaft ist diese Aufgabe „The European Consumer Voice in Standardisation (ANEC)“ übertragen worden, deren Aktivitäten von der Europäischen Kommission finanziert werden.

- Einen **rechtlich gesicherten Status** in den verschiedenen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft hat ANEC jedoch **nicht**.

Die Dienstleistungsrichtlinie vertraut in den, für den Verbraucherschutz relevanten Teilen, auf einen Ausbau der europäischen Normung gerade im Bereich der Anforderungen an die Qualität von Dienstleistungen. Aus dem Kontext der Dienstleistungsrichtlinie wird deutlich, dass Verbraucherorganisationen in diese Aufgabe einbezogen werden sollen.

- Erneut wird ihnen **kein formaler rechtlicher** Status eingeräumt.

2. Durchsetzung von europäischem Verbraucherrecht: Verbraucherverbandsklage

Die Europäische Gemeinschaft hat in einer Vielzahl von verbraucherrechtsrelevanten Richtlinien die Mitgliedstaaten aufgefordert, die kollektive Rechtsdurchsetzung entweder in staatliche Hände zu legen und/oder Verbraucherorganisationen mit dieser Aufgabe zu betrauen. Dieser Regelungsmechanismus findet sich erstmals in der Richtlinie 84/450/EWG zur irreführenden Werbung. Der europäische Gesetzgeber hat diesen Ansatz fortgeschrieben in der Richtlinie 93/13/EWG zur Kontrolle missbräuchlicher Vertragsklauseln in Verbraucherverträgen, in der Richtlinie 97/7/EG über Fernabsatzverträge, in der Richtlinie 98/27/EG über Unterlassungsklagen, in der Richtlinie 2002/65/EG über Fernabsatzverträge für Finanzdienstleistungen, in der Richtlinie 2004/39/EG über Wertpapierdienstleistungen und der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken.

Ungeklärt ist, ob die Mitgliedstaaten **verpflichtet** sind, Verbraucherorganisationen eine Befugnis zur Erhebung von Unterlassungsklagen einzuräumen.

Tatsache ist, dass eine Vielzahl von Mitgliedstaaten Verbraucherorganisationen in die kollektive Rechtsdurchsetzung einschalten. Dies geschieht entweder

- **kumulativ**, das bedeutet, neben staatlichen Behörden sind auch Verbraucherorganisationen klagebefugt, oder
- **alternativ**, d.h. Verbraucherorganisationen sind die einzigen, die das Recht erhalten, gegen bestimmte Rechtsverletzungen vor Gericht zu ziehen.

Einen Schlüssel zum Verständnis der Verbraucherverbandsklage bildet die Richtlinie 98/27/EG. Hier müssen die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission all diejenigen Einrichtungen melden, die sie für befugt halten, grenzüberschreitende Rechtsverletzungen gerichtlich zu verfolgen. Die von der Europäischen Kommission geführte Liste gibt einen Überblick über die in Europa agierenden Verbraucherorganisationen und/oder staatlichen Behörden, denen eine kollektive Rechtsdurchsetzung anvertraut ist.

III. Europäische Kriterien für Verbraucherorganisationen de lege lata

1. Artikel 153 als unmittelbar anwendbares Verbraucherrecht?

Verleiht Art. 153 EG als unmittelbar anwendbare Vorschrift Rechte und kann sich ein Einzelner bzw. ein Verbraucherverband hierauf berufen? Der Gerichtshof hat sich mit dem Verbraucherschutz in der zu Art. 129a EGV ergangenen Entscheidung *El Corte Inglés* auseinandergesetzt. Der Gerichtshof hat die begrenzte Tragweite von Art. 129a EGV hervorgehoben und erläutert, dass sich auch mittels Art. 129a EGV keine unmittelbare Wirkung der Richtlinie 87/102/EWG begründen lässt. Zu Art. 129a EGV führt der Gerichtshof aus, dass diese Vorschrift sich

„darauf beschränkt, der Gemeinschaft ein Ziel zu setzen und ihr hierfür die Befugnisse einzuräumen, ohne daneben Verpflichtungen der Mitgliedstaaten oder einzelner aufzustellen“.

Die *El Corte Inglés*-Entscheidung erging zu Art. 129a EGV. Die Gewährung des kollektiven Verbraucherschutzes ist in Art. 153 EG jedoch weit klarer und detaillierter beschrieben und tendiert in eine Richtung einer „genauen und unbedingten“ Vorschrift. Die Förderungspflicht des Art. 153 Abs. 1 EG könnte als eigener individualrechtlich konzipierter Anspruch des Verbrauchers gedeutet werden. Die Reichweite des in Art. 153 EG verankerten Rechts auf kollektive Rechtsdurchsetzung wird dagegen erst durch sekundäres Gemeinschaftsrecht konkretisiert.

2. Europäische Mindestkriterien in den Verbraucherrechtsrichtlinien

Die oben genannten Richtlinien verlangen – wenn überhaupt – von den Mitgliedstaaten, dass sie Verbraucherorganisationen ein Verbandsklagerecht einräumen. In die nähere Ausgestaltung der Zuständigkeit scheinen sie hingegen nicht einzugreifen, wie der regelmäßige Zusatz klarmacht, dass die Anforderungen an Verbraucherorganisationen „**nach innerstaatlichem Recht**“ festgelegt werden. Bei einer solchen Lesart obläge es allein den Mitgliedstaaten zu regeln, welche Organisationen als Verbraucherorganisationen anzusehen sind.

Dagegen steht jedoch Art. 153 EG, der die Definitionsmacht für Verbraucherorganisationen europäisiert. Auch wenn dort nicht von einem Klagerecht die Rede ist, so ist es **nach Ansicht der Wissenschaft** möglich und zulässig, aus dem geltenden EG-Recht Kriterien für Verbraucherorganisationen abzuleiten, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindlich sind. Hierzu gehören

- ein stabiler organisatorischer Aufbau mit einer festen Geschäftsstelle,
- eine gewisse Mindestgröße, die eine auf Dauer angelegte Tätigkeit dokumentiert und
- die Festschreibung des allgemein konsentierten verbraucherpolitischen Tätigkeitsfelds in internen Statuten,
- Gegnerfreiheit.

Die Mitgliedstaaten müssen die generellen Kriterien nicht in einem eigenen Verbraucherverbändegesetz regeln, was sie jedoch nicht von der Verpflichtung entbindet, einen festen rechtlich verbindlichen Rahmen zu schaffen. Dies kann in zweierlei Form geschehen:

- Entweder sie weisen Verbraucherorganisationen gesetzlich die Klagebefugnis zu oder

- sie überlassen den Verbraucherorganisationen die Wahrnehmung der Rechte, für die ein rechtlicher Rahmen in einem anderen Zusammenhang, etwa als Repräsentant von Verbraucherinteressen, geschaffen worden ist.

Keine der Richtlinien definiert die Rechtsform, in der die Verbände agieren können oder müssen.

- Man wird eine Rechtsform verlangen müssen, die sie zur Wahrnehmung der Verbandsklage vor Gericht befugt.

Keine der Richtlinien enthält Aussagen darüber, ob die Verbandsklagebefugnis von der praktischen Aufklärungs- und Beratungstätigkeit getrennt werden kann oder muss. Eine Klarstellung bringt die Richtlinie 98/27/EG, weil sie der Aktivlegitimation eine Absage erteilt.

- Die Verbände klagen gerade nicht aus eigenem Recht, sondern im öffentlichen Interesse. Dann aber erscheint eine obligatorische Anbindung des Verbandsklagerechts an die faktische Aufklärungs- und Beratungstätigkeit problematisch.

IV. Umsetzung der Mindestkriterien in den Mitgliedstaaten

Über die Anforderungen, die die Mitgliedstaaten selbst an die Verbraucherorganisationen stellen, existiert in der Europäischen Gemeinschaft kein qualifiziertes Wissen. Berichten möchte ich aus einer Studie, die der österreichische Verbraucherverband VKI und das Institut für Europäisches Wirtschafts- Verbraucherrecht VIEW im Auftrag des österreichischen Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz durchgeführt hat.

1. Organisationsstruktur der Verbraucherorganisationen

Die Umsetzungspraxis der Mitgliedstaaten zeigt ein relativ homogenes Bild. Verbraucherorganisationen müssen ihre Statuten offen legen, müssen sich den Aufgaben des Verbraucherschutzes verschreiben, müssen überwiegend auf Mitgliederbasis organisiert sein, wobei oftmals auch eine Mindestanzahl von Mitgliedern angegeben ist. Gegnerfreiheit, ideelle Zielsetzung des Verbandes und rechtliche Stabilität in Form einer juristischen Person gehören ebenso zum Kanon der Regelungen.

Die stark divergierende Zahl der von den Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission gemeldeten klagebefugten Einrichtungen nach Maßgabe der Richtlinie 98/27/EG lässt Rückschlüsse auf die Politik im Umgang mit Verbraucherverbänden zu. Eine liberale Politik wird darauf setzen, den Rahmen weit zu spannen und tendenziell alle Organisationen zu notifizieren, die die Minimalanforderungen erfüllen, ohne eine ernsthafte Prüfung, ob die Organisationen über die personellen und sachlichen Ressourcen verfügen, um einen Prozess überhaupt führen zu können. Dort wo nur einige wenige Einrichtungen genannt werden, liegt der Schluss nahe, dass die für die Meldung zuständigen Ministerien ein schärferes Auge auf die Verbraucherorganisationen werfen und auch nicht davor zurückschrecken, die Leistungsfähigkeit einer genaueren Prüfung zu unterziehen.

2. Defizite

Die Untersuchung hat zutage gefördert, dass zwar innerhalb der Mitgliedstaaten ein vergleichsweise homogener Rahmen existiert, ein Grundverständnis dessen, was eine Verbraucherorganisation rein juristisch darstellen muss, dass dieser Rahmen aber nur in sehr bedingter Form ausgefüllt wird.

Hier sind zwei Schlagworte zu nennen, **Finanzierung** und **Professionalität**, die sich miteinander verbinden. Von Verbraucherorganisationen wird durchgängig eine Unterfinanzierung beklagt, die es ihnen unmöglich macht, die zugewiesenen Befugnisse wahrzunehmen. Nur in denjenigen Mitgliedstaaten, die über ein qualifiziertes Fördersystem verfügen, können sich Verbraucherorganisationen dauerhaft etablieren. Insofern sind staatliche Subventionen auf das Engste mit der Ausbildung einer Zivilgesellschaft verknüpft.

Gleichzeitig können Verbraucherorganisationen in der Zivilgesellschaft nur bestehen, wenn sie sich professionalisieren, d.h. wenn sie die Kompetenzen aufbauen, die erforderlich sind, um in der immer komplexer werdenden Rechtslandschaft bestehen zu können. Die Untersuchung hat hier kaum überraschende Defizite offenbart.

V. Ein Ja zu europäischen Kriterien

Verbraucherorganisationen bilden einen integralen Bestandteil des europäischen Rechtssetzungsprozesses. Dann muss ihnen aber auch ein **formaler rechtlicher Status** verliehen werden.

Insofern erscheint es geboten, eine europäische Regelung nach Maßgabe des Art. 153b EG-Vertrag anzuregen, die diese **Mindestanforderungen** festschreibt. Als Ausgangspunkt könnten diejenigen genommen werden, die sich aus vorhandenen EG-rechtlichen Regeln herauszudestillieren lassen.

Eine wie immer geartete Festlegung von Mindestkriterien an Verbraucherorganisationen hilft jedoch wenig, wenn nicht zwei Probleme gelöst werden, einerseits die Frage der **Finanzierung**, andererseits die Problematik der **Professionalität**. Stellung nehmen möchte ich, meinem Auftrag gemäß allein zu letzterem Komplex.

Das vorhandene Instrumentarium des Gemeinschaftsrechts bietet theoretisch Ansatzpunkte, um die Qualität der Verbraucherorganisationen mittelfristig zu erhöhen. Denn eine bloße Meldung von qualifizierten Einrichtungen, die keine **qualitative Kontrolle** impliziert, führt zu erheblichen Verzerrungen innerhalb der Mitgliedstaaten und innerhalb des kollektiven Rechtsdurchsetzungsprozesses überhaupt. Insofern nützt eine Regelung auf europäischer Ebene, die Mindeststandards vorschreibt nur, wenn gleichzeitig die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, diese Mindeststandards zu überprüfen.