

Grenzüberschreitende Durchsetzung des Verbraucherrechts in der EU stärken

Empfehlungen des SVRV für eine Reform der CPC-Verordnung

Auf einen Blick:

Der SVRV empfiehlt, die grenzüberschreitende Durchsetzung des Verbraucherrechts durch eine Reform der CPC-Verordnung zu stärken. Die koordinierten Verfahren des CPC-Netzes sollten besser strukturiert und beschleunigt werden, um grenzüberschreitende Verstöße schnell und effektiv abzustellen.

Der SVRV spricht sich ferner im Grundsatz dafür aus, dass die EU-Kommission bei der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung eine stärkere Rolle übernehmen sollte. Dafür sollten der Kommission für besonders schwerwiegende Verstöße mit unionsweiter Bedeutung eigene Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse übertragen werden.

Die in diesem Zusammenhang geäußerten Bedenken gegen eine Umwandlung der UGP-Richtlinie in eine Verordnung lassen sich aus Sicht des SVRV durch eine entsprechende gesetzgeberische Gestaltung ausräumen. Dabei ist sicherzustellen, dass die bewährten Strukturen der privaten Rechtsdurchsetzung nicht geschwächt werden. Insbesondere sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass die bestehenden nationalen Klagebefugnisse von Verbraucher- und Wettbewerbsverbänden sowie Mitbewerbern erhalten bleiben.

Wirksamer Verbraucherschutz und der Schutz des fairen Wettbewerbs funktionieren nur dann, wenn Verbraucherrechte schnell und effektiv durchgesetzt werden. In Deutschland erfolgt dies in erster Linie im Wege der privaten Rechtsdurchsetzung durch Verbraucher- und Wettbewerbsverbände sowie Mitbewerber. Auf innerstaatlicher Ebene gilt das System des *private enforcement* im Wesentlichen als effektiv und schlagkräftig.¹

Eine besondere Herausforderung stellt jedoch die grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung im europäischen Binnenmarkt dar. Hier legt die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz² (CPC-Verordnung) die Bedingungen fest, unter denen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten untereinander und mit der EU-Kommission zusammenarbeiten, um die Einhaltung des europäischen Verbraucherrechts durchzusetzen.

¹ Siehe dazu Podszun/Busch/Henning-Bodewig, Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts? – Darstellung und Systematisierung von Möglichkeiten und Defiziten der privaten Rechtsdurchsetzung des Verbraucherschutzes sowie Einbeziehung der Kartellbehörden zu dessen Durchsetzung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Februar 2018; siehe auch Podszun/Busch/Henning-Bodewig, GRUR 2018, 1004 ff.; siehe ferner Poelzig, BKR 2021, 589 ff.

² Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 1).

Im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der behördlichen Durchsetzung wurden in den letzten Jahren deutliche Erfolge erzielt. Die Evaluierung³ der CPC-Verordnung und der Abschlussbericht⁴ zum Digital Fairness Fitness Check aus dem Jahr 2024 haben jedoch eine Reihe von Defiziten bei der Rechtsdurchsetzung offengelegt. Genannt werden u.a. die lange Verfahrensdauer, Mangel an Ressourcen sowie Schwierigkeiten bei der Bekämpfung von Verstößen, die durch Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten begangen werden.

Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission im November 2025 in der Verbraucheragenda 2030 eine Reform der CPC-Verordnung angekündigt.⁵ Ein entsprechender Vorschlag wird für das vierte Quartal 2026 erwartet. Auch wenn die Konturen der geplanten Reform noch nicht im Detail feststehen, möchte der SVRV die Gelegenheit nutzen, zu den bisher diskutierten Eckpunkten Stellung zu nehmen.

Effektive Rechtsdurchsetzung stärkt den fairen Wettbewerb

Der SVRV begrüßt die Pläne der EU-Kommission für eine Reform der CPC-Verordnung. Eine wirksame grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung dient dem Verbraucherschutz und stärkt zugleich den fairen Wettbewerb. Rechtskonform handelnde Unternehmen dürfen nicht durch eine zu langsame oder fragmentierte Rechtsdurchsetzung benachteiligt werden.

Insbesondere das schnelle Wachstum des elektronischen Handels, neue digitale Geschäftsmodelle und die zunehmende Bedeutung von Anbietern aus Drittstaaten stellt die Verbraucherrechtsdurchsetzung auf europäischer Ebene vor wachsende Herausforderungen.⁶ Der geplante Digital Fairness Act soll dazu dienen, durch Ergänzungen des materiellen Verbraucherrechts neu entstandene Schutzlücken zu schließen.⁷ Neben einer Modernisierung des materiellen Verbraucherrechts ist aber zusätzlich eine Stärkung der Rechtsdurchsetzung erforderlich.

CPC-Verfahren müssen schneller werden

Für die wirksame Abstellung von Verbraucherrechtsverstößen ist eine schnelle und effektive Rechtsdurchsetzung entscheidend. Bislang dauern die Verfahren des CPC-Netzes jedoch zumeist mehrere Monate oder Jahre.⁸ Dies gefährdet nicht nur den Schutz der Verbraucher, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit rechtskonform handelnder Unternehmen.

Die koordinierten Verfahren des CPC-Netzes sollten daher besser strukturiert und beschleunigt werden, um grenzüberschreitende Verstöße schnell und effektiv abzustellen. Zu prüfen ist insbesondere die Einführung verbindlicher Fristen für einzelne Verfahrensschritte, etwa für die Beantwortung von Amtshilfeersuchen, die Einleitung koordinierter Maßnahmen oder die Abstimmung einer gemeinsamen Position innerhalb des CPC-Netzes. Bei der Bemessung der Fristen ist zu berücksichtigen, dass komplexe Fälle mitunter zusätzliche Zeit erfordern. In begründeten Fällen sollte daher eine flexible Fristverlängerung möglich sein.

³ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden, 25.7.2024, COM (2024) 311 final (im Folgenden: Evaluationsbericht zur CPC-VO).

⁴ Commission Staff Working Document, Fitness Check of EU consumer law on digital fairness, 3.10.2024, SWD (2024) 230 final, S. 48 ff.

⁵ Europäische Kommission, Verbraucheragenda 2030, 19.11.2025, COM (2025) 848 final, S. 16 f.

⁶ Evaluationsbericht zur CPC-VO, S. 7 f.

⁷ Siehe dazu SVRV, Perspektiven für einen Digital Fairness Act, September 2025; SVRV, Ein Moratorium der EU-Digitalgesetzgebung ist eine Scheinlösung, Juni 2026.

⁸ Evaluationsbericht zur CPC-VO, S. 19 f.

Rolle der EU-Kommission durch eigene Durchsetzungsbefugnisse stärken

Das Durchsetzungsregime der CPC-Verordnung beruht auf einer Koordination nationaler Behörden. Dieses dezentrale Modell sollte auch künftig erhalten bleiben. Bei bestimmten Fällen stößt dieser Ansatz jedoch an Grenzen. Dies gilt insbesondere bei der Bekämpfung von unionsweiten Verstößen, die durch Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten begangen werden. Eine weitere Schwäche der dezentral organisierten Rechtsdurchsetzung besteht darin, dass das CPC-Netz zwar gemeinsam ermitteln, aber keine gemeinsamen Sanktionen, etwa in Form von Geldbußen, verhängen kann.⁹ Dies schwächt die Abschreckungswirkung des Durchsetzungsregimes.

Vor diesem Hintergrund sollte die EU-Kommission bei der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung eine stärkere Rolle übernehmen.¹⁰ Der SVRV spricht sich daher dafür aus, dass der Kommission für besonders schwerwiegende Verstöße mit unionsweiter Bedeutung eigene Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse eingeräumt werden. Im Sinne einer rechtssicheren Abgrenzung zwischen nationaler und europäischer Durchsetzung sollten die Aufgreifkriterien für eine Zuständigkeit der EU-Kommission in der CPC-Verordnung klar geregelt werden. Sinnvoll erscheint es, die Zuständigkeit der EU-Kommission auf „weitverbreitete Verstöße mit Unions-Dimension“ gemäß Art. 3 Nr. 4 CPC-Verordnung zu beschränken.¹¹ Nach dem Vorbild von § 32e Abs. 6 GWB sollte die Zuständigkeit der EU-Kommission ferner auf „erhebliche, dauerhafte oder wiederholte Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften“ beschränkt werden. Eine Beschränkung der Zuständigkeit auf bestimmte Branchen oder Sektoren, etwa den Digitalbereich, erscheint nicht sinnvoll, da dies zu Abgrenzungsschwierigkeiten führt.

Damit die neuen Befugnisse der EU-Kommission in der Praxis Wirkung zeigen, sollte eine angemessene Ausstattung mit Sach- und Personalmitteln sichergestellt werden. Zugleich sollte verstärkt auf den Einsatz elektronischer Ermittlungs- und Durchsetzungsinstrumente („enforcement technology“) gesetzt werden. Dabei sollte die Durchsetzung des Verbraucherrechts in sorgfältiger Abstimmung mit der Durchsetzung anderer Vorschriften, insbesondere des EU Digital Rulebook (AI Act, Data Act, DMA, DSA etc.), erfolgen. Ziel sollte es sein, sowohl Durchsetzungslücken als auch ein overenforcement zu verhindern und diesbezüglich Doppelstrukturen zu vermeiden. Ferner sollte die Wahrnehmung der Befugnisse durch die EU-Kommission unabhängig und frei von politischer Einflussnahme erfolgen sowie eine rechtsstaatliche Kontrolle und Überprüfung durch die europäische Gerichtsbarkeit gewährleistet werden.

Umwandlung der UGP-Richtlinie in eine Verordnung

Die Schaffung eigener Durchsetzungsbefugnisse der EU-Kommission im Bereich des Verbraucherrechts wirft die Frage auf, auf welcher materiell-rechtlichen Grundlage die Kommission tätig werden soll. In diesem Zusammenhang wird von Seiten der EU-Kommission die Umwandlung der UGP-Richtlinie¹² erwogen. Gegen eine solche Umwandlung werden erhebliche Vorbehalte erhoben.¹³ Insbesondere wird befürchtet, dass dadurch die bewährten Strukturen der Rechtsdurchsetzung im Lauterkeitsrecht geschwächt werden könnten. Diese Bedenken sind ernst zu nehmen, lassen sich aber durch entsprechende gesetzgeberische Gestaltungen ausräumen.

⁹ Evaluationsbericht zur CPC-VO, S. 18.

¹⁰ Für eine Stärkung der Kommission bereits Podszun, in: FS Harte-Bavendamm, 2020, S. 417, 431.

¹¹ Nach der Legaldefinition in Art. 3 Nr. 4 CPC-VO ist ein „weitverbreiteter Verstoß mit Unions-Dimension“ ein weitverbreiteter Verstoß, der in mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten, die zusammen mindestens zwei Drittel der Bevölkerung der Union ausmachen, die Kollektivinteressen von Verbrauchern geschädigt hat, schädigt oder voraussichtlich schädigen kann.

¹² Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern.

¹³ Vgl. BDI, DIHK, vzbv u.a., Stellungnahme zur möglichen Umwandlung der UGP-Richtlinie in eine Verordnung v. 5.5.2026.

Die Wahl der Rechtsform – Richtlinie oder Verordnung – entscheidet nicht per se darüber, wer die materiell-rechtlichen Regeln durchsetzt. Das Beispiel der DS-GVO zeigt, dass die Vorgaben einer EU-Verordnung sowohl im Wege der behördlichen Rechtsdurchsetzung als auch durch *private enforcement* durchgesetzt werden können.¹⁴ Weitere Beispiele für Verordnungen, die ein Nebeneinander von behördlicher und privater Rechtsdurchsetzung vorsehen, sind der Digital Services Act und die P2B-Verordnung.¹⁵ Im Falle einer Umwandlung der UGP-Richtlinie in eine Verordnung sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass die bestehenden nationalen Klagebefugnisse von Verbraucher- und Wettbewerbsverbänden sowie Mitbewerbern erhalten bleiben.

Auf mittlere Sicht könnte die Umwandlung der UGP-Richtlinie in eine Verordnung zu mehr Rechtssicherheit führen, da Auslegungsprobleme, die sich durch die unterschiedliche Umsetzung der Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten ergeben, künftig entfallen würden. Dem kurzfristigen Umstellungsaufwand durch eine Herauslösung des Verbraucherschutzes aus dem UWG stünde damit ein langfristiger Gewinn an Rechtssicherheit gegenüber. Für den B2B-Bereich bliebe das UWG weiterhin maßgeblich. Doppelstrukturen ließen sich dadurch vermeiden, dass das UWG in breitem Umfang auf die UGP-Verordnung verweist. Auf diese Weise ließe sich auch eine Wertungskohärenz zwischen dem Verbraucherrecht und dem B2B-Bereich sicherstellen.

Regulatory mix aus privater und behördliche Rechtsdurchsetzung

Ziel der Reform sollte die Schaffung eines sorgfältig austarierten *regulatory mix* sein, dass die Stärken behördlicher und privater Rechtsdurchsetzung miteinander verbindet. Das bewährte System des *private enforcement* zeichnet sich vor allem durch eine schnelle und effektive Durchsetzung aus. In einigen Konstellationen stößt das System der privaten Rechtsdurchsetzung jedoch an Grenzen.¹⁶ So ergeben sich insbesondere bei Fällen mit Auslandsbezug oft Ermittlungsschwierigkeiten. Hinzu kommt die fehlende Breitenwirkung von Unterlassungsurteilen, die grundsätzlich nur zwischen den am Rechtsstreit beteiligten Parteien wirkt. In der rechtsökonomischen Literatur werden ferner erhebliche Zweifel an der Präventionswirkung von Unterlassungsklagen geäußert.¹⁷ Die Einführung eigenständiger Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse für die EU-Kommission könnte dazu beitragen, diese Defizite der privaten Rechtsdurchsetzung auszugleichen.

¹⁴ Vgl. Wiebe, GRUR 2025, 2213 ff. (zur privaten Rechtsdurchsetzung im Datenschutzrecht).

¹⁵ Vgl. Zurth, GRUR 2023, 1331 ff.; Steinrötter, MMR 2026, 3 ff. (zur privaten Rechtsdurchsetzung im DSA); Busch, Journal of Antitrust Enforcement 2024, 201 ff. (zur Durchsetzung der P2B-VO).

¹⁶ Siehe dazu Podszun/Busch/Henning-Bodewig, GRUR 2018, 1004, 1007 f.

¹⁷ Vgl. Wagner, Neue Perspektiven im Schadensersatzrecht, Verhandlungen des 66. DJT, Bd. 1, 2006, A 110; Towfigh/Chatzathanasiou, in Schulte-Nölke/BMJV (Hrsg.) Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, 2017, S. 100, 105.

Zitierhinweis

SVRV (2026). Grenzüberschreitende Durchsetzung des Verbraucherrechts in der EU stärken. Empfehlungen des SVRV für eine Reform der CPC-Verordnung. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen

ISSN: 2365-919X

Autorenschaft

Prof. Dr. Christoph Busch, Philipp Andree, Prof. Dr. Oliver Büttner, Tatjana Halm, Prof. Dr. Peter Kenning und Prof. Dr. Christa Liedtke sind Hauptautor*innen der Stellungnahme.

Impressum

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen
beim Bundesministerium der Justiz und
für Verbraucherschutz
Anton-Wilhelm-Amo-Straße 37
10117 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 18 580-8503
E-Mail: info@svr-verbraucherfragen.de
Internet: www.svr-verbraucherfragen.de

© SVRV 2026

Redaktionsschluss: 03.09.2026

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen ist unabhängig und berät auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik.

Der Sachverständigenrat hat neun Mitglieder. Vorsitzender des Sachverständigenrats ist Prof. Dr. Christoph Busch.