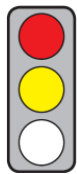


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission möchte eine Diskussion über kollektive Rechtsbehelfe für Verbraucher anstoßen, die zur Lösung der Probleme bei der Geltendmachung von Massenforderungen beiträgt.

Betroffene: Unternehmen, Verbraucher, Verbraucherverbände und Anwaltskanzleien.



Pro: Verbraucher sollten berechnigte Ansprüche durchsetzen können.

Contra: (1) Kollektive Verfahren bergen die Gefahr, dass nicht immer die Interessen der Geschädigten vertreten werden. Sie erhöhen die Wahrscheinlichkeit unberechnigter Klagen.

(2) Die staatliche Finanzierung oder Subventionierung der Klagen von Verbraucherverbänden ist genauso abzulehnen wie eine „Erfolgsbeteiligung“ dieser Verbände.

(3) Ob EU-einheitliche Verfahren der kollektiven Rechtsdurchsetzung für das Funktionieren des EU-Binnenmarktes erforderlich sind, ist fraglich.

INHALT

Titel

Grünbuch KOM(2008) 794 vom 27. November 2008 über **kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher**

Kurzdarstellung

► Ziel des Grünbuchs

- Die Kommission will für Fälle, in denen eine Vielzahl von Verbrauchern durch das rechtswidrige Verhalten eines einzelnen Gewerbetreibenden geschädigt wird (sog. Massenforderungen), Möglichkeiten der kollektiven Rechtsverfolgung von Schadenersatzansprüchen eröffnen bzw. gegebene Möglichkeiten erweitern.
- Zu diesem Zweck stellt sie verschiedene Handlungsoptionen vor, die sich sowohl auf grenzüberschreitende als auch auf rein nationale Fälle auswirken.
- Das Grünbuch behandelt keine kollektiven Rechtsbehelfe bei Verstößen gegen das EG-Kartellrecht. Für diese Fälle liegt bereits ein Weißbuch vor [KOM(2008) 165] (vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)).

► Problemdarstellung

- Die Kommission macht „hohe Prozesskosten, komplexe und langwierige Verfahren“ sowie Unkenntnis über vorhandene Rechtsmittel dafür verantwortlich, dass einzelne Verbraucher nur selten rechtliche Schritte gegen „unlauteres Geschäftsgebahren“ von Gewerbetreibenden einleiten.
- Klagen sind umso unwahrscheinlicher, je geringer der Forderungsbetrag ist. So verzichtet nach Aussagen der Kommission jeder fünfte Verbraucher bei Streitwerten von unter 1.000 € und jeder zweite bei Streitwerten von unter 200 € auf eine Klage.
- Nach Angaben der Kommission befürchten 33% der Verbraucher bei Einkäufen in einem anderen Mitgliedstaat vor allem Schwierigkeiten bei der Rechtsdurchsetzung, wenn es zu Problemen kommt.
- 76% der Verbraucher sollen eher dazu bereit sein, vor Gericht zu ziehen, wenn sie sich hierfür mit anderen Verbrauchern zusammenschließen könnten.

► Stand der kollektiven Rechtsdurchsetzung in den Mitgliedstaaten

- In dreizehn Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – existieren derzeit Verbands-, Gruppen- oder Musterklagen. „Fast alle“ bieten nach Einschätzung der Kommission einen Zusatznutzen gegenüber Individualklagen und alternativen Streitbeilegungsverfahren wie etwa außergerichtlichen Mediations- und Schlichtungsverfahren.
- Am wenigsten genutzt werden kollektive Verfahren in Deutschland, wo sich durchschnittlich pro zehn Millionen Verbraucher nur vier Personen an solchen Verfahren beteiligen.
- Die Wirksamkeit und Effizienz bestehender kollektiver Verfahren sieht die Kommission insbesondere dadurch behindert, dass es Verbraucherorganisationen an finanziellen Mitteln und „Know-how“ fehlt.
- Weitere wichtige Hindernisse sieht die Kommission im „Risiko hoher Prozesskosten“, fehlenden Regeln für die „gerechte“ Verteilung eines erstrittenen Schadenersatzes und mangelnder Medienberichterstattung „an prominenter Stelle“ über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren.

► Wesentliche Handlungsoptionen

Vereinheitlichte Gerichtsverfahren zur kollektiven Rechtsdurchsetzung

- Die Kommission erwägt im Rahmen dieser Option Maßnahmen, die dazu führen, dass „in Fällen einer massenhaften Schädigung von Verbrauchern“ in der EU „die Ansprüche jedes Einzelnen im Wege einer Verbands-, Gruppen- oder Musterklage angemessen befriedigt werden“.
- Weil die Kommission die finanziellen Risiken der kollektiven Rechtsdurchsetzung von Verbrauchern verringern will, stellt sie zur Diskussion,
 - ob Gerichtsgebühren für solche Verfahren komplett erlassen oder die Prozesskosten (d.h. Gerichtsgebühren, Anwaltskosten und sonstige Auslagen) gekappt werden sollten,
 - ob Verbände, wenn sie erfolgreich klagen, „einen Teil der Entschädigung“ erhalten sollten,
 - ob Verbandsklagen durch die Bereitstellung öffentlicher Darlehen erleichtert werden sollten,
 - ob Verbandsklagen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden sollten.
- Die Kommission will Missbrauch durch unbegründete Klagen und die Entstehung einer „Industrie‘ des Rechtsstreits“ verhindern. Zu diesem Zweck erwägt sie insbesondere
 - die Zertifizierung der Vertreter von Verbraucherinteressen und
 - eine Verpflichtung der unterlegenen Partei, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.
- Ferner will die Kommission Maßnahmen treffen, um die Unternehmen vor Strafschadenersatz und „übermäßigen Kosten“ durch Verfahren der kollektiven Rechtsdurchsetzung zu schützen. Auch Erfolgshonorare für Anwälte sollen „vermieden“ werden.
- Gruppenklagen könnten entweder vorsehen, dass Verbraucher einem kollektiven Verfahren selbst aktiv beitreten müssen (sog. „Opt-in-Verfahren“), oder, dass nicht-klagewillige Verbraucher aus der Klärgemeinschaft bewusst austreten müssen (sog. „Opt-out-Verfahren“).
 - Beim Opt-in-Verfahren fürchtet die Kommission insbesondere hohe Kosten für Verbraucherorganisationen. Denn diese müssten geschädigte Verbraucher ausfindig machen, die bereit wären, trotz geringer individueller Forderungen zu klagen. Andererseits wäre die Aufteilung des Schadenersatzes einfacher, da ihn das Gericht nur unter den Klägern zu verteilen hätte.
 - Opt-out-Verfahren könnten nach der Kommission Nachteile des Opt-in-Verfahrens „mindern“. Allerdings könnten – insbesondere bei Gruppenklagen unter Einbeziehung von Verbrauchern aus verschiedenen Mitgliedstaaten – Situationen eintreten, in denen Verbraucher ohne ihr Wissen an Gerichtsentscheidungen gebunden wären, ohne Rechtsbehelfe einlegen zu können.

Ausweitung bestehender Instrumente ohne vereinheitlichte Gerichtsverfahren

Die Überlegungen der Kommission im Rahmen dieser Option konzentrieren sich auf die Fortentwicklung bestehender Rechtsinstrumente:

- Die Mitgliedstaaten könnten „angehalten werden“, alternative Streitbeilegungsverfahren auf die kollektive Rechtsdurchsetzung von Verbrauchern auszudehnen.
- Denkbar wäre ferner, die nationalen Verfahren zur Durchsetzung geringfügiger Forderungen, die sich durch verhältnismäßig rasche Abwicklung und niedrige Prozesskosten auszeichnen, auch für Massenforderungen zu öffnen. Zu diesem Zweck könnte eine Richtlinie oder eine Empfehlung ergehen.
- Die nationalen Durchsetzungsbehörden könnten – durch Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz – die Befugnis erhalten,
 - Gewerbetreibende bei Rechtsverstößen zur Entschädigung der Verbraucher zu verpflichten,
 - bei geringfügigen individuellen Forderungen die Gewinne abzuschöpfen.

Verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

- Die Kommission erwägt im Rahmen dieser Option eine verstärkte Öffnung bestehender kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren sowohl für Verbraucher als auch für Verbände aus anderen Mitgliedstaaten.
- Außerdem könnten Kooperationsnetzwerke aus Einrichtungen geschaffen werden, die zur Wahrung der Verbraucherrechte klagebefugt sind oder dem kollektiven Rechtsschutz der Verbraucher dienen.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Nach Aussage der Kommission weisen 10% aller Fälle, in denen Verfahren zur kollektiven Rechtsdurchsetzung zum Einsatz kommen, einen grenzüberschreitenden Bezug auf. Sie rechnet mit einem Anstieg dieses Anteils. Da das Grünbuch aber noch nicht festlegt, welche Handlungsoptionen auf EU-Ebene weiterverfolgt werden sollen, geht die Kommission auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

EU-einheitliche Verfahren zur kollektiven Rechtsverfolgung hat zwar bereits die Richtlinie 98/27/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen eingeführt. Sie hat aber bisher erst zu zwei grenzüberschreitenden Klagen geführt. Die Kommission führt dies auf die unverändert hohen finanziellen Risiken der Kläger sowie die „Komplexität und Vielfalt der nationalen Unterlassungsklageverfahren“ zurück. Die seit dem 1. Januar 2009 geltende Verordnung (EG) Nr. 861/2007 über geringfügige Forderungen soll die individuelle Rechtsverfolgung in grenzüberschreitenden Streitigkeiten mit einem Wert von bis zu 2.000 € erleichtern. Die bis 2011 umzusetzende Richtlinie 2008/52/EG sieht eine Streitbeilegung durch

Mediation vor, sofern beide Parteien zustimmen. Auch wenn beide Instrumente auf Massenforderungen grundsätzlich anwendbar sind, hält die EU-Kommission diese Maßnahmen nicht für ausreichend, um den Verbrauchern in der EU einen einheitlichen Rechtsschutz zu gewähren.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Gesundheit und Verbraucher
 Konsultationsverfahren: Alle interessierten Personen können Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 1. März 2009;
http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Unternehmen, die langfristig am Markt erfolgreich sein wollen, haben ein Eigeninteresse an rechtmäßigem Verhalten und der Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten. Denn Rechtsstreitigkeiten binden Ressourcen und können bei negativer Medienberichterstattung zu Reputationsverlusten führen.

Unbeschadet dessen sollten Verbraucher berechnete Ansprüche gegen Gewerbetreibende auch durchsetzen können. Weil es bei solchen Streitigkeiten typischerweise um geringe Beträge geht, scheuen sie oftmals den finanziellen Aufwand und die Mühen einer Klage. Insofern ist nachvollziehbar, dass die Kommission über Möglichkeiten nachdenkt, die Hürden für Rechtsbehelfe zu senken.

Allerdings können Interessenvertreter Eigeninteressen verfolgen, die mit den Interessen der Vertretenen nicht identisch sind. Deshalb ist es von großer Bedeutung, die Anreize für Kollektivklagen so zu setzen, dass diese Eigeninteressen einen möglichst geringen Einfluss erlangen.

Werden Verbraucherklagen durch Verbands-, Gruppen- und Musterklagerechte übermäßig erleichtert, besteht auch die Gefahr einer Überabschreckung. Denn je eher Unternehmen hohe Schadenersatzforderungen fürchten müssen, desto vorsichtiger sind sie in ihrem Gesamtverhalten. So werden sie erwünschte Tätigkeiten selbst dann unterlassen, wenn nur eine geringe Wahrscheinlichkeit besteht, damit gegen Verbraucherrechte zu verstoßen. **Unternehmen können ferner bei unbegründeten Klagen zu Vergleichen veranlasst werden,** um Reputationschäden zu vermeiden. Diese Probleme gelten umso mehr, wenn zusätzliche Privilegien für die Kläger geschaffen werden.

Die von der Kommission erwogene staatliche Subventionierung von Verbandsklagen ist daher sehr bedenklich. Ähnliches gilt für den Vorschlag, Gerichtsgebühren für Kollektivklagen wegfällen zu lassen oder eine Kappungsgrenze für die Prozesskosten einzuführen. Zwar würden die Kostenrisiken der Kläger nicht gänzlich entfallen. Allerdings erhöht eine Senkung des Prozesskostenrisikos grundsätzlich die Anreize zur Erhebung unbegründeter Klagen. Denn je geringer das Prozesskostenrisiko ist, umso attraktiver ist die Einleitung auch von Rechtsstreitigkeiten, die kaum Erfolgsaussichten haben. Daher ist umgekehrt auch die erwogene Regelung, dass Verbände bei Unterliegen in einem Rechtsstreit einen erheblichen Teil der Kosten tragen müssen, erforderlich, um das Klägerverhalten zu disziplinieren und so die Entstehung einer „Industrie des Rechtsstreits“ in Grenzen zu halten.

Ebenso bedenklich ist **die erwogene Beteiligung von Verbänden am finanziellen Erfolg von Kollektivklagen.** Sie **schaft massive Anreize, die Verteidigung von Verbraucherinteressen zu einem lukrativen Geschäft zu machen.** Erfolgsabhängige Honorare für Anwälte, die Kollektivklagen vertreten, lehnt zwar auch die Kommission ab. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie sie derartige Honorarvereinbarungen verhindern will, die in einigen Mitgliedstaaten bereits möglich sind.

Opt-out-Gruppenklagen sind abzulehnen, weil auch sie die Eigeninteressen der Prozessvertreter übermäßig begünstigen. Denn diese könnten ohne großen Aufwand zahlenmäßig starke Gruppen zusammensetzen und ihre Gebühren nach deren aggregierten Schadenersatzsummen bemessen. Ferner wäre die Verteilung der erstrittenen Schadenersatzsummen auf die Gruppe schwierig, weil deren Mitglieder zunächst nicht bekannt sind.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren können zu einer Reduktion der Prozesskosten führen, da nur ein Prozess anstelle vieler geführt werden muss.

Opt-out-Gruppenklagen würden jedoch individuelle Wahlmöglichkeiten beschneiden, weil einzelnen Verbrauchern bis zu einer gegenteiligen Erklärung unterstellt würde, einer Klägeregemeinschaft beigetreten zu sein.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

EU-weit einheitliche kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren könnten Wachstumseinbußen auslösen, wenn von ihnen übermäßige Abschreckungseffekte für das Marktverhalten der Unternehmen ausgehen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Sofern die diskutierten Maßnahmen für alle Unternehmen gelten, die Waren und Dienstleistungen in Europa anbieten, haben sie keine Auswirkung auf die Standortqualität der EU.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf Maßnahmen erlassen, um die Vereinbarkeit der mitgliedstaatlichen Vorschriften zum Zivilverfahrensrecht zu fördern (Art. 61 lit. c i.V.m. Art. 65 lit. c EGV). **Voraussetzung ist, dass** die betroffenen Zivilsachen einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen und **die Maßnahmen für das „reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sind.“** Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs müssten dafür die Unterschiede in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten als Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt „spürbar“ sein (Rs. C-376/98). **Ob dies der Fall ist**, wenn in einigen Staaten kollektive Rechtsbehelfe für Verbraucher existieren, in anderen aber nicht, **ist sehr fraglich**. Da nach Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 ein Verbraucher immer an seinem Wohnsitz klagen kann, sind alle Unternehmen, die auf einem nationalen Markt tätig sind, den dort zugelassenen Rechtsbehelfen ausgesetzt.

Subsidiarität

Maßnahmen, die das auf grenzüberschreitende Fälle anwendbare Prozessrecht betreffen, können nur auf EU-Ebene geregelt werden. Betrifft eine EU-Maßnahme jedoch fast ausschließlich Inlands Sachverhalte, ist das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Trifft die Angabe der Kommission zu, dass 10% der Kollektivklagen von Verbrauchern einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen, könnte dies EU-Handeln rechtfertigen.

Verhältnismäßigkeit

Eine Einschätzung der Verhältnismäßigkeit ist nicht möglich, da die konkrete Eingriffstiefe noch nicht bekannt ist. Grundsätzlich hat die EU die Verhältnisse, die Struktur und die Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Kollektive Rechtsbehelfe stehen zu der in vielen Mitgliedstaaten vorherrschenden Ansicht, dass das Zivilprozessrecht der individuellen Durchsetzung subjektiver Rechte dient, in einem Spannungsverhältnis. Bevor kollektive Rechtsbehelfe eingeführt werden, sollte daher eingehend geprüft werden, ob die damit verfolgten Ziele nicht auch auf anderem Wege erreicht werden können. So schafft die am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Verordnung (EG) Nr. 861/2007 ein effizientes Verfahren für grenzüberschreitende Fälle mit einem Streitwert bis 2.000 €, indem sie ein einheitliches Klageformblatt einführt und ein obligatorisches mündliches Verfahren entfallen lässt.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Einführung EU-weiter kollektiver Rechtsbehelfe kann im Hinblick auf die Verordnungen (EG) Nr. 593/2008 („Rom I“) und (EG) Nr. 864/2007 („Rom II“) zu Problemen führen. Da für jeden Verbraucher das materielle Recht des Heimatlandes gilt (Art. 6 „Rom I“- und Art. 5 „Rom II“-Verordnung), ist eine gemeinsame Rechtsverfolgung von Verbrauchern aus verschiedenen Mitgliedstaaten nur schwer möglich.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

In Deutschland können Verbände bei Verstößen gegen Verbraucherschutzgesetze oder das Wettbewerbsrecht auf Unterlassung klagen (§§ 1 und 2 UklAG und § 8 Abs. 3 UWG). Auch können sie abgetretene Verbraucheransprüche in eigenem Namen geltend machen (§ 79 Abs. 2 Nr. 3 ZPO). Verbraucher dürfen sich als Streitgenossenschaft zusammenschließen (§§ 59 und 60 ZPO). Kapitalanleger können Musterverfahren durchführen (§ 1 KapMuG).

Kollektivklagen führen im deutschen Recht zu Konflikten zwischen der weiten Bindungswirkung von Gerichtsentscheidungen und dem Recht auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG): Wer durch eine Gerichtsentscheidung gebunden wird, muss über umfassende individuelle Beteiligungsrechte verfügen. Dies schmälert die durch kollektive Rechtsbehelfe erzielbaren Effizienzgewinne.

Ähnliche Probleme ergeben sich im Hinblick auf die Dispositionsmaxime, nach der die Parteien im Zivilprozess „Herrn des Verfahrens“ sind. Dass der Einzelne bei kollektiven Rechtsbehelfen nicht mehr über Umfang und Beendigung des Verfahrens bestimmen kann, muss durch weite Beteiligungsrechte ausgeglichen werden, was ebenfalls zu Lasten der Effizienz geht. In diesem Sinne bestimmt § 8 Abs. 3 KapMuG, dass alle Kläger und Beklagten beizuladen sind, die durch das Musterverfahren gebunden werden.

Alternatives Vorgehen

Die Erweiterung kollektiver Rechtsschutzmöglichkeiten für Verbraucher sollte erst dann in Betracht gezogen werden, wenn feststeht, dass die bestehenden Rechtsinstrumente nicht ausreichen, um berechtigte Ansprüche durchzusetzen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nach Abschluss der Konsultation wird die Kommission voraussichtlich legislative Maßnahmen vorschlagen.

Zusammenfassung der Bewertung

Kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren erhöhen die Wahrscheinlichkeit unberechtigter Klagen, was zu Überabschreckungseffekten im Verhalten der Unternehmen führen kann. Davon wäre erst recht auszugehen, wenn Opt-out-Gruppenklagen eingeführt oder Verbandsklagen durch eine öffentliche Finanzierung, verringerte Prozesskosten oder Erfolgsbeteiligung begünstigt würden. Es ist fraglich, ob vereinheitlichte kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für das Funktionieren des EU-Binnenmarktes erforderlich sind.