

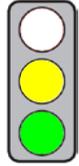
KOLLEKTIVER RECHTSSCHUTZ: VERTRETUNGS- UND SAMMELKLAGEN

cepAnalyse Nr. 50/2013

KERNPUNKTE

Ziel der Empfehlung: Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, Kollektivklagen einzuführen.

Betroffene: Unternehmen und Bürger, Verbraucherverbände und andere Verbände.



Pro: (1) Durch Kollektivklagen können berechtigte Ansprüche leichter eingeklagt werden.

(2) Die Kommission bemüht sich um einen ausgewogenen Ausgleich zwischen dem Schutz der Belange potentiell Betroffener sowie dem Interesse der Unternehmen und der Gesellschaft insgesamt, Klagemissbräuche zu unterbinden.

Contra: (1) Die Option für die Mitgliedstaaten, das Opt-out-Prinzip aus Gründen der „ordnungsgemäßen Rechtspflege“ anzuwenden, führt zu Rechtsunsicherheit.

(2) Die empfohlene Bindung der Gerichte an Behördenentscheidungen führt zu einer Rechtswegverkürzung, soweit Betroffene nicht gegen die Behördenentscheidung vorgehen können.

INHALT

Titel

Empfehlung der Kommission 2013/396/EU vom 11. Juni 2013 über gemeinsame Grundsätze für **kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren** in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, kollektive Rechtsschutzverfahren („Kollektivklagen“) einzuführen (Nr. 2). Die Empfehlung enthält unverbindliche, EU-weit einheitliche Grundsätze dafür.
- „Kollektivklagen“ sind Klagen vor einem nationalen Gericht, bei denen (Nr. 3 lit. a, d)
 - mehrere Betroffene gemeinsam klagen (Sammelklagen – laut Kommission „Gruppenklagen“) oder
 - eine Behörde oder Einrichtung in Vertretung für mehrere Betroffene klagt („Vertretungsklagen“).
- Kollektivklagen sollen möglich sein in Form von (Nr. 2, 3 lit. a)
 - Schadensersatzklagen, wenn mehrere Betroffene von demselben rechtswidrigen Verhalten eines Unternehmens geschädigt wurden („Massenschadensereignis“, Nr. 3 lit. b), und
 - Unterlassungsklagen, wenn mehrere Betroffene die Einstellung desselben rechtswidrigen Verhaltens eines Unternehmens verlangen können.
- Die in der Empfehlung dargelegten Grundsätze sollen
 - die Durchsetzung von Rechtsansprüchen („Zugang zum Recht“) erleichtern, insbesondere wenn Individualklagen für Betroffene zu teuer sind (Nr. 1, Erwägungsgründe 1, 9), und
 - Klagemissbrauch vorbeugen (Nr. 1); Klagemissbrauch liegt vor, wenn ein Kläger unbegründet gegen ein sich rechtskonform verhaltendes Unternehmen klagt, um [Mitteilung COM(2013) 401, S. 8f.]
 - dem Unternehmen zu schaden, insbesondere seinem Ruf oder finanziell, oder
 - unberechtigt Schadensersatz zu erhalten, indem er auf einen Vergleich spekuliert, zu dem das Unternehmen bei einer Kollektivklage leichter bereit ist, um eine Rufschädigung abzuwenden.
- Die Mitgliedstaaten sollen die Empfehlung bis zum 26. Juli 2015 umsetzen (Nr. 38). Die Kommission will bis zum 26. Juli 2017 prüfen, ob „weitere Maßnahmen“ zur „Stärkung der allgemeinen Ausrichtung der Empfehlung“ ergriffen werden sollten (Nr. 41).

► Anwendungsbereich

- Kollektivklagen soll es in jenen Rechtsbereichen geben, in denen das EU-Recht Bürgern und Unternehmen subjektive Rechte einräumt (Nr. 1). Das sind insbesondere die Bereiche Verbraucherschutz, Wettbewerb, Umweltschutz, Schutz personenbezogener Daten, Finanzdienstleistungen und Anlegerschutz (Erwägungsgrund 7).
- In einigen Bereichen des Verbraucherschutzes, z.B. bei Verbraucherverträgen, gibt es bereits EU-weite kollektive Unterlassungsklagen (RL 2009/22/EG).

► Klagebefugnis

- Bei Sammelklagen sollen klagebefugt sein (Erwägungsgrund 17, Nr. 17)
 - inländische Klägergruppen und
 - in grenzüberschreitenden Fällen Klägergruppen aus anderen Mitgliedstaaten.

- Bei Vertretungsklagen sollen – je nach Festlegung des einzelnen Mitgliedstaates – klagebefugt sein
 - inländische Behörden, die von ihrem Mitgliedstaat als klagebefugt anerkannt wurden (Nr. 7),
 - Einrichtungen, die generell von einem Mitgliedstaat als klagebefugt anerkannt wurden („Vertreterorganisationen“, Nr. 6, 18), und/oder
 - Einrichtungen, die „ad hoc“ für eine einzelne Klage von Behörden oder Gerichten des Mitgliedstaates, in dem die Klage stattfinden soll, als klagebefugt anerkannt wurden (Nr. 6).
- Um als Vertreterorganisation anerkannt zu werden, soll eine Einrichtung (Nr. 4)
 - gemeinnützig sein,
 - Ziele verfolgen, die in direktem Zusammenhang mit den einzuklagenden Rechten stehen, sowie
 - ausreichend finanzielle Mittel und Personal sowie juristischen Sachverstand haben.

► **Informationen über die Klagen**

- Klägergruppen und Vertreterorganisationen sollen Betroffene informieren über (Nr. 10)
 - das Massenschadensereignis bzw. das rechtswidrige Verhalten des Unternehmens,
 - ihre Absicht, Schadensersatz- bzw. Unterlassungsklage zu erheben, und
 - bereits laufende Schadensersatzklagen.
- Über bereits laufende Schadensersatzklagen sollen Betroffene auch von den Behörden und von Einrichtungen informiert werden, die für die jeweilige Klage „ad hoc“ als klagebefugt anerkannt wurden (Nr. 10).
- Bei Verbreitung der Informationen, z.B. über die Medien, soll das Recht des Beklagten auf Schutz seines guten Rufes und des Unternehmenswertes beachtet werden [Nr. 11, Mitteilung COM(2013) 401, S. 14].
- Die Mitgliedstaaten sollen einzelstaatliche, untereinander abgestimmte Register einrichten (Nr. 35-37),
 - in denen die einzelnen Kollektivklagen verzeichnet sind und
 - auf die interessierte Personen gebührenfrei zugreifen können.

► **Finanzierung der Klage und Anwaltshonorare**

- Die Partei, die den Rechtsstreit verliert, soll die Prozesskosten der obsiegenden Partei tragen (Nr. 13).
- Der Kläger soll dem Gericht die Herkunft der Mittel offenlegen, mit denen er die Klage finanziert (Nr. 14).
- Ein Dritter, der nicht Kläger oder Beklagter ist, soll die Prozesskosten des Klägers nur tragen dürfen, wenn
 - er über ausreichende Mittel verfügt, um die Kosten nicht nur des Klägers, sondern gegebenenfalls auch die des Beklagten zu tragen (Nr. 15), und
 - kein Interessenkonflikt zwischen ihm und dem Kläger besteht (Nr. 15) und
 - er kein Wettbewerber des Beklagten ist (Nr. 16) und
 - er nicht auf das Geld des Beklagten angewiesen ist (Nr. 16).
- Ein privater Dritter, der die Prozesskosten des Klägers trägt, soll nicht
 - Verfahrensentscheidungen des Klägers beeinflussen (Nr. 16),
 - „überhöhte“ Zinsen für die bereitgestellten Gelder verlangen (Nr. 16) oder
 - bei Schadensersatzklagen das Entgelt für die Finanzierung von der Höhe des Schadensersatzes abhängig machen, es sei denn, eine Behörde genehmigt eine solche Vergütung (Nr. 32).
- Bei Schadensersatzklagen sollen die Anwaltshonorare keinen Anreiz für Anwälte zu „unnötigen“ Klagen schaffen. Insbesondere dürfen Mitgliedstaaten nur erfolgsabhängige Anwaltshonorare erlauben, wenn die Gebührenregelung des Mitgliedstaates das Recht der Betroffenen „auf vollständige Entschädigung“ berücksichtigt (Nr. 29, 30).

► **Schadensersatzklagen: Opt-in-Prinzip und Begrenzung des Schadensersatzes**

- Grundsätzlich soll gelten: Betroffene können sich (nur) an einer Schadensersatzklage beteiligen, indem sie ausdrücklich zustimmen, wobei sie die Zustimmung jederzeit bis zur Beendigung der Klage erklären oder zurücknehmen können (Opt-in-Prinzip, Nr. 21-23).
- Ausnahmsweise soll gelten, wenn der Mitgliedstaat es aus „Gründen der ordnungsgemäßen Rechtspflege“ durch Gesetz oder gerichtliche Entscheidung vorsieht (Nr. 21): Betroffene werden automatisch an einer Schadensersatzklage beteiligt, sofern sie nicht ausdrücklich widersprechen [Opt-out-Prinzip, Mitteilung COM(2013) 401, S. 13].
- Der Schadensersatz, den der einzelne Betroffene erhält, soll nicht höher sein (Nr. 31),
 - als wenn der Betroffene alleine geklagt hätte und
 - als für den Ausgleich des erlittenen Schadens notwendig ist (Verbot von Strafschadensersatz).

► **Schadensersatzklagen: Verhältnis zu anderen Verfahren**

- Ein Verwaltungsverfahren zu demselben rechtswidrigen Verhalten eines Unternehmens soll vor Einleitung einer Schadensersatzklage abgeschlossen sein. Ist die Klage schon eingeleitet, soll das Gericht keine Entscheidung fällen, die im Widerspruch zu der von der Behörde erwogenen Entscheidung steht (Nr. 33).
- Außergerichtliche Verfahren zur einvernehmlichen Streitbeilegung sollen den Parteien neben der Schadensersatzklage jederzeit zur Verfügung stehen (Nr. 25, 26).
 - Sie sollen nur mit Zustimmung der Parteien angewendet werden dürfen (Nr. 26).
 - Wenn das mit ihnen erzielte Ergebnis verbindlich sein soll, soll ein Gericht dessen Rechtmäßigkeit bestätigen (Nr. 28).

► **Weitere Grundsätze zur Verhinderung von Klagemissbrauch**

- Das Gericht soll frühzeitig prüfen, ob die Klage zulässig und nicht „offensichtlich unbegründet“ ist (Nr. 8).
- Die Mitgliedstaaten sollen vermeiden, dass eine „ausforschende vorprozessuale Beweissammlung“ stattfindet (Erwägungsgrund 15); bei dieser ordnet der Richter vor dem Prozess an, dass der Beklagte alle relevanten Unterlagen zur Verfügung stellen muss.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die in den Mitgliedstaaten bestehenden Kollektivklagen sind uneinheitlich (Erwägungsgrund 12). Das kann bewirken, dass Bürger ihre Rechte nicht wahrnehmen können [COM(2013) 401, S. 6 und SEK(2011) 173, S. 5].

Politischer Kontext

Die Kommission veröffentlichte 2005 ein Grünbuch [KOM(2005) 672] sowie 2008 ein Weißbuch [KOM(2008) 165, s. [cepAnalyse](#)] und ein Grünbuch [KOM(2008) 794, s. [cepAnalyse](#)] mit Überlegungen zu Kollektivklagen. 2011 führte sie eine Konsultation dazu durch [SEK(2011) 173]. Das Europäische Parlament begrüßte 2012 die Schaffung eines EU-einheitlichen Konzepts für Kollektivklagen [2011/2089(INI)]. Zusammen mit der Empfehlung legte die Kommission einen Vorschlag über Schadensersatzklagen im Wettbewerbsrecht vor [COM(2013) 404 s. [cepAnalyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:
Bundesministerien:

GD Justiz, GD Gesundheit und Verbraucherschutz, GD Wettbewerb
Bundesministerium der Justiz (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Durch Kollektivklagen können einerseits **Schäden**, die insgesamt groß, für jeden einzelnen Betroffenen aber klein sind, **leichter eingeklagt werden, weil sich Betroffene Kosten und Zeitaufwand teilen können**. Das stärkt das Vertrauen der Gesellschaft in das Rechtssystem und schreckt potentielle Schädiger ab. Andererseits kann es durch Kollektivklagen zu Klagemissbrauch kommen. Klagemissbrauch erhöht zum einen die Kosten für Unternehmen und somit die Verbraucherpreise. Zum anderen werden Unternehmen übervorsichtig und unterlassen z.B. die Entwicklung neuer Produkte, da sie auch bei rechtmäßigem Verhalten Klagen befürchten.

Die Kommission bemüht sich in ihrer Empfehlung **um einen ausgewogenen Ausgleich zwischen dem Schutz der Belange potentiell Betroffener und dem Interesse sowohl der Unternehmen als auch der Gesellschaft insgesamt, Klagemissbräuche zu unterbinden**.

Die Option für die Mitgliedstaaten, bei Vertretungsklagen **nur Behörden und/oder bestimmten Einrichtungen die Klagebefugnis zu erteilen, mindert die Gefahr von Klagemissbrauch** mit dem Ziel, unberechtigt Schadensersatz zu erhalten oder Unternehmen zu schaden. Denn Behörden verfolgen solche Ziele von vornherein nicht. Zudem vermindern die Voraussetzungen, die eine Einrichtung erfüllen muss, um als klagebefugte Vertreterorganisation anerkannt zu werden, die Gefahr, dass sie solche Ziele verfolgt: Die Voraussetzung der Gemeinnützigkeit verringert die Gefahr eines Klagemissbrauchs mit dem Ziel, unberechtigt Schadensersatz zu erhalten, und die Voraussetzung, dass die Einrichtung mit der Klage zusammenhängende Ziele verfolgen muss, verringert die Gefahr eines Klagemissbrauchs mit dem Ziel, Unternehmen zu schaden.

Auch die Pflicht der unterlegenen Partei, die Prozesskosten zu tragen, vermindert durch das höhere Risiko für den Kläger **die Gefahr von Klagemissbrauch** mit dem Ziel, unberechtigt Schadensersatz zu erhalten.

Dass ein Dritter die Prozesskosten des Klägers grundsätzlich tragen darf, kann im Einzelfall Vertreterorganisationen überhaupt erst in die Lage versetzen, Kollektivklagen zu finanzieren. Allerdings besteht zum einen die Gefahr, dass Drittfinanzierer unbegründete Klagen aus rein wirtschaftlichen Interessen finanzieren. Hierbei spekulieren sie darauf, dass der Kläger aufgrund eines Vergleichs unberechtigt Schadensersatz erhält. Diese Gefahr wird durch die Begrenzung der Vergütung und der Zinsen für Drittfinanzierer gemindert, jedoch nicht ausgeschlossen. Zum anderen besteht die Gefahr, dass Personen mit eigenen Interessen, z.B. Wettbewerber, als Drittfinanzierer auftreten, um dem Unternehmen zu schaden. Diese Gefahr wird durch die Voraussetzung, dass kein Wettbewerbsverhältnis und keine Abhängigkeitsbeziehung zwischen dem Drittfinanzierer und dem Beklagten bestehen dürfen, gemindert.

Der Grundsatz, dass erfolgsabhängige Anwaltshonorare das Recht der Betroffenen auf vollständige Entschädigung berücksichtigen müssen, in Verbindung mit dem Verbot von überhöhtem Schadensersatz, bewirkt **eine Begrenzung der Anwaltshonorare**. Diese **vermindert den Anreiz für Anwälte, unbegründete Klagen** aus rein wirtschaftlichen Interessen **zu erheben**.

Das Opt-in-Prinzip vermindert den Anreiz für Anwälte und Drittfinanzierer, unbegründete Klagen aus rein wirtschaftlichen Interessen **zu erheben oder zu finanzieren**: Da Betroffene sich einer Klage aktiv anschließen müssen, ist die Klägergruppe meist kleiner als beim Opt-out-Prinzip. Somit ist auch der Streitwert, von dem Anwaltshonorare und Gerichtskosten abhängen, niedriger, wodurch Anwälte und Drittfinanzierer geringere Gewinnaussichten haben. Auch sichert das Opt-in-Prinzip individuelle Wahlmöglichkeiten, da Betroffene

ne hier bewusst an einer Klage teilnehmen, deren Ergebnis für sie verbindlich wird. **Die Option für die Mitgliedstaaten, das Opt-out-Prinzip aus Gründen der „ordnungsgemäßen Rechtspflege“ anzuwenden, birgt die Gefahr der weiten Auslegung dieses Begriffs. Dies führt zu Rechtsunsicherheit.**

Folgen für die Standortqualität Europas

Kollektivklagen erhöhen die Kosten für Unternehmen mit Sitz oder Niederlassung in der EU. Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU können dagegen nur außerhalb der EU verklagt werden, wo nicht überall Kollektivklagen drohen. Es kann zu Standortverlagerungen kommen, um Kollektivklagen in der EU zu vermeiden. Das ändert sich mit Geltung der neuen Brüssel-I-Verordnung [VO (EU) Nr. 1215/2012] zum 10.01.2015. Dann können Verbraucher auch Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU in ihrem eigenen EU-Staat verklagen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kommission darf Empfehlungen abgeben (Art. 292 S. 4 AEUV). **Aufgrund der Unverbindlichkeit von Empfehlungen** (Art. 288 AEUV) entscheiden die Mitgliedstaaten, ob und wie sie diese umsetzen. Daher **ist eine materielle Kompetenzgrundlage nicht erforderlich.**

Etwas anderes würde bei einem Legislativakt gelten: Die Kommission will die Durchsetzung von Rechtsansprüchen – sie spricht vom „Zugang zum Recht“ – erleichtern. Als Sachkompetenz kommt hierfür nur die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug (Art. 81 Abs. 2 lit. e und lit. f AEUV) in Betracht. Diese gilt jedoch nur für Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug. Die Grundsätze der Empfehlung, die sich auch auf rein nationale Zivilsachen beziehen, fallen daher nicht unter diese Sachkompetenz.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Sollte Deutschland die Empfehlung umsetzen, muss es sein Zivilprozessrecht ändern. Streitgenossen können bereits gemeinsam klagen (§ 59 Zivilprozessordnung, ZPO), was einer Sammelklage nahe kommt. Bestehende Einrichtungen wie Verbraucherverbände können insbesondere klagen, wenn Ansprüche von Verbrauchern an sie abgetreten wurden (§ 79 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 ZPO) oder zur Unterlassung und Beseitigung von Pflichtverletzungen (§ 8 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG i.V.m. §§ 1 bis 3 Unterlassungsklagengesetz). Auch muss der Kläger bislang weder die Herkunft der Mittel zur Finanzierung der Klage offenlegen, noch gibt es Beschränkungen für Drittfinanzierer. **Gerichte sind** nach deutschem Recht **nicht an behördliche Entscheidungen gebunden** und können diesen daher auch widersprechen. **Die empfohlene Bindungswirkung**, wonach die Gerichte behördlichen Entscheidungen auch außerhalb des Wettbewerbsrechts – und sogar nur „erwogenen“ Entscheidungen – in derselben Sache nicht widersprechen sollen, ist problematisch: Sie **führt zu einer Rechtswegverkürzung, soweit Betroffene nicht gegen die Behördenentscheidung vorgehen können.** Im Wettbewerbsrecht gibt es bereits eine Bindungswirkung. Diese dient aber dem Schutz der Geschädigten, da sie einen durch eine Behörde festgestellten Wettbewerbsverstoß nicht mehr im Gerichtsverfahren nachweisen müssen (§ 33 Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB i.V.m. § 16 VO (EG) Nr. 1/2003). Die Bindungswirkung sollte daher ausdrücklich auf das Wettbewerbsrecht begrenzt werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nach den geltenden EU-rechtlichen Vorschriften zum Gerichtsstand kann gegen ein Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten aufgrund eines einzigen schädlichen Verhaltens eine Kollektivklage jeweils von Verbrauchern von jedem dieser Mitgliedstaaten erhoben werden [Art. 16 VO (EG) Nr. 44/2001 bzw. Art. 18 VO (EU) Nr. 1215/2012 für Verfahren, die ab dem 10.1.2015 eingeleitet werden]. Um das zu vermeiden, könnte die Brüssel-I-Verordnung dahingehend geändert werden, dass zukünftig ein einheitlicher Gerichtsstand für einen solchen Fall festgelegt wird. Dies würde bewirken, dass gegen das Unternehmen nur noch in einem Mitgliedstaat, z.B. dem seines Sitzes, geklagt werden kann. Dies hat für Unternehmen Vorteile, da geringere Kosten entstehen. Den klagenden Verbrauchern würde das hingegen ihr bisheriges Recht nehmen, in ihrem Staat zu klagen. Zudem muss das Gericht, wenn Verbraucher aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten an einer Kollektivklage beteiligt sind, derzeit die Rechtsordnungen all dieser Mitgliedstaaten anwenden [Art. 6 VO (EG) Nr. 593/2008 („Rom I“), Art. 4 ff. VO (EG) Nr. 864/2007 („Rom II“)]. Um das zu vermeiden, könnten „Rom I“ und „Rom II“ dahingehend geändert werden, dass ein einheitliches anwendbares Recht festgelegt wird. Dies hätte aber zur Folge, dass für Verbraucher nicht mehr das – unter Umständen günstigere – Recht ihres Staates gilt.

Zusammenfassung der Bewertung

Durch Kollektivklagen können Schäden leichter eingeklagt werden, da sich Betroffene Kosten- und Zeitaufwand teilen können. Die Kommission bemüht sich um einen ausgewogenen Ausgleich zwischen dem Schutz der Belange potentiell Betroffener und dem Interesse sowohl der Unternehmen als auch der Gesellschaft insgesamt, Klagemissbräuche zu unterbinden. Die von der Kommission empfohlenen Einschränkungen für Kollektivklagen mindern die Gefahr von Klagemissbrauch. Die Option für die Mitgliedstaaten, das Opt-out-Prinzip aus Gründen der „ordnungsgemäßen Rechtspflege“ anzuwenden, führt zu Rechtsunsicherheit. Aufgrund der Unverbindlichkeit von Empfehlungen ist eine materielle Kompetenzgrundlage nicht erforderlich. Sollte Deutschland die Empfehlung umsetzen, muss es sein Zivilprozessrecht ändern. Die empfohlene Bindung der Gerichte an Behördenentscheidungen führt zu einer Rechtswegverkürzung, soweit Betroffene nicht gegen die Behördenentscheidung vorgehen können.