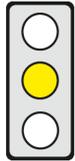


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Verbandsklagemöglichkeiten im Verbraucherrecht sollen erheblich ausgeweitet, die Durchsetzung des Verbraucherrechts damit gefördert, Klagemissbrauch gleichzeitig aber verhindert werden.

Betroffene: Verbraucher, Unternehmen, klagebefugte „qualifizierte Einrichtungen“, Prozessfinanzierer.



Pro: Die Ausweitung der Verbandsklagemöglichkeiten stärkt die Rechtsstellung der Verbraucher und das Haftungsprinzip.

Contra: Die Richtlinie ist unverhältnismäßig und damit rechtswidrig, weil sie Klagemissbrauch nicht ausreichend verhindert. Sie sollte grundsätzlich ein Opt-in der Verbraucher vorschreiben.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2018) 184 vom 11. April 2018 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

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Laut Kommission steigt mit der Digitalisierung das Risiko, dass Unternehmen durch denselben Verstoß gegen EU-Recht vielen Verbrauchern gleichzeitig schaden, immer häufiger auch grenzüberschreitend (Begründung S. 1, 2).
- Die Kommission will daher die Durchsetzung des EU-Verbraucherrechts stärken und hierzu
 - die Verbandsklagemöglichkeiten bei Verbraucherrechtsverstößen verbessern (diese cepAnalyse) und
 - mittels einer „Omnibus-Richtlinie“ vier wichtige EU-Verbraucherschutz-Richtlinien ändern (cepAnalyse folgt).
- Verbraucher stoßen bei Individualklagen auf Hindernisse, und kollektive Schadensersatzklagen sind noch nicht in allen Mitgliedstaaten vorgesehen. Die Unterlassungsklagen-Richtlinie [2009/22/EG] ist zu ineffektiv, weil sie u.a. bei Verbandsklagen auf Unterlassung nur in unklarem Umfang auch eine Folgenbeseitigung ermöglicht, so dass geschädigte Verbraucher noch separat auf Schadensersatz klagen müssen (Begründung S. 2, Erwägungsgrund 3).
- Die Kommission will die Richtlinie daher ersetzen und erweitern und insbesondere (Begründung S. 2–4)
 - Verbandsklagen auf Folgenbeseitigung („Abhilfe“) neben den Unterlassungsklagen einführen,
 - den Anwendungsbereich für Verbandsklagen auf Verstöße gegen etliche weitere EU-Rechtsakte ausweiten und
 - Klagemissbrauch durch Garantien und Anforderungen an klagebefugte „qualifizierte Einrichtungen“ verhindern.

► Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

- „Verbandsklagen“ sind behördliche oder gerichtliche Rechtsbehelfe gegen nationale und grenzüberschreitende EU-Rechtsverstöße, die den „Kollektivinteressen“ – d.h. den Interessen mehrerer Verbraucher – tatsächlich oder potentiell schaden (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Nr. 3, 4).
- Verbandsklagen dürfen ausschließlich von „qualifizierten Einrichtungen“ (nachfolgend: „QuE“) erhoben werden (Art. 4 Abs. 1). Die Verbraucher werden dabei nicht selbst Partei des Verfahrens (Art. 3 Nr. 4).
- Die Mitgliedstaaten müssen „Verbandsklagen“ auf Unterlassung, Folgenbeseitigung oder beides in Kombination ermöglichen (Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, Art. 5).
- Verbandsklagen können bei Verstößen gegen die im [Anhang](#) aufgelisteten EU-Rechtsakte erhoben werden (Art. 2 Abs. 1). Diese Liste wird um zahlreiche verbraucherrelevante Rechtsakte erweitert, u.a. um solche im Bereich Finanzdienstleistungen, Energie, Telekommunikation, Reisen, Umwelt und Datenschutz (Erwägungsgrund 6).
- Von dieser Richtlinie unberührt bleiben andere individuelle und kollektive Rechtsbehelfe für Verbraucher, die EU-Regelungen zur Gerichtszuständigkeit und zum anwendbaren Recht sowie die materiellen Verbraucherrechte wie das Recht auf Schadensersatz (Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 2, 3, Erwägungsgründe 15 und 23).

► Anforderungen an QuE

- QuE sind alle Stellen, insbesondere Verbraucherorganisationen und unabhängige Behörden, die von den Mitgliedstaaten „vorab“, d.h. generell, oder „ad hoc“ zur Erhebung von Verbandsklagen benannt werden (Art. 4).
- Die Mitgliedstaaten müssen jede Stelle benennen, die dies beantragt und (Art. 4 Abs. 1, Erwägungsgrund 10)
 - ein berechtigtes Interesse an der Gewährleistung der Einhaltung des einschlägigen EU-Rechts hat,
 - keinen Erwerbszweck verfolgt, also gemeinnützig ist (Erwägungsgrund 10) sowie
 - nach nationalem Recht ordnungsgemäß errichtet wurde; dabei legt jeder Mitgliedstaat die Anforderungen fest.

► **Allgemeine Voraussetzungen für Verbandsklagen**

- Die Mitgliedstaaten können wählen, ob Verbandsklagen vor Gerichten oder Verwaltungsbehörden oder vor beiden erhoben werden können (Art. 5 Abs. 1, Erwägungsgrund 12).
- Sie müssen dafür sorgen, dass die Gerichte und Behörden
 - Verbandsklagen zügig behandeln (Art. 12 Abs. 1);
 - Verbandsklagen nur zulassen, wenn ein „direkter Zusammenhang“ zwischen den „Hauptzielen“ der QuE und der verletzten EU-Rechtsnorm besteht, auf die sich die Klage bezieht (Art. 5 Abs. 1, Art. 4 Abs. 5, Art. 16 Abs. 1);
 - den Beklagten unter bestimmten Voraussetzungen zur Vorlage bei ihm befindlicher „weiterer“ Beweismittel verpflichten können, auf die die QuE „hinweist“, sofern die Klage bereits hinreichend substantiiert ist (Art. 13);
 - Verletzern aufgeben, betroffene Verbraucher über rechtskräftige Entscheidungen zu informieren (Art. 9).
- Die Mitgliedstaaten müssen die Drittfinanzierung von Verbandsklagen wie folgt „einschränken“ (Art. 7 Abs. 2, 3):
 - Wettbewerber des Beklagten oder von diesem finanziell Abhängige dürfen die Klagen nicht finanzieren;
 - Drittfinanzierer dürfen keinen Einfluss auf Vergleiche und prozessuale Entscheidungen der QuE ausüben.
- Die Mitgliedstaaten müssen die Verfahrenskosten für QuE begrenzen oder ihnen Prozesskostenhilfe oder öffentliche Mittel bereitstellen, damit sie nicht aus Kostengründen von Verbandsklagen absehen (Art. 15).
- Vorab benannte QuE dürfen auch in anderen Mitgliedstaaten klagen. Der Ernennungsstaat muss die QuE bei „Bedenken“ eines Mitgliedstaats oder der Kommission überprüfen und ihre Benennung ggf. widerrufen. (Art. 16)

► **Verbandsklagen auf Unterlassung**

- QuE können auf Unterlassen – „Beendigung“ oder „Verbot“ – einer rechtsverletzenden „Praktik“ klagen, indem sie
 - in Eilfällen eine einstweilige Verfügung beantragen, um irreversible Schäden für Verbraucher zu verhindern (Art. 5 Abs. 2 lit. a, Erwägungsgrund 13, Art. 12 Abs. 2), oder
 - eine endgültige Unterlassungsanordnung erwirken, in der der Verstoß festgestellt wird (Art. 5 Abs. 2 lit. b).
- Die QuE müssen weder die betroffenen Verbraucher einzeln identifizieren und ihr „Mandat“ einholen („Opt-in“) noch ein Verschulden des Rechtsverletzers oder einen Schaden der Verbraucher nachweisen (Art. 5 Abs. 2).

► **Verbandsklagen auf Folgenbeseitigung („Abhilfe“)**

- QuE können auch auf Beseitigung der „fortdauernden Auswirkungen“ des Verstoßes („Abhilfe“) klagen, z.B. auf Schadensersatz, „Reparatur“, Minderung, Kündigung oder Erstattung (Art. 5 Abs. 3, Art. 6), wenn
 - der Rechtsverstoß in einer Unterlassungsanordnung rechtskräftig festgestellt wurde und
 - nach nationalem Recht ein Anspruch darauf besteht (Erwägungsgrund 16).
- QuE „sollten“ Abhilfeklagen erheben dürfen, ohne alle betroffenen Verbraucher identifizieren zu müssen. Die Mitgliedstaaten können aber regeln, dass die Verbraucher vor Erlass der Entscheidung über die Klage ihre individuellen Ansprüche anmelden und ein Opt-in erteilen müssen (Art. 6 Abs. 1, Erwägungsgründe 18 und 20).
- Wenn der Verbandsklage stattgegeben wird, ergeht grundsätzlich ein „Abhilfebeschluss“ (Art. 6 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten dürfen es Gerichten und Behörden in „begründeten“ Ausnahmefällen, in denen die Bestimmung der einzelnen Ansprüche schwierig und daher im Verbandsklageverfahren „ineffizient“ wäre, ermöglichen, nur einen „Feststellungsbeschluss“ zu erlassen, mit dem die grundsätzliche Haftung des Verletzers gegenüber den betroffenen Verbrauchern festgestellt wird (Art. 6 Abs. 2, Erwägungsgrund 19). Diese müssen auf Basis eines solchen rechtskräftigen Beschlusses einfach und zügig auf Abhilfe klagen können (Art. 10 Abs. 3).
- Ein Abhilfebeschluss muss jedoch zwingend ergehen (Art. 6 Abs. 3 lit. a, b, Erwägungsgründe 19–21), wenn
 - die betroffene Gruppe von Verbrauchern eindeutig bestimmt werden kann und diese einen vergleichbaren Schaden erlitten haben; hier ist die Abhilfe „auf die betroffenen Verbraucher zu richten“; oder
 - der Schaden der einzelnen Verbraucher so gering ist, dass es unverhältnismäßig wäre, die Entschädigung auf sie zu verteilen („Streuschaden“); hier muss die Entschädigung „einem öffentlichen Zweck zugute kommen“, der „den Kollektivinteressen der Verbraucher dient“.
- Die Mitgliedstaaten dürfen dann weder die Klageerhebung noch bei Streuschäden die Anordnung der Schadensersatzzahlung von einem „Mandat“ (Opt-in) der einzelnen betroffenen Verbraucher abhängig machen.
- QuE, die auf Abhilfe klagen, müssen die Finanzierung offenlegen und nachweisen, dass sie die Verbraucherinteressen finanziell bestmöglich vertreten und bei Unterliegen die Kosten des Gegners tragen können (Art. 7 Abs. 1).

► **Rechtliche Wirkungen von Verbandsklagen**

- Die Mitgliedstaaten müssen regeln, dass
 - die Erhebung einer Verbandsklage die Verjährung der Verbraucheransprüche hemmt oder unterbricht (Art. 11),
 - rechtskräftige Entscheidungen bei späteren Klagen auf Abhilfe gegen denselben Unternehmer wegen desselben Verstoßes folgende Beweiskraft haben (Art. 10):
 - Ein Verstoß gilt als nachgewiesen, wenn er im eigenen Mitgliedstaat rechtskräftig festgestellt wurde, und wird widerlegbar vermutet, wenn er in einem anderen Mitgliedstaat rechtskräftig festgestellt wurde.
 - Die Verletzerhaftung gilt als nachgewiesen, wenn sie im eigenen Mitgliedstaat rechtskräftig festgestellt wurde.

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Verbandsklagen sind künftig bei Verbraucherrechtsverstößen gegen zahlreiche weitere EU-Rechtsakte möglich.
- Die Mitgliedstaaten müssen neben Verbandsklagen auf Unterlassung künftig auch solche auf „Abhilfe“ vorsehen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Nur EU-Handeln kann EU-weit eine wirksame kollektive Schadensersatzklage etablieren, eine Rechtszersplitterung und Ungleichbehandlung von Verbrauchern und Unternehmen im Binnenmarkt verhindern, das Verbrauchervertrauen und die Rechtstreue von Unternehmen stärken und so den grenzüberschreitenden Handel fördern (S. 8).

Politischer Kontext

Nach ihrer Empfehlung über gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren [2013/396/EU, s. [cepAnalyse](#)], die die Mitgliedstaaten unzureichend umgesetzt haben [Bericht COM (2018) 40], führte die Kommission 2017 eine Eignungsprüfung der EU-Verbrauchervorschriften durch, auf der der Vorschlag basiert.

Stand der Gesetzgebung

11.04.18 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Justiz und Verbraucher (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Recht (federführend), Berichterstatter: Didier Geoffroy (EVP-Fraktion, FR); Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Verkehr und Tourismus
Bundesministerien:	Justiz und Verbraucherschutz (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Recht und Verbraucherschutz (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt);
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die vorgeschlagene **Ausweitung der Verbandsklagemöglichkeiten stärkt** in denjenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen keine gleichwertigen kollektiven Verfahren zur Abhilfe existieren, **die Rechtsstellung der Verbraucher**, wenn mehrere von ihnen durch denselben Verstoß geschädigt wurden, **und damit das Haftungsprinzip**.

Verbandsklagen umgehen Hürden, denen sich Verbraucher bei Individualklagen häufig gegenübersehen, etwa das Missverhältnis zwischen Nutzen und Aufwand einer Klage bei geringem Schaden. Sie reduzieren die Verfahrenskosten, da nur ein einziges Verfahren geführt werden muss. Sie erhöhen ferner die Regeltreue von Unternehmen, da finanzielle Vorteile von Verstößen so eher abgeschöpft werden und die Gefahr von Reputationsschäden steigt. Sie belasten allerdings auch die Unternehmen, denn diese müssen sich – etwa über höhere Rückstellungen oder Versicherungsbeiträge – gegen die damit verbundenen Risiken absichern.

Die Schutzvorkehrungen der Richtlinie – wie die **Beschränkung des Kreises der Klagebefugten auf anforderungskonforme QuE und die Drittfinanzierungsbeschränkungen** – bewirken, dass sich Klagen und Vergleiche stärker an den Verbraucherinteressen orientieren müssen. Sie **erschweren so eine profitorientierte Klageindustrie wie in den USA**.

Die Richtlinie verhindert jedoch Klagemissbrauch nicht ausreichend. Denn sie eröffnet für QuE Anreize, mithilfe von Verbandsklagen Vergleiche über Abhilfe auch ohne nachgewiesene Verbraucherschädigungen durchzusetzen, soweit sich die beklagten Unternehmen aus Angst vor Reputationsschäden darauf einlassen:

Erstens verhindert die Richtlinie nicht, dass beratende Anwaltskanzleien über Erfolgshonorare erheblich von Vergleichen profitieren können und somit Anreize haben, QuE zu Klagemissbrauch zu verleiten. Auch wenn die Möglichkeit zur Drittfinanzierung und die Begrenzung der Verfahrenskosten für QuE manche Verbandsklage erst finanzierbar machen, sind zweitens private Drittfinanzierungen von Verbandsklagen meist profitorientiert und bedeuten drittens geringe Verfahrenskosten für QuE geringere Klagerisiken. All dies begünstigt – trotz der geplanten Beschränkungen – den Klagemissbrauch. Hinzu kommt, dass das Kriterium der „ordnungsgemäßen Errichtung“ einer QuE von den Mitgliedstaaten sehr weit und damit zu schwach ausgestaltet werden kann. Es besteht die Gefahr, dass QuE mit fadenscheinigem Verbraucherinteresse, die Klagen profitorientiert – z.B. zugunsten von Drittfinanzierern – anstrengen, zu leicht eine Klagebefugnis erlangen können.

Um Klagemissbrauch EU-weit zu verhindern, sollte die Richtlinie die beschriebenen Unzulänglichkeiten durch weitere Schutzvorkehrungen für Verbandsklagen beseitigen. Vor allem auch sollte sie **ein Opt-in-Verfahren vorschreiben** und Opt-out-Verfahren, bei denen keine Verbrauchermandate nötig sind, grundsätzlich untersagen. Denn diese vereinfachen zwar die Klageerhebung und begünstigen die Entschädigung möglichst vieler Verbraucher, erleichtern aber auch Klagen, bei denen zunächst nur ein vager Bezug zu tatsächlichen Verbraucherschädigungen vorliegt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Rechtsangleichungsmaßnahmen im Verfahrensrecht können auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt werden, um prozessuale Hindernisse im Binnenmarkt zu beseitigen, die die effektive Durchsetzung von Verbraucheransprüchen verhindern, und so auf Grundfreiheitsbeschränkungen oder Wettbewerbsverzerrungen zu „reagieren“. Ob die EU-weite Einführung kollektiver Schadensersatzklagen aber tatsächlich den grenzüberschreitenden Handel nennenswert ankurbelt – wovon die Kommission ausgeht – oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen beseitigt (EuGH Rs. C-376/98), ist unsicher, zumal die Kommission auf eine nähere Begründung verzichtet.

Subsidiarität

Kollektivrechtsbehelfe zur Verfolgung grenzüberschreitender Verstöße – deren Umfang zunimmt – kann nur die EU regeln. Die Richtlinie gilt aber auch für rein nationale Verstöße, bei denen grundsätzlich die Mitgliedstaaten den Rechtsschutz regeln. Dass diese trotz Kommissionsempfehlung teils keine oder unterschiedlich weitgehende Kollektivrechtsbehelfe zur Einforderung von Schadensersatz eingeführt haben, rechtfertigt noch kein EU-Handeln. Eine Beschränkung der Richtlinie auf grenzüberschreitende Verstöße wäre aber nicht sinnvoll. Die geplanten Abhilfeklagen bauen auf Unterlassungsklagen auf, die nach der Richtlinie [2009/22/EG] gegen alle – auch rein nationale – Verstöße erhoben werden können. Eine Trennung würde zu einer zusätzlichen Zersplitterung der nationalen Rechtsordnungen führen, weil Verbände nur gegen grenzüberschreitende Verstöße mit der EU-Abhilfeklage vorgehen könnten. Ob ein Verstoß grenzüberschreitende Dimension hat, ist bei Klageerhebung ggf. nicht klar, zumal zunehmende internationale Verflechtungen von Unternehmen eine rechtssichere Abgrenzung erschweren. Das Ziel, EU-Verbraucherrecht besser durchzusetzen, kann durch EU-Handeln, das in allen Mitgliedstaaten einen alternativen, in Grundzügen gleichen und bei allen Verstößen anwendbaren Kollektivrechtsbehelf schafft, daher besser erreicht werden.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Die Verpflichtung, Verbandsklagen vorzusehen, greift in die verfahrensrechtliche Autonomie der Mitgliedstaaten ein. Der Eingriff wird dadurch verringert, dass die Richtlinie bestehende nationale Rechtsbehelfe nicht ersetzt, sondern nur gemeinsame Grundzüge für alternative Verbandsklagen vorgibt, und den Mitgliedstaaten weitgehend deren konkrete Ausgestaltung überlässt. EU-weite Verbandsklagen auf Abhilfe können Durchsetzungsdefizite verringern, die aus der begrenzten Effektivität nationaler Rechtsbehelfe resultieren. Dies gilt in erster Linie bei grenzüberschreitenden Verstößen, bei Streuschäden, bei denen Einzelklagen wegen „rationalen Desinteresses“ in der Praxis kaum erhoben werden, und bei großen Massenschäden, bei denen Einzelklagen zu Justizüberlastung und langen Verfahren führen können. Zu berücksichtigen ist, dass die Mitgliedstaaten EU-rechtlich verpflichtet sind, effektiven Rechtsschutz zu gewähren, und Verbrauchern die Geltendmachung ihrer EU-rechtlichen Rechte nicht übermäßig erschweren dürfen (vgl. EuGH Rs. 432/05). Als milderer Mittel könnte es aber ausreichen, statt Abhilfeklagen generell Feststellungsklagen in Kombination mit einfachen, vergleichbar effektiven Folgeverfahren auf Abhilfe vorzuschreiben. Bei Streuschäden und Fällen, in denen die Betroffenen und deren vergleichbare Schäden bestimmt werden können, sind direkte Abhilfeklagen hingegen verhältnismäßig, da effizienter.

Die Richtlinie ist aber unverhältnismäßig und damit rechtswidrig, weil sie Klagemissbrauch nicht ausreichend verhindert (s. ökonomische Bewertung). **Sie sollte** sachfremde finanzielle Anreize für Kollektivklagen noch stärker reduzieren, die fehlende Missbräuchlichkeit zur Zulässigkeitsvoraussetzung machen und – zumindest nach Klageerhebung – **grundsätzlich ein simples Opt-in der Verbraucher vorschreiben**. Unklar bleibt, wie die ungerechtfertigte Mehrfachanspruchnahme von Unternehmen durch parallele Verbands- und Einzelklagen verhindert werden kann.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Entscheidungen über Verbandsklagen können rechtliche Bindungswirkung für Verbraucher entfalten, ohne dass diese die Möglichkeit haben, ihren grundrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör und andere Beteiligungsrechte am Verfahren [Art. 47 GRCh] auszuüben. Ohne Erfordernis eines Opt-in können ihre Ansprüche sogar ohne ihr Wissen Gegenstand eines Verfahrens werden, was der in einigen Mitgliedstaaten geltenden Dispositionsmaxime widerspricht. Zudem gestaltet sich die Schadensberechnung und -verteilung ohne Opt-in schwierig. Nur dort, wo den Verbrauchern faktisch nichts genommen wird, z.B. weil ein Opt-in hypothetisch ist (bei Streuschäden), kann ein Opt-out aus Effektivitätsgründen gerechtfertigt sein.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Zivilprozessordnung, das Bürgerliche Gesetzbuch und ggf. das Gerichtskostengesetz müssen geändert werden. Die neue Musterfeststellungsklage reicht zur Umsetzung nicht aus, da die Rechtsbehelfe der Richtlinie weiter reichen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Ausweitung der Verbandsklagemöglichkeiten stärkt die Rechtsstellung der Verbraucher und das Haftungsprinzip. Die Beschränkung der Klagebefugten auf anforderungskonforme QuE und die Drittfinanzierungsbeschränkungen erschweren eine profitorientierte Klageindustrie wie in den USA. Die Richtlinie ist jedoch unverhältnismäßig und damit rechtswidrig, weil sie Klagemissbrauch nicht ausreichend verhindert. Sie sollte grundsätzlich ein Opt-in der Verbraucher vorschreiben.