

## **Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)**

**zu dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen**

**Öffentliche Konsultation:**

**Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz**  
SEK(2011) 173 endg.

**– Drucksache 17/4927 Nr. A.12 –**

**hier: Stellungnahme im Rahmen eines Konsultationsverfahrens der  
EU-Kommission**

### **A. Problem**

Die Europäische Kommission hat am 4. Februar 2011 mit dem vorliegenden Arbeitsdokument ihrer Dienststellen ein öffentliches Konsultationsverfahren eingeleitet. Aus Sicht der Kommission bestehen bei der Durchsetzung des Unionsrechts Defizite, wenn Rechtsverletzungen zu Lasten einer Vielzahl von Bürgern oder Unternehmen gehen. Individualklagen seien häufig kein geeignetes Mittel, um unerlaubte Verhaltensweisen abzustellen oder Ersatz für dadurch erlittenen Schaden zu erlangen. Die unionsrechtliche Einführung kollektiver Rechtsschutzverfahren sei eine denkbare Alternative. Die Arbeit der Kommission an gemeinsamen Normen des kollektiven Rechtsschutzes in den letzten Jahren habe ergeben, dass die einschlägigen mitgliedstaatlichen Regelungen uneinheitlich ausgestaltet seien und EU-weite Regelungen zu kollektiven Schadensersatzklagen von Verbraucherschutzorganisationen und Wirtschaftsvertretern unterschiedlich bewertet würden. Das vorliegende Konsultationsverfahren solle dazu dienen, gemeinsame Grundsätze für den kollektiven Rechtsschutz zu ermitteln, Aufschluss darüber zu erhalten, wie solche Grundsätze in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eingebaut werden könnten, und zu bestimmen, in welchen Rechtsbereichen welche Formen des kollektiven Rechtsschutzes die Rechtsdurchsetzung spürbar verbessern könnten.

### **B. Lösung**

Kenntnisnahme des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen und Annahme einer Entschließung, mit der der Deutsche Bundestag dazu Stellung nimmt und seinen Präsidenten bittet, den Beschluss als Beitrag des Deutschen Bundestages zum Konsultationsverfahren an den Präsidenten der Europäischen Kommission zu übermitteln. Mit der Stellungnahme soll die Kommission auf das in Deutschland bereits bestehende, vielschichtige System kollektiver

Rechtsdurchsetzungsinstrumente hingewiesen werden. Mit der Beantwortung der Fragen im Arbeitsdokument soll festgestellt werden, dass die Europäische Kommission keine Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte dargetan hat und der Deutsche Bundestag solche Defizite auch nicht zu erkennen vermag. Ein Bedarf für weitere kollektive Rechtsschutzinstrumente ist daher nicht gegeben. Es soll ferner festgestellt werden, dass der Deutsche Bundestag kollektiven Rechtsschutzinstrumenten auch aus prinzipiellen Erwägungen kritisch gegenübersteht. Schließlich sollen der Kommission die erheblichen inhaltlichen Zweifel hinsichtlich der möglichen Ausgestaltung und der Rechtsfolgen solcher Instrumente verdeutlicht werden.

**Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. unter Kenntnisnahme des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.**

#### **C. Alternativen**

Annahme einer anderslautenden Entschließung oder Absehen von einer über die Kenntnisnahme hinausgehenden Empfehlung.

#### **D. Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

## Beschlussempfehlung

In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 17/4927 Nr. A.12 wolle der Bundestag folgende EntschlieÙung annehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag nimmt zum öffentlichen Konsultationsverfahren der Kommission „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz (SEK(2011) 173 endg.)“ wie folgt Stellung und bittet den Bundestagspräsidenten, den Beschluss als Beitrag des Deutschen Bundestages zum Konsultationsverfahren an den Präsidenten der Europäischen Kommission zu übermitteln:

II. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Deutsche Bundestag teilt und unterstützt die Auffassung der Kommission, dass Rechte, die den Unionsbürgern und den in der EU tätigen Unternehmen materiell zukommen, ohne die Möglichkeit einer wirksamen, verfahrensmäßigen Rechtsdurchsetzung, wert- weil wirkungslos sind. Dies schließt die Möglichkeit ein, angemessene Kompensation für durch Rechtsverstöße entstandene Schäden zu erlangen.
2. Für das Ziel „einer immer engeren Union“ (Artikel 1 Absatz 2 EUV) und eines funktionierenden Binnenmarktes müssen materielle Rechte auch grenzüberschreitend im gesamten europäischen Rechtsraum wahrgenommen und durchgesetzt werden können. Insbesondere Verbraucher und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) müssen hierauf vertrauen können.
3. Auf der Ebene der Europäischen Union existieren bereits eine Reihe von Instrumenten, die es einzelnen Unionsbürgern ermöglichen, ihre Rechte – gegebenenfalls auch grenzüberschreitend – durchzusetzen. So hat der EU-Gesetzgeber unlängst die Verfahrensdauer für die Fälle verkürzt, in denen es um die Erlangung eines vollstreckbaren Titels bei geringfügigen oder unbestrittenen Forderungen mit grenzüberschreitendem Bezug geht und ein europäisches Mahnverfahren implementiert. Die Beilegung grenzüberschreitender Streitigkeiten im Wege der Mediation wird vermittels von Verfahrensgarantien flankiert und durch gemeinsame Mindeststandards bei der Prozesskostenhilfe sichergestellt, dass die finanzielle Situation eines Klägers die Führung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten nicht faktisch ausschließt.
4. Dessen ungeachtet begrüÙt der Deutsche Bundestag Initiativen der Kommission, die darauf abzielen, etwa bestehende Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte zu beseitigen.
5. In dieser Hinsicht gibt es in der Europäischen Union seit geraumer Zeit Initiativen, über individuellen Rechtsschutz hinausgehende, nämlich kollektive Rechtsschutzinstrumente (Sammelklagen) insbesondere im Verbraucher- und Wettbewerbsrecht einzuführen. Die Kommission meint, dass Individualklagen oft nicht das geeignete Mittel seien, um unerlaubte Verhaltensweisen abzustellen oder Ersatz für den dadurch erlittenen Schaden zu erlangen.

Die Kommission legte daher im Jahre 2005 ein Grünbuch über Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts vor (KOM(2005) 672), dem 2008 ein Weißbuch folgte (KOM(2008) 165). Beide Texte enthalten ein Kapitel über kollektiven Rechtsschutz. 2008 veröffentlichte die Kommission zudem ein Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher (KOM(2008) 794).

Unter deutscher Präsidentschaft wurde die „Ratsentschließung zur Verbraucherpolitischen Strategie der EU (2007–2013)“ verabschiedet. Gegenstand

der verbraucherpolitischen Strategie der EU war unter anderem das Ersuchen an die Kommission, die Einführung kollektiver Rechtsschutzverfahren zu prüfen.

Mit diesem Konsultationsverfahren „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz (SEK(2011) 173 endg.)“ zielt die Kommission darauf ab, gemeinsame Grundsätze in den Mitgliedstaaten zu ermitteln, die für die Entwicklung eines kohärenteren EU-Ansatzes im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes die Grundlage bilden könnten.

6. Wie die Kommission richtig ausführt, gibt es in allen Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund europäischer Vorgaben bzw. aufgrund internationaler Übereinkommen Verfahren, nach denen in bestimmten Fällen kollektive Unterlassungsklagen erhoben werden können, auch durch staatliche und private Verbraucherschutzorganisationen. Auch kollektive Schadensersatzklagen sehen die meisten Mitgliedstaaten vor, wenn diese auch im Detail hinsichtlich Sachbereich, Voraussetzungen, Rechtsfolgen und Finanzierung sehr unterschiedlich geregelt sind.
7. Deutschland verfügt bereits über ein vielschichtiges System kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente. Diese sind an verschiedenen Stellen in die Rechtsordnung implementiert, unterliegen aber grundsätzlich den allgemeinen zivilprozessualen Regeln: Das Grundmodell der kollektiven Rechtsverfolgung ist die Streitgenössische Klage gemäß §§ 59 ff. ZPO.

Neben den Verbandsklagebefugnissen nach dem Unterlassungsklagengesetz besteht nach § 8 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) für bestimmte Verbände und qualifizierte Einrichtungen die Möglichkeit, Unterlassungsklage zu erheben, wenn ein Verstoß gegen das Verbot des unlauteren Wettbewerbs vorliegt.

Nach § 10 UWG sind bestimmte Verbände und qualifizierte Einrichtungen zudem berechtigt, einen Gewinnabschöpfungsanspruch in den Fällen geltend zu machen, in denen Unternehmen vorsätzlich dem UWG zuwiderhandeln und hierdurch auf Kosten einer Vielzahl von Abnehmern einen Gewinn erzielen. Die abgeschöpften Gewinne werden zugunsten des Bundeshaushaltes eingezogen. Dieser im Wege der Verbandsklage durchzusetzende Gewinnabschöpfungsanspruch ist gegenüber Individualansprüchen subsidiär. Individuelle Ersatzleistungen werden daher bei der Gewinnermittlung berücksichtigt. Er zielt insbesondere auf Streu- und Bagatellschäden. Das sind Fälle, in denen der einzelne nur einen sehr geringen Schaden aufweist und daher regelmäßig von einer individuellen Rechtsverfolgung als nicht wirtschaftlich absehen wird, aber der verursachte Schaden wegen einer großen Vielzahl Betroffener sehr groß ist. Ziel des Gewinnabschöpfungsanspruchs ist nicht die Kompensation der Geschädigten, sondern der Schutz der sich rechtstreu verhaltenden Konkurrenten.

Auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthält in §§ 34, 34a einen entsprechenden Gewinnabschöpfungsanspruch. Dieser kann von der Kartellbehörde bzw. alternativ von bestimmten Verbänden bei vorsätzlichem Verstoß gegen eine Vorschrift des GWB, gegen Artikel 81 oder 82 EGV a. F. (Artikel 101, 102 AEUV) oder eine Verfügung der Kartellbehörde geltend gemacht werden. Unternehmen sind in der Vergangenheit verurteilt worden, Verletzergewinne an den Staatshaushalt abzuführen.

Die im Jahr 2002 durch § 3 Nummer 8 Rechtsberatungsgesetz (RBerG) eingeführte Befugnis von Verbraucherzentralen und anderen Verbraucherverbänden, abgetretene Zahlungsansprüche von Verbrauchern im eigenen Namen gerichtlich geltend zu machen, sofern dies im Interesse des Verbraucherschutzes liegt, wurde im Jahr 2008 im Zuge der Reform des Rechtsberatungsrechts in die Zivilprozessordnung (ZPO) überführt und um eine

Vertretungsbefugnis ergänzt (§§ 8 Absatz 1 Nummer 4, 2 Absatz 2 Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG), § 79 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 ZPO). Nunmehr ist zudem nicht mehr die Darlegung erforderlich, dass die kollektive Geltendmachung der Ansprüche dem Verbraucherschutz dient. Verbraucherschutzverbände können daher leichter gleichgerichtete Verbraucheransprüche bündeln und in einem gerichtlichen Verfahren geltend machen. Insbesondere bei Streu- und Bagatellschäden ist damit ein wirksames und in der Praxis von Verbraucherverbänden häufig für Musterklagen genutztes Instrument kollektiven Rechtsschutzes zur Verfügung gestellt. Zur Bündelung von Verbraucheransprüchen wird es hingegen eher selten genutzt, da dies für die Verbände einen extrem hohen finanziellen und organisatorischen Aufwand bedeutete.

Schließlich ist im Jahre 2005 zur Verbesserung des Rechtsschutzes von Kapitalanlegern das Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG) in Kraft getreten. Dies ermöglicht Anlegern unter bestimmten Voraussetzungen, in verschiedenen Prozessen gestellte rechtliche und tatsächliche Musterfragen einheitlich und verbindlich durch einen vom Oberlandesgericht erlassenen Musterentscheid klären zu lassen. Bis zur Entscheidung im Musterverfahren werden die anderen Prozesse mit gleichem Verfahrensgegenstand ausgesetzt. Der Anwendungsbereich des KapMuG ist auf solche Verfahren begrenzt, in denen private Anleger Ansprüche auf dem Gebiet bestimmter öffentlicher Kapitalmarktinformationen geltend machen. Insbesondere in Prospekthaftungsfällen ist mit dem Musterverfahren nach dem KapMuG ein gegenüber dem Individualrechtsschutz effektiveres und schneller rechtskräftige Entscheidungen über die entscheidungserheblichen Rechts- und Tatsachenfragen ermöglichendes Instrument zur Verfügung gestellt. Auch die Durchsetzung der kapitalmarktrechtlichen Haftungsnormen wird hierdurch befördert und die Gerichte entlastet.

8. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit kollektiver Rechtsschutzinstrumente ist zudem die praktische Arbeit der in Deutschland existierenden klagebefugten Verbände zu berücksichtigen. Exemplarisch sind hier etwa die klagestarken Einrichtungen wie die Wettbewerbszentrale, die Verbraucherzentrale Hamburg oder der „Verbraucherzentrale Bundesverband“ zu nennen, die sich überaus engagiert zeigen und viele effektive und erfolgreich verlaufende Prozesse führen. Gemeinsam mit der Möglichkeit vorgerichtlicher Abmahnungen trägt dies dazu bei, dass vor allem auf dem Gebiet des Verbraucherschutzrechts eine hohe präventive Wirkung und auch eine Marktberreinigung erzielt werden.
9. Neben den zugrunde liegenden materiellen Ansprüchen und deren verfahrensmäßiger Absicherung – sei es individuell oder kollektiv –, ermöglicht das deutsche Zivilprozessrecht mit seinen moderaten Gerichts- und Rechtsanwaltsgebühren, dass auch geringe und geringste Ansprüche geltend gemacht werden können und sich das Prozessrisiko in einem überschaubarem Rahmen hält. Hinzu kommt das deutsche System der Prozesskostenhilfe, das sicherstellt, dass die Durchsetzung berechtigter Ansprüche nicht an der finanziellen Situation des Klägers scheitert. Insgesamt gewährleistet das deutsche Zivilprozessrecht daher für Verbraucher und Unternehmen gleichermaßen effektive Rechtsschutzmöglichkeiten.

III. Der Deutsche Bundestag nimmt zu den Fragen der Konsultation zusammenfassend wie folgt Stellung:

10. Kollektive Rechtsschutzinstrumente dürfen erst dann ein Baustein zur Beseitigung bestehender Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte sein, wenn sich tatsächlich Defizite und Lücken bei der Durchsetzung materieller Rechte zeigen. Solche Defizite erkennt der Deutsche Bundestag

nicht – ein „Mehrwert“ wäre daher mit der Einführung neuer, kollektiver Rechtsschutzinstrumente nicht verbunden.

11. Auch die Kommission hat bislang nicht dargetan, dass es Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte innerhalb des europäischen Rechtsraumes gibt. Sie hat insbesondere nicht dargetan, dass es solche Defizite gibt, die für das Funktionieren des Binnenmarktes ein Hindernis darstellen.
12. Soweit auf nationaler Ebene, vor allem aber in den Rechtsordnungen der anderen Mitgliedstaaten aufgrund europäischer Vorgaben bzw. aufgrund internationaler Übereinkommen in den letzten Jahren Rechtsschutzinstrumente eingeführt wurden, die auch kollektive Ansätze enthalten, bedarf es zudem hinreichender Zeit, um deren Wirkungen für den Zugang zum Recht valide beurteilen zu können. Neue Rechtsinstrumente brauchen Zeit, um sich in ein bestehendes System zu integrieren. Es müssen neue Erfahrungen gesammelt werden und die Verbraucher müssen Vertrauen in das Funktionieren der neuen Instrumente aufbauen. Eine valide Beurteilung ist nach Auffassung des Deutschen Bundestages bislang noch nicht möglich. Insbesondere die Studie „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the EU“ reicht als Grundlage nicht aus. Initiativen der Kommission, die diesen notwendigen Evaluationszeitraum nicht abwarten, stehen mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung („better regulation“) nicht in Einklang.
13. Es wäre in diesem Zusammenhang vor allem auch zu prüfen, ob die Defizite sich allein auf die innerstaatliche Rechtsdurchsetzung oder auf grenzüberschreitenden Sachverhalte beziehen. Für rein innerstaatliche Sachverhalte sieht der Deutsche Bundestag weder ein Regelungsbedürfnis noch eine Regelungskompetenz der EU.
14. Wenn ein zukünftiger, umfassender Evaluationsprozess zu dem Ergebnis kommen sollte, dass im europäischen Rechtsraum tatsächlich Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte zu beklagen sind, muss des Weiteren untersucht werden, ob diese Defizite tatsächlich nur durch die Einführung neuer, kollektiver Rechtsschutzinstrumente beseitigt werden können. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass als weniger einschneidende Maßnahme zuvor bestehende – nationale wie europäische – Mechanismen zur individuellen aber auch kollektiven Rechtsdurchsetzung fortentwickelt, ergänzt und optimiert werden müssen.

In diesem Zusammenhang muss auch geprüft werden, ob eine verstärkte Kooperation der Mitgliedstaaten dann festgestellte Defizite nicht ebenso wirksam beseitigen kann. In Betracht kommen insofern die Einrichtung von Kooperationsnetzwerken zwischen den klagebefugten Verbänden in den einzelnen Mitgliedstaaten.

15. Zum jetzigen Zeitpunkt fehlt es sowohl am Nachweis bestehender Defizite wie auch an einer fundierten Evaluation bei der Durchsetzung materieller Rechte, die die Notwendigkeit kollektiver Rechtsschutzinstrumente belegen würden. Der Deutsche Bundestag lehnt daher verbindliche wie unverbindliche Maßnahmen auf europäischer Ebene derzeit ab.
16. Ungeachtet des fehlenden Nachweises von Defiziten bei der Rechtsdurchsetzung und der daraus resultierenden Notwendigkeit neuer, kollektiver Rechtsschutzmechanismen steht der Deutsche Bundestag solchen aber auch aus prinzipiellen Erwägungen kritisch gegenüber.
17. Der Deutsche Bundestag hat zunächst erhebliche Zweifel, dass die Union die Kompetenz hat, ein europaweit einheitliches, allgemeines kollektives Rechtsschutzinstrument verbindlich zu implementieren.

18. Der Befund unterschiedlicher Regelungen hinsichtlich der Art und des Umfangs, der Rechtswirkungen und der Finanzierung kollektiver Rechtsschutzinstrumente in den einzelnen Mitgliedstaaten ist alleine weder hinreichend, um eine Regelungsbedürftigkeit auf europäischer Ebene nachzuweisen, noch vermag er eine Regelungskompetenz der Europäischen Union zu begründen. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Grundsatz der Subsidiarität (Artikel 5 EUV) bedarf es vielmehr grundsätzlich einer ausdrücklichen vertraglichen Kompetenznorm für den jeweiligen Sachbereich und die avisierte Regelung darf nicht auf mitgliedstaatlicher Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern muss vielmehr auf europäischer Ebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sein.

19. Der Deutsche Bundestag sieht nicht, dass diese Voraussetzungen hinsichtlich allgemeingültiger kollektiver Rechtsschutzinstrumente vorliegen. Das Zivilprozessrecht liegt nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Maßnahmen der Union in diesem Bereich stellen sich als erhebliche Eingriffe in das Gefüge des nationalen Prozessrechts und damit in einen Kernbereich der nationalen Rechtsordnungen dar.

Auf die Binnenmarktcompetenz des Artikels 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann sich die EU als Rechtsgrundlage nur stützen, wenn durch die Maßnahmen die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessert oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen beseitigt würden – das Bestehen unterschiedlicher Regelungen in den nationalen Prozessordnungen begründet per se aber noch keinen hinreichenden Binnenmarktbezug. Weitergehende Nachweise ist die Kommission bislang schuldig geblieben.

Eine eigenständige, autonome Verbraucherpolitik – wie sie sich in der Schaffung eines neuen, kollektiven Rechtsschutzinstrumentes manifestierte – darf die EU ebenfalls nicht betreiben. Nach Artikel 169 AEUV ist sie vielmehr auf binnenmarktbezogene Maßnahmen bzw. auf Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten beschränkt.

Ein einheitliches europäisches Zivilprozessrecht – oder die Schaffung eines allgemeingültigen Instruments kollektiven Rechtsschutzes als Teilinhalt hiervon – kann die EU auch nicht auf Artikel 81 AEUV stützen, da es insofern stets eines grenzüberschreitenden Elements bedarf.

Es ist weiterhin nicht ersichtlich, dass die nach dem Lissabonner Vertrag stärker konturierten Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips und dem entsprechenden Anwendungsprotokoll vorliegen. Auch dazu macht die Kommission keine Ausführungen. Wenn die Kommission zukünftig weitere Initiativen in diesem Bereich unternehmen sollte, wäre in jedem Falle sicherzustellen, dass den Mitgliedstaaten ein genügender Spielraum bei der Umsetzung verbleibt, um die Systemkonformität mit ihren jeweiligen nationalen Rechtsordnungen wahren zu können.

20. Selbst wenn der Europäischen Union aber eine Rechtsgrundlage für die Einführung kollektiver Rechtsschutzinstrumente zur Verfügung stünde, hat der Deutsche Bundestag erhebliche inhaltliche Zweifel hinsichtlich der möglichen Ausgestaltung und den Rechtsfolgen solcher Instrumente.

21. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass Sammelklagen nach US-amerikanischem Vorbild („class actions“) aus vielen Gründen mit europäischen Rechtstraditionen unvereinbar sind und begrüßt, dass die Kommission diese Ansicht teilt. Der Deutsche Bundestag ist allerdings der Auffassung, dass die weitere Einführung von kollektiven Rechtsschutzinstrumenten, die über das bislang bestehende Instrumentarium hinausgehen,

- die immanente – auch bei Vorsehung von Schutzvorkehrungen – Gefahr beinhalten, sich in diese Richtung zu entwickeln. Insbesondere missbräuchliche Klagen können danach nicht wirksam ausgeschlossen werden.
22. Der Deutsche Bundestag lehnt eine „Klageindustrie“ ab und wendet sich daher entschieden gegen alle Initiativen und Instrumente, die einer solchen Streitkultur Vorschub leisten. Dazu gehören etwa Regelungen, die von dem unseren Prozessordnungen immanenten und prägenden Grundsatz „Wer verliert, zahlt“ abweichen. Erfahrungen aus anderen Jurisdiktionen zeigen, dass anderenfalls enormes Missbrauchspotential begründet wird. So werden im US-amerikanischen Rechtssystem Sammelklagen häufig mit einer öffentlichkeitswirksamen medialen Kampagne verbunden, die zu einer erheblichen Schädigung des Rufes des betroffenen Unternehmens führen kann. Insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen bestehen angesichts der mitunter existenzbedrohenden Folgen insofern große Befürchtungen. Viele Unternehmen sind daher bemüht, Klagen auf dem Vergleichswege beizulegen, auch wenn die zugrundeliegenden materiellen Ansprüche fraglich sind. Sie werden auf diese Weise zu unangemessenen, weil sachlich nicht begründeten Zahlungen gedrängt, um weitere Prozess-, insbesondere Anwaltskosten und weiteren Imageschaden zu vermeiden. Insbesondere letzterer Aspekt kann nicht wirksam durch Schutzvorkehrungen ausgeschlossen werden. Aus diesem Grunde muss auch die Klagebefugnis von Verbänden, die im öffentlichen Interesse klagen, stets genau bestimmt und nicht uferlos sein.
23. Für den Deutschen Bundestag ist es vor diesem Hintergrund unabdingbar, dass ein gewisses Prozess- und damit Kostenrisiko beim Kläger verbleibt. Ansonsten wäre dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet. Ein Unternehmen könnte sich dann nämlich zwar möglicherweise erfolgreich gegen eine unberechtigt erhobene Klage verteidigen und diese abwehren, muss dann aber doch für die oftmals immensen Kosten der Rechtsverteidigung aufkommen. Der Kläger hätte hingegen weder Prozesskosten zu zahlen, noch wäre er mit etwaigen Schadensersatzkosten konfrontiert. Das ist weder mit den Prinzipien unserer Prozessordnungen noch mit materiellen Gerechtigkeitsvorstellungen in Einklang zu bringen. Jeglicher Anreiz, allein aus wirtschaftlichen Gründen zu prozessieren, muss daher vermieden werden. Klagen ohne finanzielle Risiken darf es nicht geben.
24. Auch sonstige Kostenprivilegierungen – wie der diskutierte Verzicht auf Gerichtsgebühren oder die Kappung von Prozesskosten – stehen mit dem Prinzip „Wer verliert, zahlt“ in Konflikt und sind auch regelmäßig sachlich nicht veranlasst, weil wiederum falsche Anreize zur missbräuchlichen Geltendmachung von Ansprüchen gesetzt würden. Auch die Gewährung von finanziellen Unterstützungsleistungen wie der Prozesskostenhilfe darf nach Auffassung des Deutschen Bundestages nur an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Partei anknüpfen – es darf nicht darauf ankommen, ob es sich um einen Verbraucher oder um einen Unternehmer handelt.
25. Allein mit Blick auf klagebefugte Verbraucherverbände stellt das Kostenrisiko in Verbindung mit der Tatsache, dass sie von gewonnenen Prozessen nicht unmittelbar selbst profitieren, ein Problem dar, weil ein über altruistische Motive hinausgehender Anreiz zur Klage fehlt. Das objektive Recht kann so flächendeckend nicht durchgesetzt werden und auch keine generalpräventive Wirkung erzeugt werden. Hier ist zu prüfen, ob die Möglichkeiten, Prozesskostenfinanzierer in Anspruch zu nehmen, ausgebaut und verbessert werden. Eine direkte öffentliche Finanzierung von Kollektivklagen von Verbraucherschutzorganisationen lehnt der Deutsche Bundestag hingegen ab.

26. Weiterhin ist sicherzustellen, dass der geltend gemachte Schadensersatz auch tatsächlich bei den Geschädigten ankommt. Der Deutsche Bundestag hat Zweifel, ob dafür die Einführung von kollektiven Rechtsschutzinstrumenten notwendig ist. Organisatorischer und finanzieller Aufwand entsteht auch bei der kollektiven Verfolgung von (Bagatel-)Ansprüchen. Der Deutsche Bundestag ist skeptisch, ob es durch die Bündelung vieler individueller Ansprüche in einem einzigen kollektiven Verfahren zu einer – wie die Kommission meint – Vereinfachung des Verfahrens und einer Senkung der Verfahrenskosten kommt. Allerdings beinhaltet das nationale deutsche Recht bei der streitgenössischen Klage die Möglichkeit, das Verfahren zu vereinfachen und die Verfahrenskosten zu senken. Bislang ist nicht hinreichend belegt, dass eine Rechtsdurchsetzung effektiver geschieht und/oder ob nicht objektive Instrumente wie Gewinnabschöpfungsklagen oder Unterlassungsverbandsklagen mehr Aussicht auf Erfolg haben. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass insbesondere bei Streuschäden das Instrument der Gewinnabschöpfung bei bestimmten Verfahrensarten gut geeignet ist, durch die Einziehung von Verletzergewinnen den Anreiz für einen systematischen Bruch von Rechtsnormen zur Erzielung von Gewinnen auf Kosten der Verbraucher zu nehmen und dadurch präventiv einen lautereren Geschäftsverkehr im Interesse aller Beteiligten zu befördern. Bevor neue Instrumente geschaffen werden, müssen daher bestehende, in den nationalen Rechtsordnungen bereits implementierte Ansätze ausgebaut und gestärkt werden.
27. Ein zwingendes Erfordernis im Zusammenhang mit kollektiven Rechtsschutzinstrumenten ist, dass Erfolgshonorare für Rechtsanwälte auch weiterhin nur in dem bisher engen Rahmen zulässig sind. Auch hier zeigen die Erfahrungen aus anderen, namentlich angelsächsischen Jurisdiktionen, dass anderenfalls falsche Anreize gesetzt würden. Nicht mehr die Vertretung von Interessen durch einen Rechtsanwalt stünde dann im Vordergrund, sondern die Erzielung möglichst hoher Schadensersatzsummen. Die Entstehung einer eigenen, vorwiegend selbstreferentiellen „Klageindustrie“ wäre zu befürchten.
28. In der deutschen Rechtsordnung zielt Schadensersatz grundsätzlich darauf ab, den Zustand wiederherzustellen, der ohne das schädigende Ereignis bestehen würde (Grundsatz der Naturalrestitution) bzw. erlittene, regelmäßig vermögensmäßige Einbußen angemessen zu kompensieren. Alle Ansätze, die Schadensersatz einen darüberhinausgehenden Strafcharakter zumessen (punitive damages), lehnt der Deutsche Bundestag daher strikt ab.
29. Der Deutsche Bundestag ist des Weiteren überzeugt, dass eine kollektive Rechtsdurchsetzung nur in Frage kommen kann, wenn sie justiziellen Garantien genügt. Der Zugang zum Recht ist ein zentrales rechtsstaatliches Gebot, das national in der Garantie des effektiven Rechtsschutzes des deutschen Grundgesetzes sowie zusätzlich in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 47 GRC) und im Vertrag über die Europäische Union (Artikel 19 EUV) verankert ist. Insbesondere müssen die Informations- und Teilhaberechte der potentiellen Anspruchsinhaber gewahrt bleiben. Jeder Einzelne muss die Möglichkeit der aktiven und selbstbestimmten Teilhabe am Prozess haben, also seine individuellen Interessen im Rahmen einer individuellen Rechtsverfolgung wahrnehmen können, die nicht immer vollumfänglich mit dem Gruppeninteresse konform gehen müssen. Der Deutsche Bundestag lehnt daher auch nur mittelbaren Zwang einer Teilnahme an kollektiven Rechtsschutzinstrumenten oder einer bestimmten Prozessstrategie ab. Ein Verbraucher, der Mitglied einer bestimmten Gruppe ist, darf nicht ohne seine Wissen in eine Prozessführung einbezogen und vor allem nicht an das Ergebnis des Prozesses gebunden werden. Eine Erreckung der Rechtskraft auf solche Personen widerspricht unserer Rechtsordnung – sie ist mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Ge-

hör (Artikel 103 Absatz 1 GG) nicht vereinbar. Der Klägerkreis muss daher klar und eindeutig bestimmt sein. Diesen Anforderungen genügt jedenfalls ein Opt-out-Verfahren nicht. Es wird daher vom Deutschen Bundestag abgelehnt.

30. Der Deutsche Bundestag betont, dass das prozessuale Prinzip der Waffengleichheit als fundamentaler, sowohl grundgesetzlich als auch europarechtlich fundierter Rechtsgrundsatz bei kollektiven Rechtsschutzinstrumenten gewährleistet sein muss. Es darf nicht zu einer einseitigen Privilegierung einer Partei kommen, sondern vielmehr ist der angemessene Ausgleich der Interessen zwischen Kläger und Beklagten, zwischen Verbrauchern und Unternehmern sicherzustellen.
31. Der Deutsche Bundestag ist daher der Auffassung, dass der Beklagte in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren nicht übermäßigen Belastungen ausgesetzt sein darf. Dies gilt nicht nur für finanzielle Belastungen durch die etwaige Überwälzung von Prozesskosten, sondern auch durch überbordende Beweisaufnahmen oder die fehlende Sicherstellung eines hinreichenden Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (etwa durch Ausforschungsbeweise). Es darf nicht zu einer unangemessenen Verlagerung der Prozessrisiken kommen.
32. In dieser Hinsicht ist dem Deutschen Bundestag wichtig, dass das Beweismittelrecht nach kontinentaleuropäischen Traditionen bestimmt und ausgestaltet wird. Zwar gibt es auch im deutschen Recht die Umkehr der Beweislast – sie wird zum Teil gesetzlich bestimmt und ist zum Teil von der Rechtsprechung entwickelt worden. Sie ist aber immer auf spezifische Situationen und Sachverhalte begrenzt, in denen die eigentlich beweisbelastete Partei die Beweisführung nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist. Diese Ausnahme darf bei kollektiven Rechtsschutzinstrumenten nicht zum Regelfall dahingehend werden, dass Unternehmen zukünftig immer und ausnahmslos beweisbelastet sind. Dies hätte zur Folge, dass die zentrale zivilprozessuale Beibringungsmaxime, wonach derjenige, der sich auf eine ihm günstige Tatsache beruft, diese darlegen und gegebenenfalls beweisen muss, ausgehöhlt würde. Dadurch würde wiederum der falsche Anreiz gesetzt, Klagen nur unsubstantiiert einzureichen und dem Beklagten sodann aufzubürden, sich gegen möglicherweise unberechtigte Ansprüche zu verteidigen und beweismäßig zu entlasten. Das lehnt der Deutsche Bundestag ab.
33. Der Deutsche Bundestag ist weiter der Auffassung, dass gegen geschäftliche Praktiken, die unter bewusster Verletzung von Gesetzen wirtschaftliche Gewinne zu erzielen versuchen, wirksam vorgegangen werden muss. Dies liegt nicht nur im Interesse der betroffenen Verbraucher, sondern auch im Interesse der übrigen Unternehmen, die sich lauter verhalten. Insbesondere in den Fällen, in denen der Einzelne nur einen sehr geringen Schaden aufweist und daher regelmäßig von einer Rechtsverfolgung absehen wird, aber der verursachte Schaden wegen einer großen Vielzahl Betroffener sehr groß ist (sogenannte Streuschäden), können Musterklagen – etwa nach dem Vorbild des KapMuG – ein wirksames Instrument sein. Sammelklagen würden in diesen Konstellationen nicht zu einer Verbesserung der Stellung der Geschädigten führen, da durch die verursachten Kosten der Sammelklage und die Administration des Auszahlungsverfahrens der Anteil des erstrittenen Schadensersatzes, der auf den jeweiligen Geschädigten ausgeschüttet werden kann, in aller Regel verschwindend gering sein wird. Der Deutsche Bundestag sieht daher in den bereits vorhandenen Möglichkeiten, Verletzergewinne abzuschöpfen und im Wege von Musterklagen Rechtssicherheit zu erlangen, bessere und effizientere Schutzmechanismen, als dies sonstige neue kollektive Instrumente sein können. Die Voraussetzungen und Wirkungen von Gewinnabschöpfungs- bzw. Musterverfahren kann man einfacher

und allgemeiner ausgestalten und ihnen damit einen breiteren Anwendungsbereich zukommen lassen.

Insbesondere wäre zu klären, ob und inwieweit Musterurteile Bindungswirkung für die betroffenen Verbraucher entfalten können, ohne dass hierdurch der individuelle Anspruch auf rechtliches Gehör verkürzt wird. Unverzichtbar ist in diesem Zusammenhang zudem, dass im Anschluss an ein Musterurteil, das die materielle Rechtslage und die Entschädigungspflicht des Beklagten festgestellt hat, die Verbraucher über das ihnen günstige Urteil informiert werden. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Information die berechtigterweise interessierten Verbraucher erreicht, ohne dass der Beklagte als Schädiger dadurch in der Öffentlichkeit bloßgestellt und durch diese strafähnliche Wirkung in seinen Persönlichkeits- oder sonstige grundrechtlich geschützten Interessen unverhältnismäßig beeinträchtigt wird.

34. Auch die Nutzung alternativer Streitbeilegungsmechanismen beurteilt der Deutsche Bundestag als Alternative zu verbindlichen Instrumenten kollektiven Rechtsschutzes im Grundsatz positiv.
35. Der Deutsche Bundestag wendet sich bei kollektiven Rechtsschutzinstrumenten im Grundsatz gegen sektorspezifische Regelungen. Insbesondere darf es kein Auseinanderfallen von Verbraucherklagen und anderen Verfahren mit einer großen Anzahl Geschädigter geben. Es besteht ansonsten die Gefahr der Zersplitterung des Prozessrechts. Zwar mag es im Einzelfall Gründe dafür geben, sektorspezifische Regelungen zu erlassen. Dies sollte aber stets die Ausnahme bleiben.
36. Initiativen der Kommission zu kollektiven Rechtsschutzinstrumenten müssen weiterhin gewährleisten, dass es bei Sammelklagen nicht zu einem „Forum-Shopping“ bei dem Gericht in demjenigen Mitgliedstaat kommt, in welchem die besten Erfolgsaussichten bestehen.
37. Schließlich muss jeglicher Regelungsansatz bei kollektiven Rechtsschutzinstrumenten – wie die Kommission zu Recht betont – sicherstellen, dass die unterschiedlichen, gewachsenen Rechtstraditionen in den einzelnen Mitgliedstaaten gewahrt bleiben und neue Ansätze sich in die vorhandenen Verfahrensgarantien zur Durchsetzung des Unionsrechts und die sonstigen Strukturen des Unionsrechts selbst einfügen.

Insbesondere im Verbraucherschutz- und Lauterkeitsrecht gibt es in Deutschland wie auch in vielen anderen Mitgliedstaaten eine gewachsene und bewährte, allseits akzeptierte Rechtsprechung. Diese darf nicht leichtfertig zugunsten von Instrumenten aufgegeben werden, deren Notwendigkeit nicht belegt und deren Auswirkungen nicht abschließend beurteilt werden können.“

Berlin, den 25. Mai 2011

#### **Der Rechtsausschuss**

**Siegfried Kauder**  
(Villingen-Schwenningen)  
Vorsitzender

**Dr. Jan-Marco Luczak**  
Berichterstatter

**Marco Buschmann**  
Berichterstatter

**Dr. Eva Högl**  
Berichterstatterin

**Burkhard Lischka**  
Berichterstatter

**Raju Sharma**  
Berichterstatter

**Ingrid Hönlinger**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Dr. Jan-Marco Luczak, Marco Buschmann, Dr. Eva Högl, Burkhard Lischka, Raju Sharma und Ingrid Hönlinger

### I. Überweisung

Das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK(2011) 173 endg. wurde mit Überweisungsdrucksache 17/4927 Nr. A.12 vom 25. Februar 2011 gemäß § 93 Absatz 5 der Geschäftsordnung dem Rechtsausschuss zur Beratung überwiesen.

### II. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 50. Sitzung am 25. Mai 2011 nach vorbereitenden Beratungen in der 21. und 25. Sitzung des Unterausschusses Europarecht am 18. März und 11. Mai 2011 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., die aus der Beschlussempfehlung ersichtliche EntschlieÙung unter Kenntnisnahme des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen anzunehmen.

Das **Bundesministerium der Justiz** berichtete im Unterausschuss Europarecht, auch die Bundesregierung beabsichtige, eine noch abzustimmende Stellungnahme zu dem Arbeitsdokument der Kommission vorzulegen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erläuterte dort, der Bedarf für die Einführung neuer kollektiver Rechtsschutzinstrumente sei nicht hinreichend belegt. Es sei zwar richtig, dass materielle Rechte auch verfahrensrechtlich durchsetzbar sein müssten, sowohl im deutschen als auch im europäischen Recht für grenzüberschreitende Sachverhalte bestünden jedoch bereits ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten. Die Kompetenz der EU zur Regelung kollektiver Rechtsschutzinstrumente sei fraglich. Ferner sehe sie Instrumente kollektiven Rechtsschutzes kritisch. Das US-amerikanische Prozessrecht zeige die Missbrauchsanfälligkeit solcher Instrumente eindrücklich auf. Die Einführung von Erfolgshonoraren könne – gerade in Kombination mit Strafschadenersatz – zum Entstehen einer weniger auf die Rechtsdurchsetzung abzielenden, sondern in erster Linie an bloßer Gewinnerzielung orientierten Klageindustrie führen. Auch justizielle Rechte könnten gefährdet sein, wenn Verbraucher in eine Klägergruppe einbezogen würden, ohne Informationen über den Prozess zu erhalten oder darauf Einfluss nehmen zu können, die abschließende gerichtliche

Entscheidung aber auch ihnen gegenüber in Rechtskraft erwachse.

Die **Fraktion der SPD** machte im Unterausschuss deutlich, vieles von dem, was in der EntschlieÙung kritisiert werde, teile sie. Im Ergebnis gehe die mit dieser Kritik verbundene kategorische Ablehnung von Sammelklagen aber zu weit. Zu bemängeln sei, dass die EntschlieÙung keine Bereitschaft erkennen lasse, über die Einführung von Sammelklagen als Element effektiver Rechtsdurchsetzung in bestimmten Bereichen nachzudenken.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** teilte demgegenüber die Grundannahme der EntschlieÙung, wonach keinerlei Bedarf für Regelungen des kollektiven Rechtsschutzes dargetan sei, nicht und hielt deren Tenor für zu negativ. Es sei evident, dass Verbraucher in der EU bei der Durchsetzung ihrer Forderungen aus grenzüberschreitenden Geschäften durch die unterschiedliche Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Prozessordnungen strukturell benachteiligt seien. Die Kompetenzfrage sei hingegen grundsätzlich ernst zu nehmen, für die von der Kommission aufgezeigte Einführung kollektiver Rechtsschutzinstrumente aber zu bejahen. Die Kommission habe ihre Vorschläge nur auf grenzüberschreitende Fälle und die Verletzung unionsrechtlich eingeräumter Rechte der Verbraucher beschränkt. Keines der zu kritisierenden Elemente des US-amerikanischen Rechts – insbesondere die Erfolgshonorare und das „Opt-out-Modell“ – würde von der Kommission angestrebt. Es hätte sich daher gelohnt, sich mit den von der Kommission vorgeschlagenen Varianten auseinanderzusetzen. Trotz aller damit verbundenen praktischen Anpassungsschwierigkeiten seien sowohl die vorgestellte Übertragung der Klagebefugnis auf privilegierte Verbraucherschutzorganisationen als auch die grundsätzliche Ermöglichung von Sammelklagen nach einem „Opt-in-Modell“ vom Ansatz her zu begrüßen.

Die **Fraktion der FDP** wies die Kritik der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zurück. Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP hätten die Probleme zutreffend erkannt. Das von der Kommission zur Problemlösung vorgeschlagene Instrument sei jedoch ungeeignet und laufe Gefahr, die Situation sogar noch zu verschlimmern. Der von der Kommission aufgezeigte Rahmen sei nicht allein maßgeblich. Insofern sei der Hinweis auf die im nationalen Prozessrecht bestehenden Möglichkeiten des kollektiven Rechtsschutzes zielführend.

Berlin, den 25. Mai 2011

**Dr. Jan-Marco Luczak**  
Berichterstatter

**Marco Buschmann**  
Berichterstatter

**Dr. Eva Högl**  
Berichterstatterin

**Burkhard Lischka**  
Berichterstatter

**Raju Sharma**  
Berichterstatter

**Ingrid Hönlinger**  
Berichterstatterin



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Anlage

Brüssel, den 4. Februar 2011  
SEK(2011) 173 endg.

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ÖFFENTLICHE KONSULTATION:**

**Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz**

## 1. EINLEITUNG

### 1.1. Kollektiver Rechtsschutz als mögliches Mittel zur besseren Durchsetzung des Unionsrechts

1. Die wirksame Durchsetzung des Unionsrechts ist für Bürger und Unternehmen gleichermaßen von allergrößter Bedeutung. Die Europäische Union muss sicherstellen, dass sowohl die Bürger als auch die Wirtschaft und dabei ganz besonders die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) konkret von den Möglichkeiten Gebrauch machen können, die ihnen der Binnenmarkt und der europäische Rechtsraum eröffnet. Dies ist ein besonderes Anliegen sowohl der Strategie Europa 2020 als auch des Stockholmer Programms<sup>1</sup>. Rechte, deren Durchsetzung in der Praxis nicht gewährleistet werden kann, sind wertlos. Wo grundlegende Unionsrechte verletzt werden, müssen Bürger und Unternehmen die Möglichkeit haben, die ihnen zustehenden Rechte durchzusetzen.
2. Eine wichtige Funktion bei der wirksamen Durchsetzung des Unionsrechts erfüllt die Europäische Kommission, die - häufig nach Beschwerden von Bürgern und Unternehmen – für die korrekte Anwendung des EU-Rechts sorgt (z.B. durch Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren oder Verfahren im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts). Als Hüterin der Verträge muss die Kommission dafür sorgen, dass nicht nur individuelle, sondern auch öffentliche Interessen beziehungsweise die Interessen der Union insgesamt berücksichtigt werden. Auch die nationalen Behörden spielen bei der Durchsetzung des Unionsrechts vor allem im Bereich des Wettbewerbs-, Verbraucher- und Umweltrechts eine wichtige Rolle; dank der EU-Gesetzgebung haben sie im Falle von Verstößen verstärkte Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit<sup>2</sup>.
3. Mit der Erweiterung der Europäischen Union hat die Zahl der Fälle, in denen Unionsrecht durchgesetzt werden musste, aufgrund des größeren räumlichen Geltungsbereichs des EU-Rechts deutlich zugenommen. Deshalb ist es umso dringlicher, die Durchsetzung von Unionsrecht auf nachgeordnete Ebenen zu verlagern. Hieraus ergibt sich ein weiterer Diskussionspunkt, nämlich ob die derzeitige Palette von Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung auf EU-Ebene durch individuelle Rechtsbehelfe ergänzt werden sollte.
4. Um Unionsrecht von privater Seite durchzusetzen, stehen individuelle Rechtsbehelfe zur Verfügung: natürliche oder juristische Personen können jeweils einzeln ein Verfahren anstrengen, um die ihnen nach EU-Recht zustehenden Rechte einzuklagen. So hat der EU-Gesetzgeber unlängst dafür gesorgt, dass die Verfahren zur Erlangung eines vollstreckbaren Titels bei geringfügigen oder unbestrittenen

---

<sup>1</sup> Ratsdokument 17024/09 – Annahme durch den Europäischen Rat am 10./11. Dezember 2009.

<sup>2</sup> So legt beispielsweise die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit beim Verbraucherschutz die Eckpunkte für die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden fest. Im Bereich des Wettbewerbsrechts wurde mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags (jetzt Artikel 101 und 102 AEUV) niedergelegten Wettbewerbsregeln ein europäisches Netzwerk nationaler Wettbewerbsbehörden ins Leben gerufen.

Forderungen mit grenzüberschreitendem Bezug verkürzt werden<sup>3</sup>. Darüber hinaus werden Parteien, die versuchen, ihre grenzüberschreitenden Streitigkeiten im Wege der Mediation gütlich beizulegen, Verfahrensgarantien eingeräumt<sup>4</sup>. Durch gemeinsame Mindeststandards bei der Prozesskostenhilfe wird sichergestellt, dass ein Kläger unabhängig von seiner finanziellen Situation auch bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten den Rechtsweg beschreiten kann<sup>5</sup>. Geht die Verletzung von Unionsrecht jedoch zu Lasten einer Vielzahl von Bürgern und Unternehmen, sind Individualklagen oft nicht das geeignete Mittel, um unerlaubte Verhaltensweisen abzustellen oder Ersatz für den dadurch erlittenen Schaden zu erlangen: Bürger und Unternehmen schrecken häufig davor zurück, individuell Klage gegen unerlaubte Verhaltensweisen zu erheben, besonders dann, wenn der individuelle Verlust im Verhältnis zu den Prozesskosten relativ gering ist. Dauert das rechtswidrige Verhalten jedoch an, ist der wirtschaftliche Gesamtschaden für die europäischen Bürger und Unternehmen erheblich. Auch im Bereich der Digitaltechnik ist, wie die Digitale Agenda für Europa einräumt<sup>6</sup>, wegen mangelnder Transparenz vor allem bei den Verbraucherrechten die Durchsetzung des Unionsrechts bisweilen schwierig. Unsicherheit und ein als schwer zugänglich empfundener Rechtsweg sind als Vertrauensbasis ungeeignet und behindern die Entwicklung des grenzüberschreitenden Internethandels.

5. Hinzu kommt, dass in den Verfahrensordnungen vieler Mitgliedstaaten der Fall, dass bei Verstoß gegen geltendes EU-Recht von mehreren Seiten individuell geklagt wird, nicht vorgesehen ist und die Gerichte somit sich selbst überlassen sind, um mit der Klageflut in angemessener Zeit fertig zu werden. Dies gilt zum Teil für kollektive Unterlassungsklagen, aber vor allem für Klagen auf Schadenersatz.
6. Zur Beseitigung der derzeitigen Defizite bei der Durchsetzung von EU-Recht wäre die Einführung kollektiver Rechtsschutzverfahren eine denkbare Alternative.

## 1.2. Was bedeutet „kollektiver Rechtsschutz“?

7. EU-Bürger und Unternehmen sollten die Möglichkeit haben zu klagen, wenn sie durch die Verletzung geltenden EU-Rechts, das ihnen materielle Rechte verleiht, geschädigt werden. Das Verfahren könnte vereinfacht und die Verfahrenskosten könnten gesenkt werden, wenn Bürger und Unternehmen, die durch eine Rechtsverletzung ein und desselben Unternehmens geschädigt wurden, ihre Ansprüche in einem einzigen kollektiven Verfahren bündeln könnten oder wenn eine ihre Interessen vertretende Einrichtung oder eine im öffentlichen Interesse handelnde Stelle klageberechtigt wären. „Kollektiver Rechtsschutz“ ist ein allgemeiner Begriff, der sämtliche Verfahren einschließt, mit denen die Unterlassung oder Verhütung unerlaubter Geschäftspraktiken mit nachteiligen Folgen für eine Vielzahl von

---

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 805/2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen; Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens und Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen.

<sup>4</sup> Richtlinie 2008/52/EG vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen.

<sup>5</sup> Richtlinie 2003/8/EG zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen.

<sup>6</sup> KOM(2010) 245 vom 19.5.2010.

Klägern oder der Ersatz des durch derartige Praktiken entstandenen Schadens erwirkt werden kann. Die beiden wichtigsten kollektiven Rechtsschutzverfahren sind die Unterlassungsklage, mit der die Kläger die Fortsetzung unzulässiger Geschäftspraktiken zu unterbinden suchen, und die Schadensersatzklage, mit der sie eine Entschädigung für den hierdurch entstandenen Schaden erstreiten wollen. Kollektive Rechtsschutzverfahren können verschiedenerlei Gestalt annehmen und schließen außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren ebenso ein wie die Betrauung einer öffentlichen Einrichtung oder eines anderen Vertretungsorgans mit der Durchsetzung des kollektiven Anspruchs.

### 1.3. Bestehende Formen des kollektiven Rechtsschutzes in der Europäischen Union

8. Kollektive Rechtsschutzverfahren sind in der Europäischen Union keineswegs unbekannt. Die Mitgliedstaaten sind aufgrund der EU-Gesetzgebung und internationaler Übereinkommen verpflichtet, in bestimmten Fällen die Möglichkeit einer kollektiven Unterlassungsklage vorzusehen. In allen Mitgliedstaaten gibt es daher Verfahren, mit denen auf Unterlassung unerlaubter Verhaltensweisen geklagt werden kann. Im Bereich des Verbraucherrechts gibt die Richtlinie über Unterlassungsklagen<sup>7</sup> staatlichen und privaten Verbraucherschutzorganisationen die Möglichkeit, Verstöße gegen nationales und EU-Verbraucherrecht in allen Mitgliedstaaten abzustellen. Im Bereich des Umweltrechts verpflichtet das Aarhus-Übereinkommen die Mitgliedstaaten, bei Verstößen gegen Umweltnormen eine Klagemöglichkeit vorzusehen. Die Mitgliedstaaten sind dieser Verpflichtung nachgekommen, indem sie eine Form der kollektiven Unterlassungsklage eingeführt haben, bei der nichtstaatliche Organisationen die Möglichkeit gegeben wird, gegen Verwaltungsentscheidungen in Umweltbelangen gerichtlich vorzugehen.
9. Die meisten Mitgliedstaaten sehen für bestimmte Sachverhalte die Möglichkeit einer kollektiven Schadensersatzklage vor. Die Art und Weise, wie eine Gruppe von durch unzulässige Geschäftspraktiken Geschädigten zu ihrem Recht kommt, ist in den Mitgliedstaaten der EU jedoch ganz unterschiedlich geregelt<sup>8</sup>. Im Grunde gibt es so viele Formen der Schadensersatzklage wie es Mitgliedstaaten gibt: es gibt keine zwei nationale Systeme, die gleich wären. In einigen Mitgliedstaaten gibt es kollektive Rechtsschutzverfahren nur in ganz bestimmten Bereichen (z.B. für geschädigte Kapitalanleger in Deutschland oder für die Geschädigten wettbewerbswidriger Geschäftspraktiken im Vereinigten Königreich), in anderen Ländern wiederum haben sie einen größeren Anwendungsbereich (z.B. die kollektiven Rechtsschutzverfahren in Spanien). Ein zweiter Unterschied betrifft die Klagebefugnis in Schadensersatzverfahren: Einige Mitgliedstaaten haben öffentlichen Stellen eine Klagebefugnis zuerkannt (z.B. dem Bürgerbeauftragten in Finnland), während andere privaten Einrichtungen wie z.B. Verbraucherschutzverbänden (Bulgarien) oder Einzelnen, die im Auftrag einer Gruppe handeln (Portugal), ein Klagerecht einräumen. In vielen Mitgliedstaaten existieren verschiedene Szenarien nebeneinander her. Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die Art der Geschädigten, die ein kollektives Schadensersatzverfahren anstrengen können. Die meisten

<sup>7</sup> ABl. L 166 vom 11.6.1998, S. 51.

<sup>8</sup> Siehe im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführte Studie von 2008: „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union“, [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm#Studies](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies).

Rechtsordnungen gestatten es Verbrauchern, gemeinsam auf Schadensersatz zu klagen, nur wenige gestehen dieses Recht auch anderen Geschädigten wie etwa Kleinunternehmen zu. Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die Rechtswirkungen einer Gerichtsentscheidung für die Mitglieder der Gruppe: In den meisten Mitgliedstaaten ist die Entscheidung nur für jene bindend, die sich ausdrücklich dem Verfahren angeschlossen haben („Opt-in“, z.B. in Schweden, Italien). In einigen Mitgliedstaaten entfaltet die Entscheidung gegenüber allen Mitgliedern der Gruppe rechtliche Wirkung, sofern sie nicht ausdrücklich etwas Anderes erklärt haben (Portugal, Dänemark, Niederlande). Unterschiedlich geregelt ist auch der Zeitpunkt, zu dem die Identität der Anspruchsberechtigten festgestellt wird: In einigen Mitgliedstaaten muss die Identitätsfeststellung zusammen mit der Einreichung der Klage durch das Vertretungsorgan erfolgen (z.B. im Vereinigten Königreich), während sie in anderen (z.B. in Polen und Spanien) zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden kann. Völlig unterschiedlich geregelt ist auch die Finanzierung der kollektiven Rechtsschutzverfahren, die Verteilung des zugesprochenen Schadensersatzes und die Möglichkeiten des Rückgriffs auf alternative Streitbeilegungsverfahren. Die Auswirkungen einer möglichen europäischen Regelung auf die nationalen Rechtsordnungen wären demnach unterschiedlich, je nachdem, ob der betreffende Mitgliedstaat bereits die Kollektivklage zulässt und wie dieses System ausgestaltet ist.

#### **1.4. Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz**

10. Angesichts der Vielfalt der nationalen Regelungen und der unterschiedlichen Wirkungen, die sie entfalten, kann das Fehlen eines kohärenten Ansatzes beim kollektiven Rechtsschutz auf europäischer Ebene dazu führen, dass Bürger und Unternehmen ihre Rechte nicht wahrnehmen beziehungsweise dass diese Rechte nicht überall in gleicher Weise vollstreckt werden können. Ein kohärenter europäischer Rahmen, der die unterschiedlichen Rechtstraditionen berücksichtigt, könnte zu einer Stärkung des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklagen) beitragen. Ein solcher Rahmen sollte in jedem Fall gemeinsame Grundsätze enthalten, die bei möglichen EU-Initiativen auf dem Gebiet des kollektiven Rechtsschutzes eingehalten werden müssten. Auf diese Weise soll von vornherein sichergestellt werden, dass jeder künftige Vorschlag auf diesem Gebiet, der auf eine wirkungsvollere Durchsetzung des Unionsrechts abzielt, sich in die EU-Rechtstradition und die bereits vorhandenen Verfahrensgarantien zur Durchsetzung des Unionsrechts einfügt.
11. Seit mehreren Jahren arbeitet die Europäische Kommission an gemeinsamen europäischen Normen für kollektive Schadensersatzklagen im Bereich des Verbraucher- und Umweltrechts. 2005 gab sie ein Grünbuch<sup>9</sup> und 2008 ein Weißbuch<sup>10</sup> zu Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts heraus. 2008 veröffentlichte die Kommission zudem ein Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher<sup>11</sup>. Die Meinungen der Betroffenen hierzu sind weitgehend bekannt: Viele Verbraucherschutzorganisationen würden es begrüßen, wenn es EU-weite Regelungen zu kollektiven Schadensersatzklagen geben

---

<sup>9</sup> KOM(2005) 672 vom 19.12.2005.

<sup>10</sup> KOM(2008) 165 vom 2.4.2008.

<sup>11</sup> KOM(2008) 794 vom 27.11.2008.

würde, wohingegen Vertreter der Wirtschaft vielfach die Gefahr eines Klagemissbrauchs fürchten. Die Befragten warnten jedoch auch vor Inkongruenzen zwischen den verschiedenen Kommissionsinitiativen zur Durchsetzung von kollektiven Schadenersatzansprüchen und plädierten für mehr Kohärenz.

12. Die Kommission startet deshalb eine breit angelegte öffentliche Konsultation mit Blick auf die Entwicklung eines kohärenteren EU-Ansatzes im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes. Auf diesem Weg sucht die Kommission unter anderem gemeinsame Grundsätze zu ermitteln, die für den kollektiven Rechtsschutz gelten sollten. Von der Konsultation verspricht sich die Kommission ferner Aufschluss darüber, wie derartige gemeinsame Prinzipien in das EU-Rechtssystem und die Rechtsordnungen der 27 EU-Mitgliedstaaten eingebaut werden könnten. Außerdem wird der Frage nachgegangen, in welchen Bereichen welche Formen des kollektiven Rechtsschutzes (Klage auf Schadensersatz- und/oder Unterlassung) die Durchsetzung des EU-Rechts oder den Schutz der Rechte der Geschädigten spürbar verbessern könnten und somit einen Mehrwert hätten. Die sich hieraus ergebende Reihe von Grundsätzen sollte die Grundlage für jede Art von gesetzlicher Initiative der EU auf dem Gebiet des kollektiven Rechtsschutzes bilden.

**2. POTENZIELLER MEHRWERT KOLLEKTIVER RECHTSSCHUTZESVERFAHREN FÜR DIE DURCHSETZUNG VON UNIONSRECHT**

13. Es gilt sorgfältig zu prüfen, ob bzw. in welchen Bereichen eine EU-Initiative die Durchsetzung des Unionsrechts weiter erleichtern würde und ob sich die Lücken im derzeitigen System eventuell auch auf andere Weise schließen lassen. Dabei müssten die bereits geschilderten jüngsten Entwicklungen in der EU-Gesetzgebung berücksichtigt werden. Des Weiteren wäre zu prüfen, ob etwaige zurzeit bestehende Defizite durch eine Ausweitung der Möglichkeit der Unterlassungsklage auf andere Gebiete als den Verbraucherschutz behoben werden könnte. Schließlich gilt es herauszufinden, ob nach dem Vorbild einiger Mitgliedstaaten die Rolle einzelstaatlicher öffentlicher Institutionen (z.B. des Bürgerbeauftragten) und/oder privater Vertretungsorgane bei der Durchsetzung des Unionsrechts gestärkt werden könnte.
14. Jede neue Initiative müsste mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Einklang stehen. Im Bereich des Verbraucherschutzes ist die Unterlassungsklage in der einen oder anderen Form bereits in allen Mitgliedstaaten eingeführt, während es in mehreren Mitgliedstaaten noch andere Formen des kollektiven Rechtsschutzes (z.B. die Schadensersatzklage), wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, gibt. Es wäre somit zu prüfen, ob die EU unter diesen Umständen überhaupt tätig werden sollte und was sie tun müsste, um die wirksame Durchsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten. Außerdem müsste die EU im Falle eines Tätigwerdens der grenzüberschreitenden Komponente eines solchen Verfahrens (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklage) Rechnung tragen.

**Fragen:**

<b>F 1</b>	Welchen Mehrwert hätte die Einführung neuer kollektiver Rechtsschutzmechanismen (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklage) für die Durchsetzung des Unionsrechts?
<b>F 2</b>	Sollte die kollektive Rechtsdurchsetzung im privaten Interesse unabhängig von der Rechtsdurchsetzung durch hoheitliche Stellen oder ergänzend oder subsidiär hierzu erfolgen? Ist eine Abstimmung zwischen Kollektivklagen von privater Seite und hoheitlicher Rechtsdurchsetzung erforderlich? Falls ja, wie kann diese Abstimmung erfolgen? Gibt es aus Ihrer Sicht Beispiele in den Mitgliedstaaten oder in Drittländern, die einer möglichen EU-Initiative als Vorbild dienen könnten?
<b>F 3</b>	Sollte die EU die Rolle nationaler öffentlicher Einrichtungen und/oder privater Vertretungsorgane bei der Durchsetzung des EU-Rechts stärken? Falls ja, wie und in welchen Bereichen sollte dies geschehen?
<b>F 4</b>	Wie müsste Ihrer Ansicht nach eine EU-Initiative zu kollektiven Rechtsschutzverfahren (Unterlassungsklage und/oder Schadenersatzklage) aussehen, um mit den Grundsätzen des EU-Rechts, z.B. Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Effektivität, im Einklang zu stehen? Würde Ihre Antwort je nach Bereich, in dem die Initiative gestartet würde, anders ausfallen?
<b>F 5</b>	Würde es ausreichen, den Anwendungsbereich der bestehenden EU-Vorschriften zu kollektiven Unterlassungsklagen auf andere Bereiche auszuweiten, oder sollte die Möglichkeit kollektiver Schadenersatzklagen auf europäischer Ebene eingeführt werden?
<b>F 6</b>	Sollte eine mögliche EU-Initiative rechtlich verbindlich sein oder in unverbindlicher Form erfolgen (z.B. Hilfestellung durch Bereitstellung bewährter Verfahren)? Wo sehen Sie die jeweiligen Vorteile und Risiken bei den beiden Ansätzen? Würde Ihre Antwort je nach dem Bereich, in dem die Initiative gestartet würde, anders ausfallen?

### **3. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE FÜR MÖGLICHE KÜNFTIGE EU-INITIATIVEN ZUM KOLLEKTIVEN RECHTSSCHUTZ**

15. Bei früheren Konsultationen haben sich erste allgemeine Grundsätze herauskristallisiert, an denen sich etwaige EU-Initiativen zum kollektiven Rechtsschutz (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklagen) orientieren sollten : 1) Der kollektive Rechtsschutz muss wirkungsvoll und effizient sein; 2) Wichtig ist die Information der Geschädigten sowie die Definition der Rolle der Vertretungsorgane; 3) es muss die Möglichkeit einer einvernehmlichen kollektiven Lösung als Mittel der alternativen Streitbeilegung vorgesehen werden; 4) es müssen Vorkehrungen getroffen werden, um Klagemissbrauch zu verhindern; 5) vor allem Bürger und KMU müssen gegebenenfalls entsprechende finanzielle Unterstützung erhalten und 6) die Entscheidung in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren muss EU-weit vollstreckbar sein. Diese Grundsätze könnten für sämtliche Arten des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklagen) gelten, auch wenn ein Teil davon bei Schadenersatzklagen eine größere Rolle spielen dürften.

**Fragen:**

- F 7** Stimmen Sie zu, dass sich eine etwaige EU-Initiative zum kollektiven Rechtsschutz (Unterlassungsklage und/oder Schadensersatzklage) an gemeinsamen, auf EU-Ebene festgelegten Grundsätzen orientieren sollte? An welche Grundsätze würden Sie dabei denken? Welcher Grundsatz erscheint Ihnen besonders wichtig?
- F 8** Wie schon erwähnt, haben bereits mehrere Mitgliedstaaten Regelungen im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes erlassen. Kann die bislang gewonnene Erfahrung einzelner Mitgliedstaaten dazu beitragen, europäische Grundprinzipien aufzustellen?
- F 9** Welches sind - unter Berücksichtigung der europäischen Rechtstradition und der Rechtsordnungen der 27 Mitgliedstaaten - die besonderen Merkmale, die eine EU-Initiative Ihrer Ansicht nach aufweisen muss, um einen wirksamen Zugang zum Recht zu gewährleisten?
- F 10** Sind Ihnen Beispiele kollektiver Rechtsdurchsetzung aus einem oder mehreren Mitgliedstaaten bekannt, die als Inspiration für die EU oder andere Mitgliedstaaten dienen könnten? Bitte erläutern Sie, warum Sie diese Beispiele als besonders positiv empfinden. Gibt es umgekehrt einzelstaatliche Vorgehensweisen, die Probleme bereitet haben, und wenn ja, wie wurden diese Probleme behoben bzw. wie könnten sie behoben werden?

**3.1 Die Notwendigkeit einer wirkungsvollen und effizienten Rechtsdurchsetzung**

16. Eine EU-Initiative zum kollektiven Rechtsschutz sollte zuallererst dafür sorgen, dass ein wie auch immer geartetes kollektives Rechtsschutzverfahren wirkungsvoll und effizient ist. Das Vorhandensein eines wirksamen Rechtsbehelfs ist ein Grundrecht: Gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf<sup>12</sup>. Für Streitparteien, die aus demselben Grund eine Klage anstrengen wollen, sollte es sich finanziell lohnen, die individuellen Klagen in einem einzigen Verfahren zusammenzufassen oder durch ein Vertretungsorgan (z.B. den Bürgerbeauftragten oder eine Verbraucherschutzorganisation) geltend zu machen, und außerdem sollten sich durch ein solches Kollektivverfahren gleich, ob gerichtlicher als auch außergerichtlicher Art, Effizienzgewinne erzielen lassen. Der kollektive Rechtsschutz sollte wiederholtes Prozessieren zu ein und demselben oder einem ähnlich gelagerten Sachverhalt verhindern helfen, da hierbei außerdem die Gefahr sich widersprechender Entscheidungen besteht. Ein kollektiver Rechtsschutz, der langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren nach sich zieht, liegt weder im Interesse der Verbraucher noch der Wirtschaft und sollte daher vermieden werden. Eine wirksame und effiziente Rechtsdurchsetzung ist dann gegeben, wenn unter Wahrung der Rechte aller Verfahrensbeteiligten innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung zustande kommt, die Rechtssicherheit bietet und gerecht ist.

<sup>12</sup> Artikel 47 Absatz 1. ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1. Untermauert wird dieses Recht durch Artikel 19 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union, in dem der Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes verankert ist (ABl. C 306 vom 17.12.2007).

**Fragen:**

- F 11** Was sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Elemente einer wirksamen und effizienten kollektiven Rechtsdurchsetzung? Gibt es Besonderheiten, die beachtet werden müssen, wenn auch KMU den Weg des kollektiven Rechtsschutzes beschreiten wollen?
- F 12** Wie lässt sich eine wirksame Rechtsdurchsetzung ohne langwierige und kostspielige Verfahren erreichen?

**3.2 Bedeutung der Information und Rolle der Vertretungsorgane**

17. Unbedingt geklärt werden sollte, welche Merkmale ein kollektives Rechtsschutzverfahren aufweisen muss, damit es wirksam und effizient ist. Eine wichtige Rolle spielt dabei fraglos die Information der Betroffenen. Damit Bürger und Unternehmen ihre Ansprüche gemeinsam geltend machen können, müssen sie wissen, dass sie Opfer desselben unerlaubten Verhaltens geworden sind und es die Möglichkeit gibt, im Kollektiv Klage zu erheben oder einem laufenden Verfahren beizutreten. Dies kann besonders dann zum Problem werden, wenn durch unerlaubte Verhaltensweisen Personen oder Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten geschädigt werden.
18. Des Weiteren müsste die Rolle von Einrichtungen, die die Interessen der Geschädigten vertreten, in Kollektivverfahren und speziell in Verfahren mit grenzüberschreitender Dimension genau definiert werden. Effizient wäre eine grenzüberschreitende kollektive Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage dann, wenn das Vertretungsorgan die Möglichkeit hätte, in ihrem Mitgliedstaat Geschädigte anderer Mitgliedstaaten zu vertreten. Ebenso könnte es ermächtigt werden, Geschädigte in einem anderen Mitgliedstaat vor Gericht oder in einem außergerichtlichen Verfahren zu vertreten.

**Fragen:**

- F 13** Wie, wann und durch wen sollten die Opfer von EU-Rechtsverletzungen über die Möglichkeit, im Verbund Klage (Unterlassungsklage und/oder Schadensersatzklage) zu erheben oder einem laufenden Verfahren beizutreten, informiert werden? Über welchen Informationskanal ließe sich eine größtmögliche Zahl von Geschädigten erreichen, insbesondere dann, wenn diese in verschiedenen Mitgliedstaaten beheimatet sind?
- F 14** Wie können die Geschädigten gerade in grenzüberschreitenden Fällen am effektivsten vertreten werden? Wie kann die Kooperation zwischen unterschiedlichen Vertretungsorganen speziell in grenzüberschreitenden Fällen erleichtert werden?

**3.3 Möglichkeit der einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung**

19. Außergerichtliche kollektive Streitbeilegungsmechanismen bilden eine wichtige Alternative zur gerichtlichen Streitbeilegung und führen die Parteien häufig schneller und kostengünstiger zum Ziel. Die Parteien sollten daher die Möglichkeit haben, ihren Kollektivstreit außergerichtlich mit Hilfe Dritter (z.B. unter Rückgriff auf

Verfahren der alternativen Streitbeilegung wie Schlichtung oder Mediation) oder auch ohne Beteiligung Dritter (z.B. gütliche Einigung zwischen den Parteien) zu regeln. Zu klären wäre mithin, wie der Zugang zu alternativen Streitbeilegungsmechanismen (ADR) im Falle von Kollektivansprüchen erleichtert werden kann. Eine weitere Frage, die sich stellt, ist die, ob beziehungsweise in welchen Bereichen der Versuch einer kollektiven außergerichtlichen Streitbeilegung vor jedem Prozess gesetzlich vorgeschrieben werden sollte.

20. Die außergerichtliche Regelung von Kollektivansprüchen kann für alle Beteiligten zu einem befriedigenden Ergebnis führen, was aber auch heißt, dass sich niemand genötigt sehen darf, einem nachteiligen Ergebnis zuzustimmen. Die Effizienz einer einvernehmlichen außergerichtlichen Streitbeilegung und die Angemessenheit ihres Ergebnisses hängen jedoch zu einem Großteil davon ab, inwieweit sich die Parteien auf dieses Verfahren einlassen. Der Umstand, dass ohne Weiteres auch der Rechtsweg beschritten werden kann, sollte die Bereitschaft der Parteien zu einer außergerichtlichen Einigung erhöhen, da sich auf diese Weise eine Vielzahl von Fällen ohne Zutun der Gerichte lösen lässt. Eine EU-Initiative zu individuellen und kollektiven alternativen Streitbeilegungsverfahren in Verbraucherschutzangelegenheiten ist derzeit in Vorbereitung.

**Fragen:**

- F 15** Welche anderen Anreize ohne direkten Bezug zur Justiz wären denkbar, um die Inanspruchnahme alternativer Streitbeilegungsverfahren im Falle von Kollektivansprüchen zu fördern?
- F 16** Sollte der Versuch, einen Rechtsstreit durch eine außergerichtliche Einigung zu beenden, verbindliche Voraussetzung für einen gerichtlichen Schadensersatzprozess sein?
- F 17** Wie lässt sich am besten gewährleisten, dass Mechanismen der einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung mit einem fairen Ergebnis enden? Sollte die Angemessenheit des Ergebnisses von einem Gericht überprüft werden?
- F 18** Sollte das Ergebnis einer einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung auch in Fällen, die derzeit nicht unter die Richtlinie 2008/52/EG über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen fallen, für die beteiligten Parteien für rechtlich verbindlich erklärt werden können?
- F 19** Gibt es bei einer einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung weitere Aspekte, die für einen wirksamen Zugang zum Recht gewährleistet sein müssen?

**3.4 Wirksame Maßnahmen gegen Klagemissbrauch**

21. Ein europäischer Ansatz im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) müsste so aussehen, dass von vornherein jede Art des Klagemissbrauchs ausgeschlossen ist. Eine Vielzahl von Betroffenen äußerte sich dahingehend, dass ein Missbrauch, wie er zum Teil in den USA mit den so genannten „class actions“ getrieben wird, unbedingt vermieden werden sollte. Die US-amerikanische Variante der Sammelklage bietet den Parteien einen starken

wirtschaftlichen Anreiz, um selbst dann vor Gericht zu ziehen, wenn der materiellrechtliche Anspruch auf schwachen Füßen steht. Hierfür verantwortlich sind gleich mehrere Faktoren, vor allem die Möglichkeit, über den eigentlichen Schaden hinaus Geldstrafen zu verhängen („punitive damages“), eine durch nichts eingeschränkte Klagebefugnis (so gut wie jedermann kann im Namen einer repräsentativen Gruppe von Geschädigten Klage erheben), die Zahlung von Erfolgshonoraren für die Rechtsanwälte und die Art der amerikanischen Beweiserhebung. Die Kommission glaubt, dass diese Faktoren zusammen genommen missbräuchlichen Klagen in einer Weise Vorschub leisten, die mit der europäischen Rechtstradition nicht vereinbar ist.

22. Eine europäische Initiative im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes (kollektive Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklagen) sollte keinerlei wirtschaftlichen Anreiz bieten, der zu Klagemissbrauch führt. Außerdem sollten wirksame Mechanismen zur Verhinderung missbräuchlicher Kollektivklagen vorgesehen werden. Als Orientierungshilfe könnten dabei die auf einzelstaatlicher Ebene eingeführten Regelungen dienen. An ihrem Beispiel zeigt sich, dass verschiedene Lösungen – einzeln oder in Kombination miteinander – denkbar sind.
23. Weit verbreitet ist die vorbeugende Regelung, wonach die unterlegene Partei die Prozess- und Anwaltskosten beider Parteien zu tragen hat (Grundsatz „Wer verliert, zahlt“).
24. Ferner gilt es, die legitimen Interessen aller Parteien uneingeschränkt zu schützen, was ebenfalls einem Klagemissbrauch vorbeugt. Dies gilt auch für die Interessen in kollektiven Rechtsschutzverfahren, da auch hier das Recht auf ein faires Verfahren gilt<sup>13</sup>.
25. Der kollektive Rechtsschutz kann verschiedene Formen annehmen. Deshalb müssen die eingebauten Sicherheiten sämtlichen Risiken vorbeugen, die mit den verschiedenen Formen des kollektiven Rechtsschutzes einhergehen. Bei der Klage eines Vertretungsorgans wäre beispielsweise zu überlegen, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit es als Verfahrenspartei in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren zugelassen wird. Nach dem Recht einiger Mitgliedstaaten, die das Aarhus-Übereinkommen umgesetzt haben, müssen beispielsweise NRO, um klagebefugt zu sein, eine Reihe von Kriterien erfüllen (Ablauf einer bestimmten Frist seit ihrer Gründung, bestimmter räumlicher Aktionsradius und eine Mindestmitgliederzahl sowie Verfolgung eines Ziels von öffentlichem Interesse u.a.).
26. Soweit es darum geht, sich gegen Klagemissbrauch abzusichern, ist es besonders wichtig, das richtige Maß zwischen der Verhütung missbräuchlicher Klagen und der Gewährleistung eines wirksamen Zugangs zum Recht für die Bürger und Unternehmen der EU, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, zu finden. Wo sich die allgemeine Trennungslinie schwer ziehen lässt, müsste im speziellen Einzelfall gegebenenfalls der Richter entscheiden.

<b>Fragen:</b>
----------------

<sup>13</sup> Artikel 47 Unterabsatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

- F 20** Wie können die legitimen Interessen aller Parteien in Kollektivverfahren (kollektive Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) angemessen geschützt werden? Welche im Recht der Mitgliedstaaten oder von Drittländern eingebaute Sicherheiten sind Ihrer Ansicht nach besonders geeignet, um den Klagemissbrauch einzudämmen?
- F 21** Sollte der Grundsatz "Wer verliert, zahlt" auf Kollektivklagen in der EU (Unterlassungsklagen und/oder Schadensersatzklagen) Anwendung finden? Gibt es Umstände, die aus Ihrer Sicht Ausnahmen von diesem Prinzip zulassen würden<sup>14</sup>? Wenn ja, sollten diese Ausnahmen gesetzlich genauestens geregelt werden oder sollte es – gegebenenfalls auf der Grundlage einer allgemeinen Vorschrift – den Gerichten überlassen bleiben, sie von Fall zu Fall zu prüfen<sup>15</sup>?
- F 22** Wer sollte in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren klageberechtigt sein? Sollte das Recht, Kollektivklagen einzureichen, bestimmten Einrichtungen vorbehalten sein? Wenn ja, welche Kriterien müssen diese Einrichtungen erfüllen? Bitte geben Sie an, wenn ihre Antwort je nach Art der Kollektivklage und Art der Geschädigten (z.B. Verbraucher oder KMU) unterschiedlich ausfällt.
- F 23** Welche Rolle sollte der Richter in kollektiven Rechtsschutzverfahren spielen? Sollten Vertretungsorgane, die Klage erheben, durch eine zuständige staatliche Stelle als solche anerkannt werden oder sollte diese Entscheidung in jedem Einzelfall den Gerichten überlassen bleiben?
- F 24** Welche sonstigen Absicherungen sollten in eine mögliche EU-Initiative zum kollektivem Rechtsschutz einfließen?

### 3.5 Angemessene Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren vor allem bei Beteiligung von Bürgern und KMU

27. Bürger und Unternehmen und vor allem kleine und mittlere Unternehmen dürfen nicht aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen davon abgehalten werden, sich Recht zu verschaffen. Dies führt zu der Frage, inwieweit es bei Kollektivklagen eine angemessene Prozesskostenhilfe gibt. Eine Prozesskostenhilferegelung bei Kollektivklagen sollte die finanzielle Unterstützung von Verfahren ermöglichen, in denen begründete Ansprüche geltend gemacht werden, aber keine Anreize für die Vorlage unbegründeter Klagen bieten.

#### **Fragen:**

- F 25** Wie kann die Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren (Unterlassungsklage und/oder Schadensersatzklage) in angemessener Weise gewährleistet werden – vor allem so, dass missbräuchliche Klagen vermieden werden?

<sup>14</sup> Siehe z.B. im Bereich des Umweltrechts Artikel 10a der Richtlinie 85/337/EWG und Artikel 15a der Richtlinie 96/61/EWG (beide geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG), wonach die Verfahren für NRO nicht übermäßig teuer sein dürfen (vgl. auch Gerichtshofurteil in der Rechtssache C 427/07, Kommission gegen Irland).

<sup>15</sup> Siehe Artikel der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen: „Die unterlegene Partei trägt die Kosten des Verfahrens. Das Gericht spricht der obsiegenden Partei jedoch keine Erstattung für Kosten zu, soweit sie nicht notwendig waren oder in keinem Verhältnis zu der Klage stehen.“

- |             |  |
|-------------|--|
| <b>F 26</b> | Ist eine Finanzierung aus nichtstaatlicher Quelle (wie die Finanzierung durch private Dritte oder Rechtsschutzversicherungen) denkbar, bei der die Balance zwischen dem Zugang zum Recht und der Vermeidung unnötiger Prozesse gewährleistet ist?                |
| <b>F 27</b> | Sollen Vertretungsorgane, die Kollektivklagen einbringen, ihre Prozesskosten einschließlich ihrer Verwaltungskosten bei der unterlegenen Partei geltend machen können? Gibt es andere Möglichkeiten, wie die Kosten der Vertretungsorgane gedeckt werden können? |
| <b>F 28</b> | Gibt es weitere Punkte bei der Frage nach der Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren, die beachtet werden müssen, um einen effektiven Zugang zum Recht zu gewährleisten?   |

### 3.6 Wirksame Vollstreckung in der EU

28. In einem Binnenmarkt, von dem die Wirtschaft und die Verbraucher profitieren, sollte sichergestellt sein, dass die EU-Vorschriften zum Verfahrensrecht und zum anwendbaren Recht in Zivilsachen auch bei Kollektivklagen gleich welcher Art (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) greifen und dass entsprechende gerichtliche Entscheidungen überall in der EU vollstreckbar sind. Es stellt sich daher die Frage, ob die derzeitigen EU-Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit sowie zur Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen<sup>16</sup> und zum anwendbaren Recht hierfür ausreichen oder ob ein kohärenter europäischer Ansatz im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) zusätzliche Regelungen zum anwendbaren Recht und/oder zur gerichtlichen Zuständigkeit erfordert. Bisher hat die Kommission noch nichts über etwaige praktische Probleme in diesem Bereich erfahren. Ziel dieser öffentlichen Konsultation ist es daher, Meinungen und Fakten zu möglichen Problemen im Zusammenhang mit Fragen der Zuständigkeit und des anwendbaren Rechts bei Kollektivklagen zusammenzutragen; dabei wird insbesondere auf die Unterschiede in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten vor allem bei kollektiven Schadensersatzklagen einzugehen sein sowie auf die Notwendigkeit, eine wirksame grenzüberschreitende Vollstreckung sicherzustellen und missbräuchliche Prozesstaktiken wie etwa der Run auf den vorteilhaftesten Gerichtsstand (Forum-Shopping) zu vermeiden.

#### *Fragen:*

- |             |  |
|-------------|--|
| <b>F 29</b> | Gibt es Ihres Wissens nach Beispiele für besondere grenzüberschreitende Probleme bei der Feststellung des Gerichtsstands oder der Anerkennung oder der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen? Welche Konsequenzen hatten diese Probleme und welche Abhilfemaßnahmen wurden ergriffen?             |
| <b>F 30</b> | Müssen Fragen der gerichtlichen Zuständigkeit sowie der Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen und/oder des anwendbaren Rechts für den kollektiven Rechtsschutz gesondert geregelt werden, um eine wirksame Durchsetzung des Unionsrechts in der gesamten EU zu gewährleisten? |

<sup>16</sup> Siehe Verordnung (EG) Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

**F 31** Gibt es Ihrer Ansicht weitere Bereiche im Zusammenhang mit grenzübergreifenden kollektiven Rechtsschutzverfahren, die gesondert geregelt werden müssten, zum Beispiel einvernehmliche kollektive Streitbeilegungsmechanismen oder Verletzungen des EU-Rechts durch Online-Anbieter von Waren und Dienstleistungen?

### 3.7 Mögliche weitere Grundsätze

29. Die Liste der bisher ermittelten gemeinsamen Grundsätze, die bei einer EU-Initiative im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes zu beachten wären, erhebt keinen Anspruch Vollständigkeit. Deshalb kann es weitere Grundsätze geben, denen die EU Geltung verschaffen könnte.

**Frage:**

**F 32** Gibt es weitere gemeinsame Grundsätze, die durch die EU festgehalten werden sollten?

### 4. ANWENDUNGSBEREICH EINES KOHÄRENTEN EUROPÄISCHEN ANSATZES IM BEREICH DES KOLLEKTIVEN RECHTSSCHUTZES

30. Beim Thema Schadensersatz infolge der Verletzung von EU-Recht stellt sich die Frage, ob es wünschenswert wäre, die derzeitige Arbeit der Kommission zum kollektiven Rechtsschutz (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) in den Bereichen Wettbewerb und Verbraucherschutz und bei den Fluggastrechten auf andere Bereiche (etwa Umwelt oder Finanzdienstleistungen) auszudehnen? Die Kohärenz des EU-Ansatzes muss unabhängig vom Anwendungsbereich gewährleistet sein.

**Fragen:**

**F 33** Sollte die Arbeit der Kommission in Bezug auf kollektive Schadensersatzklagen auf weitere Bereiche des EU-Rechts - außer Wettbewerb und Verbraucherschutz - ausgedehnt werden? Wenn ja, auf welche? Gibt es in den jeweiligen Bereichen Besonderheiten, die beachtet werden müssten?

**F 34** Sollte eine mögliche EU-Initiative im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes allgemeiner Natur sein oder wäre es angebrachter, Initiativen in einzelnen Politikfeldern vorzusehen?

### 5. ÖFFENTLICHE KONSULTATION

Alle interessierten Kreise werden gebeten, ihre Beiträge zu den Fragen bis **30. April 2011** einzureichen. Bitte verwenden Sie hierzu nach Möglichkeit folgende E-Mail-Adresse: [EC-collective-redress@ec.europa.eu](mailto:EC-collective-redress@ec.europa.eu)). Andernfalls senden Sie ihre Kommentare bitte an folgende Postanschrift:

Europäische Kommission  
„Konsultation zum kollektiven Rechtsschutz“  
Avenue de Bourget, 1-3  
1140 Brüssel (Evere)  
Belgien

Jeder Beitrag sollte den **deutlich sichtbaren Vermerk „Konsultation zum kollektiven Rechtsschutz“** tragen. Organisationen (z. B. Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsverbände und gewerbliche Unternehmen) werden im Interesse der Transparenz gebeten, der Öffentlichkeit einschlägige Informationen über sich zur Verfügung zu stellen und sich zu diesem Zweck in das Register der Interessenvertreter einzutragen, womit sie sich auch zur Einhaltung des dort aufgeführten Verhaltenskodex verpflichten.

Um eine echte Debatte anzustoßen, hat die Kommission das Konsultationspapier über ihr Internet-Portal unter der Anschrift [http://ec.europa.eu/justice/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0003\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0003_en.htm) ins Netz gestellt.

Dort werden auch alle eingehenden Beiträge veröffentlicht. Auf besonderen Wunsch wird Vertraulichkeit zugesichert. In diesem Fall sollten die Einsender auf der ersten Seite ihrer Antwort ausdrücklich vermerken, dass sie mit einer Veröffentlichung nicht einverstanden sind.

#### **Datenschutzerklärung**

Zweck und Umfang der Verarbeitung personenbezogener Daten:

Die Kommission wird Ihre personenbezogenen Daten in dem Maße speichern und verarbeiten, wie dies nötig ist, um Ihrem Beitrag im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum kollektiven Rechtsschutz gebührend Rechnung zu tragen. Ihre Daten werden gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr verarbeitet. Sie werden so lange gespeichert und aufbewahrt, bis ihr Beitrag für den Fortgang des Dossiers nicht mehr benötigt wird. Aus Gründen der Transparenz werden die Kommentare sowie Ihr Name und Ihre berufliche Stellung über das Internetportal der Kommission unter folgender Anschrift bekannt gegeben:

[http://ec.europa.eu/justice/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0003\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0003_en.htm).

Recht auf Korrektur von Daten und für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten verantwortliche Stelle:

Sollten Sie weitere Informationen zur Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten wünschen oder Ihre Rechte wahrnehmen wollen (z. B. Zugang zu Daten oder Korrektur ungenauer oder unvollständiger Daten), wenden Sie sich bitte an folgende Adresse: [EC-collective-redress@ec.europa.eu](mailto:EC-collective-redress@ec.europa.eu)

Sie können sich außerdem jederzeit unter folgender Anschrift an den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu wenden: [edps@edps.europa.eu](mailto:edps@edps.europa.eu).

