



KOLLEKTIVER RECHTSSCHUTZ: HIN ZU EINEM KOHÄRENTEN EUROPÄISCHEN ANSATZ

Konsultation der Europäischen Kommission

Stellungnahme des Europäischen Verbraucherverbands (BEUC)

Kontakt: Augusta Maciuleviciute – consumerredress@beuc.eu

Betreff: x/2011/049 – 29/04/11

Europäischer Verbraucherverband, BEUC
80, rue d'Arlon, 1040 Brüssel - +32 2 743 15 90 - www.beuc.eu

Zusammenfassung

BEUC bedauert, dass ungeachtet zahlreicher Konsultationen und Studien, die erhebliche Lücken im vorhandenen Rechtsrahmen aufgezeigt haben, auf europäischer Ebene noch keine konkreten Maßnahmen ergriffen wurden, mit denen gewährleistet wird, dass bei Schadensereignissen mit vielen Beteiligten die Verbraucher einen echten **Zugang zur Justiz** erhalten.

Warum wir Maßnahmen der EU für erforderlich halten:

- Im Binnenmarkt kann der Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften leicht **eine Vielzahl europäischer Verbraucher betreffen**.
- Ohne Rechtsschutzmechanismen können die Verbraucher selbst mit dem besten EU-Verbraucherschutzrecht **ihre Rechte nicht wirksam durchsetzen**. Zudem fehlt auch eine **geeignete Abschreckung** für Händler, rechtswidrige Praktiken zu unterlassen.
- Die Integration der europäischen Märkte und die daraus resultierende Zunahme **grenzüberschreitender Tätigkeiten** machen EU-weite, einheitliche Rechtsschutzmechanismen erforderlich. Es gibt zahlreiche grenzüberschreitende Vorfälle mit Massenschäden, bei denen die Verbraucher aufgrund nicht vorhandener geeigneter Mechanismen ihre Rechte nicht durchsetzen konnten.

Bei Massenschäden stellen die öffentliche Rechtsdurchsetzung, Unterlassungsklagen oder alternative Streitbelegungsverfahren (ADR) keine angemessene Alternativen dar.

Die öffentliche Durchsetzung des Unionsrechts und des nationalen Rechts stellt für sich genommen den Verbrauchern keine Entschädigung für die entstandenen Schäden bereit. Und – was noch wichtiger ist – die Rechtsdurchsetzung durch öffentliche Stellen verfolgt ein anderes Ziel als der privatrechtliche Rechtsschutz. Das sind sich ergänzende, jedoch voneinander unabhängige Prozesse, daher **sollten privatrechtliche kollektive Schadenersatzklagen niemals subsidiär zu der Rechtsdurchsetzung durch öffentliche Stellen erfolgen**.

Ähnliches gilt für Unterlassungsklagen, hiermit kann betrügerischen Praktiken zwar ein Ende gesetzt werden, doch die Verbraucher werden nicht angemessen entschädigt.

Eine frühzeitige Beilegung von Streitigkeiten ist, wann immer dies möglich ist, vorzuziehen, der Weg vor die Gerichte sollte der letzte Schritt sein. Allerdings hat sich gezeigt, dass die einvernehmliche außergerichtliche Streitbeilegung, ohne die Möglichkeit, gerichtliche Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes in Anspruch nehmen zu können, für die Unternehmen **keinen ausreichenden Anreiz** darstellt, sich an der außergerichtlichen Streitbeilegung zu beteiligen und eine faire Abwicklung der Schäden zu erreichen. Die Streitparteien sollten die Möglichkeit haben, auf alternative Wege der Streitbeilegung zurückzugreifen, entweder bevor sie formal eine Klage einreichen oder zeitgleich. Allerdings sollte immer die Möglichkeit eines gerichtlichen kollektiven Rechtsschutzverfahrens gegeben sein.

BEUC fordert nachdrücklich die Einrichtung eines verbindlichen Instruments auf Gemeinschaftsebene, mit dem die wesentlichen Grundsätze festgelegt werden, die in einer gerichtlichen Gruppenklage berücksichtigt werden müssen. Außerdem sollten diese Grundsätze gegen die Möglichkeit des Klagemissbrauchs absichern.

BEUC hat konkrete Vorschläge entwickelt, die der Europäischen Kommission bereits vorgelegt wurden. Insbesondere **sollten diese Grundsätze folgende Voraussetzungen erfüllen:**

- einen breiten Anwendungsbereich haben;
- Entschädigung als Zielsetzung haben;
- Teilnahme der Verbraucherverbände ermöglichen;
- auf nationale und grenzüberschreitende Fälle anwendbar sein;
- dem Gericht den Ermessensspielraum über die Zulässigkeit der Klage überlassen;
- identifizierte, identifizierbare oder nicht identifizierbare Verbraucher abdecken;
- begleitende Maßnahmen im Hinblick auf verbraucherorientierte Informationen;
- Kontrolle von Abfindungen ohne richterliche Entscheidung;
- die Entschädigung muss gerecht verteilt werden;
- wirksame Finanzierungsmechanismen vorsehen.

Die Finanzierungsfrage ist von kritischer Bedeutung, ohne eine angemessene Finanzierung kann kein Mechanismus des kollektiven Rechtsschutzes in der Praxis funktionieren.

Kollektiver Rechtsschutz: zurück zum Anfang?

BEUC bedauert, dass die Europäische Kommission ungeachtet der Tatsache, dass die Probleme der Verbraucher und Verbraucherschutzorganisationen bei Massenschäden seit langem bekannt sind (wie aus den Ergebnissen der Studien von Civic Consulting hervorgeht¹) und ungeachtet der Tatsache, dass die unzureichende Wirksamkeit bestehender EU-Rechtsdurchsetzungsinstrumente in diesen Fällen anerkannt wird², bisher keine konkreten Maßnahmen ergriffen, sondern stattdessen abermals eine Konsultation durchgeführt hat.

Wir sind der Ansicht, dass die zahlreichen bislang durchgeführten Konsultationen die betreffenden Lücken im bestehenden Rechtsrahmen bereits deutlich gemacht haben und daher hinreichend die Notwendigkeit aufzeigen, dass die EU im Bereich kollektiver Rechtsschutz Maßnahmen ergreifen muss.

Dringlicher Bedarf an einem EU-Rechtsrahmen

Kollektiver Rechtsschutz ist in bestimmten Situationen erforderlich, bei denen dasselbe rechtswidrige Verhalten (sei es betrügerisch oder nicht) eines Händlers mehrere Verbraucher schädigt. Diese Geschädigten sollten die Möglichkeit haben, gemeinsam eine Klage einzureichen, um von dem Händler eine Entschädigung für den ihnen persönlich entstandenen Schaden zu erhalten.

Lediglich in 14 Mitgliedstaaten gibt es bisher für Verbraucher die Möglichkeit, eine Gruppenklage einzureichen. In den Ländern, in denen dieses Rechtsinstrument zur Verfügung steht, weichen die Modelle und die Wirksamkeit der Mechanismen erheblich voneinander ab. Außerdem sind die Mechanismen nicht auf grenzüberschreitende Fälle anwendbar. Dieser Zustand stellt eine erhebliche **Diskriminierung beim Zugang zur Justiz** dar, zu Lasten der Verbraucher. Derzeit lässt sich ein grenzübergreifender Rechtsschutz kaum umsetzen, das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt wird dadurch getrübt.

Die fehlende Entschädigung für die erlittenen Schäden ist eine Hauptlücke im Rechtssystem, die dazu beiträgt, dass das betreffende Unternehmen unrechtmäßige Gewinne einbehalten kann. In der EU betragen die nicht eingetragenen Schadenersatzforderungen allein bei kartellrechtlichen Fällen schätzungsweise über 20 Milliarden Euro.³ Von diesen Zahlen abgesehen ist die aktuelle Situation nicht nur auch Sicht der unmittelbar Geschädigten unannehmbar, sondern schafft auch ungleiche Marktbedingungen für diejenigen Unternehmen, die sich an die Vorschriften halten. Darüber hinaus bedeutet es, dass es keine wirksame Abschreckung vor rechtswidrigen Praktiken gibt. Die Einführung von europäischen Gruppenklagen in der EU würde also nicht nur den Verbrauchern helfen, sondern auch der Wirtschaft.

Auch wir sind der Meinung, dass eine frühzeitige Streitbeilegung, wann immer dies möglich ist, vorzuziehen ist und der Weg vor die Gerichte der letzte Schritt sein sollte. Die Verbraucherverbände beabsichtigen sicherlich nicht, dass die Gerichte mit einer Flut von Verfahren überlastet werden. Dass diese Furcht unbegründet ist, zeigt sich in den europäischen Ländern, in denen bereits Gruppenklagen möglich sind. Das

¹ Evaluierung der Wirksamkeit und Effizienz kollektiver Rechtsschutzmechanismen in der Europäischen Union (*Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union*), Studie von Civic Consulting und Studie über die Probleme der Verbraucher, die Rechtsschutz bei Verstößen gegen das Verbraucherschutzrecht suchen, sowie die wirtschaftlichen Folgen dieser Probleme (*Study regarding the problems faced by consumers in obtaining redress for infringements of consumer protection legislation, and the economic consequences of such problems*), eingereicht vom Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC).

² Grünbuch der Kommission über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher, KOM(2008) 794 endg.

³<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/554&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Instrument der Gruppenklage muss jedoch zur Verfügung stehen, um die ungleichen Kräfteverhältnisse zwischen Verbrauchern und Unternehmen auszugleichen und um sicherzustellen, dass die Verbraucher verschiedene Möglichkeiten des Rechtsschutzes in Anspruch nehmen können.

BEUC fordert nachdrücklich die Einrichtung eines **verbindlichen Instruments auf Gemeinschaftsebene**, wie bereits in unseren Stellungnahmen zu früheren Konsultationen ausgeführt.⁴ Kollektive Rechtsschutzmechanismen sollten allen europäischen Verbrauchern zur Verfügung stehen, sowohl in nationalen als auch in grenzüberschreitenden Fällen, und zwar unabhängig von der Höhe der Forderung. Wir sind davon überzeugt, dass eine europäische Initiative zur Festlegung der wesentlichen Merkmale, die bei einem Mechanismus für Gruppenklagen berücksichtigt werden müssen, der richtige Schritt und das effizienteste Werkzeug ist, um das Funktionieren des Marktes zu Gunsten der Verbraucher und der gesetzestreuen Händler zu verbessern.

I. Mehrwert eines EU-Rechtsschutzmechanismus in Form einer Schadenersatzklage

F 1 Welchen Mehrwert hätte die Einführung neuer kollektiver Rechtsschutzmechanismen (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklage) für die Durchsetzung des Unionsrechts?

F 2 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?

F 3 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?

F 4 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?

F 5 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?

F 6 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 Bereich, in dem die Initiative gestartet würde, anders ausfallen?

⁴ BEUC-Positionspapier X/049/2007 „Private Group Actions: taking Europe Forward“, Stellungnahme des BEUC auf das Weißbuch zu „Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts“ X/047/2008, BEUC-Positionspapier X/016/2009 „Group Action: The Missing Tool“, Stellungnahme des BEUC zum DG SANCO Konsultationspapier „Consumer Collective Redress: Time for Action“ X/049/2009, alle abrufbar unter: www.beuc.eu

Für BEUC steht es außer Zweifel, dass die EU im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes gesetzgeberische Maßnahmen ergreifen sollte.

- In unserer Massenproduktions- und Massenkonsumgesellschaft, die durch die Harmonisierung von Standards gekennzeichnet ist, haben Verkäufer Zugang zu einem riesigen Markt (500 Millionen Verbraucher allein im EU-Binnenmarkt, und viele Branchen produzieren für die globalen Märkte, nicht nur für die EU). In einem solchen Markt kann der Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften leicht **eine große, möglicherweise enorme Anzahl europäischer Verbraucher betreffen**. Die Kollektivierung der Schäden rechtfertigt die Kollektivierung der Wiedergutmachungsansprüche.
- Die Integration der europäischen Märkte und die daraus resultierende Zunahme **grenzüberschreitender Tätigkeiten** machen EU-weite, einheitliche Rechtsschutzmechanismen erforderlich.⁵ Es gibt zahlreiche grenzüberschreitende Vorfälle mit Massenschäden, bei denen die Verbraucher aufgrund nicht vorhandener geeigneter Mechanismen ihre Rechte nicht durchsetzen konnten.

Die nachfolgenden Beispiele machen sowohl den Aspekt des Massenschadens deutlich als auch die grenzüberschreitenden Komponenten:

- ✚ In Österreich, in der Slowakei und in anderen Mitgliedstaaten gehen Verbraucher in die „Falle“ zahlreicher Websites. Diese übermitteln entweder Mahnungen, obwohl der Verbraucher die Website niemals besucht hat, oder sie bieten angebliche „Gratis“-Dienste an, bei denen der Verbraucher aber tatsächlich einen Vertrag mit Zahlungsverpflichtungen abschließt. Verbraucherverbände und Behörden versuchen diese Websites zu bekämpfen, da aber die meisten Betreiber ihren Sitz in anderen Mitgliedstaaten haben, kann das Recht nicht durchgesetzt werden, und die Verbraucher erhalten keine Entschädigung.
- ✚ In Belgien wurden verschiedene Fälle von Erhöhungen der Versicherungsprämie in Unterlassungsklagen gerichtlich für rechtswidrig erklärt. Diese Gerichtsbeschlüsse verhindern zwar, dass diese rechtswidrigen Praktiken fortgeführt werden, allerdings sehen sie keinen Schadenersatz für die Schäden vor, die Millionen von Verbrauchern betreffen können. Einige Versicherte können außerhalb Belgiens wohnhaft sein, obwohl ihre Versicherungsverträge nach belgischem Recht abgeschlossen wurden. In einer Gruppenklage könnten die Klagen einer großen Zahl betroffener Verbraucher zusammengefasst werden.
- ✚ Nachdem Mattel im Jahr 2007 Spielsachen (die mit hochgiftiger, bleihaltiger Farbe gefärbt waren) wegen möglicher gesundheitlicher Gefahren vom Markt genommen hatte, konnte in den USA eine Einigung in einer Sammelklage erzielt werden. In der EU jedoch wurde im Namen der Opfer keine Gruppenklage eingereicht.
- ✚ 300.000 Frauen wurden mangelhafte Brustimplantate eingesetzt, die alle im gleichen französischen Labor hergestellt worden waren. Die Implantate waren nicht nur mangelhaft, was zu Folgeoperationen für die betroffenen Frauen führte, sondern auch gesundheitsschädlich. In Frankreich wurden etwa 30 000 Frauen Opfer dieser Kunstfehler, auch in anderen Ländern gab es Betroffene. Da es jedoch leider kein Instrument für den kollektiven Rechtsschutz gibt, wurde das Unternehmen nicht verklagt.

⁵ Die Studie unserer österreichischen Mitgliedorganisation VKI hat ergeben, dass bei 30 ausgewählten kollektiven Rechtsschutzfällen 18 eine grenzüberschreitende Komponente aufwiesen.

- ✚ **Im Falle der Bierkartelle** in den Niederlanden, Frankreich und Luxemburg wurden zwar Geldstrafen für die Unternehmen verhängt, jedoch keine kollektiven Klagen auf Schadenersatz für die Verbraucher eingereicht.
- ✚ **2011 verhängte die Europäische Kommission** in einem Kartellverfahren, das acht europäische Länder betraf, gegen die beteiligten Waschmittelhersteller zwar Geldstrafen, eine kollektive Schadenersatzklage wurde jedoch nicht eingereicht. **Persönliche Daten** von Verbrauchern werden von verschiedenen Unternehmen rechtswidrig verwendet und auf dem Schwarzmarkt verkauft (so konnte zum Beispiel der deutsche Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) im Jahr 2008 sechs Millionen Verbraucherdatensätze für 850 Euro ankaufen). Schadenersatzklagen wurden auch in diesem Fall nicht eingereicht.

- Auf europäischer Ebene werden mehr und mehr Verbraucherschutzvorschriften beschlossen, daher sollten auch Mindestregeln oder Grundregeln für Rechtsschutzmechanismen auf europäischer Ebene festgelegt werden. Ohne Rechtsschutzmechanismen kann auch das beste EU-Verbraucherschutzrecht nicht wirksam umgesetzt und durchgesetzt werden. Als die Entwicklung des EU-Rechts noch in den Kinderschuhen steckte, konnte das Problem der Rechtsschutzmechanismen noch der nationalen Gesetzgebung überlassen werden. Mittlerweile haben wir jedoch andere Voraussetzungen. **Die Entwicklung des materiellen Rechts sollte Hand in Hand mit der Entwicklung von Rechtsschutzinstrumenten für dessen wirksame Durchsetzung gehen.**
- Weiterhin zeigen die Beispiele der Verordnung für geringfügige Forderungen und die Richtlinien für Unterlassungsklagen bzw. Mediation,⁶ dass die EU sehr wohl Verfahrensvorschriften festlegen kann. Insbesondere die Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums⁷ harmonisiert die Maßnahmen und Rechtsbehelfe, die für die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums notwendig sind, sowohl in grenzüberschreitenden als auch in nationalen Fällen. Auch die laufende Arbeit der Kommission zur Alternativen Streitbeilegung (ADR)⁸ scheint nicht auf grenzüberschreitende Streitfälle beschränkt zu sein.
- Europäische Verbraucher, die durch denselben Händler geschädigt wurden, sollten in der Lage sein, ihre Forderungen wirksam und effizient zu koordinieren und in allen europäischen Mitgliedstaaten eine einzige Klage einzureichen. Die gegenwärtige Lage sieht so aus, dass einige europäische Verbraucher Schadenersatz erhalten können, andere in einem anderen Mitgliedstaat jedoch nicht – das führt zu einer ungleichen Behandlung. **Die Entwicklung kollektiver Rechtsschutzmechanismen verläuft innerhalb der EU unterschiedlich**, das führt dazu, dass Verbraucher, je nachdem wo sie ihren Wohnsitz haben, anders behandelt werden. Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass die Gesetzgeber in einigen Mitgliedstaaten Maßnahmen der EU zum kollektiven Rechtsschutz abwarten und daher keine nationalen Maßnahmen einführen. Aus diesem Grund sollten europäische Maßnahmen beschlossen werden, die Mindestanforderungen für gerichtliche kollektive Rechtsschutzverfahren festlegen. Die Mindestanforderungen werden sicherstellen, dass der kollektive Rechtsschutz in der EU auf denselben Voraussetzungen beruht. Zugleich haben die Mitgliedstaaten so die Möglichkeit,

⁶ Verordnung (EG) Nr. 861/2007 vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen, Richtlinie 98/27/EG vom 19.05.1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, Richtlinie 2008/52/EG vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen.

⁷ Richtlinie 2004/48/EG vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums.

⁸ Gesetzgebungsvorschlag für das 4. Quartal 2011, Arbeitsprogramm der Kommission für 2011.

die Mindestanforderungen auf die bestmögliche Weise in nationales Recht umzusetzen.

- Neben dem direkten Nutzen für Verbraucher, gesetzestreue Unternehmen und Gerichte, hätte die Einführung europäischer kollektiver Schadenersatzklagen einen **vorbeugenden Effekt** gegen Rechtsverletzungen, da die Existenz eines gerichtlichen Rechtsdurchsetzungsmechanismus für die Unternehmen einen Anreiz darstellt, sich an das Gesetz zu halten.

Von Verbrauchern gefordertes Grundrecht

Das Recht auf Entschädigung und das Recht auf Zugang zur Justiz (die auf EU-Ebene anerkannt werden⁹) sollten nicht nur theoretische Rechte sein. In der Praxis können viele Verbraucher diese Rechte nicht ausüben, weil die vorhandenen Mittel des Rechtsschutzes bei Massenschäden unzureichend sind. Das Recht auf kollektive Schritte sollte auf EU-Ebene anerkannt werden.

Außerdem wurde festgestellt, dass **eine überwältigende Mehrheit der Verbraucher** (im Schnitt 79 % in der EU, in Irland sogar 90 %) eher zu einer gerichtlichen Durchsetzung ihrer Rechte bereit wären, wenn sie sich an einer kollektiven Klage beteiligen könnten.¹⁰

Die von unseren Mitgliedorganisationen durchgeführten Umfragen¹¹ bestätigen ebenfalls, dass Verbraucher bei Massenschäden Gruppenklagen eindeutig bevorzugen. Auf die Frage nach der Wahrscheinlichkeit, sich mit anderen Verbrauchern, die von demselben Geschäftsgebaren betroffen sind, an einer Gruppenklage zu beteiligen, antworteten 96 % der Befragten, dass sie mit Sicherheit oder wahrscheinlich teilnehmen würden.

In einigen Mitgliedstaaten wurden Petitionen organisiert, um die starke Unterstützung der Einführung eines kollektiven Rechtsschutzes durch die Bürger deutlich zu machen. So hat unsere belgische Mitgliedorganisation Test-Achats im Jahr 2008 in zwei Monaten über 41 000 Unterschriften gesammelt.¹² Im Herbst 2009 haben zwei französische Verbraucherverbände – UFC Que Choisir und CLCV – einen Brief an Präsident Barroso übermittelt, in dem die Einführung eines effektiven europäischen kollektiven Rechtsschutzinstruments gefordert wird. Der Brief wurde von 33 000 Personen mitunterzeichnet.¹³

Erfahrungen aus Mitgliedstaaten mit effektiven kollektiven Rechtsschutzmechanismen zeigen, dass die Verbraucher diese auch nutzen. So hat beispielsweise unser spanisches Mitglied OCU bislang 35 Verfahren verschiedener Art durchgeführt, von denen 20 die Verfahrensteilnahme voraussetzten. Insgesamt betrug die Anzahl der Beteiligten an diesen Verfahren über 47 000.

⁹ Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention auf:
<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-5C9014916D7A/0/EnglishAnglais.pdf> - (deutsche Fassung)

¹⁰ In allen Mitgliedstaaten der EU (mit Ausnahme von Ungarn) hat die Mehrheit der Befragten angegeben, eher zu einer gerichtlichen Durchsetzung ihrer Rechte bereit zu sein, wenn sie sich dabei mit anderen Verbrauchern zusammenschließen könnte, die in derselben Sache klagen, Flash Eurobarometer 299 „Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection“ (Einstellungen zu grenzübergreifenden Verkäufen und Verbraucherschutz), März 2011.

¹¹ Zwischen 15. März und 15. April 2011 haben 12 BEUC-Mitgliedorganisationen Online-Umfragen zum kollektiven Rechtsschutz durchgeführt, auf die über 6.000 Rückmeldungen eingingen.

¹² Pressemitteilung von Test-Achats vom 1/07/2008

¹³ Brief von CLCV und UFC Que Choisir an Präsident Barroso vom 6/10/2009 mit 33.000 Unterschriften.

Eine EU-Gesetzesinitiative zum kollektiven Rechtsschutz ist notwendig, um die Mindestanforderungen und Schutzmaßnahmen eines kollektiven Rechtsschutzmechanismus festzulegen und zu gewährleisten, dass dieser Mechanismus in allen Mitgliedstaaten bei nationalen und grenzüberschreitenden Fällen angewendet werden kann. BEUC weist darauf hin, dass seine Forderung nach einer EU-Initiative zum kollektiven Rechtsschutz von den Ergebnissen der von DG SANCO in Auftrag gegebenen Studie untermauert wird. Nach dieser Studie „werden Verbraucher in Mitgliedstaaten, die keine kollektiven Rechtsschutzmechanismen haben, wahrscheinlich aufgrund dieses Mangels Nachteile erleiden“. ¹⁴

Es muss betont werden, dass der Bericht des Ausschusses Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) des Europäischen Parlaments „Ein Binnenmarkt für die europäischen Bürger“ ¹⁵ die Kommission auffordert, die Notwendigkeit von Mindeststandards in Zusammenhang mit dem Recht zu prüfen, wegen Verstößen gegen das EU-Recht ganz allgemein, und nicht nur wegen Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht, Schadenersatz geltend zu machen. Ein EU-Mechanismus für den kollektiven Rechtsschutz gehört auch zu den grundlegenden Empfehlungen im wegweisenden Bericht von Mario Monti über den Binnenmarkt. ¹⁶

BEUC bekräftigt nochmals seine Position: **Die bestehenden individuellen Rechtsschutzmechanismen sind für Verbraucherforderungen aus Massenschäden ungeeignet.** Diese Position steht im Einklang mit der Beurteilung des letzten Konsultationspapiers durch die Europäische Kommission selbst, in der die fehlende Effizienz des derzeitigen Rechtsrahmens festgestellt wird. ¹⁷

Verhältnis zur Rechtsdurchsetzung durch öffentliche Stellen

In Bezug auf die Stärkung der öffentlichen Rechtsdurchsetzung anstelle einer Einführung eines kollektiven Rechtsschutzmechanismus muss darauf hingewiesen werden, dass die öffentliche Rechtsdurchsetzung im Wege von Unterlassungsanordnungen und Geldstrafen den Verbrauchern keinen Ersatz für die ihnen entstandenen Schäden bietet. ¹⁸ Selbst wenn die Behörden über ausreichende Befugnisse verfügen würden, haben sie doch nur begrenzte Ressourcen und sehen es auch nicht unbedingt als ihre primäre Aufgabe an, Schadenersatzleistungen für einzelne Verbraucher anzuordnen.

Und – was noch wichtiger ist – die Rechtsdurchsetzung durch öffentliche Stellen verfolgt ein anderes Ziel als der privatrechtliche Rechtsschutz. Das sind sich ergänzende, jedoch voneinander unabhängige Prozesse, daher **sollten privatrechtliche kollektive Schadenersatzklagen niemals subsidiär zu der Rechtsdurchsetzung durch hoheitliche Stellen erfolgen.**

¹⁴ Evaluierung der Wirksamkeit und Effizienz kollektiver Rechtsschutzmechanismen in der Europäischen Union (*Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union*), Studie von Civic Consulting, Teil I, Seite 16.

¹⁵ IMCO-Bericht (2010/2278(INI)) vom 24.03.2011

¹⁶ Eine neue Strategie für den Binnenmarkt, Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso, 9. Mai 2010.

¹⁷ Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher, KOM(2008) 794 endg.

¹⁸ Hier sein stellvertretend nur ein Beispiel genannt: Alle drei griechischen Mobilnetzbetreiber haben gleichzeitig den Mindestabrechnungstakt von 30 Sekunden auf 45 Sekunden erhöht. Unser griechisches Mitglied KEPKA hat die griechische Aufsichtsbehörde für Post und Telekommunikation darauf hingewiesen. Nach einer entsprechenden Untersuchung wurden für die Unternehmen Geldstrafen verhängt, weil sie die Verbraucher nicht ordnungsgemäß über die Gebührenerhöhung unterrichtet haben. Entschädigt wurden die Verbraucher jedoch nicht.

Die öffentlichen Behörden der Länder sanktionieren Händler zwar mit Geldstrafen, bei der Inanspruchnahme eines Rechtsschutzes für die individuell entstandenen Schäden bleiben die Verbraucher jedoch auf sich gestellt. Eine Studie aus den **Niederlanden** hat ergeben, dass jährlich Verluste von rund einer Milliarde Euro aufgrund unlauterer Handelspraktiken entstehen.¹⁹ Auch aufgrund der Defizite und Beschränkungen des niederländischen Systems im Bereich kollektiver Rechtsschutz erhalten Verbraucher in der Praxis nur sehr selten eine Entschädigung.

Es muss berücksichtigt werden, dass es in einigen Ländern (wie in Deutschland) traditionell vorwiegend eine private Rechtsdurchsetzung gibt (z.B. von den Verbraucherverbänden wie dem VZBV), eine öffentliche Rechtsdurchsetzung des Verbraucherschutzes findet kaum statt. Auch hier können sich die Verbraucher in Sachen Rechtsdurchsetzung nicht auf die öffentliche Durchsetzung verlassen. Aus diesem Grund sollten private Vertretungsorganisationen immer die Möglichkeit zu Schadenersatzklagen haben, ungeachtet, ob auch die öffentlichen Behörden Schadenersatz für die Verbraucher einklagen können oder nicht.

Unterlassungsklagen

Der BEUC möchte auf die Zahl der Unterlassungsklagen aufmerksam machen, die von Verbraucherschutzorganisationen eingereicht wurden. Die Verbraucherschutzorganisationen setzen betrügerischen Praktiken mit Unterlassungsklagen vor Gericht ein Ende. In Ländern, in denen es keinen kollektiven Rechtsschutz gibt bzw. bei grenzüberschreitenden Fällen, müssen jedoch die Verbraucher einzeln für sich selbst Schadenersatz einklagen. In den meisten Fällen werden sie darauf verzichten und leer ausgehen, auch hier zeigt sich wieder die **Notwendigkeit einer kollektiven Schadenersatzklage**. Dieses Problem kann durch Ausweitung des Anwendungsbereichs der bestehenden EU-Vorschriften für kollektive Unterlassungsklagen auf weitere Bereiche nicht gelöst werden.

Im Jahr 2000 hat unsere **deutsche Mitgliedorganisation VZBV** eine Unterlassungsklage gegen eine Reihe von Reiseveranstaltern wegen unfairer Vertragsbedingungen eingereicht. Insbesondere hatten die Reiseveranstalter von ihren Kunden, die eine Reise gebucht hatten, einen Preisaufschlag wegen der gestiegenen Treibstoffkosten verlangt. Derartige Vertragsbedingungen geben dem Reiseveranstalter die Möglichkeit, einseitig Zusatzkosten zu berechnen, eine Praxis, die das Gericht als unfair betrachtet hat. Obwohl die Unterlassungsklage erfolgreich war, wurden die Kunden nicht automatisch entschädigt, sie mussten zur Durchsetzung ihrer Rechte individuelle gerichtliche Schritte einleiten.

¹⁹<http://www.consumerauthority.nl/news/2008/consumer-authority-over-half-billion-euros-lost-result-unfair-commercial-practices>

Im Mai 2009 haben drei Verbraucherschutzorganisationen aus verschiedenen Mitgliedstaaten (**Test-Achats – Belgien, DECO - Portugal und UFC Que Choisir-Frankreich**) gegen mehrere große Fluggesellschaften koordinierte Unterlassungsklagen wegen Verstoß gegen die Gesetze über unfaire Vertragsbedingungen eingereicht. Sollten die Gerichte die Vertragsbedingungen für unfair erklären, sollten die Verbraucher einen kollektiven Rechtsschutz in Anspruch nehmen können, um für die ihnen aus diesen unfairen Vertragsbedingungen entstandenen Nachteile entschädigt zu werden. Bislang wurden erst in Belgien Urteile in dieser Sache gefällt.²⁰

Der **VKI, unser Mitglied aus Österreich**, hat Unterlassungsklagen mit dem Ziel eingereicht, über die Fairness von Vertragsbedingungen oder Geschäftspraktiken zu entscheiden. Hat die Unterlassungsklage Erfolg, wird der VKI Anspruchsberechtigten anbieten, eine Gruppenklage auf Schadenersatz einzureichen. Als Beispiel für derartige Verfahren sei der „Zinsenstreit“ erwähnt, hier wurden von Kreditnehmern überhöhte Zinsen verlangt.

Rechtsverbindlichkeit

Die Einführung eines unverbindlichen Instruments wird die Probleme in Zusammenhang mit den Unterschieden zwischen den nationalen Systemen nicht lösen, da seine Wirksamkeit von der freiwilligen Einhaltung durch die Mitgliedstaaten abhängig ist. Auch die Unsicherheiten in Bezug auf den kollektiven Rechtsschutz in grenzüberschreitenden Fällen werden nicht ausreichend berücksichtigt, denn die qualifizierten Stellen können sich nicht darauf verlassen, dass das Verfahren in verschiedenen Mitgliedstaaten auf den gleichen Merkmalen beruht.

Anwendungsbereich eines EU-weiten Ansatzes

F 33 Sollte die Arbeit der Kommission in Bezug auf kollektive Schadenersatzklagen 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?

Kollektive Schadenersatzklagen müssen alle Sektoren abdecken, in denen Massenschäden aufgrund von Verstößen gegen EU-Recht eintreten können und nicht ausschließlich auf die Bereiche des Verbraucherschutz- oder Wettbewerbsrechts beschränkt sein. Zum Beispiel sollten auch Fälle von Verlust persönlicher Daten oder Verstöße gegen Datenschutzbestimmungen, jegliche Schäden von Nutzern von Finanzdienstleistungen, Umweltschäden, Verletzung von Arbeitnehmerrechten oder Fälle von Diskriminierung kollektiv eingeklagt werden können.

²⁰ In seinen Entscheidungen vom 10. März 2010 und vom 29. September 2010 hat das Handelsgericht Namur angeordnet, dass Brussels Airlines, Ryanair und EasyJet einen wesentlichen Teil der Bestimmungen aus ihren AGB streichen.

II. Allgemeine Grundsätze

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 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 zur Justiz zu gewährleisten?

BEUC begrüßt die Festlegung gemeinsamer horizontaler Grundsätze, die für alle Initiativen des kollektiven Rechtsschutzes anwendbar sein sollten. Bereits 2008 hat die Europäische Kommission die interessierten Gruppen zur Festlegung von Benchmarks für den kollektiven Rechtsschutz konsultiert. Die meisten Grundsätze, die die Kommission in der aktuellen Konsultation ermittelt hat, entsprechen denen, die bereits vor drei Jahren galten – ungeachtet einer Vielzahl von durchgeführten Studien und öffentlichen Konsultationen.

Die EU muss die wesentlichen Merkmale eines EU-spezifischen Rechtsinstruments für den kollektiven Rechtsschutz festlegen, die im Einklang mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen der EU-Mitgliedstaaten stehen. Außerdem sollten diese Merkmale gegen die Möglichkeit des Klagemissbrauchs absichern, die in Drittländern aufgetreten sind. Allerdings haben diese Rechtssysteme, die gänzlich verschieden von denen in der EU sind.

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ihre kollektiven Rechtsschutzsysteme im Einklang mit den EU-weit festgelegten Merkmalen stehen. Allerdings sollte es den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben, über die Art und Weise zu entscheiden, wie diese Anforderungen in nationales Recht umgesetzt werden. Der Einfluss auf die nationalen Verfahrensregeln bleibt daher beschränkt.

BEUC hat konkrete Vorschläge entwickelt, die der Europäischen Kommission bereits vorgelegt wurden.²¹ Insbesondere sollten diese Grundsätze folgende Voraussetzungen erfüllen:

1. einen breiten Anwendungsbereich haben;
2. Entschädigung als Zielsetzung haben;
3. Teilnahme der Verbraucherverbände ermöglichen;
4. auf nationale und grenzüberschreitende Fälle anwendbar sein;
5. dem Gericht den Ermessensspielraum über die Zulässigkeit der Klage überlassen;
6. identifizierte, identifizierbare oder nicht identifizierbare Verbraucher abdecken;
7. begleitende Maßnahmen im Hinblick auf verbraucherorientierte Informationen;
8. Kontrolle von Abfindungen ohne richterliche Entscheidung;
9. die Entschädigung muss gerecht verteilt werden;
10. wirksame Finanzierungsmechanismen vorsehen.

²¹ Positionspapier des BEUC X/016/2009 „Group Action: The Missing Tool“ und „BEUC - Europäische Gruppenklage - Zehn goldene Regeln“, beide abrufbar unter www.beuc.eu

Wir halten alle diese Grundsätze für die Einrichtung eines effizienten Systems für den kollektiven Rechtsschutz für unverzichtbar. Es ist daher schwierig zu entscheiden, welche Grundsätze besonders wichtig sind. Ganz im Gegenteil, diese Beurteilung muss die Erfahrungen aus den EU-Mitgliedstaaten berücksichtigen, die bereits ein solches System eingeführt haben. Nach unserer Kenntnis beruhen die wirksamsten Systeme auf diesen Grundsätzen, wie nachstehend erläutert wird.

Außerdem sollten die europäischen Maßnahmen besondere Regeln für Schadenersatzklagen wegen Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht vorsehen, insbesondere im Hinblick auf den bindenden Charakter der Verwaltungsurteile der Wettbewerbsbehörden, die Berechnung des Schadenersatzes, Zugang zu den Beweismitteln usw.²²

Die Festlegung gemeinsamer Grundsätze **sollte den Beschluss spezifischer Gesetzgebungsinitiativen nicht weiter verzögern**, sei es im Wettbewerbsrecht oder im Verbraucherschutz. Momentan prüfen die EU-Mitgliedstaaten die Annahme von Vorschriften für den kollektiven Rechtsschutz, daher ist der Bedarf an gemeinsamen Grundsätzen, die EU-weit anwendbar sind, dringender denn je. Nur durch Festlegung einer Reihe von Grundsätzen in einem Gemeinschaftsinstrument kann der Grundsatz der Gleichbehandlung von Opfern eines rechtswidrigen Verhaltens wirksam werden, ungeachtet ob Schadenersatz geltend gemacht wird und welches nationale Recht anwendbar ist.

Erfahrungen der Mitgliedstaaten

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 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?

BEUC hat immer wieder die Notwendigkeit einer EU-weit geführten Debatte über den kollektiven Rechtsschutz betont, die die Entwicklung eines EU-Systems auf der Grundlage der europäischen Rechtstradition und der Erfahrungen aus den EU-Mitgliedstaaten zum Gegenstand haben sollte. Anstatt auf die Probleme des US-Systems der Sammelklagen zu verweisen (ungeachtet der verschiedenen Rechtssysteme und Besonderheiten des Verfahrens), ist es für die Entscheidungsträger der Union höchste Zeit, von den Erfolgen und Fehlschlägen der Mitgliedstaaten zu lernen.

Unter den EU-Mitgliedstaaten, die bereits ein entsprechendes System haben, ist **Portugal** das Land, das ein umfassendes System für gerichtliche Gruppenklagen aufweist, das alle wichtigen Merkmale umfasst, auf die wir vorstehend verwiesen haben. Dieser Mechanismus ist effizient, weil er weniger formale Voraussetzungen, ein breites Spektrum an Klagegründen und verringerten Kosten für die klagenden Verbraucherschutzorganisationen aufweist. Im Klageverfahren kann zwar Schadenersatz, jedoch keine über den eigentlichen Schaden hinausgehende Geldstrafe (*punitive damages*) angeordnet werden. Die portugiesischen Verbraucher profitieren von dieser Gesetzgebung seit 14 Jahren, in all dieser Zeit gab es keinen

²² Vgl. hierzu die Stellungnahme des BEUC zum Weißbuch der Kommission zu Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts (X/047/2008), abrufbar unter www.beuc.eu

Missbrauch oder betrügerischen Gebrauch des Verfahrens. Diese Feststellung wird durch die von der Europäischen Kommission erstellte Analyse gestützt²³.

Gleichermaßen wichtig ist, aus den Mängeln weniger effizienter nationaler Systeme zu lernen. So hat sich zum Beispiel in **Frankreich** gezeigt, dass die Vorschrift, dass jedes einzelne Opfer das Mandat für die Einreichung einer Verbandsklage („action en representation conjointe“) erteilen muss, kompliziert und zeitraubend ist. Ähnliches gilt für die kollektiven Rechtsschutzmechanismen in **England und Wales: Verfahrenshindernisse und die Verpflichtung zum „Opt-in“** behindern für viele Bürger einen ausreichenden und effektiven Zugang zur Justiz – insbesondere gilt dies für Verbraucher, kleine Unternehmen oder Arbeitnehmer, die Sammelklagen oder Klagen mit mehreren Beteiligten einreichen möchten. Außerdem gibt es deutliche Belege, dass begründete Schadenersatzklagen, die eingereicht werden könnten, derzeit nicht geführt werden.²⁴

Zu guter Letzt haben sich die Grenzen außergerichtlicher Vergleiche in den **Niederlanden** gezeigt. Der durch das Gesetz über die kollektive Abwicklung von Massenschäden eingeführte Mechanismus wurde seit der Verabschiedung des Gesetzes erst fünf Mal eingesetzt. Was fehlt, ist die Möglichkeit einer gerichtlichen Schadenersatzklage. Daher sind die Verbraucher und ihre Vertreter völlig von der Bereitschaft der gegnerischen Partei zur Schadenabwicklung abhängig, allerdings bietet das Gesetz hierfür keine ausreichenden Anreize.

Um diese Schwierigkeiten und Probleme zu beseitigen, ist die Entwicklung eines Systems mit den genannten Merkmalen von entscheidender Bedeutung. Zum Beispiel ist es notwendig, dass ein **Vertretungsorgan, wie etwa eine Verbraucherschutzorganisation, im Namen aller identifizierten, identifizierbaren und nicht identifizierbaren Opfer (Opt-Out-Verfahren) eine Sammelklage einreichen kann, ohne dass hierfür das offizielle Mandat jedes einzelnen Opfers erforderlich ist.** Damit wäre der repräsentative Charakter der Klage deutlicher, und die größtmögliche Anzahl der Opfer hätte die Möglichkeit, Schadenersatz geltend zu machen. Alle Bedenken, ob solch ein Verfahren im Einklang mit dem persönlichen Recht auf Zugang zur Justiz steht, sind rein theoretisch, da das Opt-Out lediglich das Einreichen der Klage und nicht den Erhalt von Schadenersatz betrifft, dafür müssten die Opfer in den meisten Fällen per Opt-in einwilligen.

Eine Opt-in-Klage wäre verwaltungstechnisch auch äußerst kostspielig, da die Verbraucherschutzorganisationen für jeden einzelnen beteiligten Kläger Akten führen und verwalten müssten.²⁵ Dieser Verwaltungsaufwand hindert Verbraucherschutzorganisationen daran, selbst sehr begründete Verfahren zu führen.

In ähnlicher Weise könnte auch die Beschränkungen des niederländischen Systems beseitigt werden, wenn beim Scheitern eines außergerichtlichen Vergleichs die Möglichkeit bestünde, den Fall vor Gericht einzuklagen. Weitere Einzelheiten zum Verhältnis zwischen gerichtlichen und außergerichtlichen Mechanismen sind nachstehend in Teil III.2 ausgeführt.

²³ Evaluierung der Wirksamkeit und Effizienz kollektiver Rechtsschutzmechanismen in der Europäischen Union (*Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union*), Studie von Civic Consulting.

²⁴ Papier des Civil Justice Council:
http://www.civiljusticecouncil.gov.uk/files/Improving_Access_to_Justice_through_Collective_Action_s.pdf

²⁵ So musste zum Beispiel in der Rechtssache FORUM-AFinsa unsere spanische Mitgliedorganisation OCU neun Vollzeitverwaltungskräfte einstellen, um die erforderlichen Informationen zusammenzutragen, zu dokumentieren, die Unterlagen aufzubewahren und die betroffenen Verbraucher nachfolgend zu betreuen.

III. Die Notwendigkeit einer wirkungsvollen und effizienten Rechtsdurchsetzung

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?

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?

Die wirksame und effiziente kollektive Rechtsdurchsetzung sollte auf den oben in Teil II beschriebenen Grundsätzen beruhen. Im Rahmen der Umsetzung dieser Grundsätze in nationales Recht muss ein Gleichgewicht zwischen den Rechten der beiden Parteien hergestellt werden und gleichzeitig darf das System nicht zu komplex gemacht und mit verfahrenstechnischen Anforderungen überfrachtet werden.

1. Information der Verbraucher und Zusammenarbeit der Vertretungsorgane

Die Wirksamkeit des Verfahrens hängt in hohem Maße von den Informationen für die Geschädigten über Kollektivklagen ab. Für eine effektive Opt-out- oder Opt-in-Möglichkeit bezüglich des Verfahrens müssen die Verbraucher Bescheid wissen, dass sie Opfer desselben unerlaubten Verhaltens geworden sind und eine Kollektivklage erhoben wurde oder werden soll. Andererseits sollten solche Informationen nicht auf unlautere „Werbung“ für Klagen hinauslaufen.

In diesem Hinblick und um möglichen Missbrauch zu vermeiden, **sollte der Richter beurteilen, ob alles Zumutbare unternommen wurde, um potenzielle Opfer eines Falles zu benachrichtigen.** Das Verfahren könnte normalerweise bereits die direkte Benachrichtigung betroffener Personen, die den Parteien bekannt sind (und es würde dem Gericht obliegen, die Angemessenheit der von den Parteien gewählten Mittel zu bestätigen), sowie eine öffentliche Benachrichtigung, z. B. im Rahmen von Berichterstattung oder Anzeigen in Zeitungen, der potenziellen Opfer, die den Parteien nicht bekannt sind, vorsehen.

Beispielsweise im **Shell**-Prozess (Niederlande) waren die meisten Geschädigten den Parteien nicht bekannt, da sie Inhaberaktien bzw. über Treuhandkonten Aktien hielten. Darüber hinaus war die Mehrzahl der bekannten Aktionäre nicht in den Niederlanden ansässig. Insgesamt wurden mehr als 110 000 Benachrichtigungen in 22 Sprachen an Geschädigte in 105 verschiedenen Ländern ausgesendet. Darüber hinaus wurde eine Anzeige weltweit in 44 verschiedenen Zeitungen veröffentlicht. Das Gericht hat geprüft, ob dieses Benachrichtigungsverfahren im Einklang mit allen geltenden nationalen und internationalen Regeln durchgeführt wurde, und entschied, dass dem so ist.²⁶ Andernfalls könnten die Opfer auch über das Internet informiert werden. Beispielsweise haben sich auf der Website unserer Mitgliedsorganisation Altroconsumo (Italien) schon mehr als 10 000 Verbraucher einer Gruppenklage gegen einen Radio- und TV-Sender angeschlossen.²⁷

Darüber hinaus könnte zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Stellen mit Zuständigkeit für Klagen, insbesondere in grenzüberschreitenden Fällen, ein EU-weites Register eingebrachter Klagen und laufender Verfahren eingerichtet werden. Dieses Register könnte dann von den qualifizierten Stellen, die eine konkrete Klage einbringen wollen, konsultiert werden, um zu sehen, ob in einem anderen Mitgliedstaat eine ähnliche Klage eingebracht wird. Die aktualisierte Liste der für die Einbringung von Klagen qualifizierten Stellen könnte auch dazu beitragen, ihre Zusammenarbeit untereinander zu verbessern.

Den Vertretungsorganen sollte bei Kollektivklagen natürlich eine grenzüberschreitende Klagebefugnis gewährt werden. Dies bedeutet, dass ein Vertretungsorgan die Möglichkeit haben sollte, sowohl in seinem Mitgliedstaat Geschädigte anderer Mitgliedstaaten als auch Geschädigte in Verfahren in einem anderen Mitgliedstaat zu vertreten.

2. Kollektive alternative Streitbeilegungsverfahren

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?

²⁶ De Brauw Blackstone Westbroek N.V., International Class Action Settlements in the Netherlands after the Morrison and Ahold Decisions, Abs. 22.

²⁷ <http://www.altroconsumo.it/radio-tv/class-action-contro-la-rai-violazione-del-contratto-di-servizio-pubblico-s294873.htm>

Ein entscheidender Grundsatz ist, dass die Streitparteien die Möglichkeit haben sollten, vor oder gleichzeitig mit der formalen Einreichung der Klage auf alternative Wege der Streitbeilegung zurückzugreifen. **Der einzig wirklich wirksame Anreiz für Unternehmen ernsthaft und in gutem Glauben auf alternative Streitbeilegungsverfahren zurückzugreifen, ist jedoch die ultimative Androhung einer Gruppenklage.** In Fällen von Massenschäden ist die alternative Streitbeilegung alleine keine Lösung. Die alternative Streitbeilegung soll einzelnen Verbrauchern eine schnelle, kostengünstige und einfache Alternative bieten, um ihre Streitigkeiten beizulegen. Die Verfahren sind und können weniger formal sein, weil die auf dem Spiel stehenden Interessen, im Gegensatz zu Kollektivklagen, relativ gering sind.

Grenzen der alternativen Streitbeilegung in Bezug auf kollektive Ansprüche

Wir appellieren an die Kommission, den Besonderheiten kollektiver Ansprüche – möglicherweise sehr große Zahl von Verbrauchern, komplizierte Überprüfung der Sachlage und Ermittlung des Gesamtschadens, hoher Gesamtstreitwert usw. – Rechnung zu tragen.

Von den meisten Einrichtungen für die alternative Streitbeilegung kann nicht erwartet werden, dass sie über die Kapazitäten verfügen, um Verfahren für Massenforderungen anzubieten. Dies zeigt sich auch daran, dass nur wenige solche Systeme dies tun.²⁸ Aber auch dort, wo es kollektive alternative Streitbeilegungsverfahren gibt, unterliegen sie großen Einschränkungen – das Verfahren kann nur von Unternehmen, die im selben Land²⁹ ansässig sind, und nur bis zu einer bestimmten Streitwerthöhe in Anspruch genommen werden; es gibt keine Möglichkeit, einstweilige/vorläufige Maßnahmen (z. B. Einfrieren der Vermögenswerte des Unternehmens³⁰) anzuordnen.

Alternative Streitbeilegung kann daher im Falle von Kollektivansprüchen Teil des „Verbraucher-Instrumentariums“ sein, keinesfalls jedoch die einzig zur Verfügung stehende Methode. Aus denselben Gründen sollte die Durchführung alternativer Streitbeilegungsverfahren vor der Einleitung eines Gerichtsverfahrens nicht vorgeschrieben sein.

Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass selbst die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie zu dem Schluss kommt, dass gerichtliche kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren in allen Mitgliedstaaten – selbst in jenen, in denen Einzelklagen und alternative Streitbeilegungsverfahren leicht zugänglich sind – einen Mehrwert aufweisen und den Zugang der Verbraucher zum Recht erleichtern.³¹ Dies zeigt sich auch darin, dass alle nordischen Länder trotz sehr erfolgreicher alternativer Streitbeilegungssysteme für Verbraucherbeschwerden gerichtliche kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren eingeführt haben.

²⁸ Das spanische Schiedssystem sowie schwedische und finnische Verbraucherbeschwerdestellen.

²⁹ Seit 2008 gibt es in Spanien kollektive Schiedsverfahren (Real Decreto 231/2008). Das Hauptproblem besteht darin, dass die zuständige Behörde ihren Sitz in Madrid hat. Für kleine oder mittlere Verbraucherverbände, die nicht in oder in der Nähe von Madrid angesiedelt sind, ist der Zugang zu dieser Einrichtung für die alternative Streitbeilegung mit hohen Kosten verbunden (z. B. Transport, vorübergehende Einstellung von Anwälten/Prozessbevollmächtigten usw.). Außerdem ist ein Schiedsverfahren nur dann möglich, wenn der Rechtsstreit spanische Gewerbetreibende betrifft. Es kann nicht in Anspruch genommen werden, wenn der Gewerbetreibende oder das Unternehmen in einem anderen EU-Land registriert ist.

³⁰ Unserem portugiesischen Mitglied DECO ist es passiert, dass der Beklagte die Verhandlungszeit dazu genutzt hat, zu „verschwinden“. Obwohl DECO das Verfahren gewonnen hat, waren, als DECO das Gericht angerufen hat, keine Vermögenswerte mehr für die Verbraucher übrig.

³¹ Study on the Evaluation of the effectiveness and efficiency of CR mechanisms in the European Union, S.99.

Wenn die einvernehmliche kollektive Streitbeilegung als ein erster Schritt vor der Einbringung einer kollektiven Klage bei Gericht (wogegen wir grundsätzlich eintreten) verbindlich eingeführt werden würde, muss sichergestellt werden, dass dies auch wirksam ist und keine taktischen Manöver erlaubt, um die Aufnahme von Beweisen, die im Laufe der Zeit verloren gehen könnten, zu erschweren, potenzielle Kläger von einer Klage abzuhalten oder gerichtliche Maßnahmen zu verunmöglichen, wenn Verjährungsfristen ablaufen. Es wäre daher sehr wichtig, gewisse Garantien einzubauen, wie z.B.:

- wenn innerhalb eines bestimmten Zeitraums keine Schlichtung zustande kommt, können die Parteien ein gerichtliches Verfahren einleiten;
- vor oder während der Verhandlungen können die Parteien vor Gericht gehen, um die Verhängung einstweiliger Maßnahmen zu beantragen;
- Verjährungsfristen laufen bei Inanspruchnahme der alternativen Streitbeilegung nicht weiter.

Außerdem muss jede im Rahmen alternativer Streitbeilegungsverfahren erzielte außergerichtliche kollektive Regelung **vom Gericht gebilligt werden**, um sicherzustellen, dass sie fair ist.

Hinsichtlich der Verbindlichkeit des Ergebnisses einer einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung sollte die in einem alternativen Streitbeilegungsverfahren ergangene Entscheidung aufgrund der Vielfalt der in der Klage zum Ausdruck gebrachten individuellen Interessen, wie oben erwähnt, vor der Durchsetzung immer erst vom Gericht gebilligt werden. Dies würde auch die Frage klären, ob die Entscheidung für den Gewerbetreibenden oder alle beteiligten Parteien verbindlich sein sollte, da die Übereinkunft durch das Gericht für vollstreckbar erklärt werden würde.

3. Wirksame Maßnahmen gegen Klagemissbrauch

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? 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?

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 kollektiven Rechtsschutz einfließen?

BEUC bedauert, dass die Angst vor einem Missbrauch kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren von den Unternehmen übertrieben dargestellt wurde. Die Erfahrungen aus den EU-Mitgliedstaaten, in denen solche Rechtsschutzmechanismen bereits bestehen, zeigen, dass es **weder Missbrauch** noch Liquidierung von Unternehmen gegeben hat.³² Unser portugiesisches Mitglied DECO beispielsweise hat seit dem Erlass des Gesetzes mehrere Gruppenklagen eingebracht, die alle vom Richter für zulässig erachtet wurden.

Wie auch die Kommission in ihrem Konsultationspapier³³ ausführt, bietet die US-amerikanische „class action“ den Parteien einen starken wirtschaftlichen Anreiz, um selbst vor Gericht zu ziehen. Nach Einschätzung der Kommission sind hierfür gleich mehrere Faktoren verantwortlich, unter anderem die Möglichkeit, über den eigentlichen Schaden hinaus Geldstrafen zu verhängen („punitive damages“), die Zahlung von Erfolgshonoraren für die Rechtsanwälte und die Art der amerikanischen Beweiserhebung.

Es ist darauf hinzuweisen, dass diese für das amerikanische Rechtssystem typischen Merkmale entweder keine Entsprechung in Europa haben oder in einem künftigen europäischen Mechanismus im Rahmen der Einführung geeigneter Garantien angegangen werden können.

Insgesamt sind wir der Meinung, dass die Rechtstraditionen in der EU in Kombination mit geeigneten Garantien Missbrauch verhindern und den Schutz der legitimen Interessen beider Parteien ermöglichen würden.

3.1 Die Rolle des Gerichts

Das Gericht hat bei der Entscheidung über die Zulässigkeit der Klage, die Repräsentativität des Klägers, die Angemessenheit des Opt-in- oder Opt-out-Verfahrens und der Kontrolle der Art und Weise, wie die Verbraucher während des gesamten Verfahrens informiert werden, eine entscheidende Rolle zu spielen, um so die Wirksamkeit des Verfahrens zu gewährleisten. Der Richter sollte auch bestimmen, wie die Entschädigung zu organisieren ist, und prüfen, ob die Finanzierungsvereinbarungen fair sind.

Hinsichtlich der Zulässigkeit des Verfahrens müssen eindeutige Kriterien festgelegt werden, um zu entscheiden, ob eine Klage zulässig ist oder nicht. Das Gericht könnte erwägen, ob:

- das kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren eine geeignete Entschädigungsmöglichkeit ist (z. B. in puncto Kosten wirksamer als Einzelklagen);
- es auf genügend „ähnlichen“ Fakten beruht und
- es mindestens zwei Geschädigte gibt.

Bei der Anwendung dieser Kriterien **muss natürlich der Richter das letzte Wort haben**, um unberechtigte oder querulatorische Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, oder allgemeiner darüber zu befinden, ob eine Klage zulässig und angemessen ist. Gerichtliche Kontrollmechanismen und Verhältnismäßigkeitsanforderungen würden die Beklagten vor dem Missbrauch des Systems schützen. In der Tat würde eine umfassende Verfahrenskontrolle des Gerichts einen Interessenausgleich zwischen Kläger und Beklagtem ermöglichen.

³² Study on the Evaluation of the effectiveness and efficiency of CR mechanisms in the European Union, S. 78.

³³ Öffentliche Konsultation: Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz, SEK(2011) 173 endg.

3.2 Anpassung des Grundsatzes „Wer verliert, zahlt“ an die Eigentümlichkeiten kollektiver Forderungen

Der Grundsatz „Wer verliert, zahlt“ wurde als eine der wichtigsten Absicherungen gegen Missbrauch betrachtet. Dies kann jedoch auch abschreckend für die Anstrengung von Kollektivklagen wirken. In Anbetracht des öffentlichen Interesses an Kollektivklagen, die in der Regel von Verbraucherorganisationen eingeleitet werden, könnte eine Anpassung dieses Prinzips durchaus gerechtfertigt sein. So gibt es beispielsweise in **Portugal** ein sehr wirksames und interessantes System, in dem der Grundsatz „Wer verliert, zahlt“ für Verbraucherorganisationen nicht gilt.

Gemäß einer Verbraucherrechtsbestimmung sind Verbraucher, die eine „Popularklage“ einbringen, von Vorkosten für die Klageeinreichung befreit. Wenn sie den Fall gewinnen, müssen sie keine Gerichtskosten tragen. Wenn sie verlieren, zahlen sie nach Ermessen des Richters nur 10 % bis 50 % dieser Gebühren (der klagende Verband würde nur dann mehr zahlen, wenn die Forderung als missbräuchlich angesehen wird). Die beklagte Partei hingegen muss unabhängig vom Prozessausgang die Gerichtskosten tragen. Dieses System ist hervorragend geeignet, um umfassenden Zugang zu den Gerichten für kollektive Forderungen zu gewährleisten.

3.3 Klagebefugnis der Vertretungsorgane

Unbeschadet der Klagebefugnis anderer Organe können **Verbraucherorganisationen als ein „Sicherheitsnetz“** im System betrachtet werden. Die Erfahrung der Verbraucherorganisationen mit Durchsetzungsverfahren, ihre begrenzten Ressourcen und ihr Ruf in der Öffentlichkeit bieten die entsprechende Sicherheit, dass nur begründete Forderungen verfolgt werden. Die Erfahrung zeigt, dass die Verbraucherorganisationen eingehende Überlegungen anstellen, bevor sie Mittel für solche Rechtsstreitigkeiten bereitstellen. Auch der hohe Anteil an Klagen, die die Verbraucherorganisationen gewinnen, wenn sie Händler vor Gericht bringen, ist ein Beleg dafür.³⁴

Hinsichtlich der **Benennung von Vertretungsorganen**, die mit einer Klagebefugnis für die Durchführung von kollektiven Klagen ausgestattet werden, sind wir der Meinung, dass diese Einrichtungen für einen konkreten Fall (auf *Ad-hoc*-Basis) von den Gerichten ermächtigt werden könnten oder es Verzeichnisse der nach von den Mitgliedstaaten festgelegten Kriterien im Vorhinein offiziell benannten Einrichtungen geben könnte. Es ist jedoch wichtig, dass in jedem Mitgliedstaat beide Optionen (Ad-hoc-Ermächtigung – offen für alle – und im Vorhinein benannte Einrichtungen) zur Verfügung stehen.

³⁴ So waren beispielsweise 95 % der vom österreichischen Verbraucherverband angestregten Unterlassungsklagen erfolgreich.

VI. Finanzierung

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?

F 26 Ist eine Finanzierung aus nicht staatlicher 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?

F 27 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?

F 28 Gibt es weitere Punkte bei der Frage nach der Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren, die beachtet werden müssen, um einen effektiven Zugang zum Recht zu gewährleisten?

Im Rahmen von Kollektivklagen sind verschiedene Arten von Kosten zu tragen. Einige davon sind unmittelbar mit den Kollektivklagen verbunden, wie z. B. die Vorlaufkosten für die Identifizierung der Geschädigten und das Sammeln der Forderungen (Informationsverbreitung, Erfassung und Prüfung der Forderungen, Koordinierung), andere wieder gelten für alle gerichtlichen Rechtsdurchsetzungsverfahren (Sammeln von Beweisen, Anfertigung von Kopien, Zertifizierung, Anwalts-, Gerichts- und Gutachterkosten) können jedoch aufgrund der Besonderheiten von Kollektivklagen (hohe Zahl von Geschädigten, komplizierte Evaluierung der Schäden, Nachweis des Verstoßes) höher ausfallen.

Die Gesamtkosten für diese Art von Klagen variieren stark von einem Land zum anderen, da es den Mitgliedstaaten frei steht, die Höhe der Prozesskosten festzusetzen. Sie können jedoch bis zu mehreren zehntausend, ja sogar hunderttausende Euro betragen, insbesondere in Ländern, in denen Prozesskosten allgemein sehr hoch sind (z. B. im Vereinigten Königreich).

Die **Finanzierungsfrage ist von kritischer Bedeutung**, ohne entsprechende Finanzierung kann ein Mechanismus zur Erhebung von Gruppenklagen in der Praxis nicht funktionieren. Wir möchten ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Verbraucherverbände nicht darauf aus sind, aus diesen Klagen Profit zu schlagen, sondern nur die Erstattung ihrer Kosten verlangen. Wir wollen auch darauf aufmerksam machen, dass die Verbraucherverbände oft auch bei einem Gewinn des Verfahrens nicht alle Kosten decken können.³⁵ Ohne eine angemessene Finanzierung kann daher nur eine sehr begrenzte Zahl von Klagen erhoben werden.

Um Kollektivklagen in der Praxis zu ermöglichen, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass angemessene Instrumente für die Finanzierung von Gruppenklagenverfahren zur Verfügung gestellt werden. **Verschiedene Lösungen sind denkbar und gegebenenfalls kombinierbar:**

- Bestimmungen zur Einrichtung eines Gruppenfonds für die Finanzierung des Zugangs zu den Gerichten (und über bestimmte Bedingungen für die Verwendung, um Klagemissbrauch zu vermeiden);
- Anpassung des Grundsatzes „Wer verliert, zahlt“ bezüglich der Gerichtskosten;

³⁵ Die Kosten für die Hinzuziehung eines externen Anwalts stellen oft ein großes Problem dar, selbst wenn die Verbraucherorganisationen den Fall gewinnen. In den Niederlanden beispielsweise muss nur ein Bruchteil dieser Kosten von der unterlegenen Partei erstattet werden. Im Legionärskrankheitsverfahren hatte die Verbraucherorganisation Auslagen für Anwaltshonorare in Höhe von 300 000 €, von den Beklagten wurden jedoch nur 3000 € erstattet.

- Bestimmungen über Anwaltskosten (Honorarobergrenzen und/oder Kontrolle durch das zuständige Gericht³⁶);
- Bestimmungen, um Versicherungen zur Abdeckung der Verfahrenskosten zu ermöglichen;
- die Möglichkeit, Verwaltungskosten erstattet zu bekommen;
- Bestimmungen, um dem Gruppenvertreter zu ermöglichen, die Kosten unter den Gruppenmitgliedern aufzuteilen, Mitgliedern der Gruppe anzubieten, der Organisation beizutreten.

1. Gruppenfonds

Eine interessante Finanzierungsmöglichkeit wird in **Quebec** praktiziert, wo das Gesetz über kollektiven Rechtsschutz die Einrichtung eines öffentlichen Sonderfonds vorsieht, um Kredite für die Finanzierung von Kollektivklagen zu gewähren. Kredite aus diesem Fonds werden unter zwei Bedingungen vergeben: Die Rechtsdurchsetzung ist anders nicht möglich und beruht auf soliden rechtlichen Argumenten (d.h., ein Obsiegen ist wahrscheinlich oder zumindest nicht abwegig). Darüber hinaus muss der Begünstigte nachweisen, dass der Betrag für Belange des kollektiven Rechtsschutzes verwendet wird. Die Kredite können bestimmte Kosten wie Anwaltsgebühren, Gerichtskosten, Gutachter- und Beraterhonorare aber auch die Verfahrenskosten des Beklagten im Falle einer Verfahrensniederlage sowie alle anderen nutzbringenden Aufwendungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung oder der Bearbeitung der Klage abdecken. Der Begünstigte zahlt die Kredite nur dann zurück, wenn er den Fall gewinnt und nur bis zur Höhe des ausgezahlten Betrags. Der Zugang zu diesem Fonds ist auf einen Kreis von Personen/Organisationen – natürliche Personen, gemeinnützige Vereinigungen gemäß einer bestimmten Klausel des Gesellschaftsrechts von Quebec, Arbeitervereine und Arbeitsgenossenschaften – beschränkt.

Solche Fonds könnten in den Mitgliedstaaten aber auch auf europäischer Ebene eingerichtet werden. Ein Teil der von den europäischen Institutionen verhängten Bußgelder könnte in einen europäischen Fonds fließen und dazu verwendet werden, die Kosten für grenzüberschreitende Klagen oder Klagen mit europäischer Dimension (Schäden von europäischem Ausmaß, europäische Kartelle usw. betreffend) abzudecken. Der Fonds könnte auch von den restlichen, nicht beanspruchten Entschädigungen aus Kollektivklagen gespeist werden. Die Verbraucherverbände, die gewillt sind, eine solche Großklage einzubringen, könnten dann eine Finanzierung „beantragen“.

Mit dieser Option könnten zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, um gegen betrügerisches Verhalten von Unternehmen vorzugehen, es wäre jedoch auch eine faire Möglichkeit zur Finanzierung kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher, da das Geld der Strafzahlungen indirekt wieder an die Verbraucher, d. h. die Geschädigten, zurückfließen würde.

³⁶ Wenn beispielsweise Erfolgshonorare nach nationalem Recht zulässig sind, sollte die Kontrolle darüber vom Richter ausgeübt werden. In Kanada sind die Anwaltsgebühren erst nach Erhalt einer speziellen Genehmigung durch das Gericht zahlbar. Der Anwalt der Klägergruppe trägt die Beweislast dafür, dass die Kosten fair und angemessen sind.

2. Rechtsschutzversicherung

In einigen Mitgliedstaaten (z.B. in **Österreich, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Frankreich**) gibt es bereits solche Versicherungsmöglichkeiten, die auch zur Finanzierung von Prozesskosten genutzt werden. Sie können verschiedene Formen annehmen:

Sowohl natürliche als auch juristische Personen können präventiv, d.h. vor dem Entstehen von Rechtsstreitigkeiten (BTE, „before the event“), eine Versicherung abschließen, um sicherzustellen, dass die Versicherungsgesellschaft im Falle einer Klageerhebung vor Gericht die Prozesskosten abdeckt.

In einigen Ländern kann zwischen dem Kläger und der Versicherungsgesellschaft auch nach dem Entstehen einer Rechtsstreitigkeit (ATE, „after the event“), ein Versicherungsvertrag abgeschlossen werden, um das Risiko, als Verlierer im Rechtsstreit die Kosten der beklagten Partei tragen zu müssen, abzudecken.

Präventiv abgeschlossene Versicherungen scheinen kein geeignetes Instrument für von Privatpersonen erhobene Kollektivklagen zu sein. Der Abschluss einer solchen Versicherung ist unter Gewerbetreibenden immer stärker verbreitet, bei Privatpersonen ist dies jedoch selten der Fall (außer wenn sie in anderen Versicherungen wie Kfz- und zunehmend auch in Haushaltsversicherungen eingeschlossen ist, wie dies in Portugal, dem Vereinigten Königreich und Dänemark üblich ist). In der Regel fühlen sich die Menschen in Sicherheit und befassen sich nicht mit dem Gedanken, ein Gerichtsverfahren in Anspruch nehmen zu müssen. Darüber hinaus machen einige Merkmale der vor dem Entstehen des Rechtsstreits abgeschlossenen Versicherungen (BTE) ihre allgemeine Verwendung für Gruppenklagen unsicher:

- Eine Versicherung vom Typ „BTE“ deckt in der Regel nur die eigenen Gerichts- und Anwaltskosten der Gruppenmitglieder ab, die Verbraucherorganisation muss daher eine Versicherung vom Typ ATE abschließen, um den Versicherten (sich selbst oder die Mitglieder der Gruppe) vor der Haftung für die eigenen Auslagen und die gegnerischen Kosten bei Obsiegen des Beklagten im kollektiven Rechtsdurchsetzungsverfahren zu schützen.
- Anbieter von Versicherungen des Typs BTE können versuchen, den Versicherungsschutz einzuschränken oder aufzuheben, wenn der Kläger die Versicherung im Rahmen eines Gruppenverfahrens in Anspruch nehmen will.

Eine Versicherung vom Typ BTE würde auch zusätzliche finanzielle Belastungen der Verbraucherorganisationen bedeuten, die insbesondere kleineren Verbänden schwer zu schaffen machen können.

In einigen Mitgliedstaaten wie Österreich, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich werden Versicherungen vom Typ ATE (Abschluss nach Entstehen einer Rechtsstreitigkeit) angeboten. Solche Angebote sind nicht weit verbreitet, gelten aber zunehmend als eine mögliche Lösung für das Problem der Prozessfinanzierung. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass Rechtsschutzversicherungen weit stärker reguliert sind als beispielsweise die Finanzierung durch private Dritte und daher aber auch vorteilhafter sind.

3. „Wer verliert, zahlt“ und Anpassung der Gerichtsgebühren

Der Grundsatz, dass die unterlegene Partei die gegnerischen Kosten bezahlt, ist fest in der europäischen Rechtsprechung verankert und eine der Schutzmaßnahmen gegen Klagemissbrauch.

Das Risiko, die Kosten des Beklagten tragen zu müssen, kann zwar unbegründete und leichtfertig erhobene Klagen vermeiden, es kann aber auch ein Hindernis für seriöse Forderungen werden, da die Kläger das Risiko tragen, die Kosten beider Parteien zahlen zu müssen. Um dieser Situation Rechnung zu tragen, ist der Richter meist befugt, den zurückzuzahlenden Betrag herabsetzen, und in einer Reihe von Mitgliedstaaten sind für Spezialfälle Anpassungen des Grundsatzes vorgesehen (siehe das Beispiel von Portugal im obigen Abschnitt über Schutzmaßnahmen).

- In **Frankreich und Italien** kann der Richter entscheiden, die Regel, wonach der für Verlierer zahlt, nicht anzuwenden, wenn die eingebrachte Klage nicht unbegründet war und der Beklagte über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, um die Ausgaben zu bestreiten.
- In **Spanien** gilt in der Regel das Prinzip, wonach der Verlierer zahlt, Verbraucherverbände können jedoch in den Genuss einer Reduzierung der Prozesskosten oder sogar Befreiung davon kommen.

4. Die Möglichkeit, Verwaltungskosten erstattet zu bekommen

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Finanzierungslösungen sollte es für die obsiegende Verbraucherorganisation möglich sein, ihre Verwaltungskosten, natürlich unter der Voraussetzung der Angemessenheit dieser Kosten, erstattet zu bekommen (d. h. die im Rahmen der Klagevorbereitung angefallenen Kosten der Verbraucherorganisation).³⁷ Der Richter könnte auch hier die Entscheidungsgewalt haben, in welchem Umfang diese Kosten erstattungsfähig sind.

VII. Zuständigkeit und Vollstreckung

F 29 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?

F 30 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?

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?

³⁷ Beispielsweise legt Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11 Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen fest, dass „das Gericht der obsiegenden Partei jedoch keine Erstattung für Kosten zuspricht, soweit sie nicht notwendig waren oder in keinem Verhältnis zu der Klage stehen.“

Den Verbraucherverbänden können aus der aktuellen Regelung der gerichtlichen Zuständigkeit Probleme erwachsen.

Unser **österreichisches** Mitglied VKI hat im Namen einer Gruppe von Verbrauchern, die in einem Ferienhotel von einem massiven Ausbruch einer Lebensmittelvergiftung betroffen waren, einen Reiseveranstalter verklagt. Allerdings konnte der VKI nur im Namen der Verbraucher klagen, die ihren Urlaub in der österreichischen Niederlassung eines Reiseveranstalters gebucht hatten. Aufgrund von Brüssel I und der EuGH-Entscheidung in der Rechtssache *Shearson Hutton* war es nicht möglich, die österreichischen Verbraucher, die ihren Urlaub in der Schweizer (nicht österreichischen) Niederlassung desselben Reiseveranstalters gebucht hatten, zu vertreten. Diese Verbraucher erhielten daher keine Entschädigung.

Andere potenzielle Probleme aus Sicht des Klägers wie auch des Beklagten:

- Eine kollektive Verbraucherklage kann in die gerichtliche Zuständigkeit mehrerer Mitgliedstaaten fallen.
- Es besteht die Gefahr von „Forum Shopping“. Offenkundige Unterschiede zwischen den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten sowohl in Bezug auf materielles als auch Verfahrensrecht könnten ein „Ansturm auf die Gerichte“ in vermeintlich „klägerfreundlichen“ Jurisdiktionen zur Folge haben.
- In einigen Mitgliedstaaten können nur in diesem Land wohnhafte Verbraucher eine Austrittsoption (opt-out) wahrnehmen, während die Verbraucher aus anderen Mitgliedstaaten der Klage beitreten (opt-in) müssen.

ENDE