Verbraucherschutz durch Verfahrensrecht. Der Erfolg der Verbandsklage und die Zukunft der kollektiven Rechtsdurchsetzung

Rede der Bundesministerin der Justiz, Brigitte Zypries MdB, bei der Tagung „Gemeinsam stark – Neue Klagerechte für Verbraucher“ der verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) am 17. Juni 2008 in Berlin

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Billen,
meine sehr geehrten Damen und Herren!
30 Jahre AGB-Verbandsklage – das ist eine Erfolgsgeschichte des Verbraucherschutzes. Eine Erfolgsgeschichte, die weit zurückreicht und die wir auch künftig fortschreiben wollen.

Die Anfänge der Verbandsklage in Deutschland liegen mehr als 100 Jahre zurück. Schon im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb von 1896 ist erstmals ein Klagerecht für Gewerbeverbände verankert worden. Rund 80 Jahre später hat diese Verbandsklage der Verbraucher- und Wirtschaftsverbände in das Rechtsgebiet der Allgemeinen Geschäftsbedingungen Einzug gehalten. Damals hat der Gesetzgeber erkannt, dass die Bestimmungen über die Inhalte von AGB allein nicht ausreichten. Sie mussten ergänzt werden durch ein wirksames Kontrollverfahren, damit der Rechtsverkehr auch tatsächlich von unzulässigen AGB-Klauseln frei bleibt. Die Frage, wie ein solches Kontrollverfahren am besten ausgestaltet werden sollte, wurde vor 30 Jahren heiß diskutiert. Schon damals konnte der einzelne Verbraucher individuell gegen den Verwender der Allgemeinen Geschäftsbedingungen prozessieren. Allerdings hatte der Einzelne oft kein Interesse, das Kostenrisiko für eine Musterentscheidung zu tragen. Nötig war deshalb ein anderes Kontrollinstrument. Diskutiert wurden verschiedene Vorschläge: Eine Überlegung war, Allgemeine Geschäftsbedingungen vor ihrer Verwendung von einer Verwaltungsbehörde genehmigen zu lassen. Das hätte zwar zu einer weitgehenden Kontrolle geführt, aber auch zu einem enormen Verwaltungsapparat. Eine rasche und flexible Anpassung von AGB wäre auf diese Weise kaum möglich geworden. Ein anderer Vorschlag sah vor, Muster-AGB von Sachverständigen entwickeln zu lassen.

Dies hätte allerdings in den freien Wettbewerb erheblich eingegriffen und die Angemessenheit der Muster-AGB wäre auch nicht in jedem Fall garantiert gewesen. Schließlich setzte sich die Überzeugung durch, die AGB-Kontrolle weiterhin in der Hand der Zivilgerichte zu belassen. Allerdings sollten die Kontrollmöglichkeiten verbessert werden. Die Überprüfung sollte nachträglich erfolgen und die AGB sollten unmittelbar Gegenstand einer Klage sein, unabhängig von einem Einzelfall. Durchgesetzt hat sich damit die Idee einer Verbandsklage nach dem Vorbild des Wettbewerbsrechts. Dieses Modell der Verbandsklage haben wir im Jahr 2000 auf alle Verstöße gegen Verbraucherschutzgesetze ausgedehnt und 2002 dann ein eigenes Unterlassungsklagengesetz geschaffen. Es ist heute auch die Grundlage für Verbandsklagen gegen Allgemeine Geschäftsbedingungen.

Meine Damen und Herren,
Erfolg und Akzeptanz der AGB-Verbandsklage lässt sich auch in Zahlen messen. Allein der Bundesgerichtshof hatte bis 2001, bis zum Aufgehen des AGB-Gesetzes im BGB und im Unterlassungsklagengesetz, 138 Entscheidungen in Verbandsklagesachen zu treffen. 114 davon waren ganz oder teilweise erfolgreich. Eine andere wichtige Zahl betrifft die Einrichtungen, die nach dem Unterlassungsklagengesetz berechtigt sind, die Unwirksamkeit von AGB oder andere Verstöße gegen Verbraucherschutzgesetze geltend zu machen. Es sind inzwischen 75. Dazu zählen vor allem die Verbraucherzentralen. Sie tragen mit ihrer Arbeit ganz entscheidend dazu bei, dass die Verbandsklage nach dem Unterlassungsklagengesetz ein so großer Erfolg geworden ist. Wir können nämlich in den Gesetzen noch so viele Vorschriften zum Schutz der Verbraucher festschreiben. Einen tatsächlichen Schutz erreichen wir nur dann, wenn diese Vorschriften auch beachtet und notfalls auch im Rechtsweg durchgesetzt werden. Das beste Gesetz ist nichts wert, wenn es nicht respektiert und angewandt wird.

Die hohe Zahl der klageberechtigten Organisationen zeigt, dass von den Möglichkeiten des Unterlassungsklagengesetzes reger Gebrauch gemacht wird. Die Verbraucherschutzverbände werden damit ihrer Aufgabe gerecht, die Rechte der Verbraucher zu schützen und durchzusetzen. Sie sorgen mit der Verbandsklage dafür, den Verbrauchern Stimme und Gewicht zu geben. Sie schaffen damit auch die Voraussetzung für einen gerechten Ausgleich der Interessen von Verbrauchern und

Unternehmern. Die Verbraucherzentralen tragen somit entscheidend dazu bei, das Ideal einer sozialen Marktwirtschaft und eines sozialen Rechtsstaates zu verwirklichen. Hier zeigt sich, dass die Verbandsklage nach dem Unterlassungsklagengesetz ein Instrument zum Nutzen aller ist. Von ihr wird nicht nur reger Gebrauch gemacht, sie genießt auch eine breite Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Dies ist, das muss man offen sagen, nicht bei allen Rechtsinstrumenten dieser Art so. Auf dem Gebiet des unlauteren Wettbewerbs hört man immer wieder von einem Missbrauch der Klagemöglichkeiten. Dort entsteht bisweilen der Eindruck, dem Kläger liege mehr am eigenen Vorteil als an der Lauterkeit des Wettbewerbs. Bei der Verbandsklage im Verbraucherrecht ist das anders. Das ist gut so, und das muss auch in Zukunft so bleiben. Aufgrund dieser unterschiedlichen Erfahrungen mahne ich zur Vorsicht: Die Verbandsklage ist kein Allheilmittel. Wenn wir ihre Erfolgsgeschichte fortschreiben wollen, dürfen wir ihren Anwendungsbereich daher nur mit Bedacht ausweiten.

Meine Damen und Herren,
über den Erfolg der Verbandsklage kann man nicht sprechen, ohne auch einige handfeste Beispiele dafür zu nennen. Der Erfolg dieses Verfahrensrechts zeigt sich schließlich daran, ob es die Situation der Verbraucher tatsächlich verbessert. Dies tut es und dies wird zum Beispiel beim Versicherungsrecht deutlich. Es war die Klage eines Verbandes, auf die der Bundesgerichtshof wichtige Entscheidungen zur Laufzeit von Verträgen getroffen hat: Eine formularmäßige Vereinbarung der Laufzeit von 10 Jahren bei der Privathaftpflicht- oder Hausratsversicherung hat das Gericht für unzulässig erklärt. Das gleiche gilt für entsprechende Verlängerungsklauseln. Beides schränkt die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit der Verbraucher viel zu stark ein.

Finanziell bedeutsame Entscheidungen sind auch im Bankrecht mit Hilfe der Verbandsklage erstritten worden. Auf diesem Wege wurden Kunden vor Gebühren für solche Leistungen geschützt, für die eine Kostenerstattung nach dem gesetzlichen Leitbild nicht vorgesehen ist. Beispiel: Eine Bank darf ihrem Kunden für die Nichtausführung eines Dauerauftrags oder einer Überweisung keine Gebühren in Rechnung stellen. Das gleiche gilt für die Verwaltung von Freistellungsaufträgen und – mit Einschränkungen – auch für Ein- und Auszahlungen am Bankschalter.

Dies sind nur zwei Beispiele, aber es gibt noch viele andere aus dem Reise-, Miet- oder Telekommunikationsrecht, bei denen mit Hilfe der Verbandsklage den Verbrauchern zu ihrem Recht verholfen wurde. Der einzelne Verbraucher hat nur eine schwache Verhandlungsposition, wenn er mit Großunternehmen Geschäfte macht. Es ist deshalb wichtig ihn zu stärken, damit die Verträge nicht zu seinen Lasten geschlossen werden. Genau dies leistet die Verbandsklage.

Meine Damen und Herren,
der einzelne Verbraucher ist aber nicht nur dort in einer schwierigen Position, wo es um eine gerechte Vertragsgestaltung geht. Er ist es auch bei der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen. Natürlich ermöglicht unser Rechtssystem jedermann den Zugang zu den Gerichten. Dafür sorgen Gebühren, die vom Streitwert abhängen und deshalb auch das Einklagen kleiner Forderungen erschwinglich machen. Außerdem kann bei Bedürftigen die Prozesskostenhilfe eingreifen. Trotzdem: Bei sogenannten Streu- und Bagatellschäden stehen Aufwand und Kostenrisiko für den einzelnen Betroffenen oft außer Verhältnis zum Schaden. Kaum ein Verbraucher zieht für 5 Euro vor Gericht. Aber ein Unternehmen, das diesen Schaden vielleicht tausend- oder millionenfach angerichtet hat, kann daraus in der Summe schon einen ganz beträchtlichen Vorteil schlagen. In solchen Fällen kann eine Bündelung der Schadensersatzansprüche sinnvoll sein. Erst sie macht dann eine Geltendmachung der Ansprüche realistisch. Ein effektives Bündelungssystem entscheidet also darüber, ob sich Schädigungen im Bagatellbereich wirtschaftlich lohnen oder nicht. Unter dem Schlagwort „kollektive Rechtsdurchsetzung“ wird diese Bündelung derzeit diskutiert – national und noch intensiver auf europäischer Ebene.

In Deutschland haben wir auf diesem Gebiet bereits viel erreicht. Nach den guten Erfahrungen mit der Verbandsklage war es nur folgerichtig, den Verbraucherschutzverbänden auch das Recht zu geben, abgetretene Zahlungsansprüche von Verbrauchern im eigenen Namen einzuklagen. Das haben wir 2002 gesetzlich verankert, und das neue Rechtsdienstleistungsgesetz, das am 1. Juli in Kraft tritt, erweitert diese Möglichkeiten noch: Zum einen erhalten die Verbände auch eine Prozessvertretungsbefugnis vor den Amtsgerichten und müssen

dort nicht mehr selbst als Partei auftreten, und zum anderen müssen sie nicht mehr nachweisen, dass ihr Handeln im Interesse des Verbraucherschutzes erforderlich ist. Dieser Nachweis hat sich als unnötige Bürokratie erwiesen. Ein zweites Instrument zur Durchsetzung kollektiver Rechte haben wir im Wettbewerbsrecht und im Kartellrecht geschaffen: die Möglichkeit zur Gewinnabschöpfung. Sie ist kein neues Klageinstrument, sondern sie ist ein zusätzlicher materieller Anspruch. Damit kann der Gewinn eines Schädigers abgeschöpft und an die Staatskasse abgeführt werden. Auch dadurch wird erreicht, dass niemand ungeschoren davon kommt, wenn er versucht, aus kleinen Schädigungen des Verbrauchers großen Profit zu schlagen. Die Verbraucherverbände haben seit 2004 im Bereich des Wettbewerbsrechts die Möglichkeit, Gewinne abzuschöpfen, die aus vorsätzlichen wettbewerbsrechtlichen Verstößen zu Lasten der Verbraucher stammen. Übrigens zählen dazu auch Gewinne, die durch die Verwendung unwirksamer Geschäftsbedingungen erlangt worden sind. Wenn man das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb europarechtskonform auslegt, dann war das schon bisher möglich. Wir werden das UWG aber jetzt ändern und damit für noch mehr Klarheit sorgen. Vor vier Wochen haben wir den Gesetzentwurf im Kabinett beschlossen, und ich hoffe, dass wir ihn auch bald im Gesetzblatt haben. Ich meine, damit wird klar, dass es keine Lücke bei der Rechtsdurchsetzung gibt, wenn es um fehlerhafte AGB geht: Mit der Verbandsklage können sie für unwirksam erklärt werden, und Gewinne, die durch ihre vorsätzliche Verwendung erzielt werden, können mit Hilfe des UWG abgeschöpft werden. Ich denke, dies stellt auch die Forderungen des vzbv nach einem effektiven Folgenbeseitigungsanspruch zufrieden. Insgesamt haben wir also ein differenziertes System der kollektiven Rechtsdurchsetzung. Die Verbraucherverbände können bei Schäden wirksam vorgehen, bei denen die Verbraucher nur ein geringes Interesse an der individuellen Durchsetzung haben: Sie können beim Schädiger entweder den Schadensersatz für die Verbraucher einklagen, oder sie können die erzielten Gewinne zugunsten des Bundeshaushalts abschöpfen. Dies sind zwei gute Beispiele für eine kollektive Rechtsdurchsetzung.

Meine Damen und Herren,
wie angedeutet beschäftigt sich auch die Europäische Kommission sehr eingehend mit diesem Thema. Konkrete Vorschläge liegen zwar noch nicht für den Verbraucherschutz vor, wohl aber für das Kartellrecht. Ihr Weißbuch zu

Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EG-Wettbewerbsrechts enthält zum ersten Mal Vorstellungen, wie kollektive Rechtsschutzmechanismen in Europa ausgestaltet werden könnten. Die Kommission schlägt eine sogenannte „opt-in-Gruppenklage“ und eine Verbandsklage vor, die sich gegenseitig ergänzen sollen. In der opt-in-Gruppenklage werden die Ansprüche mehrerer Kläger, die zugleich selbst Geschädigte sind, durch den Beitritt der Kläger zusammengefasst. Das ist ganz ähnlich wie die Streitgenossenschaft nach unserer ZPO. Deshalb ist aus deutscher Sicht die opt-in-Gruppenklage bereits geltendes Recht. Anders sieht es bei der vorgeschlagenen Verbandsklage aus. Sie ist etwas ganz anderes als die Verbandsklage, die wir kennen. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen Verbände die Ansprüche einer Vielzahl von Geschädigten einklagen können. Die Geschädigten müssen jedoch nicht einzeln bekannt sein. Sie müssen nur abstrakt bestimmbar sein. Sie haben allerdings die Möglichkeit, sich von der Klage zu distanzieren. Es gibt hier also einen sogenannten opt-out-Mechanismus.

Meine Damen und Herren,
von dieser opt-out-Verbandsklage halte ich nichts. Sie besitzt ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Es ist nicht auszuschließen, dass Verbände sie allein aus finanziellem Eigeninteresse erheben würden. Diese opt-out-Klage stellt auch nicht die gewünschte Kompensation für die Geschädigten sicher. Jeden Einzelnen zu ermitteln, wäre in der Praxis außerordentlich schwierig. Außerdem wäre dies eine erhebliche Belastung der Justiz, denn sie müsste bei dieser opt-out-Klage zahlreiche Einzelansprüche geschädigter Verbraucher prüfen. Der opt-out-Mechanismus bringt außerdem ein umständliches Benachrichtigungssystem mit sich. Ich lehne diese Idee der Kommission daher ab. Die angestrebten Ziele könnten besser und weniger missbrauchsanfällig mit der deutschen Verbrauchersammelklage und dem Gewinnabschöpfungsanspruch erreicht werden.

Meine Damen und Herren,
nun wird gelegentlich darauf verwiesen, dass es ja im deutschen Recht auch so etwas gebe, wie nun in Brüssel geplant wird: Das Kapitalanleger-Musterverfahren. Es ist auch Gegenstand dieser Konferenz und es bündelt auch gleichartige Ansprüche, so dass es zu Recht in die Diskussion über kollektive Rechtsdurchsetzung einbezogen wird. Es gibt aber einen ganz wichtigen

Unterschied: Beim KapMuG – so heißt die Abkürzung dieses Gesetzes – erfolgt die Bündelung der Ansprüche erst im Prozess selbst. Gegenstand dieses Gesetzes sind auch keine Bagatellschäden, die vom Verbraucher aus Desinteresse nicht verfolgt werden. Es geht vielmehr um höchste Schadenssummen und die geschädigten Anleger sind hier durchaus hoch motiviert, ihre Ansprüche durchzusetzen. Das KapMuG bietet die Möglichkeit, in Schadensersatzprozessen wegen falscher, irreführender oder unterlassener Kapitalmarktinformationen ein Musterverfahren durchzuführen. Tatsachen- und Rechtsfragen, die sich in mindestens zehn individuellen Schadensersatzprozessen gleichlautend stellen, können hier gebündelt werden. Sie werden in einem Musterverfahren einheitlich durch das Oberlandesgericht entschieden, und dies hat dann Bindungswirkung für alle gleichartigen Prozesse.

Meine Damen und Herren,
das KapMuG ist ein Pilotprojekt. Der Gesetzgeber hat seine Geltung zunächst auf fünf Jahre befristet. Es gilt bis November 2010. Wir werden also zu gegebener Zeit prüfen müssen, ob es sich bewährt hat. Wenn dies der Fall ist, sollte es als allgemeine Regelung für Massenverfahren in die Zivilprozessordnung aufgenommen werden. Unterschiedliche Verfahrensregeln je nach Gegenstand des Schadensersatzanspruchs lassen sich auf Dauer nicht begründen. Wir werden deshalb als nächsten Schritt eine rechtstatsächliche Untersuchung durchführen, um die Wirkungen des KapMuG zu evaluieren und Schwachstellen aufzuspüren. Damit beginnen wir noch in diesem Jahr. Die neu geschaffenen Klagerechte für die Verbraucherverbände werden wir dabei ebenfalls untersuchen. Damit schaffen wir eine solide Grundlage, um anschließend zu entscheiden, ob wir die Verfahren weiter optimieren müssen. Im Vorfeld dieser Entscheidungen brauchen wir einen breiten Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis. Mich interessiert, welche Erfahrungen Verbraucherschützer, Anwälte oder Richter mit den Instrumenten zur kollektiven Rechtsdurchsetzung gemacht haben. Und mich interessiert auch, welche Vorstellungen sie für die zukünftige Rechtsentwicklung auf diesem Gebiet haben. Um Sachverstand, Erfahrung und gute Ideen zusammenzuführen, wird das Bundesjustizministerium noch in diesem Jahr eine Konferenz zum kollektiven Rechtsschutz durchführen. Ich lade Sie, meine Damen und Herren, schon heute ein, sich an dieser Debatte engagiert zu beteiligen. Gemeinsam wollen wir diskutieren,

wie die Zukunft eines wirksamen Verbraucherschutzes aussieht. 30 Jahre AGB-Verbandsklage sind eine stolze Bilanz und eine eindrucksvolle Erfolgsgeschichte. Wir haben ein klares Ziel: Wir wollen diese Erfolgsgeschichte fortschreiben.