

27. Februar 2009

Kollektive Rechtsdurchsetzung für Verbraucher muss europaweit gestärkt werden

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher vom 27. November 2008

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
fdl@vzbv.de
www.vzbv.de

I Zusammenfassung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, den Rechtsschutz für Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern und insbesondere Maßnahmen im Hinblick auf kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher zu erwägen. Ziel muss es sein, die vorhandenen Lücken der Rechtsdurchsetzung für Verbraucher in den Mitgliedstaaten zu schließen. Um die unterschiedlichen bestehenden Möglichkeiten kollektiver Rechtsdurchsetzung für Verbraucher in den Mitgliedstaaten einander anzugleichen, erscheint es überdies sinnvoll, geeignete Mechanismen sowohl für grenzüberschreitende als auch für nationale Fälle vorzusehen. Nur so kann erreicht werden, dass Verbraucher längerfristig grenzüberschreitend genauso sicher einkaufen können wie in ihrem Heimatland. Das Vorhaben stellt eine sinnvolle Ergänzung bestehender spezifischer Instrumente, insbesondere der Richtlinie 98/27EG über Unterlassungsklagen sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, dar.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband befürwortet die **Option 4** in Kombination mit einzelnen Elementen aus der Option 3 und gegebenenfalls der Option 2. Die verbraucherpolitischen Forderungen für eine bessere kollektive Rechtsdurchsetzung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, effektive Instrumente kollektiver Rechtsdurchsetzung für Verbraucher sowohl für nationale als auch für grenzüberschreitende Fälle zu schaffen.
2. Für die Ausgestaltung der Instrumente werden verbindliche Mindeststandards formuliert, wobei ausreichende Freiräume für die Ausgestaltung im Rahmen der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen im Übrigen eingeräumt werden.
3. Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um einen Missbrauch der Klagebefugnis zu verhindern, unter anderen
 - Verbot eines Strafschadensersatzes
 - Beibehaltung der Schlüssigkeitsprüfung vor einer Beweisaufnahme
 - Die unterlegene Partei trägt die Kosten des Rechtsstreits
4. Der Kreis der klageberechtigten Organisationen wird begrenzt.
5. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, öffentliche Stellen oder mit öffentlichen Mitteln geförderte Organisationen, deren Zweck im Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher besteht, finanziell so auszustatten, dass sie derartige Verfahren in angemessener Weise durchführen können.
6. Die Mitgliedstaaten werden ermächtigt, in geeigneten Fällen Höchststreitwerte festzusetzen.

7. Die Mitgliedstaaten erhalten die Möglichkeit, je nach Schadenshöhe und abhängig von der Identifizierbarkeit der betroffenen Verbraucher unterschiedliche Instrumente vorzusehen.
8. Der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz wird im Hinblick auf die Durchsetzung kollektiver Schadensersatzansprüche erweitert.
9. Der Gerichtsstand für grenzüberschreitende Verfahren ist am Sitz der klagenden Organisation. Im Übrigen bleiben die Vorschriften des internationalen Privatrechts und des internationalen Zivilprozessrechts hinsichtlich des anzuwendenden Rechts unberührt.

II Im Einzelnen:

1. Ausgangslage

Der geschäftliche Verkehr zwischen Verbrauchern und Unternehmern ist in unserer Gesellschaft durch ein strukturelles Ungleichgewicht geprägt. Während ein Verbraucher eventuell nur einmal im Leben ein Haus baut, sind Bauverträge traditionell standardisiert. Ein Bankkonto kann nicht eröffnet werden, ohne dass sich die Bankkunden auf einseitig vorgegebene Bedingungen verpflichten, die für eine Vielzahl gleich gestalteter Giroverträge konzipiert wurden. Industrialisierung und modernes Massengeschäft haben es mit sich gebracht, dass Geschäftsabläufe vereinheitlicht wurden.

Diese Entwicklung kommt Verbraucherinnen und Verbrauchern in erheblichem Umfang zu Gute. Technisch hochwertige Produkte und Fernreisen mit dem Flugzeug, die vor einem halben Jahrhundert in der Bevölkerung nur einer kleinen Gruppe höher verdienender Menschen zugänglich waren, gehören heute zum alltäglichen Angebotsspektrum für jedermann. Erschwinglich werden sie durch Effizienzsteigerungen in der Produktion und in der Abwicklung von Geschäften.

Das strukturelle Ungleichgewicht kommt jedoch zum Tragen, wenn es zu Störungen im geschäftlichen Verkehr mit Unternehmen kommt. Dann nämlich ist der einzelne Verbraucher im Regelfall auf sich allein gestellt und muss seine Rechte individuell durchsetzen. Gerade in den Konfliktfällen wird also die Asymmetrie zwischen Unternehmern und Verbrauchern deutlich.

Zwar hat insbesondere die europäische Gesetzgebung in den letzten dreißig Jahren den rechtlichen Verbraucherschutz an einigen Stellen deutlich gestärkt. So wurden Widerrufsrechte u. a. bei Haustür- und Fernabsatzgeschäften eingeführt. Es wurde klargestellt, dass unzulässige Allgemeine Geschäftsbedingungen nicht gelten, auch wenn sie unverändert widerspruchlos unterschrieben wurden. Im elektronischen Geschäftsverkehr bestehen umfangreiche Informationspflichten. Auch die Klagerechte der Verbraucherverbände wurden ausgebaut.

In Bezug auf Massenschäden, zum Beispiel auf Grund einer unbegründeten Flugannullierung oder einer systematischen Rechtsverletzung durch Unternehmen, durch die

eine Vielzahl von Verbrauchern einen erheblichen Vermögensschaden erleiden, ist eine wirksame Rechtsverfolgung mit den bestehenden rechtlichen Instrumenten in vielen Fällen jedoch nicht möglich. Ein Verbraucher verfügt weder über die gleichen Informationen, noch hat er im Regelfall die finanziellen Mittel, um zum Beispiel gegen eine Bank einen Schadensersatzanspruch wegen Falschberatung durchzustehen.

Bei kleineren Beträgen, wie etwa einer verzögerten Wertstellung auf dem Kundenkonto oder einer einseitigen Strompreiserhöhung ohne Rechtsgrundlage, erleiden Verbraucher ebenfalls einen Schaden. Dennoch zeigt die Erfahrung, dass geringfügige Vermögensnachteile wegen des außer Verhältnis stehenden Aufwandes nicht vor Gericht gebracht werden, auch wenn in der Summe der Benachteiligungen einzelner Verbraucher zu Unrecht Gewinne in Millionenhöhe eingenommen wurden.

Dieses Ergebnis ist rechtspolitisch unerwünscht. Zum einen widerspricht es dem Prinzip des fairen Leistungswettbewerbs, wenn zu Unrecht erzielte Gewinne bei dem Rechtsverletzer bleiben können und ihm dadurch einen den Wettbewerb verzerrenden Vorteil verschaffen. Zum anderen ist ein tragender Grundgedanke des Schadensersatzrechts in beinahe allen Rechtsordnungen das Wiedergutmachungsprinzip. Das heißt, derjenige, der einem anderen rechtswidrig und schuldhaft einen Schaden zugefügt hat, ist verpflichtet, diesem den Schaden zu ersetzen, und zwar in voller Höhe. Zugleich ist ein notwendiges Gegengewicht zur unternehmerischen Freiheit die unternehmerische Verantwortung.

Die im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführte Evaluierung der vorhandenen Instrumente in Europa hat ein uneinheitliches Bild ergeben. In knapp der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt es Ausformungen kollektiver Klagerechte. Die Erfahrungen sind nicht zufriedenstellend.

1.1 Instrumente kollektiver Rechtsdurchsetzung in Deutschland

1.1.1 Unterlassungsklagen

Kollektive Durchsetzung von Verbraucherrechten hat in Deutschland eine Jahrzehnte lange Tradition. Charakteristisch für die Klagen der Verbraucherverbände sind allerdings Unterlassungsansprüche. So sollen Verbraucher vor unlauterer und irreführender Werbung ebenso geschützt werden wie vor unzulässigen Vertragsbedingungen und anderen verbotenen Praktiken. Derartige Unterlassungsverfahren gehören zum Kerngeschäft der Verbraucherverbände im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes.

Defizit: Der Rechtsverstoß kann für die Zukunft häufig abgestellt werden, der hierdurch bei den Verbrauchern entstandene Schaden wird jedoch nicht ersetzt.

1.1.2 Gewinnabschöpfungsanspruch

Seit Juli 2004 können Verbraucher- und Wettbewerbsverbände Gewinne bei vorsätzlichen Verstößen gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb zugunsten der Staatskasse abschöpfen.

Defizit: In der Praxis erweist sich dieses Instrument als wenig effektiv, denn die Gewinnabschöpfung ist mit beinahe unüberwindbaren Hürden verbunden. So müssen Verbraucherverbände nicht nur die Kausalität zwischen dem Wettbewerbsverstoß und

einem hierdurch erzielten Mehrerlös beweisen, sie müssen auch beweisen, dass das Unternehmen vorsätzlich gehandelt hat.

Darüber hinaus ist der Anwendungsbereich des Gewinnabschöpfungsanspruchs beschränkt auf Verstöße gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Bei einem Verstoß gegen das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder bei Verletzung anderer Verbraucherschützender Vorschriften ist er nicht anwendbar.

Schließlich trägt der klagende Verband allein das Prozesskostenrisiko, obwohl ein etwaiger Unrechtsgewinn vollständig an die Staatskasse herausgegeben werden muss.

1.1.3 Einziehungsklage nach § 79 Absatz 2 Nummer 3 ZPO

Seit Januar 2002 können sich Verbraucherverbände im Rahmen ihres Aufgabenbereichs von einem oder mehreren Verbrauchern Geldforderungen zum Zwecke der Einziehung abtreten lassen. Das eingekommene Geld wird an die betroffenen Verbraucher ausgezahlt. Der vzbv und einzelne Verbraucherzentralen haben hiervon in den vergangenen Jahren in einigen Fällen Gebrauch gemacht.

Defizit: Dieses Klageinstrument, das eigentlich dafür vorgesehen war, Klagen bezüglich geringer Beträge zu bündeln, die ansonsten aufgrund ihres niedrigen Streitwerts nicht geltend gemacht würden, ist für diesen Zweck in der Praxis ungeeignet. Die Organisation einer Sammelklage bezüglich so genannter Streuschäden ist in der Praxis sehr aufwändig, weil mit jedem Verbraucher eine individuelle Vereinbarung zu treffen ist, die Höhe der Forderung individuell dargelegt und bewiesen werden muss. Der vzbv hat das Instrument daher eher für Musterklagen genutzt, wie in dem vom EuGH entschiedenen Fall zu der Frage, ob bei Austausch eines fehlerhaften Backofens innerhalb der gesetzlichen Gewährleistungsfrist ein Wertersatz für die Nutzung des defekten Gerätes verlangt werden kann.

Die Klage setzt immer einen Zahlungsanspruch voraus, sie ist daher ungeeignet zur Abwehr unberechtigter Forderungen.

1.1.4 Organisierte Feststellungsklagen für eine Vielzahl von Streitgenossen

Da keine prozessuale Möglichkeit für Verbraucherverbände besteht, Geldforderungen im Vorfeld einer Zahlung auf ihre Berechtigung gerichtlich überprüfen zu lassen, haben die Verbraucherzentralen in den letzten Jahren Feststellungsklagen von Verbrauchern organisiert, die eine Gaspreiserhöhung für unberechtigt hielten. So hat die VZ Sachsen Feststellungsklagen für 164 Einzelkläger erfolgreich bis zum BGH geführt. Die Klageanträge waren darauf gerichtet festzustellen, dass die Verträge mit den Preisvereinbarungen von Stand Herbst 2004 bis zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung unverändert fortbestehen.

Defizit: Die Verbraucherverbände haben nach geltendem Recht keine Klagebefugnis für die Erhebung von Feststellungsklagen, weder aus eigenem Recht, noch können sie sich Feststellungsansprüche von Verbrauchern abtreten lassen. Die Betreuung fremder Verfahren ist mit einem hohen Arbeitsaufwand und hoher Verantwortung verbunden. Bei den einzelnen Klägern können sich die persönlichen Verhältnisse im Laufe des Verfahrens ändern (Name, Anbieterwechsel, Tod ...). Am Ende gilt das Ergebnis der Feststellungsklagen nicht für alle Verbraucher, sondern nur für die Kläger.

1.1.5 Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG)

Für den Kapitalanlagebereich gilt seit dem 1. November 2005 das Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG). Mit diesem Gesetz wurde ein Musterverfahren für geschädigte Kapitalanleger wegen falscher, irreführender oder unterlassener öffentlicher Kapitalmarktinformationen eingeführt. Danach kann jeder Kapitalanleger, wenn er z.B. einen Schadensersatzanspruch wegen falscher Kapitalmarktinformationen gerichtlich geltend macht, die Einleitung eines Musterverfahrens beantragen. Der Antrag wird in einem Klageregister im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht und das Verfahren wird unterbrochen. Werden innerhalb von 4 Monaten 10 oder mehr Musterfeststellungsanträge zur Klärung derselben Musterfrage gestellt, holt das Prozessgericht einen Musterentscheid bei dem übergeordneten Oberlandesgericht ein. Dieses bestimmt einen Musterkläger. Alle übrigen Kläger werden zu dem Musterverfahren beigegeben. Ergeht ein Musterentscheid und wird dieser rechtskräftig, entscheidet anschließend das Landgericht über die Individualprozesse auf der Grundlage dieses Musterentscheids. Die in Deutschland anhängigen Verfahren können dem Klageregister unter www.ebundesanzeiger.de entnommen werden. Das Gesetz befindet sich noch in der Erprobungsphase. Es gilt zunächst bis Oktober 2010.

Defizit: Die Verjährung gleichgelagerter Ansprüche kann nach der Veröffentlichung des ersten KapMuG-Antrags nicht gehemmt werden; alle Betroffenen müssen vor dem Verjährungsende den Rechtsweg beschreiten.

2. Schlussfolgerungen für die europäische Gesetzgebung

Der erklärte Zweck des Grünbuchs ist es, den aktuellen Stand der Rechtsbehelfsmechanismen zu bewerten, insbesondere in den Fällen, in denen zahlreiche Verbraucher vom selben Rechtsverstoß betroffen sein können, und Optionen für eine Schließung möglicher Lücken im Rechtsbehelfssystem in diesen Fällen aufzuzeigen.

Die Evaluation hat ergeben, dass lediglich 13 von 27 Mitgliedstaaten über kollektive Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen verfügen und diese überdies sehr unterschiedlich und in der Praxis nicht zufriedenstellend sind. Während die Instrumente für Unterlassungsansprüche bereits weitgehend harmonisiert wurden, zeigt eine Gegenüberstellung der Bündelungsmechanismen von Schadensersatzansprüchen von Verbrauchern ein höchst unterschiedliches Bild auf der europäischen Landkarte. Hier gilt es, die vorhandenen Lücken sinnvoll zu schließen. Im Interesse der Förderung des Binnenmarktes besteht daher Handlungsbedarf auf europäischer Ebene.

Eine Zurückstellung in Hinblick auf die schwebende Diskussion über die Vorschläge im Weißbuch „Schadensersatzklagen wegen des EG-Wettbewerbsrechts“ (KOM(2008) 165 endgültig) ist wegen der kartellrechtlichen Besonderheiten nicht geboten, wenn gleich die dortigen Überlegungen für die vorliegende Diskussion durchaus fruchtbar gemacht werden können.

2.1 Begründung unserer Forderungen

(1) Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, effektive Instrumente kollektiver Rechtsdurchsetzung für Verbraucher sowohl für nationale als auch für grenzüberschreitende Fälle zu schaffen.

Der vzbv spricht sich für ein **verbindliches Instrument** aus. Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten funktionierende Instrumente bereitstellen, die es ermöglichen, Ansprüche von Verbrauchern mit möglichst geringem bürokratischem Aufwand zu bündeln, damit sie in angemessener Zeit Ersatz bekommen. Das bedeutet auch, dass die dafür notwendigen Strukturen in den Mitgliedstaaten vorhanden sein und die Justizsysteme in den Mitgliedstaaten so ausgestattet sein müssen, dass sie derartige Verfahren durchführen können. Dies muss durch eine Richtlinie vorgeschrieben werden. Bei einer bloßen Empfehlung ist zu befürchten, dass einzelne Mitgliedstaaten diese entweder gar nicht, nicht vollständig oder nicht gleichzeitig umsetzen. Das würde zu einer uneinheitlichen Rechtslage in der Gemeinschaft führen, was der Förderung des Binnenmarktes abträglich wäre.

Die Verpflichtung bezieht sich sowohl auf grenzüberschreitende Fälle als auch auf die Schaffung kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente auf rein nationaler Ebene. Eine Unterscheidung würde die Verbraucher in grenzüberschreitenden Streitigkeiten besser stellen als in Fällen, in denen sie Nachteile durch ein Unternehmen im Heimatland erlitten haben. Angesichts der Tatsache, dass grenzüberschreitende Rechtsstreitigkeiten gegenüber innerstaatlichen Auseinandersetzungen zwischen Verbrauchern und Unternehmen nur eine weit untergeordnete Rolle spielen, wäre ein solches Ergebnis politisch nicht zu rechtfertigen und würde das Vertrauen der Bürger in die vorhandenen Rechtssysteme erschüttern.

Ferner zeichnet sich ein funktionierender Binnenmarkt auch durch stabile inländische Rechts- und Rechtsdurchsetzungssysteme aus. Ziel sollte es daher sein, die Mitgliedstaaten, die bisher überhaupt noch nicht über Mechanismen kollektiver Rechtsdurchsetzung verfügen, zu verpflichten, entsprechende funktionierende Systeme innerstaatlich zu installieren, um im Bereich der Rechtsdurchsetzung das Niveau EU-weit anzuheben und anzugleichen.

(2) Für die Ausgestaltung der Instrumente werden verbindliche Mindeststandards formuliert, wobei ausreichende Freiräume für die Ausgestaltung im Rahmen der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen im Übrigen eingeräumt werden.

Die Rechtsordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich. Der Grundsatz der Subsidiarität gebietet es, in die nationalen Rechtsordnungen nicht über das erforderliche Maß hinaus einzugreifen. Den Mitgliedstaaten muss vielmehr die Möglichkeit erhalten bleiben, die Vorgaben der Richtlinie im Rahmen ihrer bestehenden Rechtsordnungen und gewachsenen Traditionen umzusetzen. Positive Erfahrungen und bei den Bürgern etablierte Systeme sollten nicht unnötig aufgegeben werden. Auch im Interesse einer zukünftigen Rechtsentwicklung wäre es nicht angebracht, zum gegenwärtigen Zeitpunkt, in dem durchaus noch verschiedene Instrumente vorstellbar und geeignet erscheinen, sich vorzeitig auf ein System festzulegen, welches sich in der Praxis erst beweisen muss. Besser wäre es, best-practice-Beispiele in der Gemeinschaft dauerhaft herauszuarbeiten. Der vzbv spricht sich daher für eine **Mindestharmonisierung** aus.

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs kollektiver Klageinstrumente, der Voraussetzungen für die Klagebefugnis - einschließlich Maßnahmen zur Verhinderung des Klagemissbrauchs - sowie der Finanzierung werden Mindestanforderungen an die Mitgliedstaaten gestellt. Der Anwendungsbereich der Klagerechte sollte möglichst weit sein, das heißt, sich sowohl auf vertragliche als auch auf außervertragliche Ansprüche beziehen.

(3) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um einen Missbrauch der Klagebefugnis zu verhindern, unter anderen

- *Verbot eines Strafschadensersatzes*
- *Beibehaltung der Schlüssigkeitsprüfung vor einer Beweisaufnahme*
- *Die unterlegene Partei trägt die Kosten des Rechtsstreits*

Um zu verhindern, dass eine allseits unerwünschte Kultur des Klagens gefördert wird, sollten geeignete Gegenmaßnahmen vorgeschrieben werden. Hierzu gehören insbesondere Maßnahmen, die verhindern, dass die klagenden Organisationen allein deswegen vor Gericht gehen, weil sich mit den Verfahren Geld verdienen lässt. Um dieser Gefahr zu begegnen, sind geeignete Vorkehrungen im Zivilprozessrecht zu treffen. Im Vordergrund sämtlicher Überlegungen steht, dass Verbraucher, die auf Grund einer Rechtsverletzung eines Unternehmers einen finanziellen Nachteil erlitten haben, soweit effektiv möglich, entschädigt werden und ein zu Unrecht erzielter Gewinn nicht zum Nachteil der Verbraucher und der übrigen Wettbewerber bei dem Rechtsverletzer verbleiben soll. Die hierfür geeigneten Maßnahmen werden unter Punkt 7 näher beschrieben.

Ein Strafschadensersatz sollte unbedingt vermieden werden. Gemeint sind aus dem angelsächsischen Recht bekannte Ersatzzahlungen, die einem Kläger über den erlittenen realen Schaden hinaus zuerkannt werden. Der Beklagte soll dadurch nicht nur den erlittenen Schaden ausgleichen, er soll auch für sein Verhalten bestraft werden. Zweck und Ziel kollektiver Rechtsdurchsetzung ist jedoch die Kompensation des erlittenen Schadens. Ist Kompensation nicht möglich, soll zwar die Möglichkeit bestehen, unrechtmäßige Gewinne des Unternehmens abzuführen (hierzu siehe Punkt 7). Strafzahlungen sind damit jedoch nicht vereinbar. Eine Ausweitung des Instruments auf Strafschadensersatz erhöht die Gefahr von Klagen, mit denen nicht nur die Verbraucherinteressen, sondern auch Eigeninteressen der Kläger verfolgt werden.

Um zu vermeiden, dass Schadensersatzklagen gewissermaßen ins Blaue hinein erhoben werden können, sollte vorgeschrieben werden, dass ein Gericht eine Klage als unzulässig verwerfen kann, wenn die angebotenen Beweismittel für die Annahme der Schlüssigkeit nicht ausreichen.

Gerade im Zusammenhang mit der Regelung, dass jede Prozesspartei ihre eigenen Kosten zu tragen hat, unabhängig vom Ausgang des Verfahrens, hat dies in den Vereinigten Staaten von Amerika dazu geführt, dass Unternehmen sich auf Vergleiche einlassen mussten, um einem finanziellen Ruin zu entgehen. Einer solchen Fehlentwicklung muss durch geeignete Maßnahmen gegen gesteuert werden. Ein Kläger, der weiß, dass er im Unterliegensfall die gesamten Prozesskosten selbst tragen muss, wird nicht ohne eine gründliche Prüfung der Erfolgsaussichten Klage erheben.

(4) Der Kreis der klageberechtigten Organisationen wird begrenzt.

Eine Organisation, die berechtigt ist, die Interessen der Verbraucher in kollektivrechtlichen Verfahren zu vertreten, muss besondere Anforderungen erfüllen. Insbesondere ist auszuschließen, dass die Organisation eigene finanzielle Interessen mit der Wahrnehmung der Kollektivinteressen der Verbraucher verfolgt.

Eine Orientierung bietet die Richtlinie 98/27/EG über Unterlassungsklagen, welche ebenfalls den Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher im Auge hat (Artikel 1 Absatz 1). Klagebefugte Einrichtungen sind danach insbesondere „**qualifizierte Einrichtungen**“. Darunter ist jede Stelle oder Organisation zu verstehen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats ordnungsgemäß errichtet wurde und ein berechtigtes Interesse hat an der Einhaltung der im Anhang zu der genannten Richtlinie aufgeführten, in das jeweilige nationale Recht umgesetzten, Richtlinien, die dem Schutz der Verbraucher dienen und deren Verletzung die Kollektivinteressen der Verbraucher beeinträchtigt (Artikel 3).

In Hinblick auf die Durchsetzung von Forderungen, die sich aus einer Verletzung verbraucherschützender Vorschriften ergeben, sollten wegen des engen Sachzusammenhangs und der gemeinsamen Zweckrichtung ebenfalls ausschließlich die qualifizierten Einrichtungen im Sinne des Artikel 3 der Richtlinie 98/27/EG klagebefugt sein.

Für qualifizierte Einrichtungen, die mit staatlichen Mitteln gefördert werden, wird unwiderleglich vermutet, dass sie Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten.

Die zusätzlichen Klagerechte der qualifizierten Einrichtungen stellen eine sinnvolle Ergänzung der Befugnisse aus der Richtlinie über Unterlassungsklagen dar. Denn mit Hilfe der Unterlassungsklage kann derzeit zwar oftmals ein Verstoß für die Zukunft abgestellt werden, für den Ausgleich der durch den Rechtsverstoß verursachten finanziellen Nachteile für die betroffenen Verbraucher ist im Gemeinschaftsrecht jedoch bisher keine geeignete kollektivrechtliche Maßnahme vorhanden.

(5) Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, öffentliche Stellen oder mit öffentlichen Mitteln geförderte Organisationen, deren Zweck im Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher besteht, finanziell so auszustatten, dass sie derartige Verfahren in angemessener Weise durchführen können.

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Erfüllung der zusätzlichen Aufgaben durch die mit öffentlichen Mitteln geförderten qualifizierten Einrichtungen sicherzustellen. Die zusätzliche Aufgabe dient dem Zweck, verbraucherschützende Vorschriften zu Gunsten einer Vielzahl von Verbrauchern im Interesse eines funktionierenden Binnenmarktes durchzusetzen. Um die Aufgaben in angemessener Weise erfüllen zu können, sind die hierfür erforderlichen finanziellen und personellen Mittel bereit zu stellen. Dies darf nicht in Form einer Einzelfallfinanzierung erfolgen. Erforderlich ist vielmehr eine institutionelle Förderung, die der Organisation für die Erfüllung ihrer Aufgaben den notwendigen Handlungsspielraum belässt.

(6) Die Mitgliedstaaten werden ermächtigt, in geeigneten Fällen Höchststreitwerte festzusetzen.

Um das Prozesskostenrisiko überschaubar zu halten, erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Regelungen vorzusehen, nach denen Streitwerte von den Gerichten zu vermindern sind, wenn die anhängige Sache nach Art und Umfang einfach gelagert ist oder wenn die Belastung einer der Parteien mit den Prozesskosten nach dem vollen Streitwert angesichts ihrer Vermögens- und Einkommensverhältnisse nicht tragbar erscheint. Mit dieser Maßnahme soll erreicht werden, dass Prozesse von grundsätzlicher Bedeutung, die eine Vielzahl von Verbrauchern in ihren Rechten betreffen, deshalb unterbleiben, weil die Kostenbelastung im Unterliegensfall zu hoch wäre. In begründeten Fällen soll die klagende Partei nicht aus Kostengründen entmutigt werden, einen Anspruch gerichtlich durchzusetzen. Das würde dem beabsichtigten Zweck solcher Klagen zuwiderlaufen.

(7) Die Mitgliedstaaten erhalten die Möglichkeit, je nach Schadenshöhe und abhängig von der Identifizierbarkeit der betroffenen Verbraucher unterschiedliche Instrumente vorzusehen.

Die Verschiedenartigkeit der hier zu regelnden Ansprüche erfordert unterschiedliche Instrumente. Es erscheint nicht sinnvoll, eine einzige Klageart für alle denkbaren Fälle vorzuschreiben. Vielmehr ist nach der Art der Schäden zu unterscheiden:

Zum einen sind Lösungen zu erarbeiten für sogenannte Bagatell- oder Streuschäden. Dabei handelt es sich um individuell geringfügige Schäden, bei denen die Geschädigten entweder gar nicht identifizierbar sind oder die Schadenshöhe ohne unverhältnismäßigen Aufwand gar nicht festgestellt werden kann (z.B. systematische Unterfüllung von Fertigpackungen) oder bei denen der Geschädigte im Einzelfall wegen der geringen Schadenshöhe keinen Durchsetzungswillen hinsichtlich eines Ausgleichs hat (z.B. Abrechnungen von Telefondienstleistungen gegenüber einer Vielzahl von Kunden nach einem höheren als dem in der Werbung angegebenen Takt).

Zum anderen sind Massenschäden zu regeln, bei denen eine Vielzahl von Verbrauchern durch eine einzige Handlung eines Unternehmens einen relevanten finanziellen Schaden erleidet. Hierunter fallen zum Beispiel nicht erbrachte Entschädigungsleistungen auf Grund eines zu Unrecht annullierten Fluges. Solche Fälle sind häufig durch einen gemeinsamen Schadensgrund gekennzeichnet, während die Höhe des Schadens individuell differieren kann.

Bei **Streuschäden**, die auf Grund rationaler Apathie der Geschädigten nicht eingeklagt werden, wird den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt, den zu Unrecht eingenommenen Gewinn abzuschöpfen. Der Staat hat ein Interesse daran, dass ein durch eine unzulässige Handelspraktik erzielter Gewinn nicht bei dem Rechtsverletzer verbleibt. Dieser soll sich nicht zu Lasten der gesetzestreu handelnden Unternehmen bereichern und sich dadurch einen unlauteren Wettbewerbsvorteil verschaffen können. Die Abschöpfung des Gewinns liegt also im Gemeininteresse und dient dem Schutz des Leistungswettbewerbs. Die Mitgliedstaaten regeln die Voraussetzungen für eine Gewinnabschöpfung. Sie können vorsehen, dass die abgeschöpften Beträge in einen Fonds zur Finanzierung kollektiver Klagen einfließen.

Zur Durchsetzung von Ansprüchen aus **Massenschäden** führen die Mitgliedstaaten geeignete und effiziente Verfahren ein. Hierzu gehören auch Verfahren, bei denen im Wege einer Musterklage festgestellt wird, dass der Anspruch dem Grunde nach besteht, wenn hierdurch die individuelle Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen effektiv erleichtert wird.

So könnte zum Beispiel eine qualifizierte Einrichtung durch eine einzige Klage für eine Vielzahl betroffener Verbraucher klären lassen, dass eine Gaspreiserhöhung zu Unrecht erfolgte oder ein Schadensersatzanspruch, zum Beispiel gegenüber einer Fluggesellschaft, dem Grunde nach für alle betroffenen Passagiere besteht. Die geschädigten Verbraucher könnten nach einem entsprechenden öffentlichen Aufruf ihre Forderungen in einem beim Gericht geführten Klageregister anmelden und dadurch die Verjährung ihrer individuellen Ansprüche hemmen. Der Ausgang des Musterverfahrens ist für die registrierten Verbraucher bindend. Im Anschluss an den Musterprozess können die Geschädigten ihre Ansprüche der Höhe nach individuell weiter verfolgen. Es ist davon auszugehen, dass weitere Klagen in den meisten Fällen entbehrlich sein werden, weil die grundsätzlichen Rechtsfragen vorab geklärt werden konnten. - Ein solches Verfahren wäre kostengünstig und könnte erheblich zur Entlastung der Justiz beitragen.

(8) Der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz wird im Hinblick auf die Durchsetzung kollektiver Schadensersatzansprüche erweitert.

Die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 regelt die Zusammenarbeit von Behörden im Bereich grenzüberschreitender Unterlassungsverfahren. Sie bezweckt, innergemeinschaftliche Verstöße gegen Gesetze zum Schutz der Verbraucher abzustellen. Damit auch etwaige durch die Rechtsverletzung entstandene Schäden kollektivrechtlich weiter verfolgt werden können, ist die Verordnung entsprechend auszuweiten. Wichtig ist, dass eine Rechtsverfolgung am Sitz des Unternehmens durch die im selben Mitgliedstaat ansässige Organisation ermöglicht wird. Die Erfahrung bezüglich grenzüberschreitender Unterlassungsklagen zeigt, dass eine Rechtsverfolgung in einem anderen Mitgliedstaat wegen der zusätzlichen Hürden, wie zum Beispiel Übersetzungskosten oder die Beauftragung am Ort ansässiger Rechtsanwälte, zu umständlich und kostenintensiv ist und deshalb keine praktische Bedeutung hat. Die zusätzlichen Möglichkeiten der Zusammenarbeit stellen eine sinnvolle Ergänzung zu den bestehenden Möglichkeiten der Kooperation im Zusammenhang mit dem Abstellen eines Verstoßes gegen verbraucherschützende Vorschriften dar.

(9) Der Gerichtsstand für grenzüberschreitende Verfahren ist am Sitz der klagenden Organisation. Im Übrigen bleiben die Vorschriften des internationalen Privatrechts und des internationalen Zivilprozessrechts hinsichtlich des anzuwendenden Rechts unberührt.

Bei grenzüberschreitenden Verfahren ist die gerichtliche Zuständigkeit für Klagen im Rahmen kollektiver Rechtsdurchsetzung in dem Land, in dem die klagende Organisation ihren Sitz hat. Einer effektiven Rechtsdurchsetzung würde ein Gerichtsstand in einem anderen Mitgliedstaat entgegen stehen. Die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sollte eine entsprechende Regelung aufnehmen. Welche materiellrechtlichen Vorschriften heranzuziehen sind, sollte anhand der vorhandenen Rechtsgrundlagen des internationalen Privatrechts im Einzelfall überprüft werden.

2.2. Optionen

Option 1 – Keine EG-Maßnahmen

Diese Option wird abgelehnt. Wie dargelegt, reichen die vorhandenen Maßnahmen auf nationaler Ebene und auf EG-Ebene nicht aus, einen angemessenen Rechtsschutz für die Verbraucher zu erreichen. Die Umsetzung und anschließende Evaluierung der Mediationsrichtlinie abzuwarten würde bedeuten, die Lösung der bereits jetzt offenkundigen Probleme bei der Rechtsdurchsetzung auf unbestimmte Zeit zu verschieben. Darüber hinaus ist nicht zu erwarten, dass ein Zuwarten mit einem Erkenntnisgewinn in Hinblick auf die hier gestellten Fragen verbunden ist.

Option 2 – Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

Diese Option garantiert ebenfalls nicht die verbesserte Durchsetzung kollektiver Verbraucherrechte. Zum einen berücksichtigt sie nicht die Unterschiedlichkeit der Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten. Die Verbraucher müssten in jedem Einzelfall Kenntnis darüber erlangen, welches Rechtsinstrument aus welchem Land das beste sein könnte. Es ist nicht ersichtlich, wie sie sich die notwendige umfassende Kenntnis darüber verschaffen könnten. Eine ausreichende Aufklärung durch die Mitgliedstaaten ist kaum denkbar und wohl auch nicht zumutbar. Die Option könnte auch zu dem unerwünschten Ergebnis eines forum-shopping führen, was die in den betroffenen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen benachteiligen könnte. Zur Vermeidung volkswirtschaftlicher Nachteile könnten Mitgliedstaaten sich weigern, die Klagen von Verbrauchern aus dem Ausland zu finanzieren und zu koordinieren. Schließlich betrifft diese Option nur grenzüberschreitende Klagen. Für Verbraucher in den Mitgliedstaaten ohne eigene kollektive Rechtsinstrumente würde sich die Situation nicht verbessern.

Option 3: Kombination von Instrumenten

Diese Option allein ist nicht geeignet, die Rechtsdurchsetzung für Verbraucher effektiv zu stärken.

Die Verbesserung der Mechanismen alternativer Streitbeilegung kann die geschilderten Probleme auch nicht in Kombination mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs nationaler Verfahren für geringfügige Forderungen und der Ausweitung der Verordnung über die Zusammenarbeit lösen. Alternative Streitschlichtung ist ein freiwilliges Instrument. Das würde sich auch nicht ändern, wenn die EU die Mitgliedstaaten dazu anhielte, kollektive alternative Streitbeilegungsverfahren für Verbraucher einzuführen. Die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen ist von vornherein abhängig von der Bereitschaft der Unternehmen, eine gemeinsame Lösung zu finden. Sie versagt in den vielen Fällen, in denen Unternehmen sich diesbezüglich verweigern.

Eine Ermunterung der Unternehmen durch die EU, selbstverpflichtende Maßnahmen zur Bearbeitung von Beschwerden in Form eines Kodex zu ergreifen, ist zwar grundsätzlich positiv zu sehen, kann aber nur ein ergänzender Bestandteil zur Erleichterung der Rechtsdurchsetzung für Verbraucher sein. Zumindest als Druckmittel brauchen die Verbraucher ein Klageinstrument, welches sie einsetzen können, wenn es nicht zu einer Einigung mit dem Unternehmen kommt.

Zu berücksichtigen ist auch, dass alternative Streitbeilegungsversuche im Regelfall keine verjährungshemmende Wirkung haben und somit die Gefahr besteht, dass Verbraucher im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen ihre Rechte vor Gericht

nicht mehr durchsetzen können. Auch die Beweismöglichkeiten können sich während der Dauer außergerichtlicher Einigungsversuche verschlechtern.

Die Verordnung über geringfügige Forderungen ist als Druckmittel allein nicht ausreichend, weil sie zum einen auf Beträge von bis zu 2000 Euro begrenzt ist und darüber hinaus nur bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten zum Tragen kommt.

Aus diesem Grunde wäre ein Ausbau der Kompetenzen der vorhandenen europäischen Netzwerke ECC-Net und FIN-Net ebenfalls nicht ausreichend.

Wir begrüßen die Überlegung, den Anwendungsbereich der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz auszuweiten. Gegenwärtig ist er auf die grenzüberschreitende Geltendmachung von Unterlassungsansprüchen beschränkt. Wegen des oben dargestellten engen Sachzusammenhangs zwischen Unterlassungsansprüchen wegen Verletzung verbraucherschützender Vorschriften und daraus resultierender Schadensersatzansprüche sollte die Zusammenarbeit in Bezug auf letztgenannte dahingehend erweitert werden, dass die zuständigen Behörden die Unternehmen zur Entschädigung der Verbraucher verpflichten könnten. Wie in der Option dargestellt, sollte den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben, die Einzelheiten eines solchen Mechanismus festzulegen.

Option 4 – Gerichtliche kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren

Dieser Option, nach der sichergestellt werden soll, dass in allen Mitgliedstaaten ein kollektives Gerichtsverfahren existiert, **ist der Vorzug zu geben**, wobei wir eine verbindliche EU-Maßnahme für erforderlich halten. Die gleichermaßen erwogene nicht verbindliche EU-Maßnahme halten wir für nicht ausreichend, weil sie die gewünschte Sicherstellung der Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten nicht garantiert. Zur Vermeidung unbegründeter Verfahren sind hohe Anforderungen hinsichtlich Qualifizierung und finanzieller Ausstattung der klagenden Organisationen zu stellen. Für qualifizierte Einrichtungen, die mit staatlichen Mitteln gefördert werden, wird unwiderleglich vermutet, dass sie Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten.

Die Mitgliedsstaaten haben die angemessene Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die von ihnen geförderten Stellen sicherzustellen.

Den Mitgliedstaaten wird ermöglicht, im Falle sogenannter Streuschäden, bei denen das soziale Interesse, den zu Unrecht eingekommenen Gewinn nicht bei dem Rechtsverletzer zu belassen, das individuelle Interesse an einer Kompensation überwiegt oder wenn die geschädigten Verbraucher nicht identifizierbar sind, den Unrechtsge Gewinn zu Gunsten eines Fonds abzuschöpfen, aus dem derartige Klagen finanziert werden können. Den Zugriff auf den Fonds regeln die Mitgliedstaaten.

Bei Massenschäden sehen die Mitgliedstaaten geeignete und effiziente kollektivrechtliche Maßnahmen vor, die auf eine Kompensation der geschädigten Verbraucher abzielen. Die Ausgestaltung der Klagemöglichkeiten obliegt den Mitgliedstaaten.

Zur Vermeidung eines Missbrauchs des Klagerechts haben die Mitgliedstaaten geeignete zivilprozessuale Vorkehrungen zu treffen, zum Beispiel: Verbot eines Strafschadensersatzes, Beibehaltung der Schlüssigkeitsprüfung vor einer Beweisaufnahme sowie die Verankerung des Grundsatzes, dass die unterlegene Partei die Kosten des Rechtsstreits zu tragen hat.

Die Mitgliedstaaten haben das Recht, Regelungen zu schaffen, nach denen Höchststreitwerte festgesetzt werden können, um das Prozesskostenrisiko zu vermindern.

2.3. Fragen

Frage 1: Wie denken Sie über die Rolle der EU in Bezug auf den kollektiven Rechtsschutz für Verbraucher?

Die EU hat eine lenkende Rolle in Bezug auf die Sicherstellung wirksamer Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung für Verbraucher in allen Mitgliedstaaten. Die Evaluation hat ergeben, dass die bestehenden Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten für Verbraucher in den Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich entwickelt sind. Im Interesse der Förderung des Binnenmarktes und der Stärkung des Verbrauchervertrauens in den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr müssen die Möglichkeiten der kollektiven Rechtsdurchsetzung EU-weit gestärkt werden. Hierfür sollte die EU verbindliche Mindeststandards vorgeben, die Ausgestaltung der Rechtsinstrumente im Übrigen aber den Mitgliedstaaten überlassen.

Frage 2: Welche der vier Optionen bevorzugen Sie? Würden Sie eine der Optionen ablehnen?

Der vzbv bevorzugt die Option 4. Option 1 wird abgelehnt, weil bereits jetzt rechtspolitischer Handlungsbedarf besteht. Die Option 2 und 3 für sich allein genommen sind nicht geeignet, die Rechtsdurchsetzung für Verbraucher effektiv zu stärken. Lediglich in Kombination mit Option 4 können einzelne Elemente zweckmäßig sein.

Frage 3: Enthalten die Optionen spezielle Elemente, denen Sie zustimmen/mit denen Sie nicht einverstanden sind?

Der vzbv begrüßt die Option 4 mit der Maßgabe, dass eine verbindliche EU-Maßnahme sicherstellen sollte, dass in allen Mitgliedstaaten ein kollektives Gerichtsverfahren existieren muss. Die gleichermaßen erwogene nicht verbindliche EU-Maßnahme halten wir für nicht ausreichend, weil sie die notwendige Sicherstellung der Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten nicht garantiert.

Frage 4: Gibt es weitere Elemente, die Bestandteil der von Ihnen bevorzugten Option sein sollten?

Die Verschiedenartigkeit der hier zu regelnden Ansprüche erfordert unterschiedliche Instrumente. Es erscheint nicht sinnvoll, eine einzige Klageart für alle denkbaren Fälle vorzuschreiben. Vielmehr ist nach der Art der Schäden zu unterscheiden: Zum einen sind Lösungen zu erarbeiten für sogenannte Bagatell- oder Streuschäden, bei denen der Geschädigte im Einzelfall wegen der geringen Schadenshöhe keinen Durchsetzungswillen hinsichtlich eines Ausgleichs hat. Zum anderen sind Massenschäden zu regeln, bei denen eine Vielzahl von Verbrauchern durch eine einzige Handlung eines Unternehmens einen relevanten finanziellen Schaden erleidet. Die Ausgestaltung der jeweiligen Instrumente sollte den Mitgliedstaaten über die verpflichtenden Mindestanforderungen hinaus überlassen werden, so dass den jeweiligen unterschiedlichen Rechtsordnungen Rechnung getragen werden kann.

Frage 5: Falls Sie eine Kombination von Optionen bevorzugen: Welche Optionen würden Sie gern kombinieren und mit welchen Elementen?

Wir begrüßen eine Kombination aus Option 4 mit dem Element aus der Option 3, den Anwendungsbereich der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz auszuweiten, da diese Verordnung bisher nur Unterlassungsverfahren betrifft. Die kollektive Rechtsdurchsetzung in Bezug auf Schäden, die auf Rechtsverstöße zurück zu führen sind, die nach der Verordnung über die Zusammenarbeit abgestellt werden können, würde eine bestehende Lücke im grenzüberschreitenden Verbraucherschutz schließen.

Das Element in Option 2, wonach Mitgliedstaaten zulassen sollten, dass sich Verbraucher aus anderen Mitgliedstaaten Klagen eigener Staatsbürger anschließen können, ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn diese von demselben Rechtsverstoß betroffen sind wie die eigenen Staatsbürger. Die Öffnung kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher sollte aber in allen Mitgliedstaaten gegeben sein.

Die Stärkung der Bedeutung der europäischen Netzwerke ECC-Net und FIN-Net, die in den Optionen 2 und 3 zum Ausdruck kommt, ist in Bezug auf die individuelle Klärung grenzüberschreitender Beschwerden als flankierende Maßnahme zu begrüßen, kann jedoch ein kollektives gerichtliches Instrument im Sinne der Option 4 nicht ersetzen. Ebenso wenig kann die Stärkung sonstiger alternativer Streitbeilegungsverfahren ein gerichtliches Instrument entbehrlich machen.

Frage 6: Im Fall der Optionen 2, 3 oder 4: Halten Sie verbindliche Rechtsinstrumente für notwendig, oder bevorzugen Sie unverbindliche Instrumente?

Der vzbv hält verbindliche Mindeststandards für notwendig (Mindestharmonisierung). Bei einer bloßen Empfehlung ist zu befürchten, dass einzelne Mitgliedstaaten diese entweder gar nicht, nicht vollständig oder nicht gleichzeitig umsetzen. Das würde zu einer uneinheitlichen Rechtslage in der Gemeinschaft führen, was der Förderung des Binnenmarktes abträglich wäre. Dieser muss auch darauf aufbauen, dass es wirksame national funktionierende Rechtsdurchsetzungsinstrumente gibt.

Frage 7: Sind Sie der Auffassung, dass das Problem auf andere Weise gelöst werden könnte?

Das Problem kann auf andere Weise in absehbarer Zukunft nicht zufriedenstellend gelöst werden. Es besteht die Gefahr einer Rechtszersplitterung in der Gemeinschaft sowie unterschiedlicher Verbraucherschutzniveaus in Bezug auf kollektive Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten.

Ergänzend verweisen wir auf unseren Forderungskatalog unter Punkt I und die dazu gehörige Begründung unter Punkt II 2.1 sowie auf unsere Ausführungen zu den Optionen unter Punkt II 2.2 in diesem Dokument.