

## Stellungnahme

### zum Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher (Vorlage der Europäischen Kommission)

**KOM (2008) 794 endg.**

Mit dem Grünbuch leitet die Europäische Kommission eine öffentliche Anhörung zur Verbesserung des Rechtsschutzes von Verbrauchern, insbesondere in den Fällen, in denen zahlreiche Verbraucher von demselben Rechtsverstoß betroffen sein können, ein. Dabei werden verschiedenen Optionen zur Diskussion gestellt, die von dem völligen Verzicht auf neue Maßnahmen auf europäischer Ebene bis hin zu der Einführung kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente reichen.

Bevor wir zu den seitens des Grünbuchs aufgeworfenen Fragen Stellung nehmen, möchten wir unsere Institution kurz vorstellen.

#### **Zu unserer Institution**

Die Wettbewerbszentrale ist eine unabhängige und branchenübergreifende Institution der Wirtschaft, die die Eigenverantwortung der Wirtschaft in Wettbewerbsfragen fördert. Wir setzen uns im Interesse der gesamten Wirtschaft sowie der Allgemeinheit für die Einhaltung fairer Wettbewerbsbedingungen im Markt ein. Zu unseren Mitgliedern zählen etwa 600 Verbände und Organisationen der Wirtschaft sowie Wirtschafts- und Berufskammern und mehr als 1200 Unternehmen unterschiedlichster Branchen und Größe. Die Wettbewerbszentrale unterhält neben ihrer Hauptgeschäftsstelle in Bad Homburg fünf weitere regionale Büros in Deutschland.

Zu den Hauptaufgaben der Wettbewerbszentrale gehört die Unterstützung des nationalen und europäischen Gesetzgebers als neutraler Berater bei der Gestaltung der wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen. Als weitere Aufgabe ist die Rechtsberatung für Mitglieder zu nennen, bei der wir als spezialisierter Dienstleister in Wettbewerbsfragen tätig werden. Des Weiteren agieren wir als klagebefugte Einrichtung nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) als Hüterin des Wettbewerbs, indem wir den gesetzlich verankerten Unterlassungsanspruch erforderlichenfalls auch vor Gericht durchsetzen. Die Wettbewerbszentrale geht bei Rechtsverstößen auch gegen ihre Mitglieder gerichtlich vor.

## **Zum Grünbuch allgemein**

Ein Hauptanliegen der Kommission ist es, den Binnenmarkt als Einzelhandelsmarkt zu stärken. Hemmend wirkt sich hier nach ihrer Auffassung das fehlende Vertrauen der Verbraucher in andere Rechtssysteme aus. Nach der verbraucherpolitischen Strategie der Kommission (KOM (2008) 614 endg.) soll daher bis 2013 sichergestellt werden, dass Verbraucher grenzüberschreitend genauso sicher einkaufen können wie in ihrem Heimatland. Hierfür müsse gewährleistet werden, dass die Verbraucher ihre Rechte im Bedarfsfall durchsetzen können und einen ausreichenden Rechtsschutz genießen. Angesichts grenzüberschreitender Märkte bestehe vor allem die Gefahr, dass eine große Zahl von Verbrauchern von denselben Handelspraktiken geschädigt werden könne, mit der Folge, dass Märkte verzerrt würden. Zweck des Grünbuchs ist es daher, den aktuellen Stand der Rechtsbehelfsmechanismen, insbesondere in den Fällen, in denen zahlreiche Verbraucher von demselben Rechtsverstoß betroffen sein können, zu bewerten und Optionen für eine mögliche Verbesserung der Rechtsdurchsetzungsinstrumente aufzuzeigen.

Vor der Einführung neuer kollektiver Rechtsbehelfe auf europäischer Ebene muss genau geprüft werden, ob diese tatsächlich geeignet und erforderlich sind, den Binnenmarkt zu stärken. Im Grünbuch werden einige Beispiele für rechtswidrige Handelspraktiken angeführt, durch die eine Vielzahl von Verbrauchern jeweils mit eher geringen Schadensbeträgen betroffen sein kann. Hierzu zählt die Berechnung überhöhter Überziehungskredite durch Banken sowie der ungewollte Abschluss von Klingeltonabonnements mangels leicht auffindbaren Hinweises auf die Kostenpflichtigkeit des Angebots. Zur Durchsetzung solcher Streuschäden werden seitens der EU kollektive Rechtsdurchsetzungsinstrumente wie Sammelklagen als sinnvolles Instrument angesehen. So hat die Kommission in einer Studie ermittelt, dass 76 % der Verbraucher eher dazu bereit wären, eine Sache gerichtlich geltend zu machen, wenn sie sich dabei mit anderen Verbrauchern zusammenschließen könnten. Es dürfte zutreffen, dass Rechtsverstöße einzelner Unternehmen grenzüberschreitend bei Verbrauchern zu Schäden führen. Auch dürfte unbestritten sein, dass diese Kleinstschäden sich bei einer Vielzahl betroffener Verbraucher zu wirtschaftlich bedeutenden Beträgen addieren können. Bevor man jedoch derart weitreichende, in die nationalen Rechtssysteme eingreifende Maßnahmen wie die Einführung von Sammelklagen erwägt, erscheint es sinnvoll, vorab den - vor allem monetären - Umfang dieser Problematik zu evaluieren. Im Grünbuch heißt es unter Bezugnahme auf eine Studie, die im Auftrag der Kommission durchgeführt wurde, dass nahezu 10 % der Fälle, in denen Verbraucher kollektive Rechtsbehelfe eingelegt haben, ein grenzüberschreitendes Element beinhalten. Die Kommission rechnet mit einem weiteren Anstieg dieses Prozentsatzes. Diese Zahlen sind jedoch noch wenig aussagekräftig. Um sich ein umfassendes Bild von dem Ausmaß der Problematik machen zu können, dürfte weiterhin zu klären sein, wie oft es tatsächlich grenzüberschreitend zu Rechtsverstößen kommt und in welcher Höhe hierbei Schäden bei den Verbrauchern entstehen.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass eine verbesserte Rechtsdurchsetzung nicht zwangsläufig auch zu einer Ausweitung des grenzüberschreitenden Waren- und

Dienstleistungshandels führen muss. Für die Kaufentscheidung des Verbrauchers sind vielmehr andere Gesichtspunkte maßgeblich, die ihn von einem grenzüberschreitenden Einkauf abhalten könnten. Hierzu gehören insbesondere:

- Sprachbarrieren bei einer Bestellung im Ausland (z.B. bei telefonischen Rückfragen)
- Erhöhte Lieferzeiten und Kosten
- Umweltaspekte (längere Transportwege, die eine Verschiffung oder eine Versendung auf dem Luftweg erforderlich machen)
- Subjektiver Wunsch des Käufers, seinen regionalen Markt wirtschaftlich zu unterstützen („think global, buy local“)

Es dürfte daher ein Trugschluss sein anzunehmen, mit der Einführung kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente die Verbraucher verstärkt zu grenzüberschreitenden Käufen bewegen zu können.

Sollte die Kommission sich trotz aller damit verbundener Bedenken für die Einführung kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente entscheiden, sollte sich deren Ausgestaltung nicht an der amerikanischen class action orientieren, da diese mit kontinentaleuropäischen Rechtstraditionen nicht in Einklang zu bringen sein dürfte.

## **Zu dem Fragenkatalog**

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

Die derzeitigen Überlegungen zur Einführung kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente auf europäischer Ebene würden im Falle ihrer Umsetzung einen massiven Eingriff in die Rechtsordnungen der Nationalstaaten bedeuten. Eine Zuständigkeit der EU kommt hier nur für grenzüberschreitende Sachverhalte in Betracht. Dennoch ist zu befürchten, dass die Nationalstaaten im Falle entsprechender europäischer Regelungen kollektive Rechtsinstrumente auch für rein innerstaatliche Auseinandersetzungen zur Verfügung stellen würden, um eine Inländerdiskriminierung zu vermeiden. Angesichts des beispielsweise in Deutschland bestehenden austarierten Rechtsdurchsetzungssystems (vgl. hierzu ausführlich unter Frage 2, Punkt 1) bestünde so die Gefahr, dass ein harmonisches Rechtsgefüge zerstört würde.

Abgesehen hiervon dürften die derzeitigen Harmonisierungsbestrebungen der EU im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes auch verfrüht sein. Zunächst sollte eine umfassende Analyse darüber stattfinden, welche konkreten Defizite bei der Durchsetzung von Verbraucherrechten in den verschiedenen Staaten der EU tatsächlich existieren. Zudem erscheint es sinnvoll, vorhandene und neu eingeführte Rechtsdurchsetzungsinstrumente, wie beispielsweise die Verordnung über geringfügige Forderungen („Small Claims“-Verordnung), die am 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist, vor der Einführung neuer Instrumente auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. So

bietet die „Small Claims“-Verordnung gerade für die von der Kommission angesprochenen Fälle geringfügiger Forderungen, bei denen Verbraucher häufig von einer Rechtsdurchsetzung absehen, eine vereinfachte Lösung. Schließlich erfordert der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor der Einführung neuer Maßnahmen zu überprüfen, inwieweit sich bereits bestehende Instrumente an eine möglicherweise geänderte Situation anpassen ließen. Es wäre daher zu begrüßen, wenn die EU - auch unter Subsidiaritätsgesichtspunkten - bei der Einführung neuer kollektiver Rechtsdurchsetzungselemente Zurückhaltung wahren würde.

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

**1. Wettbewerbszentrale favorisiert sorgfältige Bedarfsprüfung (Option 1)**

Die Wettbewerbszentrale favorisiert die erste Option. Bevor auf europäischer Ebene neue Instrumente eingeführt werden, sollte deren Bedarf sorgfältig geprüft werden. Dies erfordert eine umfassende Analyse der Wirkungen der bereits existierenden sowie der neu eingeführten Rechtsdurchsetzungsinstrumente. Ein abschließender Bericht bleibt insoweit abzuwarten. Dem Ergebnis dieser Untersuchungen sollte nicht vorgegriffen werden.

Betrachtet man die Rechtslage in Deutschland, so ist kein Erfordernis für die Einführung weiterer kollektiver Instrumente zur Durchsetzung von Verbraucherrechten (Sammelklagen) ersichtlich. Vielmehr existiert bereits jetzt schon ein austariertes System an (kollektiven) Rechtsdurchsetzungsinstrumenten. So kennt das deutsche Recht insbesondere für die Bereiche des Wettbewerbs- und Kartellrechts sowie des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen die Verbandsklage als effizientes Instrument der Durchsetzung von Unterlassungsansprüchen. Die Verbandsklage stellt eine von Einzelinteressen unabhängige Rechtsverfolgung durch Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Verbraucherverbände sicher. Neben diesem vorbeugenden Rechtsschutz räumt das deutsche Recht Verbandsklägern Gewinn- und Vorteilsabschöpfungsansprüche bei rechtswidrigem Verhalten ein. Die Gewinnabschöpfung erfolgt zugunsten des Staatshaushaltes. Gegenüber kompensatorisch wirkenden Schadensersatzansprüchen, die mittels Sammelklage durchgesetzt werden, fällt beim Gewinnabschöpfungsanspruch der erheblich personelle und finanzielle Aufwand für die Verteilung der Entschädigung weg. Für Großschäden, die in Zusammenhang mit Anlageemissionen entstehen, besteht seit 2005 nach dem Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG) die Möglichkeit der Durchführung eines Musterverfahrens für betroffene Anleger. Derzeit wird geprüft, ob das Musterverfahren nicht als allgemeine Regelung in die Prozessordnung übernommen werden kann.

Das deutsche Rechtssystem kennt zudem verschiedene Aspekte, die die Risiken einer Rechtsdurchsetzung für den Verbraucher berechenbar machen, wie beispielsweise

- streitwertorientierte Anwaltsgebühren, wodurch der Verbraucher das Kostenrisiko seiner Klage gut abschätzen kann
- Prinzip des „loser-pays“, wonach die in einem Prozess unterlegene Partei die Kosten des Verfahrens zu tragen hat

- Existenz von Rechtsschutzversicherungen, die im Falle einer Prozessniederlage die Kosten des Verfahrens übernehmen, wodurch das Kostenrisiko vermindert wird

Auch bei Kleinstschäden bleibt daher nach deutschem Recht das Kostenrisiko überschaubar. Ein Bedürfnis für die Einführung von Sammelklagen lässt sich somit auch nicht aus diesem Aspekt begründen.

## **2. Wettbewerbszentrale wendet sich gegen Einführung von Sammelklagen (Option 4)**

Die Wettbewerbszentrale steht der Einführung von Sammelklagen (Option 4) kritisch gegenüber. Abgesehen davon, dass hierfür nach deutscher Rechtslage kein Bedarf besteht, wohnt diesen, wie ein Blick auf die amerikanische class action zeigt, je nach Ausgestaltung ein erhebliches Missbrauchspotential inne. Ziel einer europäischen Regelung, die auf die Stärkung des Binnenmarktes gerichtet ist, muss es jedoch sein, neben dem Verbraucherschutz auch Unternehmerinteressen zu beachten und beide zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Dem wäre die Einführung eines Rechtsdurchsetzungsinstruments, das sich an der class action orientiert, abträglich. Dient diese doch weniger der tatsächlichen und rechtlichen Aufbereitung eines Schadensereignisses als vielmehr dem Aufbau öffentlichen Drucks, der das betroffene Unternehmen zu einem schnellen Vergleich zwingen soll.

Sollte die Kommission sich dennoch für die Einführung von Sammelklagen entscheiden, so wäre darauf zu achten, dass bei der Ausgestaltung dieses Instruments die Mängel des amerikanischen Systems vermieden werden. Positiv zu werten sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen der Kommission im Grünbuch, wonach bei der Einführung kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren Elemente außen vor bleiben sollen, die eine Kultur des Rechtsstreits fördern würden, wie beispielsweise Strafschadensersatz (punitive damages) und Erfolgshonorare. Bei der Einführung von Sammelklagen dürfte die Berücksichtigung insbesondere folgender Aspekte erforderlich sein, um die Risiken einer missbräuchlichen Nutzung zu mindern und einen angemessenen Ausgleich der Verbraucher- und Unternehmerinteressen zu erreichen:

- Beschränkung auf opt-in-Verfahren, wonach ein Kläger sich ausdrücklich der Klage anschließen muss. Anderenfalls droht eine Flut von Klagen, wie man es aus dem amerikanischen System kennt. Zudem erfordert auch der Anspruch auf rechtliches Gehör, nur diejenigen Anspruchsberechtigten in ein Verfahren hineinzuziehen, die sich hierfür gemeldet haben.
- Keine Besserstellung kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente gegenüber Individualklagen hinsichtlich der anfallenden Prozesskosten, wie es die Kommission im Grünbuch erwägt. Anderenfalls wäre die Folge, dass ein Kläger je nachdem, ob er eine Individualklage erhebt oder sich einer Kollektivklage anschließt, mit unterschiedlichen Kosten belastet würde. Hierfür ist kein sachlicher Grund zu erkennen. Zudem dient die Kostenpflichtigkeit eines Verfahrens auch der Vermeidung unbegründeter und missbräuchlicher Klagen, die auf vagen Vermutungen und Behauptungen basieren. Schließlich kennt das deutsche Rechtssystem auch zahlreiche Maßnahmen, um das Kostenrisiko

für die Parteien überschaubar zu halten. Ein Bedürfnis für die Kappung der Prozesskosten besteht hierneben nicht.

- Beschränkung der Klagebefugnis bei Sammelklagen auf bestimmte gemeinnützige Einrichtungen, um sachfremde Eigeninteressen weitestgehend auszuschließen.

Auch bei Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte wird sich aber bei der Einführung von Sammelklagen die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung nie völlig ausschließen lassen, da dieses Instrument seine Wirkung immer erst im Zusammenspiel mit den nationalen Prozessrecht und dessen Regelungen, beispielsweise zur Anwaltshonorierung (Erfolgshonorare, streitwertabhängige Anwaltshonorare), entfaltet. Auf deren Ausgestaltung hat die EU jedoch keinen Einfluss.

Schließlich wirft die Diskussion über die prozessuale Durchsetzung von Massenforderungen mittels Kollektivklage zwangsläufig auch die Frage nach der Existenz entsprechender Schadensersatzansprüche für Verbraucher auf. Es ist daher damit zu rechnen, dass die Kommission sich in Zusammenhang mit der Einführung von Sammelklagen nicht allein auf die Regelung prozessualer Gesichtspunkte beschränken sondern mittelfristig ihre Harmonisierungsbestrebungen auch auf die Schaffung neuer Haftungstatbestände erstrecken wird. Betroffen sein dürfte hier vor allem das erst kürzlich durch die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zwischen Unternehmern und Verbrauchern (2005/29/EG) harmonisierte Lauterkeitsrecht. Das legen zahlreiche Ausführungen der Kommission nahe, wonach kollektive Rechtsdurchsetzungsinstrumente insbesondere der Durchsetzung von Verbraucherschäden aus irreführenden Geschäftspraktiken dienen sollen. Derzeit existieren entsprechende Rechtsgrundlagen in Form von Schadensersatzansprüchen für Verbraucher infolge wettbewerbswidriger Handlungen jedoch nicht in allen europäischen Staaten. So hat beispielsweise der deutsche Gesetzgeber bisher - aus guten Gründen - auf einen lauterkeitsrechtlichen Schadensersatzanspruch für Verbraucher verzichtet. Die Einführung eines solchen Haftungstatbestandes würde daher das bisherige deutsche Rechtsschutzsystem in diesem Bereich völlig verändern.

**Fragen 3 – 7:** Keine weiteren Anmerkungen.

Bad Homburg, den 2. Februar 2009

Dr. Nicole Gottzmann

**Kontakt**

Wettbewerbszentrale Büro Bad Homburg

RAin Dr. Nicole Gottzmann

Landgrafenstraße 24 B

61348 Bad Homburg

Telefon: 06172 – 12 15 37

Telefax: 06172 – 84 42 2

E-Mail: [gottzmann@wettbewerbszentrale.de](mailto:gottzmann@wettbewerbszentrale.de)