

Bündnis 90/Die Grünen · Bundestagsfraktion · 11011 Berlin

**Europäische Kommission
"Konsultation zum kollektiven Rechtsschutz"
Avenue de Bourget 1-3
B-1140 Brüssel (Evere)
Belgien**

FRAKTIONSvorsitzende
RENATE KÜNAST
JÜRGEN TRITTIN

Hausanschrift:
Dorotheenstr. 101
10117 Berlin

E-Mail:
Renate.Kuenast@bundestag.de
Juergen.Trittin@bundestag.de

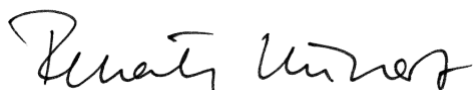
Berlin, 25. Mai 2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend senden wir Ihnen die Stellungnahme der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Deutschen Bundestages zur Konsultation der Europäischen Kommission zum kollektiven Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz (SEK (2011)173 endg.).

Wir bedanken uns für die Fristverlängerung bis zum 31. Mai 2011 und hoffen, dass unsere Erwägungen Eingang finden in zukünftige europäische Regelungen zum kollektiven Rechtsschutz.

Mit freundlichen Grüßen



Renate Künast



Jürgen Trittin

Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz

Stellungnahme zur Konsultation (SEK (2011)173 endg.)

Fraktionsbeschluss 24. Mai 2011

I. Bedarf europäischer Regelungen zum kollektiven Rechtsschutz

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen teilt die Grundaussagen des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen, wonach

- Bürgerinnen und Bürger wie auch Unternehmen rechtlich wie faktisch die Möglichkeit haben müssen, die ihnen zustehenden Unionsrechte grenzüberschreitend durchzusetzen, wo diese verletzt werden,
- Rechte, deren Durchsetzung in der Praxis nicht gewährleistet ist, wertlos sind,
- Individualklagemöglichkeiten aufgrund nationalen Regelungen sowie aufgrund Unionsrechts oft unzureichend sind, wenn die Verletzung von Unionsrecht zu Lasten einer Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern oder auch Unternehmen erfolgt,
- Individualklagen in solchen Fällen nicht das geeignete und erfolgreiche Mittel sind, um unerlaubte Verhaltensweisen effektiv abzustellen, den vollen Ersatz für den dadurch erlittenen Schaden zu erlangen oder den unrechtmäßigen Gewinn vollständig abzuschöpfen,
- Bürgerinnen und Bürger vor der Erhebung individueller Klagen zurück schrecken, besonders wenn der individuelle Verlust oder Schädigung relativ gering und das wirtschaftliche Ungleichgewicht zum Rechtsverletzer besonders groß ist, was aber bei Fortdauer des rechtswidrigen Verhaltens zu einem erheblichen Gesamtschaden für die europäischen Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unternehmen führt
- und zur Beseitigung derzeitiger Defizite bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung von EU-Recht zusätzlich zu den vorhandenen und vorrangigen individuellen Rechtsschutzverfahren auch weitere kollektive Rechtsschutzverfahren eingeführt werden sollten.

II. Mehrwert kollektiven Rechtsschutzes

Es gibt unzweifelhaft einen Bedarf an der Ergänzung individueller Rechtsdurchsetzung von EU-Recht mit grenzüberschreitendem Bezug durch neue Formen kollektiver Rechtsdurchsetzung. So finden z.B. Verbraucher eine Rechtsdurchsetzung besonders schwierig bei Finanzdienstleistungen (39 Prozent), Telekommunikation (12 Prozent), Transport und Verkehr (8 Prozent) sowie Reisen (7 Prozent).¹

Vor allem der heutige grenzüberschreitende Massenkonsum mit seiner seriellen Produktion von Konsumgütern und standardisierten Dienstleistungen und Verträgen, Massenverkehr und Massentourismus führen dazu, dass tatsächliche und rechtliche Streitfälle nicht bloß Einzelne, sondern eine Vielzahl von EU-Bürgern in gleicher Weise betreffen. Gerichtliche Massenverfahren treten besonders bei Großschadensereignissen wie Arzneimittelgeschädigten und Vergiftungsoffer von Chemikalien auf. Die Feststellung von Kausalitäten oder Verantwortlichkeiten, aber auch die Klärung von Rechtsfragen in Musterverfahren können juristische Ressourcen schonen und die Bereinigung von Rechtsverstößen beschleunigen. Außerdem bestehen bei sogenannten Streu- und Bagatellschäden, bei denen Hunderte, Tausende, aber auch Hunderttausende geschädigt werden, erhebliche Defizite, denen durch Formen kollektiver Rechts-

¹ Siehe Studie über die Probleme von Verbrauchern beim Einlegen von Rechtsbehelfen bei Verstößen gegen das Verbraucherschutzrecht (Problemstudie), S.21,
http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm, zitiert nach Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher KOM (2008) 794 endg.

durchsetzung besser begegnet werden könnte. Europäische Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum kollektiven Rechtsschutz bei grenzüberschreitenden Verletzungen von EU-Recht sind besonders geeignet die Gerichte zu entlasten und Kosten der Rechtspflege zu reduzieren.

Generell lassen sich verschiedene Überlegungen über einen Mehrwert kollektiver Rechtsschutzzinstrumente in der Europäischen Union anstellen. Neben der bereinigenden und abschreckenden Wirkung lässt sich allgemein unerwünschtes Marktverhalten unterbinden. Damit vermindern sich die Verzerrungen im Wettbewerb. Der Europäische Binnenmarkt funktioniert reibungsloser, das Verbrauchervertrauen der EU-Bürger wird gestärkt. Kollektive Rechtsschutzverfahren ergänzen bestehende individuelle Verfahren und erkennen an, dass der Verbraucherwunsch nach an einem fairen, lauten und verlässlichen Marktgeschehen im öffentlichen Interesse liegt.

III. Status quo in Europa

Die Europäische Union betritt mit der Debatte über einen kohärenten europäischen Ansatz des kollektiven Rechtsschutzes kein Neuland.

Im Jahr 1998 hat die Europäische Union ein gemeinschaftliches Verfahren für Unterlassungsklagen (Richtlinie 98/27/EG) als erste Maßnahme des kollektiven Rechtsschutzes für Verbraucherinnen und Verbraucher eingeführt. Gerichte können auf Antrag einer qualifizierten Einrichtung anordnen, dass ein bestimmtes Verhalten zu unterlassen ist.

Im Jahre 2005 erschien das Grünbuch und 2008 ein Weißbuch der Kommission zu Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts, in denen auch kollektive Schadensersatzklagen angesprochen wurden.

Im Jahre 2008 veröffentlichte die Kommission ferner ein Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher.

Die Mitgliedsstaaten der EU gehen, soweit sie überhaupt über Formen kollektiver Rechtsdurchsetzung verfügen, ihren gewachsenen nationalen Zivilrechtsordnungen entsprechend höchst unterschiedlich bei der Implementierung solcher Rechte vor.

So haben 14 Mitgliedsstaaten der EU² neue kollektive Rechtsinstrumente zur gemeinsamen Klage der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gericht eingeführt: Großbritannien die „group litigation“, Schweden, Spanien geben die Möglichkeit zur Gruppenklage, Portugal kennt die Popularklage, Frankreich setzt auf erweiterte Verbandsklagen und die Niederlande auf einen außergerichtlichen, verbindlichen Vergleich.

Deutschland kennt als kollektive Rechtsdurchsetzung die streitgenössische Klage nach §§ 59ff ZPO. Diese ist jedoch, besonders wegen ihrer nur individuellen Wirkung, siehe § 61 ZPO, wenig geeignet, die Probleme anzupacken, die in Muster- oder Gruppenverfahren oder bei Klagen durch qualifizierte Einrichtungen besser zu bewältigen sind.

Unterlassungsklagen durch qualifizierte Einrichtungen nach § 8 UWG werden in Deutschland intensiv und erfolgreich wahrgenommen. Eine Studie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg unter der Leitung von Prof. Dr. Caroline Meller-Hannich und Prof. Dr. Armin Höland bescheinigt die marktbereinigende und präventive Wirkung dieses Rechtsinstruments. Gleichzeitig werden Lücken im Anwendungsbereich und in der Rechtskraft moniert. Andere kollektive Rechtsschutzverfahren in Deutschland werden als noch zu wenig wirksam angesehen, z.B. die Feststellungsklagen im Kapitalanlagen-Musterverfahrensgesetz und die Gewinnabschöpfung nach § 10 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb.

Auch in §§ 34,34a GWB sind Gewinnabschöpfungsansprüche zu Gunsten des Bundeshaushalts normiert, die von Kartellbehörden oder qualifizierten Einrichtungen geltend gemacht werden können.

Schließlich können Verbraucherzentralen und -verbände nach § 79 ZPO Verbraucheransprüche vertreten und dabei auch bündeln.

² Kollektive Klagemöglichkeiten in 14 Mitgliedsstaaten: Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien

Trotz dieser vorhandenen Instrumente gibt es aber weiteren Bedarf nach Formen kollektiver Rechtsdurchsetzung. Angesichts von weit verbreiteten Ohnmachtsgefühlen gegenüber weltweiten Konzernen und intransparenten Strukturen brauchen europäische Verbraucherinnen und Verbraucher Unterstützung und neue Instrumente, um sich zusammenzuschließen und aktiv ihre Interessen vertreten zu können.

IV. Notwendigkeit europäischer Regelungen

Qualifizierte Verbraucherverbände haben zwar in eigenem Namen die Möglichkeit zu Unterlassungsklagen, nicht jedoch zu Leistungs- und Feststellungsklagen. Auch die Folgenbeseitigung, z.B. Schadensersatz oder die Gewinnabschöpfung, ist europäisch noch nicht normiert. Ein einheitliches System kollektiver Klagemöglichkeiten für Ansprüche von Verbraucherinnen und Verbraucher bestehend aus Unterlassungs-, Einziehungs-, Feststellungs- und Schadensersatzklagen für qualifizierte Verbände und/oder zugelassene Gruppenkläger sowie die Möglichkeit zur Abschöpfung unrechtmäßiger Gewinne für qualifizierte Verbände wird deshalb begrüßt.

Erfahrungen in Deutschland sprechen dafür, Unterlassungsklagen durch qualifizierte Verbraucherverbände auch auf die Rechtsgebiete des Datenschutzes und bei Informationszugangsrechten auszuweiten. Angesichts der positiven Erfahrungen mit der Aktivlegitimation von qualifizierten Verbraucherverbänden werden behördliche Strukturen oder Amtsverfahren als nicht zwingend angesehen. Negative aber auch positive Erfahrungen mit dem Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten (KapMuG) in Deutschland sollten auch auf europäischer Ebene analysiert werden.

Besonderer Bedarf nach einer europäischen Regelung besteht jedoch bei Musterfeststellungsklagen, erleichterter Abschöpfung unrechtmäßiger Gewinne und Gruppenklagen. Bei Muster-Feststellungsklage und der erleichterten Abschöpfung unrechtmäßiger Gewinne sollten unbedingt die Allgemeinen Geschäftsbedingungen und mögliche Preismechanismen in den Blick genommen werden.

V. Grundsätze kollektiven Rechtsschutzes

Die Klagemöglichkeiten sind so auszugestalten, dass eine Breitenwirkung zügig und effizient erzielt werden kann. Erst dann entfalten sich die Vorteile des kollektiven Rechtsschutzes.

Für den Zugang zum Recht ist die finanzielle und organisatorische Unterstützung der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher eine entscheidende Größe, die für individuelle Rechtschutzverfahren mit der Prozesskostenhilfe auch grenzüberschreitend gesichert ist. Für kollektive Rechtsschutzverfahren könnte eine Streitwertreduzierung³ oder -begrenzung die Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen begünstigen. Generell trägt die unterlegene Partei die Kosten, die bei Gruppenklagen anteilig aufgeteilt würden.

Die Möglichkeit eines Zusammenschlusses von Verbraucherinnen und Verbraucher zu einer gemeinsamen Gruppenklage mit weitergehenden Möglichkeiten, als heute in Deutschland mit den §§ 59ff ZPO sollte geprüft und neu eingeführt werden. Gruppenklagen schaffen bei Bagatellschäden erstmalig einen realistischen Zugang zum Recht. Der Zugang zum Rechtsschutz würde damit erheblich erleichtert und Vertrauen in die europäische Rechtsordnung geschaffen. Prozesse können vereinfacht und ökonomischer gestaltet werden. Unterlassungs-, Feststellungs- und Schadensersatzklagen dürften für Gruppenkläger von besonderer Bedeutung sein. Bei Gruppenklagen könnte dem Gericht eine gewisse Überwachungs- und Leitungsfunktion zustehen. Alternativ könnte auch für die sich bildende Gruppe ein Verfahrenspfleger bestellt werden. Klageberechtigt sollen qualifizierte Verbände und Gruppenkläger sein, keine Behörden. Die Betroffenen sollen nach dem opt-in-Prinzip beitreten, was für sie mit der Aufgabe individueller Prozessrechte und der Zurechnung von Handlungen durch die Gruppenvertretung zur Folge haben muss. Informationen über angestrebte Gruppenklagen und die Möglichkeiten eines Beitritts sollen über die Medien, ein elektronisches Justizregister, aber auch über Verbraucherorganisationen erfolgen.

³ § 12 (4) UWG

Bei der Wahrnehmung kollektiver Interessen in Musterverfahren und Verfahren der Abschöpfung unrechtmäßiger Gewinne haben sich in Deutschland qualifizierte Vereinigungen bewährt. Es sollte jedoch den Mitgliedsstaaten und ihrer jeweiligen nationalen Rechtsordnung überlassen werden, auch Ombudsstellen oder andere Amtsstellen mit der Vertretung kollektiver Interessen zu beauftragen.

Grundsätzlich haben Elemente kollektiven Rechtsschutzes gegenüber schwarzen Schafen und systematischen Wirtschaftsbetrügern neben der Wiederherstellung gerechter Verhältnisse eine wirtschaftspolitische Reinigungs- und Kontrollfunktion. Außerdem muss sichergestellt werden, dass durch klare Zuständigkeitsregelungen das „forum shopping“ vermieden und die Aufspaltung örtlicher Zuständigkeiten verhindert wird.

VI. Rahmenbedingungen zukünftiger europäischer Regelungen

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen begrüßt die klare und eindeutige Ablehnung der „class actions“ und anderer Formen US-amerikanischer Sammelklagen durch die Kommissionsdienststellen der EU. Damit ist keine generelle Herabsetzung des US-amerikanischen Verbraucherschutzrechts verbunden. Es ist jedoch unübersehbar, dass einige US-amerikanische Regelungen, sowohl jede für sich als auch besonders in ihrer Summe zum Klagemissbrauch und zum Erzwingen unfairer und unberechtigter Vergleiche verleiten können.

Die Hauptelemente des von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen – aber genau so von den Kommissionsdienststellen der EU – abgelehnten US-amerikanischen Systems sind

- eine uneingeschränkte Klagebefugnis jedes Einzelnen im Namen und für eine zwar abgrenzbare, aber anonyme Gruppe, von der sich jeder einzelne der Gruppe nur durch eine ausdrückliche Distanzierung fern halten kann („class action und opt-out-system“),
- die Vereinbarung von Erfolgshonoraren und einer prozentualen Beteiligung am Prozesserfolg für die prozessführenden Rechtsanwälte, wodurch die Rechtsanwälte faktisch zum erheblichen Teil aus eigenem ökonomischen Interesse handeln („quota litis und Erfolgsvereinbarungen“),
- eine Beweislastregelung, wonach die beklagte Partei durch Offenlegung sämtlicher ihr vorliegender oder zugänglicher Dokumente und ihre Übergabe an die klagende Partei diese überhaupt erst in die Lage versetzt, den Klageanspruch unter Beweis stellen zu können („pretrial discovery“)
- das Fehlen eines Kostentragungsrisiko für die unterliegende Seite im Prozess, verbunden mit einer damit einhergehenden fehlenden finanziellen Abschreckung aussichtsloser oder hochriskanter Prozesse (Grundsatz: Wer verliert, der zahlt) und
- ein Strafschadensersatz („punitive damages“) weit über den tatsächlich entstandenen Schaden hinaus, womit Zivilrecht und Strafrecht vermischt und eine Verhaltensänderung der beklagten Partei erzwungen werden soll.

VII. Alternative Streitbeilegung

Wir sehen auch im kollektiven Rechtsschutz die Möglichkeit, dass die Parteien ihren Konflikt außergerichtlich im Rahmen alternativer Streitbeilegungsmethoden beilegen können. Dies kann in Form einer gütlichen Einigung oder auch mit Verfahren wie Schlichtung oder Mediation geschehen. An diesen Verfahren können von jeder Partei, dem Unternehmen und dessen Gruppe, ein oder mehrere bestellte oder gewählte Vertreter teilnehmen, um für deren Interessen einzustehen. Denn gerade beim kollektiven Rechtsschutz gruppieren sich Personen, die ein gleiches Bedürfnis haben; das Unternehmen hat oft in einer Vielzahl von Fällen die gleiche Pflichtverletzung begangen.

Um alternative Streitbeilegungsverfahren ohne direkten Bezug zur Justiz zu fördern, ist es notwendig, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte auf Mediation und Schlichtung hinweisen müssen. Auch ist es sinnvoll, dass in einer Klageschrift die Angabe gemacht werden muss, ob der Klageerhebung der Versuch einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung vorausgegangen ist, sowie eine Äußerung dazu, ob einem solchen Verfahren Gründe entgegenstehen.