



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 4. Februar 2011
SEK(2011) 173 endg.

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz

1. EINLEITUNG

1.1. Kollektiver Rechtsschutz als mögliches Mittel zur besseren Durchsetzung des Unionsrechts

1. Die wirksame Durchsetzung des Unionsrechts ist für Bürger und Unternehmen gleichermaßen von allergrößter Bedeutung. Die Europäische Union muss sicherstellen, dass sowohl die Bürger als auch die Wirtschaft und dabei ganz besonders die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) konkret von den Möglichkeiten Gebrauch machen können, die ihnen der Binnenmarkt und der europäische Rechtsraum eröffnet. Dies ist ein besonderes Anliegen sowohl der Strategie Europa 2020 als auch des Stockholmer Programms¹. Rechte, deren Durchsetzung in der Praxis nicht gewährleistet werden kann, sind wertlos. Wo grundlegende Unionsrechte verletzt werden, müssen Bürger und Unternehmen die Möglichkeit haben, die ihnen zustehenden Rechte durchzusetzen.
2. Eine wichtige Funktion bei der wirksamen Durchsetzung des Unionsrechts erfüllt die Europäische Kommission, die - häufig nach Beschwerden von Bürgern und Unternehmen – für die korrekte Anwendung des EU-Rechts sorgt (z.B. durch Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren oder Verfahren im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts). Als Hüterin der Verträge muss die Kommission dafür sorgen, dass nicht nur individuelle, sondern auch öffentliche Interessen beziehungsweise die Interessen der Union insgesamt berücksichtigt werden. Auch die nationalen Behörden spielen bei der Durchsetzung des Unionsrechts vor allem im Bereich des Wettbewerbs-, Verbraucher- und Umweltrechts eine wichtige Rolle; dank der EU-Gesetzgebung haben sie im Falle von Verstößen verstärkte Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit².
3. Mit der Erweiterung der Europäischen Union hat die Zahl der Fälle, in denen Unionsrecht durchgesetzt werden musste, aufgrund des größeren räumlichen Geltungsbereichs des EU-Rechts deutlich zugenommen. Deshalb ist es umso dringlicher, die Durchsetzung von Unionsrecht auf nachgeordnete Ebenen zu verlagern. Hieraus ergibt sich ein weiterer Diskussionspunkt, nämlich ob die derzeitige Palette von Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung auf EU-Ebene durch individuelle Rechtsbehelfe ergänzt werden sollte.
4. Um Unionsrecht von privater Seite durchzusetzen, stehen individuelle Rechtsbehelfe zur Verfügung: natürliche oder juristische Personen können jeweils einzeln ein Verfahren anstrengen, um die ihnen nach EU-Recht zustehenden Rechte einzuklagen. So hat der EU-Gesetzgeber unlängst dafür gesorgt, dass die Verfahren zur Erlangung eines vollstreckbaren Titels bei geringfügigen oder unbestrittenen

¹ Ratsdokument 17024/09 – Annahme durch den Europäischen Rat am 10./11. Dezember 2009.

² So legt beispielsweise die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit beim Verbraucherschutz die Eckpunkte für die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden fest. Im Bereich des Wettbewerbsrechts wurde mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags (jetzt Artikel 101 und 102 AEUV) niedergelegten Wettbewerbsregeln ein europäisches Netzwerk nationaler Wettbewerbsbehörden ins Leben gerufen.

Forderungen mit grenzüberschreitendem Bezug verkürzt werden³. Darüber hinaus werden Parteien, die versuchen, ihre grenzüberschreitenden Streitigkeiten im Wege der Mediation gütlich beizulegen, Verfahrensgarantien eingeräumt⁴. Durch gemeinsame Mindeststandards bei der Prozesskostenhilfe wird sichergestellt, dass ein Kläger unabhängig von seiner finanziellen Situation auch bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten den Rechtsweg beschreiten kann⁵. Geht die Verletzung von Unionsrecht jedoch zu Lasten einer Vielzahl von Bürgern und Unternehmen, sind Individualklagen oft nicht das geeignete Mittel, um unerlaubte Verhaltensweisen abzustellen oder Ersatz für den dadurch erlittenen Schaden zu erlangen: Bürger und Unternehmen schrecken häufig davor zurück, individuell Klage gegen unerlaubte Verhaltensweisen zu erheben, besonders dann, wenn der individuelle Verlust im Verhältnis zu den Prozesskosten relativ gering ist. Dauert das rechtswidrige Verhalten jedoch an, ist der wirtschaftliche Gesamtschaden für die europäischen Bürger und Unternehmen erheblich. Auch im Bereich der Digitaltechnik ist, wie die Digitale Agenda für Europa einräumt⁶, wegen mangelnder Transparenz vor allem bei den Verbraucherrechten die Durchsetzung des Unionsrechts bisweilen schwierig. Unsicherheit und ein als schwer zugänglich empfundener Rechtsweg sind als Vertrauensbasis ungeeignet und behindern die Entwicklung des grenzüberschreitenden Internethandels.

5. Hinzu kommt, dass in den Verfahrensordnungen vieler Mitgliedstaaten der Fall, dass bei Verstoß gegen geltendes EU-Recht von mehreren Seiten individuell geklagt wird, nicht vorgesehen ist und die Gerichte somit sich selbst überlassen sind, um mit der Klageflut in angemessener Zeit fertig zu werden. Dies gilt zum Teil für kollektive Unterlassungsklagen, aber vor allem für Klagen auf Schadenersatz.
6. Zur Beseitigung der derzeitigen Defizite bei der Durchsetzung von EU-Recht wäre die Einführung kollektiver Rechtsschutzverfahren eine denkbare Alternative.

1.2. Was bedeutet „kollektiver Rechtsschutz“?

7. EU-Bürger und Unternehmen sollten die Möglichkeit haben zu klagen, wenn sie durch die Verletzung geltenden EU-Rechts, das ihnen materielle Rechte verleiht, geschädigt werden. Das Verfahren könnte vereinfacht und die Verfahrenskosten könnten gesenkt werden, wenn Bürger und Unternehmen, die durch eine Rechtsverletzung ein und desselben Unternehmens geschädigt wurden, ihre Ansprüche in einem einzigen kollektiven Verfahren bündeln könnten oder wenn eine ihre Interessen vertretende Einrichtung oder eine im öffentlichen Interesse handelnde Stelle klageberechtigt wären. „Kollektiver Rechtsschutz“ ist ein allgemeiner Begriff, der sämtliche Verfahren einschließt, mit denen die Unterlassung oder Verhütung unerlaubter Geschäftspraktiken mit nachteiligen Folgen für eine Vielzahl von

³ Verordnung (EG) Nr. 805/2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen; Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens und Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen.

⁴ Richtlinie 2008/52/EG vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen.

⁵ Richtlinie 2003/8/EG zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen.

⁶ KOM(2010) 245 vom 19.5.2010.

Klägern oder der Ersatz des durch derartige Praktiken entstandenen Schadens erwirkt werden kann. Die beiden wichtigsten kollektiven Rechtsschutzverfahren sind die Unterlassungsklage, mit der die Kläger die Fortsetzung unzulässiger Geschäftspraktiken zu unterbinden suchen, und die Schadensersatzklage, mit der sie eine Entschädigung für den hierdurch entstandenen Schaden erstreiten wollen. Kollektive Rechtsschutzverfahren können verschiedenerlei Gestalt annehmen und schließen außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren ebenso ein wie die Betrauung einer öffentlichen Einrichtung oder eines anderen Vertretungsorgans mit der Durchsetzung des kollektiven Anspruchs.

1.3. Bestehende Formen des kollektiven Rechtsschutzes in der Europäischen Union

8. Kollektive Rechtsschutzverfahren sind in der Europäischen Union keineswegs unbekannt. Die Mitgliedstaaten sind aufgrund der EU-Gesetzgebung und internationaler Übereinkommen verpflichtet, in bestimmten Fällen die Möglichkeit einer kollektiven Unterlassungsklage vorzusehen. In allen Mitgliedstaaten gibt es daher Verfahren, mit denen auf Unterlassung unerlaubter Verhaltensweisen geklagt werden kann. Im Bereich des Verbraucherrechts gibt die Richtlinie über Unterlassungsklagen⁷ staatlichen und privaten Verbraucherschutzorganisationen die Möglichkeit, Verstöße gegen nationales und EU-Verbraucherrecht in allen Mitgliedstaaten abzustellen. Im Bereich des Umweltrechts verpflichtet das Aarhus-Übereinkommen die Mitgliedstaaten, bei Verstößen gegen Umweltnormen eine Klagemöglichkeit vorzusehen. Die Mitgliedstaaten sind dieser Verpflichtung nachgekommen, indem sie eine Form der kollektiven Unterlassungsklage eingeführt haben, bei der nichtstaatliche Organisationen die Möglichkeit gegeben wird, gegen Verwaltungsentscheidungen in Umweltbelangen gerichtlich vorzugehen.
9. Die meisten Mitgliedstaaten sehen für bestimmte Sachverhalte die Möglichkeit einer kollektiven Schadensersatzklage vor. Die Art und Weise, wie eine Gruppe von durch unzulässige Geschäftspraktiken Geschädigten zu ihrem Recht kommt, ist in den Mitgliedstaaten der EU jedoch ganz unterschiedlich geregelt⁸. Im Grunde gibt es so viele Formen der Schadensersatzklage wie es Mitgliedstaaten gibt: es gibt keine zwei nationale Systeme, die gleich wären. In einigen Mitgliedstaaten gibt es kollektive Rechtsschutzverfahren nur in ganz bestimmten Bereichen (z.B. für geschädigte Kapitalanleger in Deutschland oder für die Geschädigten wettbewerbswidriger Geschäftspraktiken im Vereinigten Königreich), in anderen Ländern wiederum haben sie einen größeren Anwendungsbereich (z.B. die kollektiven Rechtsschutzverfahren in Spanien). Ein zweiter Unterschied betrifft die Klagebefugnis in Schadensersatzverfahren: Einige Mitgliedstaaten haben öffentlichen Stellen eine Klagebefugnis zuerkannt (z.B. dem Bürgerbeauftragten in Finnland), während andere privaten Einrichtungen wie z.B. Verbraucherschutzverbänden (Bulgarien) oder Einzelnen, die im Auftrag einer Gruppe handeln (Portugal), ein Klagerecht einräumen. In vielen Mitgliedstaaten existieren verschiedene Szenarien nebeneinander her. Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die Art der Geschädigten, die ein kollektives Schadensersatzverfahren anstrengen können. Die meisten

⁷ ABl. L 166 vom 11.6.1998, S. 51.

⁸ Siehe im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführte Studie von 2008: „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union“, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

Rechtsordnungen gestatten es Verbrauchern, gemeinsam auf Schadensersatz zu klagen, nur wenige gestehen dieses Recht auch anderen Geschädigten wie etwa Kleinunternehmen zu. Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die Rechtswirkungen einer Gerichtsentscheidung für die Mitglieder der Gruppe: In den meisten Mitgliedstaaten ist die Entscheidung nur für jene bindend, die sich ausdrücklich dem Verfahren angeschlossen haben („Opt-in“, z.B. in Schweden, Italien). In einigen Mitgliedstaaten entfaltet die Entscheidung gegenüber allen Mitgliedern der Gruppe rechtliche Wirkung, sofern sie nicht ausdrücklich etwas Anderes erklärt haben (Portugal, Dänemark, Niederlande). Unterschiedlich geregelt ist auch der Zeitpunkt, zu dem die Identität der Anspruchsberechtigten festgestellt wird: In einigen Mitgliedstaaten muss die Identitätsfeststellung zusammen mit der Einreichung der Klage durch das Vertretungsorgan erfolgen (z.B. im Vereinigten Königreich), während sie in anderen (z.B. in Polen und Spanien) zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden kann. Völlig unterschiedlich geregelt ist auch die Finanzierung der kollektiven Rechtsschutzverfahren, die Verteilung des zugesprochenen Schadenersatzes und die Möglichkeiten des Rückgriffs auf alternative Streitbeilegungsverfahren. Die Auswirkungen einer möglichen europäischen Regelung auf die nationalen Rechtsordnungen wären demnach unterschiedlich, je nachdem, ob der betreffende Mitgliedstaat bereits die Kollektivklage zulässt und wie dieses System ausgestaltet ist.

1.4. Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz

10. Angesichts der Vielfalt der nationalen Regelungen und der unterschiedlichen Wirkungen, die sie entfalten, kann das Fehlen eines kohärenten Ansatzes beim kollektiven Rechtsschutz auf europäischer Ebene dazu führen, dass Bürger und Unternehmen ihre Rechte nicht wahrnehmen beziehungsweise dass diese Rechte nicht überall in gleicher Weise vollstreckt werden können. Ein kohärenter europäischer Rahmen, der die unterschiedlichen Rechtstraditionen berücksichtigt, könnte zu einer Stärkung des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklagen) beitragen. Ein solcher Rahmen sollte in jedem Fall gemeinsame Grundsätze enthalten, die bei möglichen EU-Initiativen auf dem Gebiet des kollektiven Rechtsschutzes eingehalten werden müssten. Auf diese Weise soll von vornherein sichergestellt werden, dass jeder künftige Vorschlag auf diesem Gebiet, der auf eine wirkungsvollere Durchsetzung des Unionsrechts abzielt, sich in die EU-Rechtstradition und die bereits vorhandenen Verfahrensgarantien zur Durchsetzung des Unionsrechts einfügt.
11. Seit mehreren Jahren arbeitet die Europäische Kommission an gemeinsamen europäischen Normen für kollektive Schadensersatzklagen im Bereich des Verbraucher- und Umweltrechts. 2005 gab sie ein Grünbuch⁹ und 2008 ein Weißbuch¹⁰ zu Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts heraus. 2008 veröffentlichte die Kommission zudem ein Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher¹¹. Die Meinungen der Betroffenen hierzu sind weitgehend bekannt: Viele Verbraucherschutzorganisationen würden es begrüßen, wenn es EU-weite Regelungen zu kollektiven Schadensersatzklagen geben

⁹ KOM(2005) 672 vom 19.12.2005.

¹⁰ KOM(2008) 165 vom 2.4.2008.

¹¹ KOM(2008) 794 vom 27.11.2008.

würde, wohingegen Vertreter der Wirtschaft vielfach die Gefahr eines Klagemissbrauchs fürchten. Die Befragten warnten jedoch auch vor Inkongruenzen zwischen den verschiedenen Kommissionsinitiativen zur Durchsetzung von kollektiven Schadenersatzansprüchen und plädierten für mehr Kohärenz.

12. Die Kommission startet deshalb eine breit angelegte öffentliche Konsultation mit Blick auf die Entwicklung eines kohärenteren EU-Ansatzes im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes. Auf diesem Weg sucht die Kommission unter anderem gemeinsame Grundsätze zu ermitteln, die für den kollektiven Rechtsschutz gelten sollten. Von der Konsultation verspricht sich die Kommission ferner Aufschluss darüber, wie derartige gemeinsame Prinzipien in das EU-Rechtssystem und die Rechtsordnungen der 27 EU-Mitgliedstaaten eingebaut werden könnten. Außerdem wird der Frage nachgegangen, in welchen Bereichen welche Formen des kollektiven Rechtsschutzes (Klage auf Schadensersatz- und/oder Unterlassung) die Durchsetzung des EU-Rechts oder den Schutz der Rechte der Geschädigten spürbar verbessern könnten und somit einen Mehrwert hätten. Die sich hieraus ergebende Reihe von Grundsätzen sollte die Grundlage für jede Art von gesetzlicher Initiative der EU auf dem Gebiet des kollektiven Rechtsschutzes bilden.

2. POTENZIELLER MEHRWERT KOLLEKTIVER RECHTSSCHUTZESVERFAHREN FÜR DIE DURCHSETZUNG VON UNIONSRECHT

13. Es gilt sorgfältig zu prüfen, ob bzw. in welchen Bereichen eine EU-Initiative die Durchsetzung des Unionsrechts weiter erleichtern würde und ob sich die Lücken im derzeitigen System eventuell auch auf andere Weise schließen lassen. Dabei müssten die bereits geschilderten jüngsten Entwicklungen in der EU-Gesetzgebung berücksichtigt werden. Des Weiteren wäre zu prüfen, ob etwaige zurzeit bestehende Defizite durch eine Ausweitung der Möglichkeit der Unterlassungsklage auf andere Gebiete als den Verbraucherschutz behoben werden könnte. Schließlich gilt es herauszufinden, ob nach dem Vorbild einiger Mitgliedstaaten die Rolle einzelstaatlicher öffentlicher Institutionen (z.B. des Bürgerbeauftragten) und/oder privater Vertretungsorgane bei der Durchsetzung des Unionsrechts gestärkt werden könnte.
14. Jede neue Initiative müsste mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Einklang stehen. Im Bereich des Verbraucherschutzes ist die Unterlassungsklage in der einen oder anderen Form bereits in allen Mitgliedstaaten eingeführt, während es in mehreren Mitgliedstaaten noch andere Formen des kollektiven Rechtsschutzes (z.B. die Schadensersatzklage), wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, gibt. Es wäre somit zu prüfen, ob die EU unter diesen Umständen überhaupt tätig werden sollte und was sie tun müsste, um die wirksame Durchsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten. Außerdem müsste die EU im Falle eines Tätigwerdens der grenzüberschreitenden Komponente eines solchen Verfahrens (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) Rechnung tragen.

Fragen:

F 1	Welchen Mehrwert hätte die Einführung neuer kollektiver Rechtsschutzmechanismen (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklage) für die Durchsetzung des Unionsrechts?
F 2	Sollte die kollektive Rechtsdurchsetzung im privaten Interesse unabhängig von der Rechtsdurchsetzung durch hoheitliche Stellen oder ergänzend oder subsidiär hierzu erfolgen? Ist eine Abstimmung zwischen Kollektivklagen von privater Seite und hoheitlicher Rechtsdurchsetzung erforderlich? Falls ja, wie kann diese Abstimmung erfolgen? Gibt es aus Ihrer Sicht Beispiele in den Mitgliedstaaten oder in Drittländern, die einer möglichen EU-Initiative als Vorbild dienen könnten?
F 3	Sollte die EU die Rolle nationaler öffentlicher Einrichtungen und/oder privater Vertretungsorgane bei der Durchsetzung des EU-Rechts stärken? Falls ja, wie und in welchen Bereichen sollte dies geschehen?
F 4	Wie müsste Ihrer Ansicht nach eine EU-Initiative zu kollektiven Rechtsschutzverfahren (Unterlassungsklage und/oder Schadenersatzklage) aussehen, um mit den Grundsätzen des EU-Rechts, z.B. Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Effektivität, im Einklang zu stehen? Würde Ihre Antwort je nach Bereich, in dem die Initiative gestartet würde, anders ausfallen?
F 5	Würde es ausreichen, den Anwendungsbereich der bestehenden EU-Vorschriften zu kollektiven Unterlassungsklagen auf andere Bereiche auszuweiten, oder sollte die Möglichkeit kollektiver Schadenersatzklagen auf europäischer Ebene eingeführt werden?
F 6	Sollte eine mögliche EU-Initiative rechtlich verbindlich sein oder in unverbindlicher Form erfolgen (z.B. Hilfestellung durch Bereitstellung bewährter Verfahren)? Wo sehen Sie die jeweiligen Vorteile und Risiken bei den beiden Ansätzen? Würde Ihre Antwort je nach dem Bereich, in dem die Initiative gestartet würde, anders ausfallen?

3. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE FÜR MÖGLICHE KÜNFTIGE EU-INITIATIVEN ZUM KOLLEKTIVEN RECHTSSCHUTZ

15. Bei früheren Konsultationen haben sich erste allgemeine Grundsätze herauskristallisiert, an denen sich etwaige EU-Initiativen zum kollektiven Rechtsschutz (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklagen) orientieren sollten : 1) Der kollektive Rechtsschutz muss wirkungsvoll und effizient sein; 2) Wichtig ist die Information der Geschädigten sowie die Definition der Rolle der Vertretungsorgane; 3) es muss die Möglichkeit einer einvernehmlichen kollektiven Lösung als Mittel der alternativen Streitbeilegung vorgesehen werden; 4) es müssen Vorkehrungen getroffen werden, um Klagemissbrauch zu verhindern; 5) vor allem Bürger und KMU müssen gegebenenfalls entsprechende finanzielle Unterstützung erhalten und 6) die Entscheidung in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren muss EU-weit vollstreckbar sein. Diese Grundsätze könnten für sämtliche Arten des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklagen) gelten, auch wenn ein Teil davon bei Schadenersatzklagen eine größere Rolle spielen dürften.

Fragen:

- F 7** Stimmen Sie zu, dass sich eine etwaige EU-Initiative zum kollektiven Rechtsschutz (Unterlassungsklage und/oder Schadensersatzklage) an gemeinsamen, auf EU-Ebene festgelegten Grundsätzen orientieren sollte? An welche Grundsätze würden Sie dabei denken? Welcher Grundsatz erscheint Ihnen besonders wichtig?
- F 8** Wie schon erwähnt, haben bereits mehrere Mitgliedstaaten Regelungen im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes erlassen. Kann die bislang gewonnene Erfahrung einzelner Mitgliedstaaten dazu beitragen, europäische Grundprinzipien aufzustellen?
- F 9** Welches sind - unter Berücksichtigung der europäischen Rechtstradition und der Rechtsordnungen der 27 Mitgliedstaaten - die besonderen Merkmale, die eine EU-Initiative Ihrer Ansicht nach aufweisen muss, um einen wirksamen Zugang zum Recht zu gewährleisten?
- F 10** Sind Ihnen Beispiele kollektiver Rechtsdurchsetzung aus einem oder mehreren Mitgliedstaaten bekannt, die als Inspiration für die EU oder andere Mitgliedstaaten dienen könnten? Bitte erläutern Sie, warum Sie diese Beispiele als besonders positiv empfinden. Gibt es umgekehrt einzelstaatliche Vorgehensweisen, die Probleme bereitet haben, und wenn ja, wie wurden diese Probleme behoben bzw. wie könnten sie behoben werden?

3.1 Die Notwendigkeit einer wirkungsvollen und effizienten Rechtsdurchsetzung

16. Eine EU-Initiative zum kollektiven Rechtsschutz sollte zuallererst dafür sorgen, dass ein wie auch immer geartetes kollektives Rechtsschutzverfahren wirkungsvoll und effizient ist. Das Vorhandensein eines wirksamen Rechtsbehelfs ist ein Grundrecht: Gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf¹². Für Streitparteien, die aus demselben Grund eine Klage anstrengen wollen, sollte es sich finanziell lohnen, die individuellen Klagen in einem einzigen Verfahren zusammenzufassen oder durch ein Vertretungsorgan (z.B. den Bürgerbeauftragten oder eine Verbraucherschutzorganisation) geltend zu machen, und außerdem sollten sich durch ein solches Kollektivverfahren gleich, ob gerichtlicher als auch außergerichtlicher Art, Effizienzgewinne erzielen lassen. Der kollektive Rechtsschutz sollte wiederholtes Prozessieren zu ein und demselben oder einem ähnlich gelagerten Sachverhalt verhindern helfen, da hierbei außerdem die Gefahr sich widersprechender Entscheidungen besteht. Ein kollektiver Rechtsschutz, der langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren nach sich zieht, liegt weder im Interesse der Verbraucher noch der Wirtschaft und sollte daher vermieden werden. Eine wirksame und effiziente Rechtsdurchsetzung ist dann gegeben, wenn unter Wahrung der Rechte aller Verfahrensbeteiligten innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung zustande kommt, die Rechtssicherheit bietet und gerecht ist.

¹² Artikel 47 Absatz 1. ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1. Untermauert wird dieses Recht durch Artikel 19 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union, in dem der Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes verankert ist (ABl. C 306 vom 17.12.2007).

Fragen:

- F 11** Was sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Elemente einer wirksamen und effizienten kollektiven Rechtsdurchsetzung? Gibt es Besonderheiten, die beachtet werden müssen, wenn auch KMU den Weg des kollektiven Rechtsschutzes beschreiten wollen?
- F 12** Wie lässt sich eine wirksame Rechtsdurchsetzung ohne langwierige und kostspielige Verfahren erreichen?

3.2 Bedeutung der Information und Rolle der Vertretungsorgane

17. Unbedingt geklärt werden sollte, welche Merkmale ein kollektives Rechtsschutzverfahren aufweisen muss, damit es wirksam und effizient ist. Eine wichtige Rolle spielt dabei fraglos die Information der Betroffenen. Damit Bürger und Unternehmen ihre Ansprüche gemeinsam geltend machen können, müssen sie wissen, dass sie Opfer desselben unerlaubten Verhaltens geworden sind und es die Möglichkeit gibt, im Kollektiv Klage zu erheben oder einem laufenden Verfahren beizutreten. Dies kann besonders dann zum Problem werden, wenn durch unerlaubte Verhaltensweisen Personen oder Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten geschädigt werden.
18. Des Weiteren müsste die Rolle von Einrichtungen, die die Interessen der Geschädigten vertreten, in Kollektivverfahren und speziell in Verfahren mit grenzüberschreitender Dimension genau definiert werden. Effizient wäre eine grenzüberschreitende kollektive Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage dann, wenn das Vertretungsorgan die Möglichkeit hätte, in ihrem Mitgliedstaat Geschädigte anderer Mitgliedstaaten zu vertreten. Ebenso könnte es ermächtigt werden, Geschädigte in einem anderen Mitgliedstaat vor Gericht oder in einem außergerichtlichen Verfahren zu vertreten.

Fragen:

- F 13** Wie, wann und durch wen sollten die Opfer von EU-Rechtsverletzungen über die Möglichkeit, im Verbund Klage (Unterlassungsklage und/oder Schadensersatzklage) zu erheben oder einem laufenden Verfahren beizutreten, informiert werden? Über welchen Informationskanal ließe sich eine größtmögliche Zahl von Geschädigten erreichen, insbesondere dann, wenn diese in verschiedenen Mitgliedstaaten beheimatet sind?
- F 14** Wie können die Geschädigten gerade in grenzüberschreitenden Fällen am effektivsten vertreten werden? Wie kann die Kooperation zwischen unterschiedlichen Vertretungsorganen speziell in grenzüberschreitenden Fällen erleichtert werden?

3.3 Möglichkeit der einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung

19. Außergerichtliche kollektive Streitbeilegungsmechanismen bilden eine wichtige Alternative zur gerichtlichen Streitbeilegung und führen die Parteien häufig schneller und kostengünstiger zum Ziel. Die Parteien sollten daher die Möglichkeit haben, ihren Kollektivstreit außergerichtlich mit Hilfe Dritter (z.B. unter Rückgriff auf

Verfahren der alternativen Streitbeilegung wie Schlichtung oder Mediation) oder auch ohne Beteiligung Dritter (z.B. gütliche Einigung zwischen den Parteien) zu regeln. Zu klären wäre mithin, wie der Zugang zu alternativen Streitbeilegungsmechanismen (ADR) im Falle von Kollektivansprüchen erleichtert werden kann. Eine weitere Frage, die sich stellt, ist die, ob beziehungsweise in welchen Bereichen der Versuch einer kollektiven außergerichtlichen Streitbeilegung vor jedem Prozess gesetzlich vorgeschrieben werden sollte.

20. Die außergerichtliche Regelung von Kollektivansprüchen kann für alle Beteiligten zu einem befriedigenden Ergebnis führen, was aber auch heißt, dass sich niemand genötigt sehen darf, einem nachteiligen Ergebnis zuzustimmen. Die Effizienz einer einvernehmlichen außergerichtlichen Streitbeilegung und die Angemessenheit ihres Ergebnisses hängen jedoch zu einem Großteil davon ab, inwieweit sich die Parteien auf dieses Verfahren einlassen. Der Umstand, dass ohne Weiteres auch der Rechtsweg beschritten werden kann, sollte die Bereitschaft der Parteien zu einer außergerichtlichen Einigung erhöhen, da sich auf diese Weise eine Vielzahl von Fällen ohne Zutun der Gerichte lösen lässt. Eine EU-Initiative zu individuellen und kollektiven alternativen Streitbeilegungsverfahren in Verbraucherschutzangelegenheiten ist derzeit in Vorbereitung.

Fragen:

- F 15** Welche anderen Anreize ohne direkten Bezug zur Justiz wären denkbar, um die Inanspruchnahme alternativer Streitbeilegungsverfahren im Falle von Kollektivansprüchen zu fördern?
- F 16** Sollte der Versuch, einen Rechtsstreit durch eine außergerichtliche Einigung zu beenden, verbindliche Voraussetzung für einen gerichtlichen Schadensersatzprozess sein?
- F 17** Wie lässt sich am besten gewährleisten, dass Mechanismen der einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung mit einem fairen Ergebnis enden? Sollte die Angemessenheit des Ergebnisses von einem Gericht überprüft werden?
- F 18** Sollte das Ergebnis einer einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung auch in Fällen, die derzeit nicht unter die Richtlinie 2008/52/EG über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen fallen, für die beteiligten Parteien für rechtlich verbindlich erklärt werden können?
- F 19** Gibt es bei einer einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung weitere Aspekte, die für einen wirksamen Zugang zum Recht gewährleistet sein müssen?

3.4 Wirksame Maßnahmen gegen Klagemissbrauch

21. Ein europäischer Ansatz im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) müsste so aussehen, dass von vornherein jede Art des Klagemissbrauchs ausgeschlossen ist. Eine Vielzahl von Betroffenen äußerte sich dahingehend, dass ein Missbrauch, wie er zum Teil in den USA mit den so genannten „class actions“ getrieben wird, unbedingt vermieden werden sollte. Die US-amerikanische Variante der Sammelklage bietet den Parteien einen starken

wirtschaftlichen Anreiz, um selbst dann vor Gericht zu ziehen, wenn der materiellrechtliche Anspruch auf schwachen Füßen steht. Hierfür verantwortlich sind gleich mehrere Faktoren, vor allem die Möglichkeit, über den eigentlichen Schaden hinaus Geldstrafen zu verhängen („punitive damages“), eine durch nichts eingeschränkte Klagebefugnis (so gut wie jedermann kann im Namen einer repräsentativen Gruppe von Geschädigten Klage erheben), die Zahlung von Erfolgshonoraren für die Rechtsanwälte und die Art der amerikanischen Beweiserhebung. Die Kommission glaubt, dass diese Faktoren zusammen genommen missbräuchlichen Klagen in einer Weise Vorschub leisten, die mit der europäischen Rechtstradition nicht vereinbar ist.

22. Eine europäische Initiative im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes (kollektive Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklagen) sollte keinerlei wirtschaftlichen Anreiz bieten, der zu Klagemissbrauch führt. Außerdem sollten wirksame Mechanismen zur Verhinderung missbräuchlicher Kollektivklagen vorgesehen werden. Als Orientierungshilfe könnten dabei die auf einzelstaatlicher Ebene eingeführten Regelungen dienen. An ihrem Beispiel zeigt sich, dass verschiedene Lösungen – einzeln oder in Kombination miteinander – denkbar sind.
23. Weit verbreitet ist die vorbeugende Regelung, wonach die unterlegene Partei die Prozess- und Anwaltskosten beider Parteien zu tragen hat (Grundsatz „Wer verliert, zahlt“).
24. Ferner gilt es, die legitimen Interessen aller Parteien uneingeschränkt zu schützen, was ebenfalls einem Klagemissbrauch vorbeugt. Dies gilt auch für die Interessen in kollektiven Rechtsschutzverfahren, da auch hier das Recht auf ein faires Verfahren gilt¹³.
25. Der kollektive Rechtsschutz kann verschiedene Formen annehmen. Deshalb müssen die eingebauten Sicherheiten sämtlichen Risiken vorbeugen, die mit den verschiedenen Formen des kollektiven Rechtsschutzes einhergehen. Bei der Klage eines Vertretungsorgans wäre beispielsweise zu überlegen, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit es als Verfahrenspartei in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren zugelassen wird. Nach dem Recht einiger Mitgliedstaaten, die das Aarhus-Übereinkommen umgesetzt haben, müssen beispielsweise NRO, um klagebefugt zu sein, eine Reihe von Kriterien erfüllen (Ablauf einer bestimmten Frist seit ihrer Gründung, bestimmter räumlicher Aktionsradius und eine Mindestmitgliederzahl sowie Verfolgung eines Ziels von öffentlichem Interesse u.a.).
26. Soweit es darum geht, sich gegen Klagemissbrauch abzusichern, ist es besonders wichtig, das richtige Maß zwischen der Verhütung missbräuchlicher Klagen und der Gewährleistung eines wirksamen Zugangs zum Recht für die Bürger und Unternehmen der EU, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, zu finden. Wo sich die allgemeine Trennungslinie schwer ziehen lässt, müsste im speziellen Einzelfall gegebenenfalls der Richter entscheiden.

Fragen:

¹³ Artikel 47 Unterabsatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

- F 20** Wie können die legitimen Interessen aller Parteien in Kollektivverfahren (kollektive Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) angemessen geschützt werden? Welche im Recht der Mitgliedstaaten oder von Drittländern eingebaute Sicherheiten sind Ihrer Ansicht nach besonders geeignet, um den Klagemissbrauch einzudämmen?
- F 21** Sollte der Grundsatz "Wer verliert, zahlt" auf Kollektivklagen in der EU (Unterlassungsklagen und/oder Schadensersatzklagen) Anwendung finden? Gibt es Umstände, die aus Ihrer Sicht Ausnahmen von diesem Prinzip zulassen würden¹⁴? Wenn ja, sollten diese Ausnahmen gesetzlich genauestens geregelt werden oder sollte es – gegebenenfalls auf der Grundlage einer allgemeinen Vorschrift – den Gerichten überlassen bleiben, sie von Fall zu Fall zu prüfen¹⁵?
- F 22** Wer sollte in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren klageberechtigt sein? Sollte das Recht, Kollektivklagen einzureichen, bestimmten Einrichtungen vorbehalten sein? Wenn ja, welche Kriterien müssen diese Einrichtungen erfüllen? Bitte geben Sie an, wenn ihre Antwort je nach Art der Kollektivklage und Art der Geschädigten (z.B. Verbraucher oder KMU) unterschiedlich ausfällt.
- F 23** Welche Rolle sollte der Richter in kollektiven Rechtsschutzverfahren spielen? Sollten Vertretungsorgane, die Klage erheben, durch eine zuständige staatliche Stelle als solche anerkannt werden oder sollte diese Entscheidung in jedem Einzelfall den Gerichten überlassen bleiben?
- F 24** Welche sonstigen Absicherungen sollten in eine mögliche EU-Initiative zum kollektivem Rechtsschutz einfließen?

3.5 Angemessene Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren vor allem bei Beteiligung von Bürgern und KMU

27. Bürger und Unternehmen und vor allem kleine und mittlere Unternehmen dürfen nicht aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen davon abgehalten werden, sich Recht zu verschaffen. Dies führt zu der Frage, inwieweit es bei Kollektivklagen eine angemessene Prozesskostenhilfe gibt. Eine Prozesskostenhilferegelung bei Kollektivklagen sollte die finanzielle Unterstützung von Verfahren ermöglichen, in denen begründete Ansprüche geltend gemacht werden, aber keine Anreize für die Vorlage unbegründeter Klagen bieten.

Fragen:

- F 25** Wie kann die Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren (Unterlassungsklage und/oder Schadensersatzklage) in angemessener Weise gewährleistet werden – vor allem so, dass missbräuchliche Klagen vermieden werden?

¹⁴ Siehe z.B. im Bereich des Umweltrechts Artikel 10a der Richtlinie 85/337/EWG und Artikel 15a der Richtlinie 96/61/EWG (beide geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG), wonach die Verfahren für NRO nicht übermäßig teuer sein dürfen (vgl. auch Gerichtshofurteil in der Rechtssache C 427/07, Kommission gegen Irland).

¹⁵ Siehe Artikel der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen: „Die unterlegene Partei trägt die Kosten des Verfahrens. Das Gericht spricht der obsiegenden Partei jedoch keine Erstattung für Kosten zu, soweit sie nicht notwendig waren oder in keinem Verhältnis zu der Klage stehen.“

- F 26** Ist eine Finanzierung aus nichtstaatlicher Quelle (wie die Finanzierung durch private Dritte oder Rechtsschutzversicherungen) denkbar, bei der die Balance zwischen dem Zugang zum Recht und der Vermeidung unnötiger Prozesse gewährleistet ist?
- F 27** Sollen Vertretungsorgane, die Kollektivklagen einbringen, ihre Prozesskosten einschließlich ihrer Verwaltungskosten bei der unterlegenen Partei geltend machen können? Gibt es andere Möglichkeiten, wie die Kosten der Vertretungsorgane gedeckt werden können?
- F 28** Gibt es weitere Punkte bei der Frage nach der Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren, die beachtet werden müssen, um einen effektiven Zugang zum Recht zu gewährleisten?

3.6 Wirksame Vollstreckung in der EU

28. In einem Binnenmarkt, von dem die Wirtschaft und die Verbraucher profitieren, sollte sichergestellt sein, dass die EU-Vorschriften zum Verfahrensrecht und zum anwendbaren Recht in Zivilsachen auch bei Kollektivklagen gleich welcher Art (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklage) greifen und dass entsprechende gerichtliche Entscheidungen überall in der EU vollstreckbar sind. Es stellt sich daher die Frage, ob die derzeitigen EU-Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit sowie zur Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen¹⁶ und zum anwendbaren Recht hierfür ausreichen oder ob ein kohärenter europäischer Ansatz im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklage) zusätzliche Regelungen zum anwendbaren Recht und/oder zur gerichtlichen Zuständigkeit erfordert. Bisher hat die Kommission noch nichts über etwaige praktische Probleme in diesem Bereich erfahren. Ziel dieser öffentlichen Konsultation ist es daher, Meinungen und Fakten zu möglichen Problemen im Zusammenhang mit Fragen der Zuständigkeit und des anwendbaren Rechts bei Kollektivklagen zusammenzutragen; dabei wird insbesondere auf die Unterschiede in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten vor allem bei kollektiven Schadenersatzklagen einzugehen sein sowie auf die Notwendigkeit, eine wirksame grenzüberschreitende Vollstreckung sicherzustellen und missbräuchliche Prozesstaktiken wie etwa der Run auf den vorteilhaftesten Gerichtsstand (Forum-Shopping) zu vermeiden.

Fragen:

- F 29** Gibt es Ihres Wissens nach Beispiele für besondere grenzüberschreitende Probleme bei der Feststellung des Gerichtsstands oder der Anerkennung oder der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen? Welche Konsequenzen hatten diese Probleme und welche Abhilfemaßnahmen wurden ergriffen?
- F 30** Müssen Fragen der gerichtlichen Zuständigkeit sowie der Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen und/oder des anwendbaren Rechts für den kollektiven Rechtsschutz gesondert geregelt werden, um eine wirksame Durchsetzung des Unionsrechts in der gesamten EU zu gewährleisten?

¹⁶ Siehe Verordnung (EG) Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

F 31 Gibt es Ihrer Ansicht weitere Bereiche im Zusammenhang mit grenzübergreifenden kollektiven Rechtsschutzverfahren, die gesondert geregelt werden müssten, zum Beispiel einvernehmliche kollektive Streitbeilegungsmechanismen oder Verletzungen des EU-Rechts durch Online-Anbieter von Waren und Dienstleistungen?

3.7 Mögliche weitere Grundsätze

29. Die Liste der bisher ermittelten gemeinsamen Grundsätze, die bei einer EU-Initiative im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes zu beachten wären, erhebt keinen Anspruch Vollständigkeit. Deshalb kann es weitere Grundsätze geben, denen die EU Geltung verschaffen könnte.

Frage:

F 32 Gibt es weitere gemeinsame Grundsätze, die durch die EU festgehalten werden sollten?

4. ANWENDUNGSBEREICH EINES KOHÄRENTEN EUROPÄISCHEN ANSATZES IM BEREICH DES KOLLEKTIVEN RECHTSSCHUTZES

30. Beim Thema Schadensersatz infolge der Verletzung von EU-Recht stellt sich die Frage, ob es wünschenswert wäre, die derzeitige Arbeit der Kommission zum kollektiven Rechtsschutz (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) in den Bereichen Wettbewerb und Verbraucherschutz und bei den Fluggastrechten auf andere Bereiche (etwa Umwelt oder Finanzdienstleistungen) auszudehnen? Die Kohärenz des EU-Ansatzes muss unabhängig vom Anwendungsbereich gewährleistet sein.

Fragen:

F 33 Sollte die Arbeit der Kommission in Bezug auf kollektive Schadensersatzklagen auf weitere Bereiche des EU-Rechts - außer Wettbewerb und Verbraucherschutz - ausgedehnt werden? Wenn ja, auf welche? Gibt es in den jeweiligen Bereichen Besonderheiten, die beachtet werden müssten?

F 34 Sollte eine mögliche EU-Initiative im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes allgemeiner Natur sein oder wäre es angebrachter, Initiativen in einzelnen Politikfeldern vorzusehen?

5. ÖFFENTLICHE KONSULTATION

Alle interessierten Kreise werden gebeten, ihre Beiträge zu den Fragen bis **30. April 2011** einzureichen. Bitte verwenden Sie hierzu nach Möglichkeit folgende E-Mail-Adresse: EC-collective-redress@ec.europa.eu. Andernfalls senden Sie ihre Kommentare bitte an folgende Postanschrift:

Europäische Kommission
„Konsultation zum kollektiven Rechtsschutz“
Avenue de Bourget, 1-3
1140 Brüssel (Evere)
Belgien

Jeder Beitrag sollte den **deutlich sichtbaren Vermerk „Konsultation zum kollektiven Rechtsschutz“** tragen. Organisationen (z. B. Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsverbände und gewerbliche Unternehmen) werden im Interesse der Transparenz gebeten, der Öffentlichkeit einschlägige Informationen über sich zur Verfügung zu stellen und sich zu diesem Zweck in das Register der Interessenvertreter einzutragen, womit sie sich auch zur Einhaltung des dort aufgeführten Verhaltenskodex verpflichten.

Um eine echte Debatte anzustoßen, hat die Kommission das Konsultationspapier über ihr Internet-Portal unter der Anschrift http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0003_en.htm ins Netz gestellt.

Dort werden auch alle eingehenden Beiträge veröffentlicht. Auf besonderen Wunsch wird Vertraulichkeit zugesichert. In diesem Fall sollten die Einsender auf der ersten Seite ihrer Antwort ausdrücklich vermerken, dass sie mit einer Veröffentlichung nicht einverstanden sind.

Datenschutzerklärung

Zweck und Umfang der Verarbeitung personenbezogener Daten:

Die Kommission wird Ihre personenbezogenen Daten in dem Maße speichern und verarbeiten, wie dies nötig ist, um Ihrem Beitrag im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum kollektiven Rechtsschutz gebührend Rechnung zu tragen. Ihre Daten werden gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr verarbeitet. Sie werden so lange gespeichert und aufbewahrt, bis ihr Beitrag für den Fortgang des Dossiers nicht mehr benötigt wird. Aus Gründen der Transparenz werden die Kommentare sowie Ihr Name und Ihre berufliche Stellung über das Internetportal der Kommission unter folgender Anschrift bekannt gegeben:

http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0003_en.htm.

Recht auf Korrektur von Daten und für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten verantwortliche Stelle:

Sollten Sie weitere Informationen zur Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten wünschen oder Ihre Rechte wahrnehmen wollen (z. B. Zugang zu Daten oder Korrektur ungenauer oder unvollständiger Daten), wenden Sie sich bitte an folgende Adresse: EC-collective-redress@ec.europa.eu

Sie können sich außerdem jederzeit unter folgender Anschrift an den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu wenden: edps@edps.europa.eu.