

Response to the Green Paper on CR

**Stellungnahme des
Zentralverbandes Gewerblicher Verbundgruppen e. V. (ZGV)**

zum

**Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren
für Verbraucher**

Brüssel, Januar 2009

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

Der ZGV stimmt aus Sicht der Kooperationen kleiner und mittlerer Unternehmen in Europa dem allgemeinen Gedanken zu, dass jeder Geschädigte, ob Unternehmer oder Verbraucher, das Recht haben muss, einen erlittenen Schaden erstattet zu erhalten. Dies beinhaltet zweifelsohne eine effiziente und ökonomische Durchsetzung berechtigter Schadensersatzansprüche. Die kollektive Durchsetzung von Massenschäden - die oftmals als Bagatellschäden auftreten - im Rahmen von Sammelklagen könnte hierfür unter Umständen ein probates Mittel sein und so für mehr Rechtsfrieden und Gerechtigkeit sorgen. Ob allerdings die Vorteile neuer Rechtsinstrumente zur Durchsetzung von Ansprüchen im Rahmen von Sammelklagen im Vergleich zu den bereits existierenden prozessualen Möglichkeiten die Nachteile überwiegen, wird vom ZGV stark angezweifelt. Erforderlich ist in jedem Fall eine vorherige genaue Überprüfung der Situation und des Bedarfs.

Einer Bündelung bedürfen auch vorab die unterschiedlichen Initiativen innerhalb der Kommission. Diese hat durch die Generaldirektion Wettbewerb sowie durch die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher zwei aus Sicht des ZGV sich überlappende, das gleiche Grundproblem betreffende Verfahren angesprochen. Während die Überlegungen der Generaldirektion Wettbewerb bereits in einem Weißbuch, das vom Europäischen Parlament kommentiert wurde, gipfeln, suggeriert die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher in ihrem Grünbuch, sie sei noch völlig offen, ob und welchen Weg sie beschreiten will. Andererseits lässt das Grünbuch klar erkennen, dass ein Problem geortet wurde, das nun einer Lösung zugeführt werden soll. Der ZGV hat kein Verständnis dafür, dass die Kommission nicht in der Lage ist, die Problematik einer einheitlichen Lösung zuzuführen. Wie die Beispiele zeigen, können die Rechtsverletzungen sowohl Verbraucher als auch Unternehmer schädigen. Verbraucher und Unternehmer sind z.B. bei Machtmissbrauch im Bereich der Energiewirtschaft gleichermaßen Opfer eines Wettbewerbsverstoßes. Oberstes Gebot ist es also, die Gemeinsamkeiten der kollektiven Rechtsverfolgung aus beiden, nur künstlich abgegrenzten Bereichen, zusammenzuführen.

Der ZGV zweifelt im Übrigen an, dass die EU für die Verankerung einer Verbraucher-Sammelklage überhaupt die erforderliche Kompetenz besitzt. Nach Ansicht der Kommission stellen die unterschiedlichen nationalen Verbraucherschutzvorschriften ein Hindernis für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt dar. Nur ein harmonisiertes Verbraucherschutzrecht könne dieses Problem beseitigen. Da die Mitgliedstaaten einzeln nicht dazu in der Lage seien, eine solche Harmonisierung zu gewährleisten, sieht sich die EU zuständig und zu einem Handeln berechtigt. Tatsächlich umfassen die Kompetenzen der EU im Bereich des Verbraucherschutzes nach Art. 153 Abs. 3 EGV jedoch nur Maßnahmen im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes entsprechend Art. 95 EGV sowie Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten. Für ein Sammelklagerecht ist eine europäische Rechtsgrundlage dagegen nicht ersichtlich. Auch der Grundsatz, dass das Gemeinschaftsrecht größtmögliche Wirksamkeit entfalten muss, stellt keine taugliche Rechtsgrundlage dar. Und schließlich: Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH sind - mangels einschlägiger Gemeinschaftsregelung - die Verfah-

rensmodalitäten, die den Schutz der dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten.

Selbst bei unterstellter EU-Kompetenz ist der Vorstoß der Kommission zurückzuweisen. Das Konzept einer Verbraucher-Sammelklage widerspricht ganz eklatant der deutschen Rechtstradition, wonach der Geschädigte seine Ansprüche selbst geltend machen muss (Dispositionsmaxime; Zweiparteienprozess). Verbänden oder sogar einzelnen Anwälten die Möglichkeit einzuräumen, Forderungen für eine gesamte Gruppe der Gesellschaft öffentlich geltend zu machen, ist zwingend mit der Gefahr verbunden, dass Klagen weniger im Interesse der Betroffenen, als vielmehr im wirtschaftlichen Interesse derjenigen liegen, die sie vertreten.

Der ZGV nimmt positiv zur Kenntnis, dass die Kommission ein dem US-amerikanischen System der class action ähnliches Sammelklageverfahren ablehnt. Dennoch besteht die Sorge, dass auch ein europäisches Instrument der kollektiven Rechtsdurchsetzung eine Vielzahl von „Nebenwirkungen“ zeitigen würde. Genau wie in den USA ist zu befürchten, dass eine Klagemaschinerie in Gang gesetzt werden könnte. In den USA haben die eigenwirtschaftlichen Anreize für Verbände und insbesondere Rechtsanwälte u.a. zu einer hohen Missbrauchsanfälligkeit des Verfahrensrechts geführt. Abgesehen von dem der US-Wirtschaft durch die Massenklagen entstehenden jährlichen Belastung von geschätzten 250 Mrd. US\$ ist hier der möglicherweise noch bedeutendere Imageverlust der meist verklagten Wirtschaftsunternehmen anzuführen. Bei den in den USA üblichen Sammelklagen werden Wirtschaftsunternehmen medienwirksam an den Pranger gestellt, bevor überhaupt Klage erhoben resp. ein offizielles Verfahren eingeleitet worden ist. Diese Folgen könnten sich auch in Europa einstellen.

Auch die zuweilen angeführten prozessökonomischen Vorteile von Sammelklagen bestehen unserer Ansicht nach nicht. Die einheitliche Entscheidung über eine abstrakte Sach- oder Rechtsfrage ersetzt in keinsten Weise die erforderlichen Folgeprozesse, in denen die individuellen Schadensfragen des Einzelnen mit demselben Aufwand eines Individualprozesses zu klären sind.

Neben den überwiegend prozessualen Schwierigkeiten, die bei der Einführung kollektiver Rechtsdurchsetzungssysteme zu überwinden wären, müsste schließlich auch das materielle Recht geändert werden. Eine massenhafte Rechtsverfolgung durch Sammelklagen bedarf vereinfachter und pauschalisierter Tatbestände, die dazu führen könnten, die Haftung nicht mehr an Schaden, Kausalität und Verschulden zu knüpfen, sondern eine generelle Gefährdungshaftung, die eben kein Verschulden voraussetzt, einzuführen. Dies würde jedoch dem deutschen Haftungssystem widersprechen.

Wirtschaftlich nicht unbeachtet bleiben können schließlich die Auswirkungen auf die Preisgestaltung von Produkten und Dienstleistungen. Die Erfahrungen mit Sammelklagen in anderen Rechtsräumen belegen, dass diese oftmals missbraucht werden, um die Wirtschaft mit ungerechtfertigten und maßlos überzogenen Forderungen zu belasten und so zum Abschluss teurer Vergleiche zu drängen. Genau dies führt letztlich zu einer Preiserhöhung für den Verbraucher, da

die Unternehmen gezwungen sind, entsprechende Risikovorsorge zu treffen und dies in ihre Preiskalkulation mit einzubeziehen.

Frage 2: Welche der 4 Optionen bevorzugen Sie? Würden Sie eine der Optionen ablehnen?

Der ZGV lehnt die Einführung von Instrumenten zur kollektiven Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen auf europäischer Ebene ab. Zu groß ist die Gefahr damit einhergehender missbräuchlicher Klagen, Erpressungsszenarien und unverhältnismäßigen Kosten für die mittelständischen Unternehmen. Den von der Kommission bemühten Erwägungsgründen und angeblichen Vorteilen für die Realisierung eines europäischen Binnenmarktes (Erleichterung der Beweislast, Verfahrensbeschleunigung, größere Rechtssicherheit) stehen nicht nur wirtschaftliche Nachteile, sondern insbesondere rechtliche Gründe entgegen. Unter Hinweis auf die bisher fehlende Ermächtigung für eine EU-Regelung und in Anbetracht der vielen ungeklärten Fragen (siehe im Einzelnen unten) kommt aus Sicht des ZGV allein Option 1, d.h. der Verzicht auf einen konkreten Vorschlag unter gleichzeitiger Beobachtung der bereits vorhandenen und in Zukunft in Kraft tretenden Maßnahmen in der EU und den Mitgliedstaaten, in Betracht.

Die Optionen 2-4 sind nicht akzeptabel.

Die Fragen 3 - 7 werden durch einen im Folgenden näher erläuterten Forderungskatalog des ZGV beantwortet.

1. *Es ist nicht zu leugnen, dass es Massenschäden gibt, in denen eine Vielzahl von Geschädigten (Unternehmer und Verbraucher) einzeln nur Bagatellschäden erlitten haben, der Schädiger jedoch insgesamt einen großen Vermögensvorteil erzielt hat. Der Grundsatz, jeder Geschädigte soll Schadensersatz erhalten, ist richtig. Zutreffend ist auch, dass dieser Schadensersatz mit angemessenen Mitteln erreichbar sein muss. Ein Bagatellschaden von nur wenigen Euros kann jedoch nicht von einer Vielzahl von Geschädigten zu adäquaten Kosten geltend gemacht werden. Allein die Sammlung der Geschädigten, die Sichtung der Argumente, die Prozessführung und vor allen Dingen die Verteilung von wenigen Euro an eine in die Tausende oder sogar Millionen gehende Anzahl von Geschädigten mit der Notwendigkeit, den richtigen Adressaten exakt zu adressieren, wird in den meisten Fällen Kosten verursachen, die in keinem Verhältnis zu den wenigen auszahlenden Euro stehen. Hinzuweisen ist auf das Verhalten vieler deutscher Behörden, die auf Gebühren- und Steuerbescheiden vermerken, dass Guthaben unter einem Euro nicht ausgezahlt werden.*

Es fragt sich daher, ob die kollektive Rechtsdurchsetzung derartiger Minimalschäden überhaupt einen notwendigen und wesentlichen Beitrag zum Rechtsfrieden darstellt. Wie auch die auf den Abschluss von Vergleichen bedachte Instanzgerichtsbarkeit zeigt, ist es oft unmöglich, einen exakten in Cent auszurechnenden Schadensersatzanspruch festzustellen. Das entspricht dem Grundprinzip staatlicher Fürsorge bei derartigen Sachverhalten zur Herstellung des Rechtsfriedens auf eine einfache Regelung hinzuwirken. Rechtsfrieden kann auch dadurch erreicht werden, dass der Geschädigte auf den Ersatz von Bagatellschäden verzichtet. Nicht hinzunehmen ist

aber, dass Unternehmen, die bewusst, um nicht zu sagen, absichtlich derartige Bagatellschäden verursachen und damit nennenswerte Vermögensvorteile erhalten, ungeschoren bleiben. Es sollte daher überlegt werden, für derartige massenhaft auftretende Bagatellschäden den Vorrang der staatlichen Regulierung aufrecht zu erhalten. Gerade im Wettbewerbsrecht hat sich die Tätigkeit der Kartellbehörden bei Machtmissbrauch von Großunternehmen gegenüber einer Vielzahl (auch gewerblichen) Verbrauchern bewährt.

2. Wenn die Einführung kollektiver Maßnahmen auf europäischer Ebene nicht zu verhindern ist, sollten sich die Regelungen für die Rechtsdurchsetzung in Sammelklagen an folgende Grundsätze halten:

- (1) Kollektive Rechtsdurchsetzung setzt voraus, dass es individuelle Kläger gibt, die mit anderen in gleicher Weise Geschädigten zusammenarbeiten, und insofern eine Klagegemeinschaft bilden. Hierzu sind verschiedene Verfahrensansätze denkbar.
- (2) Inakzeptabel ist in jedem Fall das opt-out-Verfahren. Inakzeptabel ist aber auch ein Verfahren, das nur wenige repräsentative Geschädigte zum Gegenstand hat, und die Gruppe der Geschädigten nur abstrakt als solche charakterisiert.
- (3) Die kollektive Rechtsdurchsetzung darf gegenüber der Individualklage nicht bevorzugt werden. Dies gilt sowohl für Kostenregelungen als auch für Beweisregelungen.
- (4) Inakzeptabel ist jeglicher Schadensersatz als Strafe.
- (5) Inakzeptabel ist es auch, Teile des Schadensersatzes dem klagenden Verband oder Prozessbevollmächtigten zuzusprechen.
- (6) Inakzeptabel sind Erfolgshonorare.
- (7) Denkbar sind besondere Honorarregelungen, die sich eher an der Höhe des Einzelschadens als an der Höhe der Summe aller Bagatellschäden ausrichten.
- (8) Über das nationale Recht der Beweisverteilung hinaus darf es keine neuen Beweisregelungen speziell für kollektive Verfahren geben.
- (9) Der Schaden erfasst konkrete Naturalrestitutionen, den entgangenen Gewinn und ggf. Zinsen. Er ist aber auch hierauf zu beschränken. Jeder Schadensersatzanspruch ist unter den geltenden zivilrechtlichen Anspruchsnormen zu subsumieren, d.h. ein Schadensersatzanspruch setzt schuldhaftes Verhalten voraus, zumindest also Fahrlässigkeit.
- (10) Insbesondere aus dem Kartellrecht ist der Begriff des Einwands der Schadensabwälzung bekannt. Die Zulässigkeit dieses Einwandes muss gewahrt bleiben. Er ist selbstverständlich von demjenigen zu

beweisen, der ihn vorträgt.

- (11) Prozessbevollmächtigt und klagebefugt können auch dazu legitimierte Verbände sein. Für sie darf es keine besonderen Regeln für Kosten oder Honorarerstattung geben.*
- (12) Auch über den Weg einer Verbandsklage dürfen nicht Verfahrensregeln geschaffen werden, die dazu führen, dass nicht identifizierbare Kläger in das Verfahren mit einbezogen werden bzw. erstrittene Ersatzleistungen der Einfachheit halber nicht an die Geschädigten ausbezahlt werden, sondern anderen, seien es auch gemeinnützigen Zwecken zugeführt werden.*