



Deutscher Bundestag
Der Präsident

Präsidenten der
Europäischen Kommission
Herrn Dr. José Manuel Barroso
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Brüssel

Berlin, 26. Mai 2011

Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-72901
Fax: +49 30 227-70945
praesident@bundestag.de

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Deutsche Bundestag hat in seiner 111. Sitzung am 26. Mai 2011 mit der Annahme der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses auf Drucksache 17/5956 zu dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen

Öffentliche Konsultation:

Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz SEK(2011)173 endg.

Stellung genommen.

Die Beschlussempfehlung, die dem Beschluss des Deutschen Bundestages zugrunde liegt, darf ich Ihnen im Rahmen des Konsultationsverfahrens übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

zu dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen

Öffentliche Konsultation:

**Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz
SEK(2011)173 endg.**

– Drucksache 17/4927 Nr. A.12 –

**hier: Stellungnahme im Rahmen eines Konsultationsverfahrens der
EU-Kommission**

A. Problem

Die Europäische Kommission hat am 4. Februar 2011 mit dem vorliegenden Arbeitsdokument ihrer Dienststellen ein öffentliches Konsultationsverfahren eingeleitet. Aus Sicht der Kommission bestehen bei der Durchsetzung des Unionsrechts Defizite, wenn Rechtsverletzungen zu Lasten einer Vielzahl von Bürgern oder Unternehmen gehen. Individualklagen seien häufig kein geeignetes Mittel, um unerlaubte Verhaltensweisen abzustellen oder Ersatz für dadurch erlittenen Schaden zu erlangen. Die unionsrechtliche Einführung kollektiver Rechtsschutzverfahren sei eine denkbare Alternative. Die Arbeit der Kommission an gemeinsamen Normen des kollektiven Rechtsschutzes in den letzten Jahren habe ergeben, dass die einschlägigen mitgliedstaatlichen Regelungen uneinheitlich ausgestaltet seien und EU-weite Regelungen zu kollektiven Schadenersatzklagen von Verbraucherschutzorganisationen und Wirtschaftsvertretern unterschiedlich bewertet würden. Das vorliegende Konsultationsverfahren solle dazu dienen, gemeinsame Grundsätze für den kollektiven Rechtsschutz zu ermitteln, Aufschluss darüber zu erhalten, wie solche Grundsätze in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eingebaut werden könnten, und zu bestimmen, in welchen Rechtsbereichen welche Formen des kollektiven Rechtsschutzes die Rechtsdurchsetzung spürbar verbessern könnten.

B. Lösung

Kenntnisnahme des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen und Annahme einer Entschließung, mit der der Deutsche Bundestag dazu Stellung nimmt und seinen Präsidenten bittet, den Beschluss als Beitrag des Deutschen Bundestages zum Konsultationsverfahren an den Präsidenten der Europäischen Kommission zu übermitteln. Mit der Stellungnahme soll die Kommission auf das in Deutschland bereits bestehende, vielschichtige System kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente hingewiesen werden. In Beantwortung der

Fragen im Arbeitsdokument soll festgestellt werden, dass die europäische Kommission keine Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte dargetan hat und der Deutsche Bundestag solche Defizite auch nicht zu erkennen vermag. Ein Bedarf für weitere kollective Rechtsschutzinstrumente ist daher nicht gegeben. Es soll ferner festgestellt werden, dass der Deutsche Bundestag kollectiven Rechtsschutzinstrumenten auch aus prinzipiellen Erwägungen kritisch gegenübersteht. Schließlich sollen der Kommission die erheblichen inhaltlichen Zweifel hinsichtlich der möglichen Ausgestaltung und der Rechtsfolgen solcher Instrumente verdeutlicht werden.

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. unter Kenntnisnahme des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

C. Alternativen

Annahme einer anderslautenden Entschließung oder Absehen von einer über die Kenntnisnahme hinausgehenden Empfehlung.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

In Kenntnisnahme der Unterrichtung auf Drucksache 17/4927 Nr. A.12 wolle der Bundestag folgende EntschlieÙung annehmen:

- „I. Der Deutsche Bundestag nimmt zum öffentlichen Konsultationsverfahren der Kommission „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz (SEK(2011) 173 endg.)“ wie folgt Stellung und bittet den Bundestagspräsidenten, den Beschluss als Beitrag des Deutschen Bundestages zum Konsultationsverfahren an den Präsidenten der Europäischen Kommission zu übermitteln:
- II. Der Deutsche Bundestag stellt fest:
1. Der Deutsche Bundestag teilt und unterstützt die Auffassung der Kommission, dass Rechte, die den Unionsbürgern und den in der EU tätigen Unternehmen materiell zukommen, ohne die Möglichkeit einer wirksamen, verfahrensmäßigen Rechtsdurchsetzung, wert- weil wirkungslos sind. Dies schließt die Möglichkeit ein, angemessene Kompensation für durch Rechtsverstöße entstandene Schäden zu erlangen.
 2. Für das Ziel „einer immer engeren Union“ (Art. 1 Abs. 2 EUV) und eines funktionierenden Binnenmarktes müssen materielle Rechte auch grenzüberschreitend im gesamten europäischen Rechtsraum wahrgenommen und durchgesetzt werden können. Insbesondere Verbraucher und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) müssen hierauf vertrauen können.
 3. Auf der Ebene der Europäischen Union existieren bereits eine Reihe von Instrumenten, die es einzelnen Unionsbürgern ermöglichen, ihre Rechte – gegebenenfalls auch grenzüberschreitend – durchzusetzen. So hat der EU-Gesetzgeber unlängst die Verfahrensdauer für die Fälle verkürzt, in denen es um die Erlangung eines vollstreckbaren Titels bei geringfügigen oder unbestrittenen Forderungen mit grenzüberschreitendem Bezug geht und ein europäisches Mahnverfahren implementiert. Die Beilegung grenzüberschreitender Streitigkeiten im Wege der Mediation wird vermittels von Verfahrensgarantien flankiert und durch gemeinsame Mindeststandards bei der Prozesskostenhilfe sichergestellt, dass die finanzielle Situation eines Klägers die Führung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten nicht faktisch ausschließt.
 4. Dessen ungeachtet begrüÙt der Deutsche Bundestag Initiativen der Kommission, die darauf abzielen, etwa bestehende Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte zu beseitigen.
 5. In dieser Hinsicht gibt es in der Europäischen Union seit geraumer Zeit Initiativen, über individuellen Rechtsschutz hinausgehende, nämlich kollektive Rechtsschutzinstrumente (Sammelklagen) insbesondere im Verbraucher- und Wettbewerbsrecht einzuführen. Die Kommission meint, dass Individualklagen oft nicht das geeignete Mittel seien, um unerlaubte Verhaltensweisen abzustellen oder Ersatz für den dadurch erlittenen Schaden zu erlangen.

Die Kommission legte daher im Jahre 2005 ein Grünbuch über Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts vor (KOM(2005) 672), dem 2008 ein Weißbuch folgte (KOM(2008) 165). Beide Texte enthalten ein Kapitel über kollektiven Rechtsschutz. 2008

veröffentlichte die Kommission zudem ein Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher (KOM(2008) 794).

Unter deutscher Präsidentschaft wurde die „Ratsentschließung zur Verbraucherpolitischen Strategie der EU (2007-2013)“ verabschiedet. Gegenstand der verbraucherpolitischen Strategie der EU war unter anderem das Ersuchen an die Kommission, die Einführung kollektiver Rechtsschutzverfahren zu prüfen.

Mit diesem Konsultationsverfahren „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz (SEK(2011) 173 endg.)“ zielt die Kommission darauf ab, gemeinsame Grundsätze in den Mitgliedstaaten zu ermitteln, die für die Entwicklung eines kohärenteren EU-Ansatzes im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes die Grundlage bilden könnten.

6. Wie die Kommission richtig ausführt, gibt es in allen Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund europäischer Vorgaben bzw. aufgrund internationaler Übereinkommen Verfahren, nach denen in bestimmten Fällen kollektive Unterlassungsklagen erhoben werden können, auch durch staatliche und private Verbraucherschutzorganisationen. Auch kollektive Schadensersatzklagen sehen die meisten Mitgliedstaaten vor, wenn diese auch im Detail hinsichtlich Sachbereich, Voraussetzungen, Rechtsfolgen und Finanzierung sehr unterschiedlich geregelt sind.
7. Deutschland verfügt bereits über ein vielschichtiges System kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente. Diese sind an verschiedenen Stellen in die Rechtsordnung implementiert, unterliegen aber grundsätzlich den allgemeinen zivilprozessualen Regeln: Das Grundmodell der kollektiven Rechtsverfolgung ist die streitgenössische Klage gemäß §§ 59 ff. ZPO.

Neben den Verbandsklagebefugnissen nach dem Unterlassungsklagengesetz besteht nach § 8 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) für bestimmte Verbände und qualifizierte Einrichtungen die Möglichkeit, Unterlassungsklage zu erheben, wenn ein Verstoß gegen das Verbot des unlauteren Wettbewerbs vorliegt.

Nach § 10 UWG sind bestimmte Verbände und qualifizierte Einrichtungen zudem berechtigt, einen Gewinnabschöpfungsanspruch in den Fällen geltend zu machen, in denen Unternehmen vorsätzlich dem UWG zuwiderhandeln und hierdurch auf Kosten einer Vielzahl von Abnehmern einen Gewinn erzielen. Die abgeschöpften Gewinne werden zugunsten des Bundeshaushaltes eingezogen. Dieser im Wege der Verbandsklage durchzusetzende Gewinnabschöpfungsanspruch ist gegenüber Individualansprüchen subsidiär. Individuelle Ersatzleistungen werden daher bei der Gewinnermittlung berücksichtigt. Er zielt insbesondere auf Streu- und Bagatellschäden. Das sind Fälle, in denen der einzelne nur einen sehr geringen Schaden aufweist und daher regelmäßig von einer individuellen Rechtsverfolgung als nicht wirtschaftlich absehen wird, aber der verursachte Schaden wegen einer großen Vielzahl Betroffener sehr groß ist. Ziel des Gewinnabschöpfungsanspruchs ist nicht die Kompensation der Geschädigten, sondern der Schutz der sich rechtstreu verhaltenden Konkurrenten.

Auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthält in §§ 34, 34a einen entsprechenden Gewinnabschöpfungsanspruch.

Dieser kann von der Kartellbehörde bzw. alternativ von bestimmten Verbänden bei vorsätzlichem Verstoß gegen eine Vorschrift des GWB, gegen Artikel 81 oder 82 EGV a.F. (Art. 101, 102 AEUV) oder eine Verfügung der Kartellbehörde geltend gemacht werden. Unternehmen sind in der Vergangenheit verurteilt worden, Verletzergewinne an den Staatshaushalt abzuführen.

Die im Jahr 2002 durch § 3 Nr. 8 Rechtsberatungsgesetz (RBerG) eingeführte Befugnis von Verbraucherzentralen und anderen Verbraucherverbänden, abgetretene Zahlungsansprüche von Verbrauchern im eigenen Namen gerichtlich geltend zu machen, sofern dies im Interesse des Verbraucherschutzes liegt, wurde im Jahr 2008 im Zuge der Reform des Rechtsberatungsrechts in die Zivilprozessordnung (ZPO) überführt und um eine Vertretungsbefugnis ergänzt (§§ 8 Abs. 1 Nr. 4, 2 Abs. 2 Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG), § 79 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 ZPO). Nunmehr ist zudem nicht mehr die Darlegung erforderlich, dass die kollektive Geltendmachung der Ansprüche dem Verbraucherschutz dient. Verbraucherschutzverbände können daher leichter gleichgerichtete Verbraucheransprüche bündeln und in einem gerichtlichen Verfahren geltend machen. Insbesondere bei Streu- und Bagatellschäden ist damit ein wirksames und in der Praxis von Verbraucherverbänden häufig für Musterklagen genutztes Instrument kollektiven Rechtsschutzes zur Verfügung gestellt. Zur Bündelung von Verbraucheransprüchen wird es hingegen eher selten genutzt, da dies für die Verbände einen extrem hohen finanziellen und organisatorischen Aufwand bedeutete.

Schließlich ist im Jahre 2005 zur Verbesserung des Rechtsschutzes von Kapitalanlegern das Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG) in Kraft getreten. Dies ermöglicht Anlegern unter bestimmten Voraussetzungen, in verschiedenen Prozessen gestellte rechtliche und tatsächliche Musterfragen einheitlich und verbindlich durch einen vom Oberlandesgericht erlassenen Musterentscheid klären zu lassen. Bis zur Entscheidung im Musterverfahren werden die anderen Prozesse mit gleichem Verfahrensgegenstand ausgesetzt. Der Anwendungsbereich des KapMuG ist auf solche Verfahren begrenzt, in denen private Anleger Ansprüche auf dem Gebiet bestimmter öffentlicher Kapitalmarktinformationen geltend machen. Insbesondere in Prospekthaftungsfällen ist mit dem Musterverfahren nach dem KapMuG ein gegenüber dem Individualrechtsschutz effektiveres und schneller rechtskräftige Entscheidungen über die entscheidungserheblichen Rechts- und Tatsachenfragen ermöglichendes Instrument zur Verfügung gestellt. Auch die Durchsetzung der kapitalmarktrechtlichen Haftungsnormen wird hierdurch befördert und die Gerichte entlastet.

8. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit kollektiver Rechtsschutzinstrumente ist zudem die praktische Arbeit der in Deutschland existierenden klagebefugten Verbände zu berücksichtigen. Exemplarisch sind hier etwa die klagestarken Einrichtungen wie die Wettbewerbszentrale, die Verbraucherzentrale Hamburg oder der „Verbraucherzentrale Bundesverband“ zu nennen, die sich überaus engagiert zeigen und viele effektive und erfolgreich verlaufende Prozesse führen. Gemeinsam mit der Möglichkeit vorgerichtlicher Abmahnungen trägt dies dazu bei, dass vor allem auf dem Gebiet des Verbraucherschutzrechts eine hohe präventive Wirkung und auch eine Marktberreinigung erzielt werden.

9. Neben den zugrundeliegenden materiellen Ansprüchen und deren verfahrensmäßiger Absicherung – sei es individuell oder kollektiv –, ermöglicht das deutsche Zivilprozessrecht mit seinen moderaten Gerichts- und Rechtsanwaltsgebühren, dass auch geringe und geringste Ansprüche geltend gemacht werden können und sich das Prozessrisiko in einem überschaubarem Rahmen hält. Hinzu kommt das deutsche System der Prozesskostenhilfe, das sicherstellt, dass die Durchsetzung berechtigter Ansprüche nicht an der finanziellen Situation des Klägers scheitert. Insgesamt gewährleistet das deutsche Zivilprozessrecht daher für Verbraucher und Unternehmen gleichermaßen effektive Rechtsschutzmöglichkeiten.

III. Der Deutsche Bundestag nimmt zu den Fragen der Konsultation zusammenfassend wie folgt Stellung:

10. Kollektive Rechtsschutzinstrumente dürfen erst dann ein Baustein zur Beseitigung bestehender Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte sein, wenn sich tatsächlich Defizite und Lücken bei der Durchsetzung materieller Rechte zeigen. Solche Defizite erkennt der Deutsche Bundestag nicht – ein „Mehrwert“ wäre daher mit der Einführung neuer, kollektiver Rechtsschutzinstrumente nicht verbunden.
11. Auch die Kommission hat bislang nicht dargetan, dass es Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte innerhalb des europäischen Rechtsraumes gibt. Sie hat insbesondere nicht dargetan, dass es solche Defizite gibt, die für das Funktionieren des Binnenmarktes ein Hindernis darstellen.
12. Soweit auf nationaler Ebene, vor allem aber in den Rechtsordnungen der anderen Mitgliedstaaten aufgrund europäischer Vorgaben bzw. aufgrund internationaler Übereinkommen in den letzten Jahren Rechtsschutzinstrumente eingeführt wurden, die auch kollektive Ansätze enthalten, bedarf es zudem hinreichender Zeit, um deren Wirkungen für den Zugang zum Recht valide beurteilen zu können. Neue Rechtsinstrumente brauchen Zeit, um sich in ein bestehendes System zu integrieren. Es müssen neue Erfahrungen gesammelt werden und die Verbraucher müssen Vertrauen in das Funktionieren der neuen Instrumente aufbauen. Eine valide Beurteilung ist nach Auffassung des Deutschen Bundestages bislang noch nicht möglich. Insbesondere die Studie „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the EU“ reicht als Grundlage nicht aus. Initiativen der Kommission, die diesen notwendigen Evaluationszeitraum nicht abwarten, stehen mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung („better regulation“) nicht in Einklang.
13. Es wäre in diesem Zusammenhang vor allem auch zu prüfen, ob die Defizite sich allein auf die innerstaatliche Rechtsdurchsetzung oder auf grenzüberschreitenden Sachverhalte beziehen. Für rein innerstaatliche Sachverhalte sieht der Deutsche Bundestag weder ein Regelungsbedürfnis noch eine Regelungskompetenz der EU.
14. Wenn ein zukünftiger, umfassender Evaluationsprozess zu dem Ergebnis kommen sollte, dass im europäischen Rechtsraum tatsächlich Defizite bei der Durchsetzung materieller Rechte zu beklagen sind, muss des Weiteren untersucht werden, ob diese Defizite tatsächlich nur durch die Einführung neuer, kollektiver Rechtsschutzinstrumente beseitigt werden können. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass als weniger einschneidende Maßnahme zuvor bestehende – nati-

onale wie europäische – Mechanismen zur individuellen aber auch kollektiven Rechtsdurchsetzung fortentwickelt, ergänzt und optimiert werden müssen.

In diesem Zusammenhang muss auch geprüft werden, ob eine verstärkte Kooperation der Mitgliedstaaten dann festgestellte Defizite nicht ebenso wirksam beseitigen kann. In Betracht kommen insofern die Einrichtung von Kooperationsnetzwerken zwischen den klagebefugten Verbänden in den einzelnen Mitgliedstaaten.

15. Zum jetzigen Zeitpunkt fehlt es sowohl am Nachweis bestehender Defizite wie auch an einer fundierten Evaluation bei der Durchsetzung materieller Rechte, die die Notwendigkeit kollektiver Rechtsschutzinstrumente belegen würden. Der Deutsche Bundestag lehnt daher verbindliche wie unverbindliche Maßnahmen auf europäischer Ebene derzeit ab.
16. Ungeachtet des fehlenden Nachweises von Defiziten bei der Rechtsdurchsetzung und der daraus resultierenden Notwendigkeit neuer, kollektiver Rechtsschutzmechanismen steht der Deutsche Bundestag solchen aber auch aus prinzipiellen Erwägungen kritisch gegenüber.
17. Der Deutsche Bundestag hat zunächst erhebliche Zweifel, dass die Union die Kompetenz hat, ein europaweit einheitliches, allgemeines kollektives Rechtsschutzinstrument verbindlich zu implementieren.
18. Der Befund unterschiedlicher Regelungen hinsichtlich der Art und des Umfangs, der Rechtswirkungen und der Finanzierung kollektiver Rechtsschutzinstrumente in den einzelnen Mitgliedstaaten ist alleine weder hinreichend, um eine Regelungsbedürftigkeit auf europäischer Ebene nachzuweisen, noch vermag er eine Regelungskompetenz der Europäischen Union zu begründen. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 EUV) bedarf es vielmehr grundsätzlich einer ausdrücklichen vertraglichen Kompetenznorm für den jeweiligen Sachbereich und die avisierte Regelung darf nicht auf mitgliedstaatlicher Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern muss vielmehr auf europäischer Ebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sein.
19. Der Deutsche Bundestag sieht nicht, dass diese Voraussetzungen hinsichtlich allgemeingültiger kollektiver Rechtsschutzinstrumente vorliegen. Das Zivilprozessrecht liegt nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Maßnahmen der Union in diesem Bereich stellen sich als erhebliche Eingriffe in das Gefüge des nationalen Prozessrechts und damit in einen Kernbereich der nationalen Rechtsordnungen dar.

Auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann sich die EU als Rechtsgrundlage nur stützen, wenn durch die Maßnahmen die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessert oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen beseitigt würden – das Bestehen unterschiedlicher Regelungen in den nationalen Prozessordnungen begründet per se aber noch keinen hinreichenden Binnenmarktbezug. Weitergehende Nachweise ist die Kommission bislang schuldig geblieben.

Eine eigenständige, autonome Verbraucherpolitik – wie sie sich in der Schaffung eines neuen, kollektiven Rechtsschutzinstrumentes manifestierte – darf die EU ebenfalls nicht betreiben. Nach Art. 169 AEUV ist sie vielmehr auf binnenmarktbezogene Maßnahmen bzw. auf Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten beschränkt.

Ein einheitliches europäisches Zivilprozessrecht – oder die Schaffung eines allgemeingültigen Instruments kollektiven Rechtsschutzes als Teilinhalt hiervon – kann die EU auch nicht auf Art. 81 AEUV stützen, da es insoweit stets eines grenzüberschreitenden Elements bedarf.

Es ist weiterhin nicht ersichtlich, dass die nach dem Lissabonner Vertrag stärker konturierten Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips und dem entsprechenden Anwendungsprotokoll vorliegen. Auch dazu macht die Kommission keine Ausführungen. Wenn die Kommission zukünftig weitere Initiativen in diesem Bereich unternehmen sollte, wäre in jedem Falle sicherzustellen, dass den Mitgliedstaaten ein genügender Spielraum bei der Umsetzung verbleibt, um die Systemkonformität mit ihren jeweiligen nationalen Rechtsordnungen wahren zu können.

20. Selbst wenn der Europäischen Union aber eine Rechtsgrundlage für die Einführung kollektiver Rechtsschutzinstrumente zur Verfügung stünde, hat der Deutsche Bundestag erhebliche inhaltliche Zweifel hinsichtlich der möglichen Ausgestaltung und den Rechtsfolgen solcher Instrumente.
21. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass Sammelklagen nach US-amerikanischem Vorbild („class actions“) aus vielen Gründen mit europäischen Rechtstraditionen unvereinbar sind und begrüßt, dass die Kommission diese Ansicht teilt. Der Deutsche Bundestag ist allerdings der Auffassung, dass die weitere Einführung von kollektiven Rechtsschutzinstrumenten, die über das bislang bestehende Instrumentarium hinausgehen, die immanente – auch bei Vorsehung von Schutzvorkehrungen – Gefahr beinhalten, sich in diese Richtung zu entwickeln. Insbesondere missbräuchliche Klagen können danach nicht wirksam ausgeschlossen werden.
22. Der Deutsche Bundestag lehnt eine „Klageindustrie“ ab und wendet sich daher entschieden gegen alle Initiativen und Instrumente, die einer solchen Streitkultur Vorschub leisten. Dazu gehören etwa Regelungen, die von dem unseren Prozessordnungen immanenten und prägenden Grundsatz „Wer verliert, zahlt“ abweichen. Erfahrungen aus anderen Jurisdiktionen zeigen, dass anderenfalls enormes Missbrauchspotential begründet wird. So werden im US-amerikanischen Rechtssystem Sammelklagen häufig mit einer öffentlichkeitswirksamen medialen Kampagne verbunden, die zu einer erheblichen Schädigung des Rufes des betroffenen Unternehmens führen kann. Insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen bestehen angesichts der mitunter existenzbedrohenden Folgen insofern große Befürchtungen. Viele Unternehmen sind daher bemüht, Klagen auf dem Vergleichswege beizulegen, auch wenn die zugrundeliegenden materiellen Ansprüche fraglich sind. Sie werden auf diese Weise zu unangemessenen, weil sachlich nicht begründeten Zahlungen gedrängt, um weitere Prozess-, insbesondere Anwaltskosten und weiteren Imageschaden zu vermeiden. Insbesondere letzterer Aspekt kann nicht wirksam durch Schutzvorkehrungen ausgeschlossen werden.

Aus diesem Grunde muss auch die Klagebefugnis von Verbänden, die im öffentlichen Interesse klagen, stets genau bestimmt und nicht uferlos sein.

23. Für den Deutschen Bundestag ist es vor diesem Hintergrund unabdingbar, dass ein gewisses Prozess- und damit Kostenrisiko beim Kläger verbleibt. Ansonsten wäre dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet. Ein Unternehmen könnte sich dann nämlich zwar möglicherweise erfolgreich gegen eine unberechtigt erhobene Klage verteidigen und diese abwehren, muss dann aber doch für die oftmals immensen Kosten der Rechtsverteidigung aufkommen. Der Kläger hätte hingegen weder Prozesskosten zu zahlen, noch wäre er mit etwaigen Schadensersatzkosten konfrontiert. Das ist weder mit den Prinzipien unserer Prozessordnungen noch mit materiellen Gerechtigkeitsvorstellungen in Einklang zu bringen. Jeglicher Anreiz, allein aus wirtschaftlichen Gründen zu prozessieren, muss daher vermieden werden. Klagen ohne finanzielle Risiken darf es nicht geben.
24. Auch sonstige Kostenprivilegierungen – wie der diskutierte Verzicht auf Gerichtsgebühren oder die Kappung von Prozesskosten – stehen mit dem Prinzip „Wer verliert, zahlt“ in Konflikt und sind auch regelmäßig sachlich nicht veranlasst, weil wiederum falsche Anreize zur missbräuchlichen Geltendmachung von Ansprüchen gesetzt würden. Auch die Gewährung von finanziellen Unterstützungsleistungen wie der Prozesskostenhilfe darf nach Auffassung des Deutschen Bundestages nur an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Partei anknüpfen – es darf nicht darauf ankommen, ob es sich um einen Verbraucher oder um einen Unternehmer handelt.
25. Allein mit Blick auf klagebefugte Verbraucherverbände stellt das Kostenrisiko in Verbindung mit der Tatsache, dass sie von gewonnenen Prozessen nicht unmittelbar selbst profitieren, ein Problem dar, weil ein über altruistische Motive hinausgehender Anreiz zur Klage fehlt. Das objektive Recht kann so flächendeckend nicht durchgesetzt werden und auch keine generalpräventive Wirkung erzeugt werden. Hier ist zu prüfen, ob die Möglichkeiten, Prozesskostenfinanzierer in Anspruch zu nehmen, ausgebaut und verbessert werden. Eine direkte öffentliche Finanzierung von Kollektivklagen von Verbraucherschutzorganisationen lehnt der Deutsche Bundestag hingegen ab.
26. Weiterhin ist sicherzustellen, dass der geltend gemachte Schadensersatz auch tatsächlich bei den Geschädigten ankommt. Der Deutsche Bundestag hat Zweifel, ob dafür die Einführung von kollektiven Rechtsschutzinstrumenten notwendig ist. Organisatorischer und finanzieller Aufwand entsteht auch bei der kollektiven Verfolgung von (Bagatell-) Ansprüchen. Der Deutsche Bundestag ist skeptisch, ob es durch die Bündelung vieler individueller Ansprüche in einem einzigen kollektiven Verfahren zu einer – wie die Kommission meint – Vereinfachung des Verfahrens und einer Senkung der Verfahrenskosten kommt. Allerdings beinhaltet das nationale deutsche Recht bei der streitgenössischen Klage die Möglichkeit, das Verfahren zu vereinfachen und die Verfahrenskosten zu senken. Bislang ist nicht hinreichend belegt, dass eine Rechtsdurchsetzung effektiver geschieht und/oder ob nicht objektive Instrumente wie Gewinnabschöpfungsklagen oder Unterlassungsverbandsklagen mehr Aussicht auf Erfolg haben. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass insbesondere bei Streuschäden das Instrument der Gewinnabschöpfung bei be-

stimmten Verfahrensarten gut geeignet ist, durch die Einziehung von Verletzergewinnen den Anreiz für einen systematischen Bruch von Rechtsnormen zur Erzielung von Gewinnen auf Kosten der Verbraucher zu nehmen und dadurch präventiv einen lautereren Geschäftsverkehr im Interesse aller Beteiligten zu befördern. Bevor neue Instrumente geschaffen werden, müssen daher bestehende, in den nationalen Rechtsordnungen bereits implementierte Ansätze ausgebaut und gestärkt werden.

27. Ein zwingendes Erfordernis im Zusammenhang mit kollektiven Rechtsschutzinstrumenten ist, dass Erfolgshonorare für Rechtsanwälte auch weiterhin nur in dem bisher engen Rahmen zulässig sind. Auch hier zeigen die Erfahrungen aus anderen, namentlich angelsächsischen Jurisdiktionen, dass anderenfalls falsche Anreize gesetzt würden. Nicht mehr die Vertretung von Interessen durch einen Rechtsanwalt stünde dann im Vordergrund, sondern die Erzielung möglichst hoher Schadensersatzsummen. Die Entstehung einer eigenen, vorwiegend selbstreferentiellen „Klageindustrie“ wäre zu befürchten.
28. In der deutschen Rechtsordnung zielt Schadensersatz grundsätzlich darauf ab, den Zustand wiederherzustellen, der ohne das schädigende Ereignis bestehen würde (Grundsatz der Naturalrestitution) bzw. erlittene, regelmäßig vermögensmäßige Einbußen angemessen zu kompensieren. Alle Ansätze, die Schadensersatz einen darüberhinausgehenden Strafcharakter zumessen (punitive damages), lehnt der Deutsche Bundestag daher strikt ab.
29. Der Deutsche Bundestag ist des Weiteren überzeugt, dass eine kollektive Rechtsdurchsetzung nur in Frage kommen kann, wenn sie justiziellen Garantien genügt. Der Zugang zum Recht ist ein zentrales rechtsstaatliches Gebot, das national in der Garantie des effektiven Rechtsschutzes des deutschen Grundgesetzes sowie zusätzlich in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Art. 47 GRC) und im Vertrag über die Europäische Union (Art. 19 EUV) verankert ist. Insbesondere müssen die Informations- und Teilhaberechte der potentiellen Anspruchsinhaber gewahrt bleiben. Jeder Einzelne muss die Möglichkeit der aktiven und selbstbestimmten Teilhabe am Prozess haben, also seine individuellen Interessen im Rahmen einer individuellen Rechtsverfolgung wahrnehmen können, die nicht immer vollumfänglich mit dem Gruppeninteresse konform gehen müssen. Der Deutsche Bundestag lehnt daher jeden auch nur mittelbaren Zwang einer Teilnahme an kollektiven Rechtsschutzinstrumenten oder einer bestimmten Prozessstrategie ab. Ein Verbraucher, der Mitglied einer bestimmten Gruppe ist, darf nicht ohne seine Wissen in eine Prozessführung einbezogen und vor allem nicht an das Ergebnis des Prozesses gebunden werden. Eine Erstreckung der Rechtskraft auf solche Personen widerspricht unserer Rechtsordnung – sie ist mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) nicht vereinbar. Der Klägerkreis muss daher klar und eindeutig bestimmt sein. Diesen Anforderungen genügt jedenfalls ein Opt-out-Verfahren nicht. Es wird daher vom Deutschen Bundestag abgelehnt.
30. Der Deutsche Bundestag betont, dass das prozessuale Prinzip der Waffengleichheit als fundamentaler, sowohl grundgesetzlich als auch europarechtlich fundierter Rechtsgrundsatz bei kollektiven Rechtsschutzinstrumenten gewährleistet sein muss. Es darf nicht zu einer einseitigen Privilegierung einer Partei kommen, sondern vielmehr ist

der angemessene Ausgleich der Interessen zwischen Kläger und Beklagten, zwischen Verbrauchern und Unternehmern sicherzustellen.

31. Der Deutsche Bundestag ist daher der Auffassung, dass der Beklagte in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren nicht übermäßigen Belastungen ausgesetzt sein darf. Dies gilt nicht nur für finanzielle Belastungen durch die etwaige Überwälzung von Prozesskosten, sondern auch durch überbordende Beweisaufnahmen oder die fehlende Sicherstellung eines hinreichenden Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (etwa durch Ausforschungsbeweise). Es darf nicht zu einer unangemessenen Verlagerung der Prozessrisiken kommen.
32. In dieser Hinsicht ist dem Deutschen Bundestag wichtig, dass das Beweismittelrecht nach kontinentaleuropäischen Traditionen bestimmt und ausgestaltet wird. Zwar gibt es auch im deutschen Recht die Umkehr der Beweislast – sie wird zum Teil gesetzlich bestimmt und ist zum Teil von der Rechtsprechung entwickelt worden. Sie ist aber immer auf spezifische Situationen und Sachverhalte begrenzt, in denen die eigentlich beweisbelastete Partei die Beweisführung nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist. Diese Ausnahme darf bei kollektiven Rechtsschutzinstrumenten nicht zum Regelfall dahingehend werden, dass Unternehmen zukünftig immer und ausnahmslos beweisbelastet sind. Dies hätte zur Folge, dass die zentrale zivilprozessuale Beibringungsmaxime, wonach derjenige, der sich auf eine ihm günstige Tatsache beruft, diese darlegen und gegebenenfalls beweisen muss, ausgehöhlt würde. Dadurch würde wiederum der falsche Anreiz gesetzt, Klagen nur unsubstantiiert einzureichen und dem Beklagten sodann aufzubürden, sich gegen möglicherweise unberechtigte Ansprüche zu verteidigen und beweismäßig zu entlasten. Das lehnt der Deutsche Bundestag ab.
33. Der Deutsche Bundestag ist weiter der Auffassung, dass gegen geschäftliche Praktiken, die unter bewusster Verletzung von Gesetzen wirtschaftliche Gewinne zu erzielen versuchen, wirksam vorgegangen werden muss. Dies liegt nicht nur im Interesse der betroffenen Verbraucher, sondern auch im Interesse der übrigen Unternehmen, die sich lauter verhalten. Insbesondere in den Fällen, in denen der Einzelne nur einen sehr geringen Schaden aufweist und daher regelmäßig von einer Rechtsverfolgung absehen wird, aber der verursachte Schaden wegen einer großen Vielzahl Betroffener sehr groß ist (sogenannte „Streuschäden“), können Musterklagen – etwa nach dem Vorbild des KapMuG – ein wirksames Instrument sein. Sammelklagen würden in diesen Konstellationen nicht zu einer Verbesserung der Stellung der Geschädigten führen, da durch die verursachten Kosten der Sammelklage und die Administration des Auszahlungsverfahrens der Anteil des erstrittenen Schadensersatzes, der auf den jeweiligen Geschädigten ausgeschüttet werden kann, in aller Regel verschwindend gering sein wird. Der Deutsche Bundestag sieht daher in den bereits vorhandenen Möglichkeiten, Verletzergewinne abzuschöpfen und im Wege von Musterklagen Rechtssicherheit zu erlangen, bessere und effizientere Schutzmechanismen, als dies sonstige neue kollektive Instrumente sein können. Die Voraussetzungen und Wirkungen von Gewinnabschöpfungs- bzw. Musterverfahren kann man einfacher und allgemeiner ausgestalten und ihnen damit einen breiteren Anwendungsbereich zukommen lassen.

Insbesondere wäre zu klären, ob und inwieweit Musterurteile Bindungswirkung für die betroffenen Verbraucher entfalten können, ohne dass hierdurch der individuelle Anspruch auf rechtliches Gehör verkürzt wird. Unverzichtbar ist in diesem Zusammenhang zudem, dass im Anschluss an ein Musterurteil, das die materielle Rechtslage und die Entschädigungspflicht des Beklagten festgestellt hat, die Verbraucher über das ihnen günstige Urteil informiert werden. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Information die berechtigterweise interessierten Verbraucher erreicht, ohne dass der Beklagte als Schädiger dadurch in der Öffentlichkeit bloßgestellt und durch diese strafähnliche Wirkung in seinen Persönlichkeits- oder sonstige grundrechtlich geschützten Interessen unverhältnismäßig beeinträchtigt wird.

34. Auch die Nutzung alternativer Streitbeilegungsmechanismen beurteilt der Deutsche Bundestag als Alternative zu verbindlichen Instrumenten kollektiven Rechtsschutzes im Grundsatz positiv.
35. Der Deutsche Bundestag wendet sich bei kollektiven Rechtsschutzinstrumenten im Grundsatz gegen sektorspezifische Regelungen. Insbesondere darf es kein Auseinanderfallen von Verbraucherklagen und anderen Verfahren mit einer großen Anzahl Geschädigter geben. Es besteht ansonsten die Gefahr der Zersplitterung des Prozessrechts. Zwar mag es im Einzelfall Gründe dafür geben, sektorspezifische Regelungen zu erlassen. Dies sollte aber stets die Ausnahme bleiben.
36. Initiativen der Kommission zu kollektiven Rechtsschutzinstrumenten müssen weiterhin gewährleisten, dass es bei Sammelklagen nicht zu einem „Forum-Shopping“ bei dem Gericht in demjenigen Mitgliedstaat kommt, in welchem die besten Erfolgsaussichten bestehen.
37. Schließlich muss jeglicher Regelungsansatz bei kollektiven Rechtsschutzinstrumenten – wie die Kommission zu Recht betont – sicherstellen, dass die unterschiedlichen, gewachsenen Rechtstraditionen in den einzelnen Mitgliedstaaten gewahrt bleiben und neue Ansätze sich in die vorhandenen Verfahrensgarantien zur Durchsetzung des Unionsrechts und die sonstigen Strukturen des Unionsrechts selbst einfügen.

Insbesondere im Verbraucherschutz- und Lauterkeitsrecht gibt es in Deutschland wie auch in vielen anderen Mitgliedstaaten eine gewachsene und bewährte, allseits akzeptierte Rechtsprechung. Diese darf nicht leichtfertig zugunsten von Instrumenten aufgegeben werden, deren Notwendigkeit nicht belegt und deren Auswirkungen nicht abschließend beurteilt werden können.“

Berlin, den 25. Mai 2011

Der Rechtsausschuss

Siegfried Kauder
(Villingen-Schwenningen)
Vorsitzender

Dr. Jan-Marco Luczak
Berichterstatter

Marco Buschmann
Berichterstatter

Dr. Eva Högl
Berichterstatterin

Burkhard Lischka
Berichterstatter

Raju Sharma
Berichterstatter

Ingrid Hönlinger
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dr. Jan-Marco Luczak, Marco Buschmann, Dr. Eva Högl, Burkhard Lischka, Raju Sharma und Ingrid Hönlinger

I. Überweisung

Das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK(2011)173 endg. wurde mit Überweisungsdrucksache 17/4927 Nr. A.12 vom 25. Februar 2011 gemäß § 93 Absatz 5 der Geschäftsordnung dem Rechtsausschuss zur federführenden Beratung überwiesen.

II. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Rechtsausschuss hat die Vorlage in seiner 50. Sitzung am 25. Mai 2011 nach vorbereitenden Beratungen in der 21. und 25. Sitzung des Unterausschusses Europarecht am 18. März und 11. Mai 2011 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., die aus der Beschlussempfehlung ersichtliche Entschließung unter Kenntnisnahme des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen anzunehmen.

Das Bundesministerium der Justiz berichtete im Unterausschuss Europarecht, auch die Bundesregierung beabsichtige, eine noch abzustimmende Stellungnahme zu dem Arbeitsdokument der Kommission vorzulegen.

Die Fraktion der CDU/CSU erläuterte dort, der Bedarf für die Einführung neuer kollektiver Rechtsschutzinstrumente sei nicht hinreichend belegt. Es sei zwar richtig, dass materielle Rechte auch verfahrensrechtlich durchsetzbar sein müssten, sowohl im deutschen als auch im europäischen Recht für grenzüberschreitende Sachverhalte bestünden jedoch bereits ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten. Die Kompetenz der EU zur Regelung kollektiver Rechtsschutzinstrumente sei fraglich. Ferner sehe sie Instrumente kollektiven Rechtsschutzes kritisch. Das US-amerikanische Prozessrecht zeige die Missbrauchsanfälligkeit solcher Instrumente eindrucklich auf. Die Einführung von Erfolgshonoraren könne – gerade in Kombination mit Strafschadensersatz – zum Entstehen einer weniger auf die Rechtsdurchsetzung abzielenden, sondern in erster Linie an bloßer Gewinnerzielung orientierten Klageindustrie führen. Auch justizielle Rechte könnten gefährdet sein, wenn Verbraucher in eine Klägergruppe einbezogen würden,

ohne Informationen über den Prozess zu erhalten oder darauf Einfluss nehmen zu können, die abschließende gerichtliche Entscheidung aber auch ihnen gegenüber in Rechtskraft erwachse.

Die Fraktion der SPD machte im Unterausschuss deutlich, vieles von dem, was in der Entschließung kritisiert werde, teile sie. Im Ergebnis gehe die mit dieser Kritik verbundene kategorische Ablehnung von Sammelklagen aber zu weit. Zu bemängeln sei, dass die Entschließung keine Bereitschaft erkennen lasse, über die Einführung von Sammelklagen als Element effektiver Rechtsdurchsetzung in bestimmten Bereichen nachzudenken.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN teilte demgegenüber die Grundannahme der Entschließung, wonach keinerlei Bedarf für Regelungen des kollektiven Rechtsschutzes dargetan sei, nicht und hielt deren Tenor für zu negativ. Es sei evident, dass Verbraucher in der EU bei der Durchsetzung ihrer Forderungen aus grenzüberschreitenden Geschäften durch die unterschiedliche Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Prozessordnungen strukturell benachteiligt seien. Die Kompetenzfrage sei hingegen grundsätzlich ernst zu nehmen, für die von der Kommission aufgezeigte Einführung kollektiver Rechtsschutzinstrumente aber zu bejahen. Die Kommission habe ihre Vorschläge nur auf grenzüberschreitende Fälle und die Verletzung unionsrechtlich eingeräumter Rechte der Verbraucher beschränkt. Keines der zu kritisierenden Elemente des US-amerikanischen Rechts – insbesondere die Erfolgshonorare und das „Opt-out-Modell“ – würde von der Kommission angestrebt. Es hätte sich daher gelohnt, sich mit den von der Kommission vorgeschlagenen Varianten auseinanderzusetzen. Trotz aller damit verbundenen praktischen Anpassungsschwierigkeiten seien sowohl die vorgestellte Übertragung der Klagebefugnis auf privilegierte Verbraucherschutzorganisationen als auch die grundsätzliche Ermöglichung von Sammelklagen nach einem „Opt-in-Modell“ vom Ansatz her zu begrüßen.

Die Fraktion der FDP wies die Kritik der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zurück. Die Koalitionsfraktionen hätten die Probleme zutreffend erkannt. Das von der Kommission zur Problemlösung vorgeschlagene Instrument sei jedoch ungeeignet und laufe Gefahr, die Situation sogar noch zu verschlimmern. Der von der Kommission aufgezeigte Rahmen sei nicht allein maßgeblich. Insofern sei der Hinweis auf

die im nationalen Prozessrecht bestehenden Möglichkeiten des kollektiven Rechtsschutzes zielführend.

Berlin, den 25. Mai 2011

Dr. Jan-Marco Luczak
Berichtersteller

Marco Buschmann
Berichtersteller

Dr. Eva Högl
Berichterstellerin

Burkhard Lischka
Berichtersteller

Raju Sharma
Berichtersteller

Ingrid Hönlinger
Berichterstellerin