

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über kollektive

Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher

KOM(2008) 794 endg.; Ratsdok. 16658/08

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 08. Dezember 2008 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 27. November 2008 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 28. November 2008 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 070276 und Drucksache 765/08 = AE-Nr. 080739

GRÜNBUCH

über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher

1. EINLEITUNG

1. In einer zunehmend verbraucherorientierten, globalisierten und digitalen Wirtschaft trägt ein Binnenmarkt, der effizient auf die Bedürfnisse der Verbraucher eingeht, auch zur Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft bei. Die Bürger zur aktiven Beteiligung im Sinne eines guten Funktionierens der Märkte zu ermutigen, trägt dazu bei, solide Wettbewerbsbedingungen zu bewahren. Insbesondere trägt der Zugang der Verbraucher zu Rechtsbehelfen im Falle einer Verletzung ihrer Rechte durch Händler dazu bei, ihr Vertrauen in die Märkte zu stärken und ihre Beteiligung zu fördern.
2. Die Kommission hat in ihrer verbraucherpolitischen Strategie¹ das Ziel festgelegt, den Binnenmarkt im Einzelhandel zu stärken, indem sie bis 2013 sicherstellt, dass Verbraucher und Einzelhändler grenzüberschreitend genauso sicher einkaufen können wie in ihrem Heimatland. Dieses Ziel kann jedoch nur erreicht werden, wenn sich die Verbraucher darauf verlassen können, dass ihre Rechte im Bedarfsfall durchgesetzt werden und sie ausreichenden Rechtsschutz genießen. 76 % der Verbraucher, die geringes Vertrauen in grenzüberschreitende Einkäufe haben, sagen, es sei für ihr Vertrauen sehr oder ziemlich wichtig, dass ein grenzüberschreitender Rechtsstreit nach nationalem Recht von ihren nationalen Gerichten entschieden wird². Dies deutet auf mangelndes Vertrauen in andere Rechtssysteme hin, sowohl im Hinblick auf materielle Rechte als auch auf wirksame Rechtsbehelfe. Der Vorschlag für eine Richtlinie über Rechte der Verbraucher³ wird sich mit der Frage der Rechtssicherheit in Bezug auf materielle Rechte befassen. Die Wirksamkeit grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzungsverfahren muss jedoch davon unabhängig behandelt werden.
3. In ihrer Strategie hob die Kommission die Bedeutung wirksamer Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher hervor und kündigte ihre Absicht an, Maßnahmen in Bezug auf kollektive Rechtsbehelfe von Verbrauchern in Erwägung zu ziehen. Das Europäische Parlament, der Rat und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßten die Absicht der Kommission, den Rechtsschutz für Verbraucher zu verbessern und insbesondere Maßnahmen im Hinblick auf kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher zu erwägen⁴. In ihrer Empfehlung

¹ KOM(2007) 99 endg.

² Flash Eurobarometer (EB) 57.2 – Frühjahr 2002.

³ KOM(2008) 614 endg.

⁴ In seiner Entschließung zur verbraucherpolitischen Strategie ersuchte das EP die Kommission nach sorgfältiger Bewertung der Frage des Rechtsschutzes für Verbraucher in den Mitgliedstaaten, „... eine geeignete kohärente Lösung auf europäischer Ebene vorzuschlagen, die allen Verbrauchern Zugang zu Mechanismen mit kollektiven Rechtsbehelfen für die Regelung grenzüberschreitender Klagen verschafft“ (A6-0155/2008); der Rat ersuchte in seiner Entschließung die Kommission, „... sorgfältig kollektive Rechtsschutzverfahren zu prüfen und die Ergebnisse der laufenden einschlägigen Untersuchungen hinsichtlich möglicher Vorschläge oder Schritte vorzulegen“ (ABl. C 166 vom 20.7.2007, S. 1). Das EP wiederholte seine Aufforderung in seiner Entschließung zum Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt (A6-0187/2008). Auch der

über die Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten und entsprechende Rechtsbehelfe⁵ hat die OECD ihre Mitgliedstaaten dazu angehalten, den Verbrauchern Zugang zu verschiedenen – auch kollektiven – Rechtsbehelfen zu gewähren.

4. Zweck dieses Grünbuchs ist es, den aktuellen Stand der Rechtsbehelfsmechanismen zu bewerten, insbesondere in den Fällen, in denen zahlreiche Verbraucher vom selben Rechtsverstoß betroffen sein können, und Optionen für eine Schließung möglicher Lücken im Rechtsbehelfssystem in diesen Fällen aufzuzeigen. Da die Marktintegration auf Einzelhandelsebene zunehmend dazu führt, dass Verbraucher den Einzelhandel auch jenseits der Grenzen nutzen und dadurch mit denselben Geschäftspraktiken konfrontiert sind wie die dort einheimischen Kunden, erscheint es nicht sinnvoll, einen Unterschied zu machen zwischen grenzüberschreitenden Mechanismen für Massenforderungen und rein nationalen Mechanismen. Weiterhin wäre zu prüfen, ob die in Frage kommenden Instrumente nur für grenzüberschreitende Fälle oder auch im nationalen Rahmen gelten sollen.
5. Nicht behandelt werden im vorliegenden Grünbuch kollektive Rechtsbehelfe für diejenigen, die durch Verstöße gegen das EG-Kartellrecht geschädigt wurden, und zwar wegen des besonderen Charakters des Kartellrechts und des weiter gefassten Kreises der Geschädigten, zu dem auch KMU gehören. Diesbezüglich hat die Kommission in ihrem Weißbuch⁶ eine Reihe spezifischer Maßnahmen vorgeschlagen, die gewährleisten sollen, dass sowohl Verbraucher als auch Unternehmen in allen EU-Mitgliedstaaten einen wirksamen Ersatz für Schäden infolge von Verstößen gegen das EG-Kartellrecht erhalten können. Diese Maßnahmen umfassen auch zwei kollektive Rechtsschutzinstrumente, die auf die besonderen Schwierigkeiten der Opfer von Kartellrechtsverstößen zugeschnitten sind; dabei handelt es sich zum einen um die Opt-in-Gruppenklage, zu der sich einzelne Geschädigte ausdrücklich zusammenschließen, um ihre jeweiligen Schadenersatzansprüche in einer einzigen Klage zusammenzufassen, und zum anderen um die Verbandsklage, die von qualifizierten Einrichtungen wie Verbraucherverbänden oder staatlichen Stellen für eine Gruppe geschädigter Einzelpersonen erhoben werden kann.

2. DAS PROBLEM

6. Mit der Ausbreitung der Massenmärkte – auch über die Grenzen hinaus – können große Zahlen von Verbrauchern von denselben oder vergleichbaren Handelspraktiken geschädigt werden. Die Auswirkungen unlauteren Geschäftsgebarens könnten so umfassend sein, dass Märkte verzerrt werden. So wird derzeit gegen britische Banken ermittelt, die mehreren hunderttausend Verbrauchern systematisch überhöhte Zinsen für Überziehungskredite berechneten⁷. Eine sich auf

Untersuchungsausschuss des EP zum Zusammenbruch der „Equitable Life Assurance Society“ hatte die Kommission aufgefordert, „... darüber hinaus die Schaffung eines Rechtsrahmens mit einheitlichen zivilrechtlichen Anforderungen für grenzüberschreitende europäische Kollektivklagen zu untersuchen ...“ (A6-0203/2007). Der EWSA machte in seiner Initiativstellungnahme vom 14. Februar 2008 (INT-348 – CESE 258/2008) Vorschläge zur Regelung von Rechtsschutzverfahren für Verbraucher.

⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>.

⁶ Weißbuch – Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EG-Wettbewerbsrechts, KOM(2008) 165 endg., <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>.

⁷ http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/current/personal/personal-test-case.

die gesamte EU erstreckende Aktion unter Kommissionsführung brachte eine weite Verbreitung betrügerischer Praktiken auf dem Markt für Klingeltöne zutage⁸. Rund 60 % der untersuchten Websites enthielten die vorgeschriebenen vorvertraglichen Informationen, diese waren jedoch klein gedruckt oder befanden sich an schwer auffindbarer Stelle. In Anzeigen wurden „kostenlose“ Klingeltöne angeboten; die Annahme des Angebots führte aber zu einer Zahlungsverpflichtung und in einigen Fällen sogar zu einem Abonnement.

7. Da Verstöße gegen Verbraucherrechte, die eine sehr große Zahl von Verbrauchern betreffen, zu Marktverzerrungen führen könnten, konzentriert sich das Grünbuch auf Lösungsmöglichkeiten für Massenforderungen und zielt darauf ab, wirksame Mechanismen für kollektive Rechtsbehelfe für Bürger in der gesamten EU zu bieten. Damit sind Mechanismen gemeint, mit deren Hilfe eine große Gruppe von Verbrauchern, die von dem Geschäftsgebaren eines einzelnen Händlers betroffen sind, einen wirksamen Rechtsbehelf erhalten, unabhängig davon, wo der Händler innerhalb der EU seinen Sitz hat.
8. Derzeit sind Verbraucher, die mit unlauterem Geschäftsgebaren konfrontiert sind und einen Rechtsbehelf anstreben, mit Hindernissen⁹ hinsichtlich Zugang, Wirksamkeit und Erschwinglichkeit konfrontiert. Insbesondere gilt dies dann, wenn die Forderungen nur geringfügige Beträge betreffen. Die Sektoren, in denen Verbraucher die wirksame Durchsetzung von Massenforderungen für am schwierigsten halten, sind Finanzdienstleistungen (39 % der dokumentierten Fälle), Telekommunikation (12 %), Transport und Verkehr (8 %) sowie Pauschalreisen und Tourismus (7 %)¹⁰. Dies sind die Sektoren, in denen die Verbraucher zunehmend auch grenzüberschreitende Geschäfte tätigen.
9. Verbraucher können immer vor Gericht gehen, um einen individuellen Rechtsbehelf einzulegen. Massenforderungen könnten somit grundsätzlich als eine große Zahl von Einzelforderungen behandelt werden. Es gibt jedoch Hemmnisse, die de facto einen wirksamen Rechtsschutz europäischer Verbraucher vereiteln. Zu nennen sind hier hohe Prozesskosten sowie komplexe und langwierige Verfahren. Jeder fünfte europäische Verbraucher verzichtet bei Beträgen unter 1 000 EUR darauf, vor Gericht zu gehen. Die Hälfte erklärt, bei Beträgen unter 200 EUR keinen Rechtsbehelf einlegen zu wollen¹¹. **Hohe Kosten** und das **Prozessrisiko** machen es für einen Verbraucher wirtschaftlich unrentabel, Gerichts-, Anwalts- und Sachverständigenkosten zu zahlen, deren Höhe die des Schadenersatzes übersteigen könnte. **Die Verfahren sind so komplex und langwierig**, dass Verbraucher in einen Prozess verwickelt werden könnten, bei dem sie keine klare Vorstellung haben, wann er (oder ob er überhaupt) zu einem zufriedenstellenden Ergebnis führen wird. Nur 30 % der Verbraucher sind der Meinung, es sei einfach, Streitigkeiten über die Gerichte beizulegen¹².
10. In einigen, aber nicht in allen Fällen können Verbraucher individuell auf Alternative Streitbeilegungsverfahren zurückgreifen. Die Situation in Bezug auf derartige Mechanismen ist innerhalb der EU uneinheitlich. Zugangsmöglichkeiten variieren

⁸ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1169&format=HTML&aged=0&language=EN>.

⁹ Siehe die Studie über die Probleme von Verbrauchern beim Einlegen von Rechtsbehelfen bei Verstößen gegen das Verbraucherschutzrecht sowie über die wirtschaftlichen Folgen solcher Probleme (Problemstudie), S. 42, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

¹⁰ Problemstudie, S. 21.

¹¹ Spezial-Eurobarometer bezüglich des Zugangs zur Justiz, Oktober 2004, S. 29.

¹² Eurobarometer-Umfrage zum Verbraucherschutz im Binnenmarkt, September 2008.

zwischen den Mitgliedstaaten, und selbst innerhalb einzelner Mitgliedstaaten können Unterschiede zwischen Sektoren bestehen, sodass dieses Mittel etwa nur für spezifische Sektoren zur Verfügung steht. Lediglich 39 % der europäischen Verbraucher glauben, die Beilegung von Streitigkeiten mit Gewerbetreibenden mittels Alternativer Streitbelegungsverfahren sei einfach¹³.

11. Des Weiteren fehlt den Verbrauchern das Wissen über die verschiedenen Arten von Durchsetzungs- und Rechtsschutzinstrumenten, die ihnen, insbesondere beim grenzüberschreitenden Einkauf – ganz gleich, ob dieser persönlich vor Ort oder über den E-Commerce getätigt wird –, zur Verfügung stehen. Auch scheint es an Vertrauen in die derzeitigen Systeme zu mangeln, was die Verbraucher von Reklamationen abhält; dies hat wiederum zur Folge, dass sie nicht zu ihrem Recht kommen. 51 % der Verbraucher, die bei einem Gewerbetreibenden reklamierten und mit dem Ergebnis nicht zufrieden waren, haben keine weiteren Maßnahmen ergriffen¹⁴. Aus einer Untersuchung der britischen Wettbewerbsbehörde zur Verbraucherbenachteiligung geht beispielsweise hervor, dass nur 62 % der Verbraucher im Vereinigten Königreich im Falle einer Schädigung Klage einreichen, bei einem Kaufwert von weniger als 10 GBP fällt der Anteil sogar auf 54 %¹⁵. Auf die Frage nach möglichen Problemen des grenzüberschreitenden Einkaufs nannten Verbraucher an erster Stelle die Schwierigkeiten, Probleme zu lösen (33 %)¹⁶.
12. Dreizehn Mitgliedstaaten haben derzeit gerichtliche kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren. Diese Verfahren variieren von Land zu Land stark und führen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie¹⁷ und die einschlägigen Konsultationen¹⁸ haben ergeben, dass die große Mehrheit der vorhandenen kollektiven Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher zwar einige funktionierende, aber auch einige mangelhafte Elemente aufweisen. Im Vergleich zu individuellen gerichtlichen Rechtsbehelfen und Alternativen Streitbelegungsverfahren weisen fast alle kollektiven Rechtsdurchsetzungsverfahren einen Zusatznutzen auf¹⁹. Aber ihre Effizienz und Wirksamkeit ließen sich verbessern. Die Verfahren wurden nur in relativ wenigen Fällen angewandt²⁰. Die niedrigste Zahl von Verbrauchern, die ein kollektives Rechtsdurchsetzungsverfahren in Anspruch nehmen, ist in Deutschland zu

¹³ Die Situation ist jedoch von Land zu Land verschieden. Das größte Vertrauen in die alternative Streitbeilegung haben die Verbraucher in den Niederlanden (57 %), gefolgt von den skandinavischen Ländern (Dänemark und Finnland 47 % und Schweden 45 %). Dagegen ist das Vertrauen in Bulgarien (12 %), zusammen mit der Slowakei (17 %) und Portugal (19 %), am geringsten. Siehe Fußnote 12.

¹⁴ Siehe Fußnote 12.

¹⁵ Siehe: http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/publications/reports/consumer-protection/.

¹⁶ Siehe Fußnote 12.

¹⁷ Study on the Evaluation of the effectiveness and efficiency of CR mechanisms in the European Union (Bewertungsstudie), S.47 und Teil II (Länderberichte); http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

¹⁸ Die Kommission hat im Juni 2007 einen Workshop in Leuven organisiert und von Mai bis Juni 2008 drei weitere Workshops mit Verbrauchern, Interessenvertreter aus der Wirtschaft und Rechtspraktikern abgehalten. Auf der Konferenz über kollektive Rechtsschutzverfahren für Verbraucher, die die portugiesische Ratspräsidentschaft im November 2007 in Lissabon organisiert hat, wurde eine Konsultation über vorläufige Maßstäbe für ein wirksames und effizientes kollektives Rechtsschutzsystem für Verbraucher eingeleitet, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

¹⁹ Bewertungsstudie, S. 93.

²⁰ 326 Fälle wurden dokumentiert. Eine Reihe von Verfahren (die bulgarische, dänische und finnische Sammelklage sowie das griechische Testfallverfahren) ist noch zu neu, als dass eine angemessene Bewertung möglich wäre. Das in Italien angewandte Verfahren wird derzeit überarbeitet.

verzeichnen, wo sich durchschnittlich pro zehn Millionen Menschen lediglich vier an kollektiven Rechtsbehelfen beteiligen²¹. Die größte Zahl von an einem Fall beteiligten Personen konnte das kollektive Rechtssystem in Portugal verzeichnen, wo rund drei Millionen Verbraucher Rechtsschutz wegen überhöhter Gebühren durch dasselbe Telekommunikationsunternehmen erhielten. Der Schadenersatz wurde überwiegend als Sachleistung (also nicht als Geldleistung) erbracht. Durchschnittlich konnten Verbraucher mithilfe kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren zwischen 32 EUR in Portugal und 332 EUR in Spanien zurückerhalten²².

13. Zu den Elementen, die ein kollektives Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher wirksamer und effizienter machen, zählen die politische und finanzielle Unterstützung durch die Regierungen, die Berichterstattung in den Medien an prominenter Stelle (diese kann für Gewerbetreibende einen Anreiz zur Beilegung von Streitigkeiten bilden und zudem bei der Suche nach Finanzierungsquellen hilfreich sein; generell kann sie eine abschreckende Wirkung auf unlautere Geschäftemacher haben), keine oder geringe Prozesskosten für Verbraucher, keine oder niedrigere Prozesskosten für Bevollmächtigte, flexible Lösungen hinsichtlich der Anwaltskosten und Vermeidung der mit normalen Zivilverfahren verbundenen Formalitäten.
14. Dagegen sind als Elemente, welche die Wirksamkeit und Effizienz eines kollektiven Rechtsdurchsetzungsverfahrens für Verbraucher behindern, unter anderem folgende zu nennen: unzureichende finanzielle Mittel, Mangel an Know-how und Ressourcen bei den Verbraucherorganisationen, der Umstand, dass das Risiko hoher Prozesskosten häufig bei den Verbraucherorganisationen liegt, die Komplexität kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher, die äußerst strengen Voraussetzungen bezüglich Zulässigkeit und Klagebefugnis (die von der Inanspruchnahme der Rechtsschutzinstrumente abschrecken), die Länge der Verfahren und die Möglichkeit der Verfahrensverzögerung durch die Beklagten, die mangelnde Berichterstattung in den Medien, die Schwierigkeit der gerechten Aufteilung der erstrittenen Summen, die Abhängigkeit der Alternativen Streitbeilegungsverfahren von der Bereitschaft des Gewerbetreibenden zur Kooperation sowie der Zwang, alle Forderungen in demselben kollektiven Rechtsdurchsetzungsverfahren durchsetzen zu müssen, ohne dass dieses an den Streitwert, die Bedürfnisse und die speziellen Gegebenheiten jeder einzelnen Forderung angepasst werden könnte.
15. Aufgrund der Schwächen des derzeitigen Rechtsschutz- und Durchsetzungsrahmens in der EU legen zahlreiche Verbraucher, die einen Schaden erlitten haben, keine Rechtsbehelfe ein. In Fällen, in denen viele Verbraucher geschädigt wurden, mag der Schaden für den Einzelnen bisweilen zwar gering sein, in Bezug auf die Größe des Marktes jedoch erheblich. Da die Märkte zunehmend grenzüberschreitend werden, wächst die Notwendigkeit eines wirksamen grenzüberschreitenden Zugangs zu Rechtsbehelfsmechanismen. Derzeit enthalten nahezu 10 % der Fälle, in denen Verbraucher kollektive Rechtsbehelfe eingelegt haben, ein grenzüberschreitendes Element²³. So verteilte zum Beispiel eine britische Firma unlängst in irischen Zeitungen Rubbellose, mit denen ein „Gratisurlaub“ in Aussicht gestellt wurde;

²¹ Bewertungsstudie, S. 116.

²² Bewertungsstudie, S. 116. Die Ergebnisse für die Niederlande sind in diesen Zahlen nicht enthalten, da sie durch einige wenige Fälle verzerrt werden, an denen große Unternehmen beteiligt sind und es um erhebliche Beträge geht.

²³ Bewertungsstudie, S. 44.

tatsächlich war dieses Angebot jedoch für jeden Verbraucher mit Kosten von mindestens 130 EUR verbunden²⁴. Mit der weiteren Integration der Märkte wird dieser Prozentsatz aller Voraussicht nach steigen.

3. AKTUELLES EUROPÄISCHES INSTRUMENTARIUM

16. Auf EU-Ebene gibt es bereits einige spezifische Instrumente für den Verbraucherrechtsschutz. Zwei Empfehlungen der Kommission²⁵ sollen die Alternative Streitbeilegung durch einfache und kostengünstige Verfahren erleichtern. Die beiden Empfehlungen legen Grundsätze für die ordnungsgemäße Funktion der außergerichtlichen Streitbeilegung fest. Die Richtlinie über Unterlassungsklagen²⁶ sieht ein Verfahren vor, mit dem Verbraucherverbände und Behörden Verstöße im Ausland unterbinden können. Die staatliche Durchsetzung wurde unlängst durch die Verordnung zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz²⁷ gestärkt, die es nationalen Behörden erlaubt, Behörden in einem anderen Mitgliedstaat um entsprechende Schritte im Falle eines Verstoßes zu ersuchen. Weder die Richtlinie über Unterlassungsklagen noch die Verordnung zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sehen eine Entschädigung der Verbraucher vor.
17. Die Möglichkeiten des bestehenden EU-Instrumentariums für Verbraucherrechtsschutz und Durchsetzungsmaßnahmen sind insgesamt unbefriedigend. Die Verordnung zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ist relativ neu, es deutet sich aber bereits an, dass die grenzüberschreitende Durchsetzung nicht zufriedenstellend ist. Alternative Streitbeilegungsverfahren stehen den Verbrauchern nicht in allen Mitgliedstaaten bzw. nicht in allen Sektoren zur Verfügung. So gibt es fast in keinem Mitgliedstaat Alternative Streitbeilegungsverfahren für den Luftverkehrssektor. Seit dem Inkrafttreten der Richtlinie über Unterlassungsklagen im Jahr 1998 wurden nur zwei grenzüberschreitende Klagen erhoben²⁸; die Hauptgründe hierfür liegen im finanziellen Risiko für die Kläger sowie in der Komplexität und Vielfalt der nationalen Unterlassungsklageverfahren.
18. Da unlautere Geschäftspraktiken, mit denen eine Vielzahl von Kunden geschädigt werden, häufig ungeahndet bleiben und da, wo vorhanden, kollektive Rechtsbehelfe für Verbraucher ein sinnvolles ergänzendes Instrument zur Reduzierung des Schadens für die Verbraucher sein könnten, legt dieses Grünbuch den Schwerpunkt auf kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher, die zur Lösung der Probleme bei der Geltendmachung von Massenforderungen – sowohl in nationalen als auch in grenzüberschreitenden Fällen – beitragen könnten. 76 % der Verbraucher wären eher dazu bereit, ihre Sache vor Gericht zu bringen, wenn sie sich dabei mit

²⁴ Problemstudie, Anhang 3.

²⁵ Empfehlung 98/257/EG der Kommission betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind (ABl. L 115 vom 17.4.1998, S. 31) und Empfehlung 2001/310/EG der Kommission über die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen (ABl. L 109 vom 19.4.2001, S. 56).

²⁶ Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (ABl. L 166 vom 11.6.1998, S. 51.).

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (ABl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1).

²⁸ Bericht der Kommission zur Anwendung der Richtlinie über Unterlassungsklagen, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm.

anderen Verbrauchern zusammenschließen könnten²⁹. Die Unternehmen würden Verluste durch unlauteren Wettbewerb vermeiden, sie hätten mehr Rechtssicherheit und könnten Prozesskosten sparen, indem sie gegen sie gerichtete Klagen bündeln³⁰. Gleichzeitig müssen die notwendigen Schutzmaßnahmen getroffen werden, um die Unternehmen vor unbegründeten Klagen, Strafschadenersatz oder übermäßigen Kosten zu schützen.

4. OPTIONEN

19. Der Verbraucherrechtsschutz in der EU ist derzeit unbefriedigend und ermöglicht es nicht, dass größere Gruppen von Verbrauchern, die von demselben Rechtsverstoß betroffen sind, Rechtsbehelf einlegen und Schadenersatz erhalten. Die Kommission hat eine Reihe von Optionen identifiziert, wie diese Frage, die von großer Bedeutung für den Schutz solider und integrierter Einzelhandelsmärkte in der EU ist, gelöst werden kann. Ziel ist es, wirksame Mechanismen zu schaffen, die Verbrauchern und Händlern gleichermaßen nützen. Die nachstehenden Optionen sind entsprechend dem zunehmenden Umfang der EU-Beteiligung dargestellt. Die beschriebenen Optionen sowie einzelne Elemente dieser Optionen könnten auch miteinander kombiniert werden.

Option 1 – Keine EG-Maßnahmen

20. Diese Option kommt ohne neue Maßnahmen auf EG-Ebene aus und zielt darauf ab, mittels der vorhandenen Maßnahmen auf nationaler Ebene und auf EG-Ebene einen angemessenen Rechtsschutz für die Verbraucher zu erreichen. Nationale gerichtliche Rechtsbehelfe, sowohl individueller als auch kollektiver Natur, verknüpft mit Alternativen Streitbeilegungsverfahren und von den Händlern/Dienstleistungsanbietern eingerichteten Verfahren zur Beschwerdebearbeitung, bieten Rechtsschutz für Verbraucher mit Massenforderungen. Die Wirksamkeit dieses Rechtsschutzes variiert abhängig vom jeweiligen System.
21. Auf EU-Ebene müssen Rechtsinstrumente für die grenzüberschreitende Geltendmachung von Massenforderungen entweder in naher Zukunft umgesetzt werden oder treten bald in Kraft. Die Mediationsrichtlinie³¹ muss bis zum Jahr 2011 umgesetzt werden, und die Kommission erstattet im Jahr 2016 über ihre Anwendung Bericht. Die europäische Verordnung für geringfügige Forderungen³² gilt ab dem 1. Januar 2009, und die Kommission wird im Jahr 2014 über ihre Anwendung Bericht erstatten. Beide Instrumente können jedoch bei Massenforderungen nur begrenzt angewandt werden. Die Mediationsrichtlinie ist nur dann von Nutzen, wenn die Parteien einer Mediation zustimmen. Die Verordnung zu geringfügigen Forderungen betrifft grenzüberschreitende Streitfälle, deren Wert 2 000 EUR nicht übersteigt, und ob sie im Hinblick auf kollektive Rechtsbehelfe für Verbraucher anwendbar ist, hängt von den nationalen Verfahrensvorschriften ab. Diese

²⁹ Dieser Wert liegt sogar noch etwas über dem Wert in der vorangegangenen Eurobarometer-Umfrage des Jahres 2006 (74 %). Siehe Fußnote 12.

³⁰ Problemstudie, S. 96.

³¹ Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen (ABL. L 136 vom 24.5.2008, S. 3).

³² Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen, ABL. L 199 vom 31.7.2007, S. 1.

Vorschriften können beispielsweise die Zusammenfassung mehrerer Einzelforderungen gegen denselben Gewerbetreibenden zulassen, wenn die in der Verordnung festgesetzte Obergrenze für den Streitwert jeweils nicht überschritten wird. Es ist unter Umständen wünschenswert, die Bewertung der Auswirkungen dieser EU-Maßnahmen auf Massenforderungen abzuwarten.

22. Option 1 hieße abzuwarten, bis mehr Informationen³³ über die Wirkung der nationalen Maßnahmen und der EU-Maßnahmen, die in Kraft sind oder demnächst durchgeführt werden, zur Verfügung stehen. Dies bietet den Vorteil, dass den Mitgliedstaaten und den Unternehmen keine zusätzlichen Durchführungskosten auferlegt werden. Der Nachteil liegt darin, dass die Verbraucher weiterhin verschiedene Rechtsbehelfe nutzen können, abhängig von ihrem Wohnort oder dem Mitgliedstaat, in dem das Geschäft abgewickelt wurde oder der Schaden eintrat. Diese uneinheitliche Lage könnte zu Wettbewerbsverzerrungen führen und dazu, dass Verbraucher innerhalb der EU einen unterschiedlichen Rechtsschutz genießen. Diese Option würde möglicherweise für eine ganze Reihe betroffener Verbraucher keinen zufriedenstellenden Rechtsschutz gewährleisten oder keine Binnenmarkthindernisse beseitigen.

Option 2 – Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

23. Diese Option zielt auf eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ab, durch die sichergestellt werden soll, dass Verbraucher in der gesamten EU die in verschiedenen Mitgliedstaaten verfügbaren kollektiven Rechtsschutzmechanismen nutzen können. Mit dieser Option würde sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten mit einem kollektiven Rechtsdurchsetzungsverfahren dieses Instrument auch Verbrauchern aus anderen Mitgliedstaaten zugänglich machen und dass Mitgliedstaaten, die nicht über derartige Verfahren verfügen, diese einführen. Dies ließe sich entweder durch eine Empfehlung oder Richtlinie erreichen. Gleichzeitig könnte in einer Empfehlung eine Reihe von Kriterien festgelegt werden, an die sich alle Mitgliedstaaten halten sollten.
24. In 13 Mitgliedstaaten existiert derzeit eine Form des kollektiven Verbraucherrechtsschutzes (Verbandsklage, Gruppenklage, Musterklage). Diese Maßnahmen können von Verbraucherorganisationen, Einzelpersonen oder öffentlichen Stellen eingeleitet werden. Hat beispielsweise ein Händler in einem Mitgliedstaat, in dem Verbandsklagen möglich sind, gegen das Verbraucherschutzrecht verstoßen, sollte der betreffende Mitgliedstaat dafür Sorge tragen, dass die zuständige nationale Einrichtung auch Verbraucher aus anderen Mitgliedstaaten vertritt, oder Einrichtungen aus anderen Mitgliedstaaten gestatten, eine Verbandsklage bei seinen Gerichten zu erheben. Im Fall einer Gruppenklage sollte es der betreffende Mitgliedstaat zulassen, dass sich Verbraucher aus anderen Mitgliedstaaten Klagen eigener Staatsangehöriger anschließen oder selbst bei seinen Gerichten Klage erheben können. Schließlich sollte ein Mitgliedstaat, in dem es ein Musterfallverfahren gibt, Verbrauchern aus anderen Mitgliedstaaten gestatten, einen Musterfall vor seine Gerichte zu bringen, und sicherstellen, dass die Wirkung jedes Musterfalls auf alle betroffenen Verbraucher ausstrahlt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Wohnsitz.

³³ Um Informationen über das Funktionieren der verschiedenen Rechtsschutzsysteme zu sammeln, werden die über das Verbraucherbarometer erhobenen Daten zu Fragen der Durchsetzung von Ansprüchen herangezogen.

25. Die Öffnung nationaler kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher könnte durch die Einrichtung eines Kooperationsnetzwerks erleichtert werden; bestehen sollte dieses aus den Einrichtungen, die zur Erhebung einer kollektiven Klage in Mitgliedstaaten mit solchen Instrumenten befugt sind, einschließlich staatlicher Stellen und Verbraucherorganisationen.
26. Bei Verbandsklagen könnten die zuständigen Einrichtungen im Mitgliedstaat des Gewerbetreibenden in die Kooperation mit einbezogen werden, indem sie entweder im Namen von Verbrauchern aus anderen Mitgliedstaaten und auf Ersuchen ihrer Paralleleinrichtungen in diesen Mitgliedstaaten eine Verbandsklage erheben oder die Paralleleinrichtungen bei ihrer Klage unterstützen. Bei Gruppen- und Musterklagen könnten die Mitglieder des Netzwerks im betreffenden Mitgliedstaat zusammenarbeiten, indem sie geschädigte Verbraucher dabei unterstützen, Gruppenklagen oder Musterklagen bei den Gerichten im Mitgliedstaat des Gewerbetreibenden zu erheben oder sich ihnen anzuschließen.
27. Diese Unterstützung könnte Folgendes umfassen: Durchführung von Informationskampagnen zu anhängigen kollektiven Verbraucherklagen, Sammeln von Forderungen, Hilfe bei der Übersetzung von Unterlagen, Erläuterung nationaler Gerichtsverfahren und Beistand bei der Suche nach nationalen Anwälten und Sachverständigen.
28. Mitgliedstaaten, in denen kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher existieren, könnten möglicherweise zögern, ihren Einrichtungen Ressourcen zu bewilligen, damit sie bei ihren Gerichten kollektive Verbraucherklagen im Namen von Verbrauchern aus anderen Mitgliedstaaten erheben oder diese bei solchen Klagen unterstützen, wenn gleichzeitig für die Einrichtungen in Mitgliedstaaten ohne entsprechende kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher keine solche Verpflichtung besteht. Informelle Konsultationen mit Verbraucherorganisationen in solchen Mitgliedstaaten scheinen den Schluss naheulegen, dass sie infolge Ressourcenmangels nicht bereit wären, solche Aufgaben wahrzunehmen. Es müsste ein angemessenes System für die Übernahme der Verfahrenskosten eingeführt werden. Des Weiteren könnte bei den Mitgliedstaaten darauf hingewirkt werden, dass sie ihren Einrichtungen zu diesem Zweck genügend Ressourcen zur Verfügung stellen.
29. Die Arbeit des Kooperationsnetzwerks könnte durch das Netzwerk der europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) erleichtert werden. Der Vorteil der Nutzung des ECC-Net liegt darin, dass es sich um ein EU-weites, bereits vorhandenes Netzwerk handelt. Da es sich derzeit jedoch hauptsächlich mit grenzüberschreitenden außergerichtlichen Einzelstreitfällen befasst, wären weiteres Know-how und mehr Ressourcen nötig³⁴.
30. Alternativ könnte auch ein neues Netzwerk geschaffen werden, das speziell auf den kollektiven Rechtsschutz für Verbraucher ausgerichtet ist. Die Finanzierung eines solchen Netzwerks wäre abhängig von der Arbeitslast, diese hinge wiederum ab von der Anzahl der zum Netzwerk gehörenden Einrichtungen, ihren Kompetenzen und ihrem Fachwissen, den ihnen im Einzelnen zugewiesenen Aufgaben und der Zahl der anfallenden grenzüberschreitenden Streitigkeiten.

³⁴ Dies kann zusätzliche Kosten nach sich ziehen, über die im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten zu entscheiden ist.

31. Auch Fragen bezüglich der gerichtlichen Zuständigkeit sowie des auf vertragliche und außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendenden Rechts (siehe Ziffern 58-60) würden sich bei dieser Option stellen.

Option 3: Kombination von Instrumenten

32. Option 3 sieht eine Kombination von Instrumenten (rechtsverbindlicher oder nichtverbindlicher Art) vor, die zusammen den Verbraucherrechtsschutz stärken können, indem sie die größten, weiter oben genannten Hindernisse für einen wirksamen Rechtsschutz beseitigen – nämlich hohe Prozesskosten, komplexe und langwierige Verfahren sowie mangelnde Kenntnis der Verbraucher über die vorhandenen Rechtsbehelfe. Dazu gehören: Verbesserung der Alternativen Streitbeilegungsmechanismen, Ausweitung des Anwendungsbereichs nationaler Verfahren für geringfügige Forderungen auf Massenforderungen, Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, Ermutigung der Unternehmen, ihre Verfahren zur Beschwerdebearbeitung zu verbessern, sowie Maßnahmen zur Sensibilisierung der Verbraucher für die vorhandenen Rechtsbehelfsmöglichkeiten.
33. Die Höhe einer Forderung ist ein wichtiger Parameter für die Entscheidung der Verbraucher darüber, ob sie etwas unternehmen. Liegt der Wert unter einem bestimmten Betrag, ergreifen Verbraucher meistens keine Maßnahmen. Abhängig von der Höhe der Forderung können Alternative Streitbeilegungsverfahren, Verfahren für geringfügige Forderungen oder die Zusammenarbeit zwischen nationalen Durchsetzungsbehörden effizienter sein.
34. In Fällen, in denen für beide Parteien genügend Anreize³⁵ zur Teilnahme an einem alternativen Streitbeilegungsverfahren bestehen, hat sich dieses Instrument – bei Streitigkeiten über geringfügige und mittlere Forderungen – als effiziente Alternative zu Gerichtsverfahren erwiesen, da ersteres unter Umständen schneller, kostengünstiger und flexibler abgewickelt werden kann. Alternative Verfahren zur Streitbeilegung eignen sich möglicherweise weniger für Forderungen mit hohem Streitwert, da die Faktenlage hier häufig komplex ist und zahlreiche Nachweise zusammengetragen werden müssen. Bei sehr geringen Forderungswerten legen die Verbraucher in der Regel keine Rechtsbehelfe ein, weil die Prozesskosten höher wären als der bereits erlittene Schaden.
35. Verfahren für geringfügige Forderungen sind Gerichtsverfahren mit niedrigen Prozesskosten und verhältnismäßig rascher Abwicklung. Daher sind sie ein gutes Instrument für Einzelforderungen von geringem und mittlerem Wert, wenn sich die Parteien weigern, miteinander zu verhandeln.
36. Maßnahmen seitens nationaler Durchsetzungsbehörden wie etwa der im Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zusammengeschlossenen könnten einen effizienten Rechtsschutz in Fällen sicherstellen, in denen Alternative Streitbeilegungsverfahren und Verfahren für geringfügige Forderungen weniger sinnvoll sind, insbesondere bei sehr geringen Forderungswerten, da die Verbraucher hier wenig Anreize haben, tätig zu werden.
37. Die bestehenden **Alternativen Streitbeilegungsverfahren** für Verbraucher variieren erheblich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und auch innerhalb der einzelnen

³⁵ Zum Beispiel Medieninteresse oder die Verfügbarkeit wirksamer gerichtlicher Rechtsbehelfe.

Mitgliedstaaten. Die Finanzierung kann aus staatlichen oder privaten Mitteln erfolgen, Träger können staatliche oder private Organisationen sein, die Entscheidung kann von einem kollegialen Gremium oder von einer Einzelperson getroffen werden, die Verfahren können landesweit, regional oder lokal Anwendung finden, sie können für alle Verbraucherforderungen oder nur für Forderungen in einem spezifischen Sektor gelten, sie können zu verbindlichen oder unverbindlichen Entscheidungen oder zu Vereinbarungen zwischen den Parteien führen. Des Weiteren weist der Anwendungsbereich Alternativer Streitbeilegungsverfahren erhebliche Lücken auf, sowohl in sektorspezifischer als auch geographischer Hinsicht. Deshalb können nicht alle Verbraucherforderungen über Alternative Verfahren zur Streitbeilegung abgewickelt werden. In der EU werden die meisten dieser Verfahren hauptsächlich bei Einzelforderungen genutzt. Einige Mitgliedstaaten haben ihre Rechtsvorschriften geändert³⁶ oder werden diese möglicherweise anpassen³⁷, um kollektive Alternative Streitbeilegungsverfahren ausdrücklich anzuerkennen.

38. Der bestehende Regelungsrahmen der EU schließt entsprechende kollektive Verfahren nicht aus. Obwohl die beiden Empfehlungen zu Alternativen Streitbeilegungsverfahren nicht mit Blick auf kollektive Verbraucherforderungen erarbeitet wurden, können die darin enthaltenen Grundsätze auch auf kollektive Alternative Streitbeilegungsverfahren angewandt werden. Die Empfehlungen könnten durch die Einbindung spezifischer Aspekte bezüglich der Geltendmachung kollektiver Forderungen ergänzt werden.
39. Die EU könnte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, kollektive Alternative Streitbeilegungsverfahren für Verbraucher einzuführen und sicherzustellen, dass sie im gesamten Staatsgebiet bei allen Verbraucherforderungen Anwendung finden und auch Verbrauchern aus anderen Mitgliedstaaten zugänglich sind. Die Mitgliedstaaten sollten die Wahl haben, auf welche Weise sie solche Verfahren schaffen. Sie könnten entweder ihre bestehenden Verfahren so anpassen, dass sie auch bei kollektiven Verbraucherforderungen anwendbar sind, oder zu diesem Zweck ein neues bzw. mehrere neue Verfahren einführen. Die vorhandenen europäischen Netzwerke, wie etwa ECC-Net oder FIN-Net, die bereits Einzelverbrauchern helfen, Zugang zu Alternativen Streitbeilegungsverfahren in einem anderen Land zu erhalten, könnten auch Verbrauchern mit ähnlichen Forderungen beim Zugang zu den betreffenden kollektiven Verfahren in einem anderen Mitgliedstaat Unterstützung leisten. Dies kann zu zusätzlichen Betriebskosten für die Netzwerke führen. Über zusätzliche Kosten jeder Art wäre im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten, die das ECC-Net kofinanzieren, zu entscheiden.
40. Dies könnte in Form einer Empfehlung oder einer Richtlinie geschehen. Eine Empfehlung für einen ergebnisorientierten Überwachungsprozess würde für Flexibilität bei der Durchführung sorgen und könnte einen ersten Schritt darstellen. In einer EU-Richtlinie könnten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ein System zur kollektiven Alternativen Streitbeilegung für Verbraucher einzurichten. Jedes dieser Instrumente könnte detaillierter ausgestaltet werden und die Hauptbestandteile eines kollektiven Alternativen Streitbeilegungssystems (etwa die Zusammensetzung des Systems und das Verfahren) darlegen.
41. Parallel zu dieser Empfehlung könnte die Kommission die Interessenvertreter zusammenbringen, um ein Standardmodell für ein kollektives Alternatives

³⁶ Schweden, Finnland.

³⁷ Slowenien.

Streitbeilegungsverfahren zu entwickeln, das leicht handzuhaben ist, und zwar insbesondere in grenzüberschreitenden Fällen. Dieses Standardmodell könnte die wichtigsten Elemente eines kollektiven Alternativen Streitbeilegungsverfahrens aufzeigen. Ein solches Modell könnte von Akteuren herangezogen werden, die ein entsprechendes Verfahren einführen wollen. Dies wäre ein freiwilliger Schritt hin zur Konvergenz der einschlägigen kollektiven Verfahren.

42. Eine weitere Maßnahme, die zur Verbesserung bestehender Rechtsdurchsetzungsverfahren beitragen könnte, bestünde darin, dass die Mitgliedstaaten den Anwendungsbereich ihrer **Verfahren für geringfügige Forderungen** dahingehend ausweiten, dass auch Massenforderungen – sowohl nationaler als auch grenzüberschreitender Art – effizient bearbeitet werden können. Hätten zum Beispiel mehrere Einzelpersonen dieselbe Forderung wegen desselben Schadens gegen denselben Gewerbetreibenden, könnten alle diese Forderungen – idealerweise vom Gericht – zusammengefasst und über die vereinfachten Verfahren für geringfügige Einzelforderungen abgewickelt werden. Eine Empfehlung zu einem Überwachungsprozess könnte hierfür das geeignete Instrument sein.
43. Mit der **Verordnung zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz** wird ein EU-weites Netz nationaler Durchsetzungsbehörden eingerichtet. Diese Behörden können die anderen Mitglieder des Netzes um Unterstützung bei der Untersuchung möglicher Verstöße gegen Verbraucherrecht und bei Maßnahmen gegen Händler, die solche Verstöße begangen haben, bitten. In der Verordnung zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz wird eine nichterschöpfende Liste von Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnissen festgelegt, die für ihre Anwendung notwendig sind und nur dort angewendet werden können, wo ein hinreichender Verdacht auf einen innergemeinschaftlichen Verstoß besteht; die Liste enthält auch die Befugnis, die Einstellung oder das Verbot eines innergemeinschaftlichen Verstoßes zu verlangen.
44. Die Verordnung zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz könnte dahingehend geändert werden, dass die Befugnis aufgenommen wird, nach der eine zuständige Behörde, sobald sie einen innergemeinschaftlichen Verstoß feststellt, den Händler verpflichtet, geschädigte Verbraucher zu entschädigen³⁸. Es bliebe den Mitgliedstaaten vorbehalten, die Einzelheiten eines solchen Mechanismus festzulegen. Sie müssten folgende Aspekte festlegen: Finanzierung; die Frage, wie und von welcher Einrichtung betroffene Verbraucher ermittelt und informiert werden; welche Nachweise müssten die Verbraucher beibringen; welche Maßnahmen sind zu ergreifen, wenn ein Händler die Anweisung zur Entschädigung nicht befolgt; welche Rechtsmittel bestehen. Alternativ könnten diese Fragen auch auf EU-Ebene mittels einer Empfehlung oder einer Richtlinie geklärt werden. Bezüglich der Finanzierung legt Artikel 4 Absatz 7 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz Folgendes fest: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die zuständigen Behörden mit den für die Durchführung dieser Verordnung angemessenen Mitteln ausgestattet sind.“
45. Der Geltungsbereich der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz müsste bei dem Begriff „innergemeinschaftliche Verstöße“ auf Handlungen ausgedehnt werden, die die individuellen Interessen vieler Verbraucher

³⁸

Die Kommission hat eine informelle Konsultation des CPC-Netzwerks durchgeführt, und es scheint, dass in der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten die staatlichen Durchsetzungsbehörden nicht befugt sind, von Gewerbetreibenden, die gegen innergemeinschaftliche Bestimmungen verstoßen haben, zu verlangen, dass sie den betroffenen Verbrauchern den Schaden ersetzen; nur in wenigen Mitgliedstaaten haben sie die Befugnis, die betreffenden Gewerbetreibenden im Namen der Verbraucher zu belangen.

schädigen – zusätzlich zu Handlungen, die die Kollektivinteressen von Verbrauchern schädigen. Hinsichtlich der betroffenen Verbraucher wäre eine Mindestzahl festzulegen. Der durch die Entscheidung eines Gerichts oder einer Behörde zugesprochene Schadenersatz wäre gerecht auf die Verbraucher aus anderen Mitgliedstaaten aufzuteilen. Speziell im Hinblick auf sehr geringfügige Forderungen könnte die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz eine Befugnis vorsehen, den Gewinn von Gewerbetreibenden, denen ein innergemeinschaftlicher Verstoß nachgewiesen wurde, abzuschöpfen. Dies würde bedeuten, dass die Mitgliedstaaten ihren Behörden diese Befugnis erteilen müssten³⁹. Die Festlegung der Einzelheiten bliebe den Mitgliedstaaten überlassen. So würden beispielsweise die Mitgliedstaaten entscheiden, ob der abgeschöpfte Betrag dem öffentlichen Haushalt zugeführt oder für verbraucherspezifische Zwecke verwendet werden soll. Der Geltungsbereich der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz bliebe unverändert. Bei solch einer Regelung hätten Einzelverbraucher nichts von dieser Gewinnabschöpfung. Die Verbraucher würden allerdings mittelbar von der abschreckenden Wirkung auf die Gewerbetreibenden profitieren.

46. Die Unternehmen haben ein Interesse daran, sicherzustellen, dass ihre Kunden zufrieden sind. Soweit noch nicht vorhanden, könnten selbstverpflichtende Maßnahmen gefördert werden. Bestehende Maßnahmen könnten weiter verbessert werden. Hierzu gehört es beispielsweise zu gewährleisten, dass alle Unternehmen über ein internes **Verfahren zur Beschwerdebearbeitung** verfügen, das glaubwürdig ist, reibungslos funktioniert und unabhängigen Überwachungs- oder Prüfungsstandards unterliegt. Die Kommission könnte alle Unternehmen, vor allem aus Sektoren, in denen mehr Massenfälle verzeichnet werden, dazu ermuntern, selbstverpflichtende Maßnahmen in Form eines Kodex zu ergreifen und die Verbraucher hierüber breit angelegt zu informieren.
47. Um das Bewusstsein der Verbraucher für die verfügbaren Rechtsbehelfe zu schärfen, könnten **Sensibilisierungsmaßnahmen** in Erwägung gezogen werden. Diese könnten aus Informationsmaßnahmen auf EU-Ebene oder auf nationaler Ebene bestehen und entweder allgemeiner Art oder auf spezifische Sektoren zugeschnitten sein. Als mögliche Maßnahmen wären Informationsveranstaltungen von Verbraucherorganisationen bis hin zu Aktionen denkbar, die von den Mitgliedstaaten oder der EU gefördert werden.

Option 4 – Gerichtliche kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren

48. Bei dieser Option wird eine verbindliche oder nichtverbindliche EU-Maßnahme vorgeschlagen, die sicherstellt, dass in allen Mitgliedstaaten ein kollektives Gerichtsverfahren existiert. Ein solches Verfahren würde gewährleisten, dass in Fällen einer massenhaften Schädigung von Verbrauchern in der EU die Ansprüche jedes Einzelnen im Wege einer Verbands-, Gruppen- oder Musterklage angemessen befriedigt werden. Zu den Punkten, über die zu entscheiden ist, gehören die Finanzierung des Verfahrens, die Frage, wie unbegründete Verfahren vermieden werden können, die Klagebefugnis vor Gericht, die Frage eines Opt-in- oder Opt-out-Verfahrens und die Verteilung des etwaigen Schadenersatzes. Bei dieser Option geht es darum, ein gerichtliches kollektives Rechtsbehelfsverfahren bereitzustellen, dass

³⁹ Die Kommission hat eine informelle Konsultation des CPC-Netzwerks durchgeführt, und es scheint, dass es in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten eine derartige Befugnis nicht gibt.

den Verbrauchern wirksamen und effizienten Rechtsschutz bietet. Auf jeden Fall sollten bei dieser Option Elemente vermieden werden, die eine Kultur des Rechtsstreits fördern würden, die, wie man sagt, in einigen nichteuropäischen Ländern besteht, was etwa Strafschadenersatz, Erfolgshonorare und andere Elemente umfasst.

49. Zur Frage der **Finanzierung** ist zu sagen, dass die Kosten Verbraucher von der Beteiligung an einer kollektiven Klage abhalten können und dass sie es den Verbraucherorganisationen sehr schwer machen, in Fällen der Schädigung vieler Verbraucher Verbandsklagen abzuwickeln.
50. Eine Teillösung könnte darin bestehen, dass der Schwerpunkt auf die Reduzierung der Kosten gelegt wird, etwa durch den Verzicht auf Gerichtsgebühren bei kollektiven Klagen oder die Kappung der Prozesskosten.
51. In Bezug auf Klagen von Einrichtungen, die die Verbraucher repräsentieren, ist deren Finanzierung von entscheidender Bedeutung. Eine Möglichkeit wäre es, der Organisation zur Deckung ihrer Kosten einen Teil der Entschädigung zuzuweisen. Eine Drittpartei (z. B. Banken) oder eine staatliche Stelle könnte ein Darlehen gewähren, das eine möglicherweise notwendige Vorfinanzierung eines Rechtsverfahrens abdecken würde. Die Prozessfinanzierung durch private Dritte (z. B. Firmen, die auf Prozessfinanzierung spezialisiert sind) wird in einigen Mitgliedstaaten erfolgreich praktiziert. Eine weitere Lösung könnte in der öffentlichen Finanzierung durch die Mitgliedstaaten liegen. Verschiedene Finanzierungsalternativen könnten auch miteinander kombiniert werden.
52. Ein EU-Mechanismus sollte begründete Forderungen erleichtern und den Verbrauchern zugute kommen. Gleichzeitig gilt es, eine „Industrie“ des Rechtsstreits wie zuvor genannt zu unterbinden, da hiervon eher Anwälte als Verbraucher profitieren und für die Beklagten hohe Kosten entstehen würden. Zur Vermeidung eines Missbrauchs kollektiver Rechtsschutzsysteme kommen verschiedene Elemente als Sicherungsmaßnahmen in Frage, mit denen sich **unbegründete Klagen vermeiden** lassen. Dem Richter könnte eine zentrale Rolle zukommen, indem er darüber entscheidet, ob eine kollektive Forderung unbegründet oder zulässig ist. Auch die Zertifizierung der repräsentativen Einrichtung sowie das in bestimmten Mitgliedstaaten geltende Prinzip „die unterlegene Partei zahlt die Kosten“ wirken als Schutz. Zudem könnten Behörden im Fall der Finanzierung kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren dieselbe Funktion erfüllen, indem sie die Bereitstellung von Ressourcen für die Geltendmachung unbegründeter Forderungen verweigern.
53. Die Position der Verbraucher in kollektiven Gerichtsverfahren könnte dadurch gestärkt werden, dass qualifizierte Einrichtungen wie Verbraucherorganisationen oder Ombudsleute die **Klagebefugnis** für Verbandsklagen erhalten.
54. Ein wichtiger Aspekt bei kollektiven Rechtsschutzinstrumenten für Verbraucher ist die Entscheidung, ob ein **Opt-in- oder ein Opt-out-Verfahren** eingeführt werden sollte.
55. Opt-in-Systeme können aufwendig und kostenintensiv für die Verbraucherorganisationen sein, die vorbereitende Arbeiten durchführen (z. B. Ermittlung der Verbraucher und Zusammenstellung der Fakten jedes einzelnen Falls); sie müssen außerdem den Fall abwickeln und mit jedem Kläger kommunizieren. Sie können unter Umständen auch Schwierigkeiten haben, eine ausreichende Zahl von Verbrauchern zu finden, die bereit sind, sich an Fällen mit einem sehr geringen Streitwert zu beteiligen, da Verbraucher in solchen Fällen eher

dazu neigen, nicht tätig zu werden. Andererseits besteht kein Risiko, zu übermäßigen oder unbegründeten Forderungen zu ermutigen.

56. Opt-out-Lösungen könnten einige der Probleme von Opt-out-Systemen mindern. Diese werden jedoch in Europa häufig negativ beurteilt wegen des Risikos, damit eine Prozessflut zu fördern, wie sie man sie von nichteuropäischen Rechtssystemen kennt. Ein System des kollektiven Rechtsschutzes sollte so ausgelegt sein, dass ein derartiges Risiko ausgeschlossen ist. Auf jeden Fall bleibt die Frage der Informationsverbreitung über die Grenzen hinweg relevant. Ein Mangel an Informationen könnte zu einer Situation führen, in der Verbraucher ohne ihr Wissen und ohne Widerspruch gegen die Prozessführung einlegen zu können, an ein Urteil gebunden sind. Darüber hinaus kann bei Opt-out-Szenarios für die Verbraucherorganisationen ein enormer Arbeitsaufwand entstehen, wenn sie die Geschädigten ermitteln und die Entschädigung aufteilen müssen.
57. Bei einem Opt-in-Verfahren könnten die genannten Probleme vom Gericht gelöst werden, indem es den **Schadenersatz verteilt** und den Verbrauchern gestattet, sich einer Massenklage anzuschließen, nachdem das Urteil in einem Musterfall ergangen ist, und bestimmt, dass das Urteil für alle Geschädigten wirksam ist. Allerdings müsste jeder Verbraucher ein spezielles Gerichtsverfahren anstrengen, um von dem Urteil profitieren zu können.
58. In **grenzüberschreitenden Fällen** würde die Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit⁴⁰ für jede Maßnahme gelten, auch für Klagen, die eine Behörde bei einem Gericht erhebt, sofern diese dabei private Rechte geltend macht (z. B. ein Ombudsmann, der einen Prozess im Namen von Verbrauchern führt). Derartige Klagen müssten vor dem für den Gewerbetreibenden zuständigen Gericht oder dem Gericht des Erfüllungsorts der Verpflichtung (Artikel 5 Absatz 1) erhoben werden.
59. Bei der Verhandlung von Massenfällen, bei denen die Verbraucher aus verschiedenen Mitgliedstaaten kommen, müsste das Gericht auf vertragliche Schuldverhältnisse die jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften der einzelnen Verbraucher anwenden (Artikel 6 der Rom-I-Verordnung⁴¹). Dies würde in Fällen, an denen Verbraucher aus vielen verschiedenen Ländern beteiligt sind, zu praktischen Problemen führen. Eine Lösung wäre die Änderung der Vorschriften dahingehend, dass für kollektive Verbraucherklagen das Recht des Gewerbetreibenden verbindlich wird. Weitere Optionen sind die Anwendung des Rechts des am stärksten betroffenen Markts oder des Mitgliedstaats, in dem die repräsentative Einrichtung ihren Sitz hat.
60. In ähnlichen Situationen im Bereich der Produkthaftung (Artikel 5 der Rom-II-Verordnung⁴²) wäre eine freie Rechtswahl nach Eintritt des Schadenereignisses (Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a der Rom-II-Verordnung) hilfreich.

⁴⁰ Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. L 12 vom 16.1.2001, S. 1).

⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (ABl. L 177 vom 4.7.2008, S. 6).

⁴² Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“) (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 40).

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

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

Frage 3: Enthalten die Optionen spezielle Elemente, denen Sie zustimmen/mit denen Sie nicht einverstanden sind?

Frage 4: Gibt es weitere Elemente, die Bestandteil der von Ihnen bevorzugten Option sein sollten?

Frage 5: Falls Sie eine Kombination von Optionen bevorzugen: Welche Optionen würden Sie gern kombinieren und mit welchen Elementen?

Frage 6: Im Fall der Optionen 2, 3 oder 4: Halten Sie verbindliche Rechtsinstrumente für notwendig, oder bevorzugen Sie unverbindliche Instrumente?

Frage 7: Sind Sie der Auffassung, dass das Problem auf andere Weise gelöst werden könnte?

Mit diesem Grünbuch richtet die Europäische Kommission einen Appell an alle Interessenvertreter, ihre Meinungen kundzutun; die Antworten (mit dem Vermerk „Response to the Green Paper on CR“) sind bis zum 1. März 2009 an folgende Anschrift zu senden:

Europäische Kommission
Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher
Rue de la Loi 200
1049 Brüssel
Belgien

oder per E-Mail an die Adresse Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu.

Die Beiträge werden auf der Website der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher der Europäischen Kommission veröffentlicht. Auf Wunsch werden die Stellungnahmen vertraulich behandelt. In diesem Fall sollten die Einsender auf der ersten Seite ihrer Antwort ausdrücklich vermerken, dass sie mit einer Veröffentlichung nicht einverstanden sind. Die Kommission wird alle Stellungnahmen prüfen und im ersten Halbjahr 2009 eine zusammenfassende Darstellung der eingegangenen Kommentare veröffentlichen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Konsultation wird die Kommission im Jahr 2009 ein weiteres Strategiepapier vorlegen.

Datenschutzerklärung

Zweck und Umfang der Verarbeitung personenbezogener Daten:

Die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher speichert und verarbeitet Ihre personenbezogenen Daten in dem Umfang, in dem sie zur Weiterverfolgung Ihrer Eingabe zur öffentlichen Konsultation zum Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher erforderlich sind.

Diese 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.

Ihre Daten werden gespeichert und weiter verarbeitet, solange dies für die Weiterverfolgung Ihres Beitrags notwendig ist.

Aus Gründen der Transparenz werden die Beiträge, einschließlich Ihres Namens und Ihrer Position in Ihrer Organisation, veröffentlicht, und zwar insbesondere über die Webseiten der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher auf der Europa-Website unter

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

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

Wenn Sie weitere Informationen zur Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten wünschen oder Ihre Rechte wahrnehmen möchten (z. B. Zugang zu Daten oder Korrektur ungenauer oder unvollständiger Daten), wenden Sie sich bitte an folgende Adresse:

Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

Sie haben das Recht, sich jederzeit unter folgender Adresse an den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu wenden: edps@edps.europa.eu.