

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher“

KOM(2008) 794 endg.

(2010/C 128/18)

Berichterstatter: **Edwin CALLEJA**

Die Europäische Kommission beschloss am 27. November 2008 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher“

KOM(2008) 794 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 9. September 2009 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 457. Plenartagung am 4./5. November 2009 (Sitzung vom 5. November) mit 123 gegen 4 Stimmen bei 13 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Zusammenfassung der Empfehlungen

1.1. Grundsätzlich ist der Zugang zu wirksamem Rechtsschutz ein Grundrecht, das den Verbrauchern bei der Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche offenstehen sollte. Dabei müssen jedoch die im Vertrag vorgesehenen Beschränkungen sowie die zwischen den nationalen Rechtsordnungen bestehenden verfahrens- und verfassungsrechtlichen Unterschiede sorgfältig berücksichtigt werden.

1.2. Legislativmaßnahmen der EU im Bereich der kollektiven Rechtsdurchsetzung würden insbesondere bei grenzüberschreitenden Geschäften eine Verbesserung des Verbraucherschutzes bewirken.

1.3. In das System müssen ausreichende Sicherungen gegen unbegründete Forderungen und Missbrauch eingebaut werden, die von anderen Parteien als den Verbrauchern ausgehen und hauptsächlich durch finanzielle Interessen und Gewinnabsichten motiviert sind.

1.4. Bei der Annahme jeglicher EU-Maßnahmen sollte grundsätzlich darauf geachtet werden, dass angemessene Sicherungen gegen die Einführung bestimmter Elemente vorgesehen werden, die nach den Erfahrungen in anderen Rechtsordnungen leicht missbräuchlich genutzt werden können. In jedem einzuführenden System zur kollektiven Rechtsdurchsetzung sollte insbesondere der Richter mit Befugnissen ausgestattet werden, die vorab vorgebrachten Klagegründe in einem Verfahren zur Durchsetzung kollektiver Ansprüche prüfen und so dem Missbrauch Einhalt gebieten und gewährleisten zu können, dass nur begründete Ansprüche geltend gemacht werden.

1.5. Die Annahme eines Verfahrens zur gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche schließt nicht aus, dass Verfahren der außergerichtlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten in Anspruch genommen werden.

1.6. Der EWSA legt der Kommission nahe, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Unternehmen zur Entwicklung interner Verfahren der Beschwerdebearbeitung anzuregen, bestehende alternative Streitbeilegungsverfahren weiterzuentwickeln und die öffentliche Aufsicht auszubauen. Solche alternativen Rechtsmittel könnten von den Verbrauchern genutzt werden, bevor sie den Rechtsweg beschreiten.

1.7. Der EWSA macht die Europäische Kommission erneut darauf aufmerksam, dass die Frage der gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche seit 1985 diskutiert wird und dass es an der Zeit ist, Entscheidungen zu treffen und unverzüglich entsprechende Verfahren umzusetzen, die den Ansprüchen der Verbraucher genügen.

### 2. Einleitung

2.1. Ziel der *Verbraucherpolitischen Strategie der EU* <sup>(1)</sup> ist, den internen Einzelhandelsmarkt zu fördern, indem bis 2013 erreicht werden soll, dass das Vertrauen der Verbraucher und Einzelhändler bei grenzüberschreitenden Käufen ebenso groß ist wie bei Käufen in ihren Herkunftsländern. In dieser Strategie betonte die Kommission die Bedeutung wirksamer Rechtsschutzverfahren für Verbraucher und kündigte an, dass sie Initiativen im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes in Erwägung ziehe.

2.2. Das Europäische Parlament, der Rat und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßten die Absicht der Kommission, den Verbraucherrechtsschutz zu verbessern und insbesondere Initiativen im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes in

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 99 endg.

Erwägung zu ziehen <sup>(2)</sup>. Selbst die OECD verabschiedete eine Empfehlung über die Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten und einschlägige Rechtsbehelfe <sup>(3)</sup>, in der ihren Mitgliedstaaten empfohlen wurde, den Verbrauchern Zugang zu verschiedenen Rechtsbehelfen, u.a. auch zu Verfahren der kollektiven Rechtsdurchsetzung, zu verschaffen.

2.3. Mit dem im November 2008 veröffentlichten Grünbuch der Kommission über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher <sup>(4)</sup> wird nun aufgezeigt, wie die Rechtsdurchsetzung erleichtert werden kann, wenn eine Vielzahl Verbraucher durch das verbraucherrechtswidrige Geschäftsgebaren eines einzelnen Gewerbetreibenden geschädigt worden sind. In dem Grünbuch werden vier Optionen dargelegt.

2.4. Die Europäische Kommission veranstaltete außerdem am 29. Mai 2009 eine öffentliche Anhörung zur Erörterung des Grünbuchs und verfasste anschließend ein Dokument, das zur öffentlichen Stellungnahme vorgelegt wurde und zusätzlich zu den vier im Grünbuch aufgezeigten Optionen zur kollektiven Rechtsdurchsetzung eine weitere, fünfte Option beinhaltet. In diesem fortgeschrittenen Stadium seiner Beratungen kann der EWSA diese jüngste Vorlage der Kommission nicht mehr berücksichtigen. Dies gilt insbesondere, weil noch Folgenabschätzungen durchgeführt werden müssen. Und gerade deshalb ist für den EWSA selbst in dieser frühen Phase schon absehbar, dass es bei dieser fünften Option zu beträchtlichen Umsetzungsproblemen kommen wird.

2.5. Es ist nicht zu leugnen, dass der Zugang der Verbraucher zu Rechtsbehelfen im Falle einer Verletzung ihrer Rechte durch Gewerbetreibende dazu beiträgt, das Verbrauchervertrauen in die Märkte zu stärken und die Marktleistung zu verbessern. Dieses Ziel kann jedoch nur dann erreicht werden, wenn die Verbraucher wissen, dass sie im Streitfall zu ihrem Recht gelangen und angemessen entschädigt werden.

2.6. Um allen beteiligten Akteuren gleichermaßen gerecht zu werden, muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen allen berührten Interessen erzielt werden.

<sup>(2)</sup> In seiner Entschließung zur *Verbraucherpolitischen Strategie der EU* ersucht das EP die Kommission, nach einer sorgfältigen Bewertung der Frage der rechtlichen Absicherung der Verbraucher in den Mitgliedstaaten „[...] sofern zweckdienlich, eine 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 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. 1-3.

Das EP bekräftigte seine Forderung in der Entschließung zum *Grünbuch über Finanzdienstleistungen* (A6-0187/2008). Auch der 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). In einer Initiativstellungnahme (ABl. C 162 vom 25.6.2008, S. 1) unterbreitete der EWSA Vorschläge zur rechtlichen Gestaltung von Verfahren für kollektive Rechtsbehelfe.

<sup>(3)</sup> Anm.d. Übers.: Die Empfehlung liegt in offizieller Sprachfassung nur auf Englisch und Französisch vor. Siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>.

<sup>(4)</sup> KOM(2008) 794 endg.

### 3. Zusammenfassung des Grünbuchs

3.1. Das erklärte Ziel des Grünbuchs besteht darin, „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“ <sup>(5)</sup>. Die Kommission erachtete es für notwendig, keine Unterscheidung zwischen grenzüberschreitenden Mechanismen für Massenforderungen und rein nationalen Mechanismen zu machen. Ein weiterer Aspekt, der in dem Grünbuch erörtert werden soll, ist die Frage, ob bestimmte Instrumente nur für grenzüberschreitende Fälle oder auch im nationalen Rahmen gelten sollten.

3.2. Im Mittelpunkt des Grünbuchs stehen Lösungsmöglichkeiten für Massenforderungen; Ziel ist, wirksame kollektive Rechtsbehelfe für Bürger in der gesamten EU zu schaffen, die durch das Geschäftsgebaren eines einzelnen Gewerbetreibenden beeinträchtigt werden, und zwar unabhängig vom Ort der Transaktion. Ferner wird aufgezeigt, welche wesentlichen Hindernisse derzeit einer wirksamen Rechtsdurchsetzung entgegenstehen und welche Faktoren zur Wirksamkeit und Effizienz eines Verfahrens zur kollektiven Rechtsdurchsetzung beitragen.

3.3. Die Kommission stellt fest, dass die bestehenden EU-Instrumente <sup>(6)</sup> nicht ausreichen, und umreißt vier Optionen, mit denen die relevanten Fragen angegangen und den Verbrauchern - insbesondere im Wege der kollektiven Rechtsdurchsetzung - angemessene und wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung gestellt werden sollen.

- Option 1: Erzielung eines angemessenen Rechtsschutzes für Verbraucher durch auf nationaler und EU-Ebene bereits vorhandene Maßnahmen;
- Option 2: Entwicklung einer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass die Verbraucher in der gesamten EU die in verschiedenen Mitgliedstaaten bestehenden kollektiven Rechtsschutzverfahren nutzen können;
- Option 3: Kombination von Instrumenten verbindlicher oder nicht verbindlicher Art, die zusammen den Verbraucherrechtsschutz stärken können, indem die größten Hindernisse beseitigt werden;

<sup>(5)</sup> KOM(2008) 794 endg., S. 3.

<sup>(6)</sup> 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); 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); 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).

- Option 4: Schaffung von Verfahren zur gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche durch eine verbindliche oder nicht verbindliche EU-Maßnahme.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA hat sich bereits in den letzten Jahren dafür ausgesprochen, auf Gemeinschaftsebene eine Sammelklage vorzusehen, die im Fall der Verletzung kollektiver Rechte einen effektiven Schadensersatz ermöglicht.

4.2. Schon 1992 machte der EWSA die Kommission im Rahmen zweier Initiativstellungen darauf aufmerksam, dass Handlungsmöglichkeiten zur Regelung grenzüberschreitender Streitsachen gefunden werden müssten und dass die Klagebefugnis der Verbraucherverbände sowohl bei einzelstaatlichen als auch bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten anerkannt werden müsse<sup>(7)</sup>. Ebenso forderte der EWSA die Kommission in einer auf der Plenartagung am 1. Juni 1994 einstimmig verabschiedeten Stellungnahme ausdrücklich auf, ein einheitliches Verfahren für Sammelklagen und verbundene Klagen zu schaffen, und zwar nicht nur für Klagen auf Unterlassung rechtswidriger Praktiken, sondern auch zur Erleichterung von Klagen auf kompensatorischen Schadensersatz<sup>(8)</sup>. Dieses Thema wurde später in mehreren weiteren Stellungnahmen des EWSA aufgegriffen<sup>(9)</sup>. In

(7) ABL C 339 vom 31.12.1991, S. 16, Ziffer 5.4.2, und ABL C 19 vom 25.1.1993, S. 22, Ziffer 4.12, sowie Abschnitt 4 der interessanten Studie im Anhang, die gemeinsam von Eric Balate, Pierre Dejemeppe und Monique Goyens durchgeführt und vom EWSA veröffentlicht wurde (S. 103 ff.).

(8) ABL C 295 vom 22.10.1994, S. 1.

(9) Folgende Stellungnahmen waren besonders bedeutend: die Initiativstellungnahme „Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Chancen und Hemmnisse des einheitlichen Marktes“ (ABL C 39 vom 12.2.1996, S. 55), in der festgestellt wurde, dass es bis zu diesem Zeitpunkt keinerlei Folgemaßnahmen zu den Vorschlägen und Anregungen gegeben habe, die der EWSA in seiner vorhergehenden Stellungnahme zum Grünbuch unterbreitet hatte; die Stellungnahme zu dem „Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Der Binnenmarkt 1994“ [KOM(1995) 238 endg.], in der die Verzögerungen bei der wirksamen Durchsetzung des Binnenmarktes - insbesondere bei den Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes und vor allem in den grenzüberschreitenden Beziehungen - aufgezeigt wurden (ABL C 39 vom 12.2.1996, S. 70); die Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission: Verbraucherpolitische Prioritäten (1996-1998)“, in der der EWSA zwar den Vorschlag für eine Richtlinie über Unterlassungsklagen und den von der Kommission vorgelegten Aktionsplan für den Zugang der Verbraucher zum Recht begrüßte, jedoch auch erklärte, dass er weiteren Entwicklungen auf diesem Gebiet mit Interesse entgegen sehe, und feststellte, dass der Binnenmarkt in diesem Bereich bei weitem nicht vollendet sei und dass eine „gezielte Wahrung der Rechte der Verbraucher“ Grundvoraussetzung sei, um das Vertrauen der Verbraucher zu gewinnen (ABL C 295 vom 7.10.1996, S. 64). Diese Anliegen sind auch Gegenstand der Stellungnahme des EWSA zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen“ [KOM(1996) 520 endg. vom 23. April 1997] (ABL C 206 vom 7.7.1997). Auch sollten folgende Stellungnahmen des EWSA genannt werden: die Initiativstellungnahme zum Thema „Die Verbraucherpolitik nach der EU-Erweiterung“ (Ziffer 11.6, ABL C 221 vom 8.9.2005); die Stellungnahme zu dem Aktionsprogramm der Gemeinschaft in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz (2007-2013), (Ziffer 3.2.2.2.1, ABL C 88 vom 11.4.2006) sowie die Stellungnahme zu dem „Rechtsrahmen für die Verbraucherpolitik“ (ABL C 185 vom 8.8.2006).

seiner Stellungnahme vom 26. Oktober 2006<sup>(10)</sup> unterstützte der EWSA eindeutig die von der Kommission in ihrem Grünbuch „Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts“ geäußerten Bedenken und bekräftigte in seiner Stellungnahme vom 25. März 2009 die Bedeutung eines wirksamen Rechtsbehelfs für durch Wettbewerbsverstöße geschädigte Personen<sup>(11)</sup>.

4.3. Da die EU einheitliche materielle Verbraucherrechte geschaffen hat, sollte sie nach Ansicht des EWSA ebenso dafür sorgen, dass die Verbraucher angemessene Verfahren nutzen können, um diese Rechte geltend zu machen. So sollte den Verbrauchern ein gerichtliches Verfahren zur kollektiven Rechtsdurchsetzung zur Verfügung stehen, damit sie ebenso wie in sonstigen gewerblichen Streitsachen den Rechtsweg beschreiten können. Wie der EWSA bereits in früheren Stellungnahmen betont hat, ist der Verbraucherrechtsschutz ein Grundrecht, mit dem kollektive Interessen und gleichgerichtete Individualinteressen rechtlich geschützt werden sollten. Ein Handeln auf EU-Ebene ist erforderlich, da es an Rechtsinstrumenten zur Verwirklichung und Durchsetzung kollektiver Rechte und gleichgerichteter Individualrechte in der Union mangelt. Verfahren zur kollektiven Rechtsdurchsetzung sind notwendig, um den Verbrauchern eine realistische und effiziente Möglichkeit zur Wiedergutmachung zahlreicher verschiedener Schäden ähnlicher Art zu geben.

4.4. Des Weiteren ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ein vorrangiges politisches Ziel der Europäischen Union. Im Bereich des Verbraucherschutzes hat die EU einen Sockel materieller Rechtsvorschriften geschaffen. Nun gilt es, für eine Anwendung dieser Bestimmungen zu sorgen, damit die Wirtschaft durch einen verstärkten grenzüberschreitenden Handel angekurbelt werden kann, der auf dem Vertrauen beruht, dass Streitfälle rasch, kostengünstig und im gesamten EU-Binnenmarkt nach ähnlichen Vorschriften und Verfahren geregelt werden können. Die Verbraucher sind möglicherweise in zunehmendem Maße unlauteren Geschäftspraktiken ausgesetzt, und daher sind Verfahren erforderlich, um Missbrauch dieser Art zu verhindern und abzustellen. Rechtsdurchsetzung, Prävention, Mängelbeseitigung und Schadensersatz sind allesamt relevante Faktoren. In der Regel sind die Entschädigungssummen für Einzelpersonen gering, sie können sich insgesamt aber zu hohen Beträgen summieren.

4.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass gerichtliche Rechtsbehelfe verfügbar sein und wirksam geltend gemacht werden müssen. Die außergerichtliche Streitbeilegung kann daher eine Ergänzung zum Gerichtsverfahren sein und die Möglichkeit eines weniger streng geregelten und kostengünstigeren Verfahrens bieten. Voraussetzung ist dabei jedoch, dass beide Streitparteien auch wirklich zur Zusammenarbeit bereit sind. Dank solcher außergerichtlicher Maßnahmen könnte eine gerechte Lösung gefunden und gleichzeitig dazu beigetragen werden, dass der Arbeitsüberhang an den Gerichten nicht noch größer wird.

(10) ABL C 324 vom 30.12.2006. Der EWSA brachte seine Unterstützung für diese Initiative der Kommission zum Ausdruck und bekräftigte die Notwendigkeit von Sammelklagen, weil dadurch „eine Reihe wichtiger Ziele in vollem Umfang erreicht [werden]: i) wirksamer Schadensersatz, da die Forderung des Schadensersatzes durch Verbände im Namen der betroffenen Verbraucher erleichtert und somit ein Beitrag zum tatsächlichen Zugang zu den Gerichten geleistet wird; ii) Abschreckung und Vorbeugung von Kartellverhalten wegen des großen gesellschaftlichen Echos, das diese Art von Klagen findet.“

(11) ABL C 228 vom 22.9.2009, S. 40.

4.6. Der EWSA betont jedoch, dass bei der Entwicklung geeigneter Verfahren unbedingt die kulturellen Traditionen und Rechtstraditionen der europäischen Staaten berücksichtigt werden müssen.

4.7. Ferner ist der EWSA der Ansicht, dass ein solches Rechtsinstrument der EU hauptsächlich zur Geltendmachung kollektiver Rechtsansprüche bei Verstößen gegen das Verbraucherrecht und gegen die Wettbewerbsvorschriften eingesetzt werden sollte.

## 5. Besondere Bemerkungen zu dem Grünbuch

### 5.1. Gerichtliche Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche

5.1.1. Der EWSA erkennt an, dass ein europäisches Verfahren zur gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche nach Maßgabe der Option 4 des Grünbuchs eingerichtet werden sollte, wenn sowohl die Verbraucher als auch die Unternehmen zu ihrem Recht gelangen sollen. Durch die Einführung eines solchen Verfahrens könnte allen Verbrauchern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihren finanziellen Möglichkeiten und der Höhe des ihnen entstandenen individuellen Schadens Zugang zum Recht verschafft werden. Ferner würde mit einem solchen Verfahren ein Problem angegangen, das vom OECD-Ministerrat in der *Empfehlung über die Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten mit Schadensersatz* <sup>(12)</sup> anerkannt wurde und darin besteht, dass die meisten Verfahren, die in den Mitgliedstaaten zur Beilegung dieser Streitigkeiten und entsprechender Schadensersatzansprüche existieren, für die Regelung nationaler Streitsachen entwickelt wurden und nicht immer geeignet sind, Ansprüche von Verbrauchern aus einem anderen Mitgliedstaat zu befriedigen.

5.1.2. Der EWSA erkennt jedoch auch an, dass die Entwicklung eines einheitlichen gerichtlichen Verfahrens zur kollektiven Rechtsdurchsetzung ihre eigenen Schwierigkeiten und Nachteile haben kann, die durch die Komplexität, die Kosten, die Dauer und weitere Herausforderungen im Zusammenhang mit einem solchen Verfahren bedingt sind. Eine dieser Herausforderungen ist die Begrenzung der beträchtlichen Gefahr des Missbrauchs von Rechtsstreitigkeiten ebenso wie die Art der Finanzierung solcher Klagen. Auch muss entschieden werden, ob das „Opt-in“- oder das „Opt-out“-Verfahren gewählt werden soll. Beide Optionen bringen eigene Nachteile mit sich, wie der EWSA bereits feststellte <sup>(13)</sup>.

### 5.2. Wesentliche Merkmale einer europäischen Sammelklage

5.2.1. Wie die Kommission in ihrem Grünbuch feststellt, besteht derzeit in nur 13 Mitgliedstaaten ein Verfahren zur gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche. Zudem können drei Verfahrensarten unterschieden werden, die in jenen Mitgliedstaaten, die derzeit über ein solches System verfügen, als Verfahren zur gerichtlichen Durchsetzung „kollektiver“ Rechtsansprüche bezeichnet werden können.

5.2.2. Der Begriff der „kollektiven Rechtsdurchsetzung“ ist ein sehr weit gefasstes Konzept, bei dem vielmehr das Ergebnis als das (oder ein) Verfahren im Vordergrund steht. Es umfasst alle Mechanismen, die zur Beendigung oder Verhütung von Rechtsverstößen

und/oder zur Anspruchsbefriedigung im weitesten Sinne führen könnten, sei es durch Mängelbeseitigung oder durch Entschädigung. Da in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU eine Vielzahl möglicher Verfahren entwickelt wurden bzw. werden und angesichts der Tatsache, dass die meisten Verfahren neuartig sind und Versuchscharakter haben, ist es kaum möglich, ein Modell zu ermitteln, das einem anderen vorzuziehen wäre.

5.2.3. Angesichts der Unterschiede in den Rechtssystemen und unter Berücksichtigung der in früheren Stellungnahmen zu diesem Thema <sup>(14)</sup> untersuchten unterschiedlichen Möglichkeiten und der unterbreiteten Vorschläge befürwortet der EWSA Folgendes:

- eine EU-Richtlinie, um ein Grundmaß an Harmonisierung zu gewährleisten und gleichzeitig genügend Spielraum für jene Länder zu lassen, die derzeit noch kein System zur gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche eingeführt haben; eine solche Richtlinie würde zudem an die Richtlinie über Unterlassungsklagen anknüpfen;
- Sicherungsmaßnahmen, die gewährleisten, dass Kollektivklagen nicht die Form der US-amerikanischen „class actions“ annehmen; alle Legislativmaßnahmen der EU sollten die europäische Rechtskultur und -tradition widerspiegeln, allein der Erwirkung von Schadensersatz dienen und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Prozessparteien gewährleisten, d.h. zu einem System führen, das die Interessen der Gesellschaft insgesamt schützt. Der EWSA unterstützt voll und ganz den Vorschlag der Kommission, dass bei jeder wie auch immer gearteten Maßnahme zur Einrichtung eines Verfahrens zur gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche in allen Mitgliedstaaten „[...] Elemente vermieden werden [sollten], die eine Kultur des Rechtsstreits fördern würden, die, wie man sagt, in einigen nichteuropäischen Ländern besteht, was etwa Strafschadenersatz, Erfolgshonorare und andere Elemente umfasst.“;
- ein gemischtes System für Sammelklagen, das die Vorteile einer Opt-in- und einer Opt-out-Regelung miteinander kombiniert, je nachdem, welcher Art die auf dem Spiel stehenden Interessen sind, ob die Mitglieder der Gruppe der Geschädigten im Einzelnen festzustellen sind oder nicht und wie hoch der Schaden des Einzelnen ist; bei „Opt-in“-Verfahren können die Geschädigten beschließen, ihre individuellen Schadensersatzansprüche in einer einzigen Klage zu bündeln; bei „Opt-out“-Verfahren muss die Klage von repräsentativen und qualifizierten Einrichtungen als Verbandsklage erhoben werden;
- Einzelpersonen sollte eher das Recht eingeräumt werden, sich durch „Opt-in“-Verfahren kollektiven Streitsachen anzuschließen, anstatt einfach davon auszugehen, dass sie Verfallenspartei sind, sofern sie nicht ausdrücklich eine gegenteilige Erklärung abgeben („opt-out“). Der EWSA verweist auf die in seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2008 <sup>(15)</sup> beschriebenen Vor- und Nachteile dieser Mechanismen. Diese Option sollte bevorzugt werden, um die Auswirkungen einer solchen Kollektivklage vor allem in jenen Mitgliedstaaten abzufedern, die derzeit nicht über entsprechende Verfahren verfügen;

<sup>(12)</sup> Empfehlung C(2007) 74 vom 12. Juli 2007.

<sup>(13)</sup> ABl. C 162 vom 25.6.2008.

<sup>(14)</sup> ABl. C 162 vom 25.6.2008, S. 31, und ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 40.

<sup>(15)</sup> ABl. C 162 vom 25.6.2008, S. 1.

- die Aussage der Kommission, ein EU-Mechanismus sollte dazu beitragen, unbegründete Klagen zu vermeiden, und dass dem Richter eine zentrale Rolle zukommen könnte, indem er entscheidet, ob eine kollektive Forderung unbegründet oder zulässig ist. So erinnert der EWSA an seine in früheren Stellungnahmen unterbreiteten Empfehlungen zur bedeutenden Rolle des Richters. Der Richter muss mit den erforderlichen Befugnissen ausgestattet werden, um unbegründete Klagen in einer frühen Phase des Gerichtsverfahrens Einhalt zu gebieten. Das Gericht wird die Begründetheit der eingereichten Klage prüfen und feststellen, ob sich die vorgebrachten Ansprüche zur kollektiven Regelung eignen. Insbesondere muss der Richter sicherstellen, dass die Identität der Gruppe auf der Grundlage einer bestimmten Zahl identischer Fälle festgestellt wird und dass die erhobenen Schadensersatzforderungen insofern einen gemeinsamen Ursprung haben, als derselbe Gewerbetreibende seine vertraglichen Pflichten nicht oder nur mangelhaft erfüllt hat
- Es sollte gewährleistet werden, dass den Geschädigten der reale Wert der erlittenen Verluste in vollem Umfang ersetzt wird. Dieser Anspruch erstreckt sich nicht nur auf den realen Verlust oder materiellen und immateriellen Schaden, sondern auch auf entgangene Gewinne und beinhaltet auch den Anspruch auf Zinsen. Während bei der behördlichen Rechtsdurchsetzung die Einhaltung der Vorschriften und die Abschreckung im Vordergrund stehen, muss es bei Schadensersatzklagen darum gehen, einen vollen Ausgleich für erlittene Schäden zu leisten. Dieser volle Ausgleich muss daher den realen Verlust, entgangene Gewinne und Zinsen abdecken.
- Die Tragfähigkeit eines solchen Verfahrens zur gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche muss durch eine angemessene Finanzierung gewährleistet sein;
- in dem System sollte auch die Möglichkeit zur Einlegung einer Berufung vorgesehen werden.

5.2.4. Alle weiteren Aspekte dieses Gerichtsverfahrens sollten im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten selbst überlassen werden. In jedem Fall sollten bei allen auf EU-Ebene angestrebten Sammelklagen das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz Verhältnismäßigkeit eingehalten werden. Das bedeutet, dass auf keinen Fall über das zur Erreichung der Ziele des Vertrags notwendige Maß hinausgegangen werden darf. Voraussetzung muss demnach sein, dass die jeweiligen Ziele von den Mitgliedstaaten nicht angemessen erreicht werden können und daher durch ein Handeln auf Gemeinschaftsebene besser zu verwirklichen sind. Verschiedene einzelstaatliche, rechtliche und verfassungsrechtliche Erfordernisse, und nicht zuletzt Artikel 5 des EG-Vertrags, können eine Harmonisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften verhindern oder ihr im Wege stehen.

### 5.3. Durchsetzung der Verbraucherrechte durch andere, bestehende Instrumente

5.3.1. Der EWSA hat bereits anerkannt, dass „die Annahme eines Verfahrens zur gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Rechtsansprüche auf EU-Ebene in keiner Weise verhindern sollte, dass Verfahren der außergerichtlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten in Anspruch genommen werden. Der EWSA hat seine unbedingte Unterstützung für diese Verfahren zum Ausdruck gebracht, deren Potenzial noch weiter ausgeschöpft und entwickelt werden muss“<sup>(16)</sup>, wie in Option 3 des

Grünbuchs der Kommission vorgeschlagen wird. Die von der Kommission in Option 3 vorgeschlagenen Maßnahmen können die Annahme eines wie oben beschriebenen EU-Rechtsinstruments natürlich nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen.

5.3.2. Außergerichtlichen Verfahren der Streitbeilegung wurde bis dato große Bedeutung beigemessen. So hat die Generaldirektion SANCO eine Studie über alternative Streitbeilegungsverfahren (alternative dispute resolution, ADR) für Verbraucherstreitigkeiten in Auftrag gegeben. Auch wurden jüngst Rechtsvorschriften über Verfahren für geringfügige Forderungen<sup>(17)</sup>, Mediation<sup>(18)</sup> und die Erweiterung des Europäischen Justiziellen Netzes<sup>(19)</sup> angenommen. Im EU-Recht zur Durchsetzung des Verbraucherschutzes mussten bislang sowohl staatliche als auch private Systeme berücksichtigt werden. Ein politischer Richtungswechsel, der beträchtliche Folgen haben könnte, erfolgte 2004 mit der Auflage, dass alle Mitgliedstaaten über eine zentrale Behörde zur Koordination der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung verfügen müssen<sup>(20)</sup>.

### 5.3.3. Interne Verfahren zur Beschwerdebearbeitung

Der EWSA ist der Ansicht, dass eine wirksame Beschwerdebearbeitung durch die Gewerbetreibenden ein entscheidender Schritt zur Stärkung des Verbrauchervertrauens in den Binnenmarkt sein kann. Der EWSA erachtet es als äußerst wichtig, dass die Kommission die erforderlichen Initiativen fördert, wobei die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und insbesondere repräsentativer Unternehmensverbände unerlässlich ist, um zu gewährleisten, dass ein kohärenter Rechtsrahmen besteht, der die Entwicklung solcher interner Verfahren zur Beschwerdebearbeitung durch die Gewerbetreibenden reguliert; dabei sollte vor allem die effiziente Behandlung von Verbraucherbeschwerden im Mittelpunkt stehen.

### 5.3.4. Staatliche Aufsicht

Der EWSA befürwortet den Vorschlag der Kommission, die Durchsetzungsbefugnisse der zuständigen Behörden, darunter des nationalen Bürgerbeauftragten, im Rahmen der Verordnung zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz auszuweiten und zu stärken. Er empfiehlt nachdrücklich, dass die genaue Funktionsweise eines solchen Verfahrens jedoch in einer Richtlinie geregelt werden sollte, um ein Mindestmaß an Harmonisierung in allen EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Bei einem solchen Vorschlag sollte die mögliche Wiedergutmachung in jedem Fall auf kompensatorischen Schadensersatz begrenzt und ein umfangreicher Verfahrensschutz für die Rechtssubjekte vorgesehen werden, die Gegenstand des Durchsetzungsverfahrens sind. Nach Auffassung des EWSA könnte das Konzept der staatlichen Aufsicht zu einem Netz der gegenseitigen Amtshilfe auf Arbeitsebene ausgebaut werden, das sich auf alle Mitgliedstaaten erstreckt und sich als sehr wirksames Instrument erweisen könnte, um unionsweit Gewerbetreibende aufzuspüren, die möglicherweise gegen Verbraucherrechte verstoßen. Angemessene Informationskampagnen zur Sensibilisierung der Verbraucher und zur Verbreitung von Informationen könnten die Verbraucher dazu anregen, sich zu manifestieren, wenn ihre Rechte verletzt werden.

(17) Verordnung (EG) Nr. 861/2007 (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 1).

(18) Richtlinie Nr. 2008/52/EG (ABl. L 136 vom 24.5.2008, S. 3).

(19) KOM(2008) 380 endg. – Stellungnahme des EWSA: ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 84.

(20) Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1).

(16) ABl. C 162 vom 25.6.2008, S. 1.

### 5.3.5. Alternative Streitbeilegungsverfahren

Die Kommission erkennt an, dass die bestehenden Verfahren zur alternativen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten sowohl innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen sehr unterschiedlich sind und dass selbst in Rechtsordnungen, die solche Verfahren vorsehen, erhebliche Lücken bereicherspezifischer Art und hinsichtlich der geografischen Abdeckung bestehen. Außerdem geht es bei den meisten alternativen Streitbeilegungsverfahren in der EU grundsätzlich um Individualansprüche. In Bezug auf die bestehenden EU-Instrumente<sup>(21)</sup> geht aus dem von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Bericht „*An analysis and evaluation of alternative means of*

*consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings*“<sup>(22)</sup> hervor, dass die in diesen Instrumenten aufgestellten Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der an Mediations- bzw. Schlichtungsverfahren beteiligten Dritten nicht einmal im Rahmen der EEC-Net-Datenbank eingehalten werden. Vor diesem Hintergrund ist der EWSA der Ansicht, dass die bestehenden Empfehlungen im Zusammenhang mit alternativen Streitbeilegungsverfahren zu verbindlichen Rechtsinstrumenten gemacht werden sollten. Ein erweiterter Zugang der Verbraucher zur alternativen Streitbeilegung und zu Verfahren für geringfügige Forderungen kann zu einer raschen, gerechten, wirksamen und verhältnismäßig kostengünstigen Regelung von Verbraucherschutzfragen führen.

Brüssel, den 5. November 2009

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

<sup>(21)</sup> Empfehlung 1998/257 und Empfehlung 2001/310.

<sup>(22)</sup> Anm.d. Übers.: Der Bericht besteht nur auf Englisch. Titel etwa: „Eine Untersuchung und Bewertung alternativer Instrumente des Verbraucherrechtsschutzes neben der Erwirkung von Schadensersatz im Wege ordentlicher Gerichtsverfahren“.