

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

442. PLENARTAGUNG AM 13./14. FEBRUAR 2008

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Definition der Rolle von Sammelklagen und der entsprechenden Vorschriften im Rahmen des EU-Verbraucherrechts“

(2008/C 162/01)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 16. Februar 2007 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Definition der Rolle von Sammelklagen und der entsprechenden Vorschriften im Rahmen des EU-Verbraucherrechts“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 31. Januar 2008 an. Berichterstatter war Herr PEGADO LIZ.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 442. Plenartagung am 13./14. Februar 2008 (Sitzung vom 14. Februar) mit 134 gegen 94 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat sich entschlossen, die Debatte über eine einheitliche Form von Sammelklagen auf Gemeinschaftsebene, ihre Rolle und ihre rechtliche Regelung — zunächst im Rahmen des EU-Verbraucherrechts und -Wettbewerbsrechts — wiederaufzunehmen. Es gilt zu prüfen, ob eingehende Überlegungen über dieses Thema notwendig und zweckmäßig sind.

1.2 Der EWSA spricht sich seit langem für eine Sammelklage auf Gemeinschaftsebene aus, die bei Verletzung von Rechten der Allgemeinheit oder kollektiven Rechten einen effektiven Schadenersatz ermöglicht. Eine solche Klage wäre eine nützliche Ergänzung des bereits bestehenden Schutzes, der durch gerichtliche ebenso wie außergerichtliche Verfahren — insbesondere durch die Unterlassungsklage gemäß Richtlinie 98/27/EG vom 19. Mai 1998 — geboten wird.

1.3 Der Ausschuss hat bereits mehrfach ein Tätigwerden der Gemeinschaft auf diesem Gebiet befürwortet und als notwendig erachtet, da dies seines Erachtens:

- entscheidend zum Abbau der den Binnenmarkt beeinträchtigenden Hemmnisse beiträgt, die in den unterschiedlichen rechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten begründet liegen. Damit würden das Vertrauen der Verbraucher in die Vorteile des Binnenmarktes gestärkt und zudem die Voraussetzungen für einen tatsächlichen und lauterer Wettbewerb zwischen den Unternehmen (Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben c und g des Vertrags) sichergestellt;
- den Schutz der Verbraucher insoweit stärken würde, als sie dadurch ihre Rechte einfacher und wirkungsvoller vor Gericht geltend machen können, womit eine wirksamere Anwendung des Gemeinschaftsrechts (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe t des Vertrags) gewährleistet wird;
- dem Grundprinzip entspricht, wonach die Bürger das in der europäischen Grundrechtecharta (Artikel 47) verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht haben.

1.4 Einige Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren Möglichkeiten der gerichtlichen Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen in unterschiedlicher Form geschaffen, andere dagegen nicht. Diese Situation führt zu Ungleichheiten beim Zugang zum Recht, die die Vollendung des Binnenmarktes beeinträchtigen. Der EWSA bedauert dies umso mehr, als die Zufriedenheit und das Vertrauen der Bürger erklärte Ziele der Verwirklichung des Binnenmarktes im 21. Jahrhundert sind. Das Augenmerk des EWSA gilt grundsätzlich allen Maßnahmen in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und den Auswirkungen unangemessener Belastungen, die letztlich auf Kosten der Arbeitnehmer und Verbraucher gehen.

1.5 Der EWSA hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, entsprechende Überlegungen durch konkrete Vorschläge zur rechtlichen Gestaltung einer solchen Sammelklage zu bereichern und dabei die in den europäischen Ländern bereits bestehenden nationalen Systeme, aber auch die Erfahrungen anderer Länder mit solchen Klagen zu berücksichtigen. Er trägt dabei insbesondere den Grundsätzen der Empfehlung C(2007)74 des OECD-Ministerrates vom 12. Juli 2007 über die Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten mit Schadenersatz Rechnung.

1.6 Bei der Definition der Eckpunkte für eine solche Rechtsetzungsinitiative auf Gemeinschaftsebene hat der Ausschuss der gemeinsamen juristischen Tradition der europäischen Justizorgane und den gemeinsamen Grundprinzipien des Zivilprozesses in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen. Er hat daher Beispiele wie die amerikanische „class action“ verworfen, da diese nicht mit den genannten Traditionen und Prinzipien im Einklang stehen. Besonders bedauerlich sind nach Ansicht des EWSA alle Praktiken, bei denen unbeteiligten Anlegern oder nach dem Vorbild der amerikanischen „class action“ vorgehenden Anwälten erhebliche Teile der Beträge zugesprochen werden, die im Namen der Verbraucherinteressen als Entschädigung oder Schadenersatz erwirkt wurden.

1.7 Ausgehend von Ziel und Zweck eines solchen Instruments hat der Ausschuss die wichtigsten Optionen für entsprechende rechtliche Regelungen geprüft (Vor- und Nachteile einer Opt-in-, einer Opt-out- oder einer gemischten Regelung) und dabei die Rolle des Gerichts und die Fragen des Schadenersatzes, der Rechtsmittel sowie der Kosten geprüft.

1.8 Die Rechtsgrundlage und das Rechtsinstrument, das zum Einsatz kommen soll, sind weitere wichtige Fragen, die untersucht wurden und zu denen Vorschläge unterbreitet werden.

1.9 Der EWSA weist im Übrigen daraufhin, dass die Überlegungen zur Einführung einer Sammelklage in keiner Weise im Widerspruch zur Existenz und zur Entwicklung von alternativen Streitbeilegungsverfahren stehen, ganz im Gegenteil. Der Ausschuss hat von Anfang an die Entwicklung wirksamer Instrumente gefordert, mit denen die Verbraucher ihre individuellen oder kollektiven Rechte auch außergerichtlich geltend machen können. In diesem Zusammenhang plädiert der EWSA für eine bessere Angleichung der im Bereich des Verbraucherschutzes bestehenden Mediationsverfahren, insbesondere dort, wo der grenzüberschreitende Handel besonders entwickelt ist oder sich besonders entwickeln wird.

1.10 Sammelklagen für geschädigte Verbraucher sind tatsächlich nur eine von vielen Möglichkeiten, die von individuellen, freiwilligen oder einvernehmlichen bis hin zu kollektiven und gerichtlichen Lösungen reichen. Jedes dieser Streitbeilegungsverfahren muss optimal funktionieren, wobei dafür zu sorgen ist, dass die Wiedergutmachung der entstandenen Schäden im Wege eines Verfahrens erfolgt, das für die Geschädigten leicht zugänglich ist.

1.11 Der EWSA begrüßt die erklärte Absicht der Kommission, dieses Thema weiter zu beleuchten. Er verweist jedoch nachdrücklich darauf, dass zugleich ein realer politischer Wille zu geeigneten Rechtsetzungsinitiativen vorhanden sein muss.

1.12 Als Stimme der Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft wendet sich der EWSA auch an das Europäische Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten mit der Forderung, bei diesen Überlegungen die Interessen der verschiedenen Seiten zu berücksichtigen und die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität zu beachten sowie möglichst bald die unbedingt notwendigen politischen Entscheidungen über die hier empfohlene Initiative folgen zu lassen.

2. Einleitung

2.1 Mit dieser Stellungnahme sollen eingehende Überlegungen darüber angeregt werden, welche Rolle und rechtliche Ausgestaltung eine Sammelklage ⁽¹⁾ auf Gemeinschaftsebene erhalten könnte, die — zumindest in einer ersten Phase ⁽²⁾ — vor allem für das Verbraucherrecht und das Wettbewerbsrecht gelten sollte. Letztendlich geht es darum, die Zivilgesellschaft und die zuständigen Institutionen der Europäischen Union dazu zu bewegen, die Notwendigkeit und die Auswirkungen einer solchen Initiative zu prüfen und über die rechtliche Definition einer solchen Klage sowie über die Modalitäten ihrer Umsetzung in einem europäischen Raum des Rechts nachzudenken.

2.2 Die Vorgehensweise ist folgende: zunächst wird der im Rahmen des Binnenmarktes bestehende Bedarf für eine solche Initiative abgeschätzt und deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht beurteilt. Im Anschluss daran wird untersucht, wie mit einer solchen Klage grenzübergreifende Streitigkeiten insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher wirksam und schnell gelöst werden können.

3. Binnenmarkt und kollektive Verbraucherinteressen

3.1 Ab der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts kam es im Zuge der Entwicklung der Serienfertigung zu einem starken Wachstum des Handels, wodurch sich die Art und Weise des Geschäfts- und Vertragsabschlusses für den Verkauf von Gütern und die Erbringung von Dienstleistungen deutlich änderte.

Mit dem Anbruch der Informationsgesellschaft und den durch Fernabsatz und elektronischen Handel geschaffenen Möglichkeiten ergeben sich für die Verbraucher neue Vorteile; die Verbraucher sind aber auch neuen Formen der Beeinflussung und neuen Risiken bei Geschäftsabschlüssen ausgesetzt.

3.2 Durch öffentliche Angebote, Standardverträge, aggressive Formen der Werbung und des Marketings, ungeeignete Informationen im Vorfeld des Vertragsabschlusses, allgemein verbreitete unlautere Geschäftspraktiken sowie wettbewerbswidrige Verhaltensweisen können große Verbrauchergruppen geschädigt werden, wobei die Schäden in den meisten Fällen nicht ermittelt werden und ggf. auch schwer zu ermitteln sind.

3.3 Für gleichgeartete Interessen Einzelner, kollektive Interessen bestimmter Gruppen und die weit verbreiteten Interessen der Allgemeinheit („diffuse interest“) gibt es in den einzelnen Prozessrechtsordnungen des traditionellen Verfahrensrechts, das sich vom römischen Recht ableitet, nicht immer geeignete Formen einfacher, schneller, kostengünstiger und wirksamer Klagen ⁽³⁾.

3.4 Weltweit und insbesondere in den EU-Mitgliedstaaten bestehen im Rahmen der jeweiligen Rechtsordnungen eine Reihe von Mechanismen zum gerichtlichen Schutz von Interessen der Allgemeinheit oder kollektiven Interessen.

3.4.1 Diese Mechanismen sind jedoch sehr unterschiedlich beschaffen und weichen im Hinblick auf den Schutz der Interessen stark voneinander ab. Diese Unterschiede führen zu Verzerrungen in der Funktionsweise des Binnenmarktes.

⁽¹⁾ Klage im Sinne des Zivilprozessrechts zum Schutz von Interessen der Allgemeinheit oder kollektiven Interessen, sei es zur Prävention (Unterlassungsklage) oder Wiedergutmachung (Schadenersatzklage). In der angelsächsischen Rechtsliteratur findet man noch eine andere Bedeutung für die *kollektive Klage* im Zusammenhang mit den soziologischen Grundlagen der Verbandsbildung (vgl. „Collective action in the European union; interests and the new politics of associability“ Justin GREENWOOD und Mark ASPINWALL, Routledge, London, 1998, eine interessante Untersuchung der soziologischen Ursprünge und gesellschaftlichen Bedürfnisse, die die Kollektivklage in rein verfahrensrechtlicher Hinsicht rechtfertigen).

⁽²⁾ Nicht ausgeschlossen werden sollte die in mehreren einzelstaatlichen Rechtsordnungen bereits bestehende Möglichkeit, Sammelklagen auf alle Interessen der Allgemeinheit bzw. kollektiven Interessen in bestimmten Bereichen wie Umwelt, Kulturerbe, Raumordnung auszudehnen und diese Klagen gegen Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts — darunter Behörden und öffentliche Körperschaften — zu richten.

⁽³⁾ Ein eminenter portugiesischer Jurist und Abgeordneter hat, als er im Rahmen einer Parlamentsdebatte für die Einführung von Sammelklagen in Portugal plädierte, das Problem auf die nachstehende kurze Formel gebracht, die in der juristischen Fachliteratur wohl ihresgleichen sucht.

Unter Bezugnahme auf die neuen Rechtsbereiche der zweiten und dritten Generation wie Arbeitsrecht, Verbraucherrecht, Umweltrecht, Raumordnungsrecht, Recht zum Schutz des Kulturerbes — auf „Rechte mit universeller Geltung, die jedem Einzelnen und damit mehreren, wenn nicht allen gehören“ — warf der Abgeordnete folgende Frage auf:

„Wenn diese Rechte allen oder zumindest einer großen Zahl von Menschen zustehen, ist es dann gerechtfertigt, dass sie nur tropfenweise geltend gemacht werden können, dass die Kläger Schlange stehen müssen, bis über ihre Sache entschieden wird, die möglicherweise mit der Sache ihres Kollegen oder Nachbarn übereinstimmt; dass sie oft erst dann Recht bekommen, wenn das Ergebnis keinerlei Sinn mehr macht, wenn die Schadensersatzsumme bereits von der Inflation aufgezehrt ist, wenn die Wiederherstellung ihrer Ehre zu spät kommt, um eine Scheidung abzuwenden oder den guten Ruf wiederherzustellen? Das Ergebnis des langen, beschwerlichen Verfahrenswegs veranschaulicht die Unwirksamkeit und Vergleichenheit des Verfahrens. Soll nun dieses absurde, kafkaesk anmutende justizielle Purgatorium beibehalten werden? Plötzlich wird einem bewusst, dass ein ausschließlich individueller Rechtsschutz nicht ausreicht. Dass es halbindividuelle Rechte und Interessen gibt, die zwischen den Interessen des Einzelnen und den Kollektivinteressen stehen. Dass das Recht der unmittelbar oder mittelbar Geschädigten, vor Gericht zu ziehen, nicht ausreicht. Dass das Ende der auf den Einzelnen ausgerichteten Sichtweise des Rechts und der Justiz naht. Dass sich am Horizont der Beginn eines neuen Pluralismus und eines neuen Rechts abzeichnet.“ (in D.A.R. I Nr. 46, 21.2.1990, S. 1617).

3.5 Mangels Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene haben sich die einzelstaatlichen Rechtssysteme in der jüngsten Vergangenheit in sehr unterschiedliche Richtungen entwickelt. Diese Unterschiede erklären sich nicht so sehr aus voneinander abweichenden Grundprinzipien, sondern vielmehr durch unterschiedliche verfahrensrechtliche Traditionen. In den Übersichten im Anhang werden die wichtigsten Abweichungen auf nationaler Ebene dargestellt ⁽⁴⁾.

3.6 Auf die Nachteile dieser Situation wurde schon frühzeitig hingewiesen, vor allem durch Organisationen, die Verbraucherinteressen vertreten, aber auch durch zahlreiche Juristen und Experten für Gemeinschaftsrecht, die den ungleichen Zugang der Unionsbürger zum Recht und zur Justiz anprangerten ⁽⁵⁾.

3.7 Auf Gemeinschaftsebene kam es allerdings erst 1985 zur Veröffentlichung eines Memorandums über den *Zugang der Verbraucher zum Recht* ⁽⁶⁾, und zwar in der Folge eines 1982 in Gent mit Unterstützung der Kommission abgehaltenen Seminars. In diesem Memorandum beschäftigte sich die Kommission unter anderem zum ersten Mal mit den Verfahren zur gerichtlichen Geltendmachung kollektiver Interessen.

3.8 Doch erst mit ihrer ergänzenden Mitteilung vom 7.5.1987, die auf eine EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 13.3.1987 ⁽⁷⁾ zurückging, machte die Kommission wirklich deutlich, dass sie eine Rahmenrichtlinie zur Einführung eines allgemeinen Rechts der Verbände auf gerichtliche Geltendmachung ihrer kollektiven Interessen in Erwägung ziehen wollte. Die Kommission forderte in dieser Mitteilung den Rat auf, die herausragende Rolle der Verbraucherorganisationen als Mittler und direkte Akteure beim Zugang der Verbraucher zum Recht anzuerkennen.

3.9 In seiner EntschlieÙung vom 25.6.1987, deren alleiniger Gegenstand der Zugang der Verbraucher zum Recht ist, betonte auch der Rat, dass den Verbraucherorganisationen eine wichtige Rolle zukomme, und forderte die Kommission auf zu prüfen, ob in diesem Bereich eine Initiative auf Gemeinschaftsebene angemessen wäre ⁽⁸⁾.

3.10 Schließlich gelangte die Kommission 1989 im Zuge der Festlegung der *künftigen Prioritäten bei der Neubelebung der Verbraucherschutzpolitik* in ihrem dreijährigen verbraucherpolitischen Aktionsplan ⁽⁹⁾ (1990-1992) zu der Einschätzung, dass der Zugang zum Recht und die Schadenersatzregelungen in zahlreichen Mitgliedstaaten aufgrund der Kosten, Komplexität und erforderlichen Fristen nur schlecht funktionierten. Überdies bestünden Probleme bei grenzüberschreitenden Transaktionen. Die Kommission erklärte weiter, sie werde prüfen, welche Maßnahmen zu ergreifen seien, und dabei besonders die Möglichkeit von Sammelklagen von Verbrauchern auf Schadenersatz erwägen ⁽¹⁰⁾.

3.11 Die öffentliche Debatte über diese Frage nahm die Kommission jedoch erst 1993 mit der Vorlage des maßgeblichen „Grünbuchs: *Zugang der Verbraucher zum Recht und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt*“ ⁽¹¹⁾ wieder auf.

⁽⁴⁾ Die vom Institut für Verbraucherrecht der katholischen Universität Löwen im Auftrag der Europäischen Kommission (GD SANCO) erstellte Studie ist ebenfalls eine ausgezeichnete Dokumentation, in der herausgearbeitet wird, welche Folgen die Unterschiedlichkeit der verschiedenen einzelstaatlichen Ansätze bei der Beilegung von grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten haben kann. Dies gilt insbesondere für die Fälle, bei denen Verbraucher aus mehreren Mitgliedstaaten durch die gleichen wettbewerbswidrigen Praktiken im grenzüberschreitenden Handel oder durch Mängel und Fehler der gleichen Produkte oder durch Verträge im Fernabsatz mit den gleichen missbräuchlichen Standardvertragsklauseln geschädigt werden.

⁽⁵⁾ In der Rechtslehre müssen unbedingt das wegweisende Werk von Jacques van COMPERNOLLE: „Le Droit d'action en justice des groupements“ LARCIER, Brüssel, 1972, sowie das Werk „L'aide juridique au consommateur“ des Autorenkollektivs T. BOURGOIGNIE, Guy DELVAX, Françoise DOMONT-NAERT und C. PANIER, CDC Bruylant, Brüssel, 1981, angeführt werden.

⁽⁶⁾ Das Memorandum wurde am 4. Januar 1985 dem Rat übermittelt und am 7. Mai 1987 durch eine *Mitteilung der Kommission über den Zugang der Verbraucher zum Recht* ergänzt. Zudem wird in der Mitteilung der Kommission über *neue Impulse für die Verbraucherpolitik* vom 4. Juni 1985 (KOM(85) 314 endg.), deren Leitlinien am 23. Juni 1986 vom Rat verabschiedet wurden (ABL C 167 vom 5.6.1986), bereits hervorgehoben, dass herkömmliche Gerichtsverfahren langwierig und im Verhältnis zum verbraucherrechtlichen Streitwert oft kostspielig sind und daher geeignete Mittel für die Beratung und Beschwerde im Hinblick auf einen angemessenen Schutz der Verbraucherrechte geschaffen werden müssen.

⁽⁷⁾ Die Berichtstatterin des Parlaments war die niederländische Abgeordnete BOOT. Dieses Parlamentsdokument enthält einen im Zuge von Änderungsanträgen der Abgeordneten SQUARCIALUPI und PEGADO LIZ aufgenommenen Aufruf an die Kommission, einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorzulegen, um die Geltendmachung kollektiver Verbraucherinteressen in Form einer Klagemöglichkeit für Verbraucherverbände im Namen ihrer jeweiligen Interessengruppen und der Einzelverbraucher zu ermöglichen (Dok. A2-152/86 vom 21.11.1986 (PE 104.304)).

⁽⁸⁾ EntschlieÙung 87/C im ABL C 176 vom 4.7.1987.

⁽⁹⁾ Beschluss des Rates vom 9.3.1989 (ABL C 99 vom 13.4.1989).

⁽¹⁰⁾ KOM(90) 98 endg. vom 3.5.1990. Hier ist zum ersten Mal in einem offiziellen Kommissionsdokument von Sammelklagen die Rede.

⁽¹¹⁾ KOM(93) 576 endg. vom 16. November 1993. Zum Verständnis dieses Dokuments wird darauf verwiesen, dass in den Jahren 1991 und 1992 die Debatte über Fragen des Zugangs zum Recht und zur Justiz von verschiedenen Seiten angestoßen wurde, und zwar insbesondere durch folgende Veranstaltungen: Konferenz über die Möglichkeiten von Verbrauchern, Schadenersatz zu erwirken, veranstaltet im Januar 1991 vom *Office of Fair Trading* in London; dritte Konferenz über den Zugang von Verbrauchern zum Recht, die am 21.-23. Mai 1992 in Lissabon unter der Schirmherrschaft der Europäischen Kommission und des portugiesischen Verbraucherinstituts stattfand; Kolloquium über den Schutz des Verbrauchers bei grenzüberschreitenden Transaktionen, veranstaltet im Oktober 1993 in Luxemburg durch das dortige Wirtschaftsministerium und das Ministerium für Familie, soziale Solidarität und Jugend mit Unterstützung der Europäischen Kommission. Im Ergebnis dieses Kolloquiums wurden Berichte erstellt, die noch heute von großer Bedeutung sind. Zur gleichen Zeit meldeten sich mehrere bedeutende Rechtswissenschaftler und Rechtsexperten in dieser Frage zu Wort (vgl. insbesondere „*Group actions and Consumer Protection*“, herausgegeben von Thierry BOURGOIGNIE, Col. Droit et Consommation, Vol. XXVIII, 1992; „*Group Actions and the Defence of the Consumer Interest in the European Community*“, Anne MORIN, INC, Frankreich, 1990).

Bei dieser Gelegenheit wurde zum ersten Mal gründlich die Einführung einer einheitlichen Gemeinschaftsregelung für Unterlassungsklagen geprüft, von der sich viele erhofften, dass sie die Grundlage für eine künftige Sammelklage zur Geltendmachung von Verbraucherinteressen bilden würde ⁽¹²⁾.

3.12 Das Europäische Parlament seinerseits gelangte in seiner Entschlieung vom 22. April 1994 ⁽¹³⁾ zu dem Schluss, dass eine gewisse Harmonisierung der verfahrensrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten angebracht sei, und erwog dabei die Möglichkeit der Einführung eines Gemeinschaftsverfahrens für Rechtssachen bis zu einem bestimmten Streitwert, mit dem grenzüberschreitende Rechtsstreitigkeiten zügig entschieden werden könnten. Dieser Entschlieung zufolge sollten auch die Voraussetzungen für Unterlassungsklagen gegen rechtswidrige Handelspraktiken bis zu einem bestimmten Grad harmonisiert werden.

3.13 Auch der EWSA wies in seiner auf der Plenartagung am 1. Juli 1994 einstimmig verabschiedeten Stellungnahme ⁽¹⁴⁾ u.a. auf die *„allgemeine Anerkennung der aktiven Prozessführungsbefugnis von Verbraucherverbänden zur Vertretung kollektiver und verschiedener Interessen vor jeder gerichtlichen bzw. außergerichtlichen Instanz in jedem Mitgliedstaat, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Rechtsträger, der Verbände selbst oder vom Ursprungsort der Rechtsstreitigkeit“* hin und forderte die Kommission ausdrücklich auf, ein einheitliches Verfahren für Verbandsklagen und verbundene Klagen in Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher zu regeln, und zwar nicht nur für Klagen auf Unterlassung rechtswidriger Praktiken, sondern auch für Klagen auf kompensatorischen Schadensersatz ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Dieses Grünbuch stützte sich allerdings auf mehrere frühere Entscheidungen und Arbeitsdokumente, welche das Fundament des Grünbuchs bildeten und ihm die für seine Annahme unverzichtbare politische Unterstützung sicherten. Im März 1992 hatte die Kommission eine Gruppe unabhängiger Persönlichkeiten unter Leitung von Peter Sutherland mit der Ausarbeitung eines Berichts über die Funktionsweise des Binnenmarktes beauftragt, um damit die Ergebnisse der Umsetzung des Weißbuchs über den Binnenmarkt zu evaluieren.

In dem am 26.10.1992 veröffentlichten Bericht, in dem es insbesondere um den Zugang zum Recht geht, wird festgestellt, dass es keine sicheren Erkenntnisse über die Wirksamkeit des Schutzes der Verbraucherrechte gibt. Angesichts der Wirkungslosigkeit des Brüsseler Übereinkommens von 1968 über die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und angesichts der schwierigen Vollstreckung von vollstreckbaren Rechtstiteln der Gerichte eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat herrsche große Besorgnis. Daher wird der Gemeinschaft in dem Bericht dringend geraten, diesen Bereich zu überprüfen (Empfehlung Nr. 22). Diese Empfehlung findet ihren Niederschlag in der Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament vom Dezember 1992 über das Funktionieren des Binnenmarktes nach 1992 (Folgemaßnahmen zum Sutherland-Bericht) [SEK (92) 2277 endg.]. In dem von der Kommission im Juni 1993 vorgelegten Arbeitsdokument *„Strategisches Programm für den Binnenmarkt“* wird ebenfalls anerkannt, dass im Hinblick auf den Zugang zum Recht gemeinsame und funktionsfähige Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, zu denen eine Reihe von Maßnahmen hinsichtlich der Verbreitung, Transparenz und Anwendung des Gemeinschaftsrechts gehören müssen [KOM(93) 256 endg.]. Des weiteren wird in der Mitteilung der Kommission an den Rat vom 22.12.1993 darauf hingewiesen, dass mit der Vollendung des Binnenmarktes die Zahl der Fälle steigen könnte, in denen in einem Mitgliedstaat Ansässige ihre Rechte in einem anderen Mitgliedstaat geltend machen [KOM(93) 632 endg.].

Die Kommission vertrat die Ansicht, dass es nicht Aufgabe der Gemeinschaft sei, eine Harmonisierung herbeizuführen, bei der die besonderen Merkmale der verschiedenen einzelstaatlichen Rechtsordnungen abgeschafft würden. Die Kommission verpflichtete sich jedoch, Anstrengungen auf dem Gebiet der Information und Fortbildung im Gemeinschaftsrecht, der Transparenz, Wirksamkeit und strikten Anwendung dieses Rechts sowie bei der justiziellen Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu unternehmen, wobei Letzteres durch das Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und insbesondere durch die damit eingeführte dritte Säule erleichtert wurde. Diese Bemühungen mündeten u. a. in der Veröffentlichung des Grünbuchs und der darauf folgenden umfassenden Konsultation. Der Rat war in seiner Sitzung am 27. September 1993 (686. Sitzung „Binnenmarkt“) bereits zu dem Schluss gekommen, dass eingehende Überlegungen über den Zugang zum Recht angestellt werden sollten und dazu insbesondere das von der Kommission für Ende 1993 angekündigte Grünbuch als Grundlage heranzuziehen sei. Dieses Grünbuch sollte sich mit der Frage der verfahrensrechtlichen Mittel und gegebenenfalls mit einer größeren Transparenz der Sanktionen beschäftigen. In diese Zeit fällt auch die Veröffentlichung einer wichtigen, von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie der Autoren ERIC BALATE, CL. NERRY, J. BIGOT, R. TECHEL, M. A. MUNGE, L. DORR und P. PAWLAS unter Mitarbeit von A. M. PETTOVICH, die genau diesem Thema galt: *„A right to group actions for consumer associations throughout the Community“* (Contract B5-1000/91/012369). Bei der Beschäftigung mit diesem Thema kommt man an dieser Studie nicht vorbei.

⁽¹³⁾ PE 207.674 vom 9.3.1994; Berichterstatter: Herr Medina Ortega.

⁽¹⁴⁾ CES 742/94 Berichterstatter: Herr Atade Ferreira (ABl. C 295 vom 22.10.1994). Dem WSA war das Thema jedoch schon früher ein Anliegen. In anderen Dokumenten, insbesondere in zwei Initiativstllungen zur Vollendung des Binnenmarktes und zum Verbraucherschutz, die von Herrn Atade Ferreira erarbeitet und am 26.9.1992 (CES 1115/91, ABl. C 339 vom 31.12.1991) bzw. am 24.11.1992 (CES 878/92, ABl. C 19 vom 25.1.1993) verabschiedet wurden, hatte der Ausschuss die Kommission bereits darauf hingewiesen, dass mögliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Beilegung von grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten ermittelt und die Vertretungsbefugnis der Verbraucherorganisationen sowohl in nationalen als auch grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten anerkannt werden müssen (CES 1115/91, Ziffer 5.42; CES 878/92, Ziffer 4.12 und Abschnitt 4 der diesem Dokument beiliegenden interessanten Studie der Autoren Eric Balate, Pierre Dejemeppe und Monique Goyens, veröffentlicht vom WSA (CES-93-003) S. 103 ff.).

⁽¹⁵⁾ Der EWSA hat dieses Thema später in mehreren weiteren Stellungnahmen aufgegriffen, von denen wegen ihrer Bedeutung vor allem folgende genannt werden sollen: die auf der Plenartagung am 22.11.1995 verabschiedete Initiativstllungnahme *„Binnenmarkt und Verbraucherschutz“* (Berichterstatter: Herr CEBALLO HERRERO), in der festgestellt wurde, dass es bis zu diesem Zeitpunkt keinerlei Folgemaßnahmen zu den Vorschlags- und Anregungen gab, die der WSA in seiner vorhergehenden Stellungnahme zum Grünbuch gemacht hatte (CES 1309/95); die Stellungnahme zu dem *„Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Der Binnenmarkt 1994“* [KOM (95) 238 endg.] (Berichterstatter: Herr VEVER), 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 (CES 1310/95 — ABl. C 39 vom 12.2.1996); die Stellungnahme zu der *„Mitteilung der Kommission: Verbraucherpolitische Prioritäten (1996-1998)“* (Berichterstatter: Herr Koopman), in der der Ausschuss zwar den Vorschlag für eine Richtlinie über Unterlassungsklagen und den von der Kommission vorgelegten Aktionsplan für den Zugang der Verbraucher zum Recht begrüßte und seiner Erwartung nach weiteren Entwicklungen auf diesem Gebiet Ausdruck gab, jedoch auch 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 (CES 889/96, ABl. C 295 vom 7.10.1996). Diese Probleme sind auch Gegenstand der Stellungnahme des WSA zu der *„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmanahmen“* [KOM(96) 520 endg. vom 23. April 1997]; Berichterstatter: Herr Pasotti; (CES 467/97 — ABl. C 206 vom 7.7.1997).

3.14 Die damalige Kommissarin Emma Bonino hatte schon bei der Vorstellung ihrer künftigen Prioritäten die Einführung eines Gemeinschaftsverfahrens für die rasche Beilegung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten, die Harmonisierung der Bedingungen für Unterlassungsklagen gegen rechtswidrige Handelspraktiken und die gegenseitige Anerkennung eines Klagerechts für Verbraucherverbände als Schwerpunkte genannt ⁽¹⁶⁾.

3.15 In der Folge wurde am 25.1.1996 der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend Unterlassungsklagen auf dem Gebiet des Schutzes der Verbraucherinteressen ⁽¹⁷⁾ vorgelegt.

Diese Richtlinie ist eine Folgemaßnahme der Kommission zum Sutherland-Bericht und zu der im Grünbuch enthaltenen Anregung, die breite Unterstützung fand ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾.

3.16 Die fragliche Richtlinie hat das Gemeinschaftsrecht unbestreitbar revolutioniert, handelt es sich doch um den ersten Rechtssetzungsakt überhaupt, den die Gemeinschaft auf einem Gebiet des Zivilprozessrechts erließ ⁽²⁰⁾.

Nichtsdestotrotz fand der Vorschlag, den Geltungsbereich auf den Schadenersatz auszudehnen, keine Berücksichtigung.

3.17 Parallel dazu hat die Kommission am 14. Februar 1996 ihren „Aktionsplan für den Zugang der Verbraucher zum Recht und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt“ vorgelegt, in dem sie zunächst das Problem der Verbraucherrechtsstreitigkeiten umriss und darlegte, dann die in den einzelnen Mitgliedstaaten dafür gefundenen Lösungen untersuchte und anschließend eine Reihe von Initiativen nannte, die sie zu ergreifen beabsichtigte. Unter anderem verpflichtete sich die Kommission dazu, die Möglichkeit zu erwägen, dass mehrere durch das gleiche Unternehmen geschädigte Verbraucher Verbraucherorganisationen mit der Zusammenfassung ihrer Klagen beauftragen können, um gleichartige Einzelfälle zu sammeln und dann gemeinsam und gleichzeitig vor das gleiche Gericht zu bringen ⁽²¹⁾.

3.18 In diesem Zusammenhang anerkannte das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 14.11.1996, „in der Erwägung, dass der Zugang zum Recht nicht nur ein grundlegendes Menschenrecht ist, sondern auch eine Vorbedingung für die Rechtssicherheit, auf nationaler und auch auf Gemeinschaftsebene“, die Bedeutung

⁽¹⁶⁾ Die neue Kommissarin für Verbraucherfragen hatte bereits bei ihrem ersten öffentlichen Auftritt im Zuge einer Anhörung im Europäischen Parlament am 10.1.1995 die Verbraucherpolitik als ein Kernelement beim Aufbau eines Europas der Bürger anerkannt und sich ausdrücklich verpflichtet, den im Rahmen des Grünbuchs über den Zugang zum Recht bereits geführten Konsultationen konkrete Maßnahmen folgen zu lassen.

Auf die konkrete Frage, wie sich der Zugang zum Recht gestalten sollte, räumte die Kommissarin ein, dass der Zugang der Verbraucher zur Justiz bei weitem nicht zufriedenstellend sei und dass die Dauer der Gerichtsverfahren in einigen Mitgliedstaaten die Wirksamkeit des Verbraucherrechts ernsthaft gefährde.

⁽¹⁷⁾ KOM(95) 712 endg.

⁽¹⁸⁾ Unter Berufung auf Artikel 100 a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgrundlage und unter Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beabsichtigte die Kommission eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Verfahrensvorschriften für bestimmte Rechtsmittel mit folgenden Zielen:

- die Einstellung oder das Verbot jeder Handlung, die einen Verstoß gegen die Verbraucherinteressen darstellt, welche durch die im Anhang genannten Richtlinien geschützt werden;
- die Anordnung der Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Auswirkungen des Verstoßes zu beseitigen, einschließlich der Veröffentlichung der Entscheidung;
- die Verurteilung der unterlegenen Partei zur Zahlung einer Geldstrafe im Falle der Nichtbeachtung der Entscheidung nach Ablauf einer darin festgesetzten Frist.

In diesem Richtlinienentwurf war auch vorgesehen, dass jede Organisation, die Verbraucherinteressen in einem bestimmten Mitgliedstaat vertritt, im Falle einer Beeinträchtigung der von ihr wahrgenommenen Interessen durch einen Verstoß, der seinen Ursprung in einem anderen Mitgliedstaat hat, das zuständige Gericht bzw. die zuständige Behörde in diesem Mitgliedstaat anrufen kann, um die von ihr vertretenen Rechte geltend zu machen.

⁽¹⁹⁾ Die endgültige Fassung dieser Richtlinie wurde auf der Tagung des Rates „Verbraucherpolitik“ am 23. April 1998 in Luxemburg mit qualifizierter Mehrheit bei einer Gegenstimme (Deutschland) angenommen und am 11. Juni 1998 veröffentlicht. In der Richtlinie wird ein Großteil der vorgebrachten Anregungen und Kritiken aufgegriffen.

⁽²⁰⁾ Richtlinie 98/27/EG vom 19. Mai 1998, ABl. Nr. L 166 vom 11.6.1998. Es sei daran erinnert, dass sich das Europäische Parlament sehr kritisch zum Geltungsbereich und zur Beschränkung des Vorschlags geäußert hat und mehrere Vorschläge für Änderungen an der ursprünglichen Fassung unterbreitete:

- die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf alle künftigen Richtlinien auf dem Gebiet des Schutzes von Verbraucherinteressen;
- als qualifizierte Einrichtungen im Sinne der Richtlinie sollten nicht nur nationale, sondern auch auf europäischer Ebene tätige Verbraucherorganisationen und –Dachverbände anerkannt werden.

Der EWSA seinerseits äußerte sich in seiner Stellungnahme (Berichterstatte: Herr RAMAEKERS) dahingehend, dass als Rechtsgrundlage des Richtlinienentwurfs nicht Artikel 100 a, sondern Artikel 129 a des Vertrages herangezogen werden sollte und dass der Geltungsbereich zu klein sei. Der Ausschuss sprach sich zudem dagegen aus, dass zuvor eine qualifizierte Einrichtung des territorial zuständigen Mitgliedstaats befasst worden sein muss, da diese Voraussetzung den Fortgang der Klage beträchtlich und unnötig verzögern könnte (CES 1095/96 — ABl. C 30 vom 30.1.1997).

⁽²¹⁾ KOM(96) 13 endg.

außergerichtlicher Verfahren zur Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten. Das Parlament verwies jedoch gleichzeitig darauf, „dass der Verbraucher die Möglichkeit haben muss, nach vergeblicher Ausschöpfung aller außergerichtlichen Schiedsverfahren den üblichen Rechtsweg zu beschreiten, wobei die Grundsätze der Effizienz und der Rechtssicherheit zu beachten sind“. Es forderte daher die Kommission auf, „weitere Vorschläge auszuarbeiten, um den Zugang zu nationalen Gerichtsverfahren für europäische Bürger zu verbessern, die ihren Wohnsitz nicht in dem jeweiligen Land haben“, und bestärkte die Mitgliedstaaten, „ein Eingreifen der Verbraucherverbände [...] in Stellvertretung der eigentlich klageberechtigten [zu] unterstützen“ und „außerdem diesen die aktive Klagebefugnis für eine Verbandsklage gegenüber bestimmten gesetzwidrigen Verhaltensweisen einzuräumen“ ⁽²²⁾.

3.19 Danach wurde dieses Thema in der Europäischen Kommission offenbar auf Eis gelegt ⁽²³⁾.

Im EWSA dagegen wurde es mehrfach aufgegriffen, um die Notwendigkeit eines EU-weiten Instruments im Rahmen des Zivilprozesses zu verdeutlichen, mit dem Rechte der Allgemeinheit sowie kollektive oder gleich geartete individuelle Rechte gerichtlich geltend gemacht werden können ⁽²⁴⁾.

3.20 Die Kommission hat sich der Frage erst unlängst in ihrem „Grünbuch — Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts“ ⁽²⁵⁾ wieder zugewandt, und zwar in einer bemerkenswerten Art und Weise:

„Es ist aus praktischen Gründen sehr unwahrscheinlich, wenn nicht unmöglich, dass Verbraucher und Abnehmer mit geringen Schadenersatzforderungen eine Schadenersatzklage wegen Verletzung des Wettbewerbsrechts einreichen. Daher sollte geprüft werden, wie diese Interessen durch kollektive Anspruchsdurchsetzung besser geschützt werden können. Neben dem spezifischen Schutz der Verbraucherinteressen können diese Verfahren dazu dienen, eine große Zahl von geringfügigen Forderungen in einer Klage zusammenzufassen, was Zeit und Geld spart“.

3.21 Der EWSA hat in seiner Stellungnahme vom 26.10.2006 seine Unterstützung für diese Initiative der Kommission zum Ausdruck gebracht und die Notwendigkeit von Sammelklagen auf Schadenersatz bekräftigt, weil dadurch „eine Reihe wichtiger Ziele in vollem Umfang erreicht [werden]: i) wirksamer Schadenersatz, da die Forderung des Schadenersatzes 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.“ ⁽²⁶⁾.

3.22 Unterdessen hat die Kommission beim Institut für Verbraucherrecht der katholischen Universität Löwen eine umfassende Studie über alternative Formen der Streitbeilegung in Auftrag gegeben, die unlängst veröffentlicht wurde. Ein beträchtlicher Teil dieser Studie, die insgesamt 400 Seiten umfasst, dient der Beschreibung der nationalen Regelungen für die kollektive gerichtliche Durchsetzung von Verbraucherinteressen in 28 verschiedenen Staaten. Es handelt sich dabei um 25 Mitgliedstaaten, die USA, Kanada und Australien ⁽²⁷⁾.

⁽²²⁾ Dok. A — 0355/96 (PE 253.833).

⁽²³⁾ Das bedeutet nicht, dass es in bestimmten Richtlinien des *acquis* nicht punktuelle Verweise auf kollektive Rechtsbehelfe als angemessenes und wirksames Mittel für die Durchsetzung der entsprechenden Vorschriften gab, so in der Richtlinie 97/7/EG vom 20.5.1997 (Fernabsatz), Artikel 11, oder in der Richtlinie 2002/65/EG vom 23.9.2002 (Fernabsatz von Finanzdienstleistungen), Artikel 13.

⁽²⁴⁾ Erinnert sei an folgende Stellungnahmen:

— Initiativstellungnahme CESE 141/2005 — ABL C 221 vom 8.9.2005, zur Verbraucherpolitik nach der EU-Erweiterung (Ziffer 11.6)

— Stellungnahme CESE 230/2006 — ABL C 88 vom 11.4.2006, zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz (2007-2013), (Ziffer 3.2.2.2.1.)

— Stellungnahme CESE 594/2006 — ABL C 185 vom 8.8.2006, zu einem Rechtsrahmen für die Verbraucherpolitik.

⁽²⁵⁾ KOM(2005) 672 endg. vom 19.12.2005.

⁽²⁶⁾ Stellungnahme CESE 1349/2006 — ABL C 324 vom 30.12.2006 (Berichterstatlerin: Frau SÁNCHEZ MIGUEL). Dieses Thema war im Übrigen schon Gegenstand der Initiativstellungnahme „Wettbewerbsvorschriften und Verbraucherschutz“ (Stellungnahme CESE 949/2006 — ABL C 309 vom 16.12.2006).

⁽²⁷⁾ Diese Studie wurde bereits in Fußnote 4 angeführt. Die vergleichende Untersuchung ist zwar ziemlich vollständig, erfasst allerdings nicht die Lage in Bulgarien und Rumänien und auch nicht die aufgrund der jüngsten Entwicklungen entstandene neue Situation in Finnland. Auch die relativ weit entwickelten Regelungen in Brasilien, Israel und Neuseeland und die derzeit in Frankreich und in Italien diskutierten Vorschläge bleiben unberücksichtigt. In Bezug auf die australische Regelung wird auf „Consumer Protection Law“ des Autorenkollektivs J. GOLDRING, L.W. MAHER, Jill McKEOUGH und G. PEARSON (The Federation of Press, Sydney, 1998) verwiesen. Zum neuseeländischen System: „Consumer Law in New Zealand“, Kate TOKELEY, Butterworth, Wellington, 2000. Einen Überblick über die Entwicklungen in Asien und konkret in Indien, den Philippinen, Hongkong, Bangladesch, Thailand und Indonesien erhält man in „Developing Consumer Law in Asia“, Dokumente des Seminars IACL/IOCU, Kuala Lumpur, Juristische Fakultät, Universität von Malaysia, 1994. Mittlerweile hat die Kommission offenbar eine neue Studie zum Thema „Bewertung der Effektivität und Effizienz der Verfahren für kollektive Rechtsbehelfe in der Europäischen Union“ ausgeschrieben (Ausschreibung 2007/S 55-067230 vom 20.3.2007).

3.23 Die neue für Verbraucherschutz zuständige EU-Kommissarin Magdalena KUNEVA hat in mehreren Erklärungen angekündigt, dass dies ein vorrangiges Thema ihrer Amtszeit sein werde. In der jüngsten Mitteilung „*Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013)*“⁽²⁸⁾ ist es jedenfalls schon enthalten. Dieses Thema wurde von den Kommissionsmitgliedern Neelie KROES und Magdalena KUNEVA auf einer Konferenz, die unlängst auf Initiative des portugiesischen Ratsvorsitzes in Lissabon stattfand⁽²⁹⁾, erneut als Schwerpunkt bekräftigt.

3.24 Überdies hat auch der Ministerrat der OECD kürzlich eine Empfehlung über die Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten mit Schadenersatz verabschiedet [C(2007)74 vom 12. Juli 2007]. Darin erkennt er an, dass die meisten Verfahren, die in den Mitgliedstaaten für die Beilegung dieser Streitigkeiten und den entsprechenden Schadenersatz eingeführt wurden, der Regelung dieser Rechtssachen auf nationaler Ebene dienen und sich nicht immer für die Entschädigung von Verbrauchern aus einem anderen Mitgliedstaat eignen.

4. Gründe für eine Sammelklage auf Gemeinschaftsebene

4.1 Für eine rechtliche Berücksichtigung der Verbraucherinteressen in den Mitgliedstaaten und auf der Ebene der Europäischen Union ist nicht nur die Zuerkennung materieller Rechte, sondern sind auch geeignete Verfahren zur Geltendmachung dieser Rechte erforderlich.

Das Volumen des grenzüberschreitenden Handels hat sich vervielfacht, was auch eine Zunahme von Verbraucherrechtsstreitigkeiten auf europäischer Ebene zur Folge hatte.

In zahlreichen Fällen hat sich herausgestellt, dass eine individuelle Beilegung der Rechtsstreitigkeiten nicht ausreicht. Die Kosten und die Langwierigkeit des Verfahrens tragen entscheidend dazu bei, dass die Verbraucherrechte wirkungslos bleiben. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich um eine Vielzahl (mehrere Tausend bis zu Millionen) von Verbrauchern handelt, die durch die gleichen Praktiken geschädigt werden, und wenn es um relativ geringe individuelle Schadenssummen geht. Die schrittweise Entwicklung der *Europäischen Gesellschaft* wirft ebenfalls Probleme hinsichtlich der Feststellung des geltenden Rechts auf, weshalb es wünschenswert ist, dass die europäischen Bürger ihre Rechten in einer einheitlichen Form durchsetzen können. Derzeit entsteht aus missbräuchlichen Praktiken, die in mehreren Mitgliedstaaten unter gleichen Umständen stattfinden und die gleichen Schäden verursachen, nur in sehr wenigen Mitgliedstaaten, in denen es eine Form der Sammelklage gibt, ein Anspruch auf Schadenersatz.

4.2 In den Verfassungen aller Mitgliedstaaten und in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist das Recht auf ein faires Verfahren verankert. Dazu gehört insbesondere das Recht auf angemessenen und wirksamen Zugang zu den Gerichten.

4.3 Die derzeitigen Justizsysteme ermöglichen es den Bürgern nicht immer, gegen sie schädigende Praktiken konkret und wirksam vorzugehen und ein Gericht damit zu befassen.

Einige Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahrzehnten mit zweierlei Lösungen auf dieses Problem reagiert.

Sie haben zunächst das Recht eingeräumt, den Schutz kollektiver Verbraucherinteressen entweder durch Beschwerden bei den Behörden oder durch Klagen vor Gericht geltend zu machen. Eine weitere angemessene Lösung bestand in der Einführung der Möglichkeit, Einzelklagen zu Sammelklagen zu bündeln. Diese Klagen gründen sich im Wesentlichen auf die Verfahrensökonomie, da sie sämtliche Ansprüche in einem einzigen Verfahren bündeln und zusammenfassen.

⁽²⁸⁾ KOM(2007) 99 endg. vom 13.3.2007, Ziffer 5.3. Der EWSA hat unlängst seine Stellungnahme zu diesem Dokument der Kommission vorgelegt (Berichterstatte: Frau DARMANIN).

⁽²⁹⁾ Konferenz zum Thema Sammelklagen: Auf dem Weg zu einer europäischen Sammelklage für Verbraucher? (9./10. November 2007), auf der EU-Kommissarin KROES folgendes erklärte: *Die Verbraucher haben nicht nur Rechte, sondern müssen diese auch wirksam und gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen können. Es ist zudem unmöglich, die Angelegenheiten vor Gericht zu bringen, wenn Klagen nur von jedem Verbraucher einzeln eingereicht werden können. Daher brauchen wir unbedingt ein Verfahren für Sammelklagen, damit die Verbraucher vollumfänglich vom Binnenmarkt profitieren können. Kommissionsmitglied Frau KUNEVA betonte: Die Verbraucher können die Vorteile des Binnenmarktes nicht voll nutzen, wenn nicht wirksame Verfahren für die Behandlung ihrer Forderungen eingeführt und ihnen die Mittel an die Hand gegeben werden, mit denen sie eine angemessene Entschädigung erwirken können. Sammelklagen wären eine wirksame Stärkung der bereits bestehenden Rahmenbedingungen für den Zugang von Verbrauchern zum Recht wie es alternative Verfahren zur Streitbeilegung und die Einführung eines Verfahrens für grenzüberschreitende Streitigkeiten mit geringem Streitwert sind.*

4.4 Durch die Einführung einer europäischen Sammelklage hätten alle Verbraucher unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihren finanziellen Möglichkeiten und der Höhe des ihnen individuell entstandenen Schadens Zugang zum Recht. Sie böte zudem auch für die Unternehmen den Vorteil der damit verbundenen Verfahrensökonomie. Die Kosten für ein solches Verfahren lägen unter den Kosten, die ein Unternehmen im Falle einer Vielzahl von Einzelklagen tragen müsste. Das Verfahren trüge überdies zur Rechtssicherheit bei, da die Beilegung unzähliger ähnlicher Rechtssachen durch ein und dieselbe Entscheidung erfolgen würde ⁽³⁰⁾. Eine solche Sammelklage würde schließlich auch verhindern, dass es bei der Entscheidung über ähnliche Rechtsstreitigkeiten zu Widersprüchen in der Rechtsprechung der europäischen Staaten kommt.

Eine solche allen europäischen Staaten gemeinsame Regelung würde zu einem besseren Verbraucherschutz beitragen, zugleich aber auch das Vertrauen der beteiligten Unternehmen und damit den Handel in der Europäischen Union stärken.

4.5 Eine derart gestaltete Klage hätte auch positive Auswirkungen auf das internationale Privatrecht, wo es Probleme bei der Auslegung und Anwendung der Vorschriften zur Beilegung von Streitigkeiten über vertragliche und nichtvertragliche Schuldverhältnisse (Rom I und Rom II) gibt. Sie würde auch eine genaue Festlegung der Vorschriften für die gerichtliche Zuständigkeit, die Anerkennung und die Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen ermöglichen (Verordnung 44/2001) ⁽³¹⁾.

4.6 Durch die Einleitung von einer größeren Zahl von Gerichtsverfahren, durch die die Verbraucher eine gerechte Entschädigung erwirken können und ein wirksamer Schutz der *schwächeren Partei* — ein Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts — gewährleistet werden kann, wird der Verbraucherschutz gestärkt. Das gilt insbesondere in Bezug auf die unlängst erlassene Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken. Solche Praktiken werden häufig in mehreren Mitgliedstaaten zugleich eingesetzt, wo sie zahlreiche Verbraucher schädigen, ohne dass diese gemeinsam Schadenersatz fordern können. Die Sammelklage ist ein unverzichtbares Verfahrensinstrument für die wirksame Umsetzung dieser Richtlinie.

Sämtliche bisher auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes bestehenden Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt wurden, würden durch die Einführung des Rechts auf Sammelklage in den betreffenden Geltungsbereichen in ihrer Wirksamkeit verbessert.

Es wäre wünschenswert, wenn diese Bestimmungen auch zu Gunsten der kleinen und mittleren Unternehmen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden, Anwendung fänden.

4.7 Von der Einführung eines kollektiven Gerichtsverfahrens durch die Gemeinschaft, das als letztes Mittel für die Beilegung von Streitigkeiten dienen soll, bleiben die bestehenden Verfahren für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten natürlich unberührt. Der EWSA hat seine unbedingte Unterstützung für diese Verfahren zum Ausdruck gebracht, deren Potenzial noch weiter ausgeschöpft und entwickelt werden muss.

5. Terminologie

5.1 Im Hinblick auf eine bessere Abgrenzung des Gegenstands des Vorschlags muss man sich darauf einigen, welche Art von Klage angestrebt wird.

Der Überblick über die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Regelungen zeigt, dass die verschiedenen Klagearten in ihrer Benennung und in ihrem Inhalt stark voneinander abweichen. So ist zwischen Verbandsklagen, Klagen im kollektiven Interesse und Sammelklagen zu unterscheiden.

⁽³⁰⁾ Patrick von BRAUNMUHL auf der Veranstaltung „Luven Brainstorming Event on Collective Redress“, die am 29. Juni 2007 von der Kommission organisiert wurde: Kollektive Klagen dürften die Zahl der wegen eines konkreten Problems angestregten Rechtsstreitigkeiten senken. Insbesondere bei einem 'opt out'-System könnte ein Unternehmen eine große Zahl von Verbraucherklagen in einem Verfahren erledigen. Es könnte mit einer kleinen Gruppe von Vertretern der betroffenen Verbraucher verhandeln und seinen Ressourcen auf eine einzige Rechtssache konzentrieren statt sie auf mehrere aufteilen zu müssen. Selbst wenn keine gütliche Einigung möglich ist und das Gericht zu befinden hat, ist die Rechtssicherheit immer noch größer, weil das Urteil für alle Rechtssachen im Zusammenhang mit dem gleichen Problem oder Verstoß gilt.

⁽³¹⁾ Dieser Aspekt wurde im Rahmen des Seminars „Rom I & Rom II“ behandelt, das vom portugiesischen Ratsvorsitz in Zusammenarbeit mit den deutschen und slowenischen Ratsvorsitzenden und der Europäischen Rechtsakademie (ERA) am 12./13. November 2007 in Lissabon veranstaltet wurde.

5.2 Die Möglichkeit der Verbandsklage steht nur Verbraucherverbänden und bestimmten Verwaltungseinrichtungen (Bürgerbeauftragte, Ombudsmann usw.) offen und dient dazu, die Verbraucherrechte schädigende Verhaltensweisen zu unterbinden beziehungsweise — in bestimmten Ländern — missbräuchliche oder rechtswidrige Klauseln in Verbraucherverträgen für nichtig zu erklären.

5.3 Die Klagen im kollektiven Interesse bieten den Verbraucherverbänden die Möglichkeit, bei Verletzung des kollektiven oder allgemeinen Interesses der Verbraucher durch Verstoß gegen eine materiellrechtliche Rechtsvorschrift oder gegen eine allgemeine Verhaltensnorm vor Gericht zu ziehen. Das kollektive Interesse ist dabei nicht die Summe der individuellen Interessen der Einzelverbraucher, sondern kommt dem Interesse der Allgemeinheit nahe.

5.4 Die Sammelklage ist ein gerichtlicher Schritt, welcher es einer großen Zahl von Betroffenen ermöglicht, ihre Rechte geltend zu machen und eine Wiedergutmachung zu erwirken. Verfahrenstechnisch gesehen ist sie somit die kollektive Durchsetzung individueller Rechte.

5.5 Die Sammelklage ist nicht nur den Bereichen des Verbraucherschutzes und des Wettbewerbsrechts vorbehalten.

In dieser Stellungnahme wird der Begriff jedoch auf diese Bereiche — die einzigen materiellen Bereiche, die das Gemeinschaftsrecht kennt -, beschränkt.

5.6 Es wird daher vorgeschlagen, in dieser Stellungnahme den Begriff *Sammelklage* zu verwenden ⁽³²⁾.

6. Rechtsgrundlage

6.1 Die Rechtsgrundlage für die Verbraucherschutzpolitik findet sich in Titel XIV des Vertrags unter der Überschrift „Verbraucherschutz“.

Artikel 153 ist zweifellos ein wichtiges Element bei allen Überlegungen.

6.2 Zwar hat sich das Verbraucherrecht im Wesentlichen auf der Grundlage von Artikel 95 des Vertrags entwickelt, auf den immer wieder verwiesen wird, doch ist die Verbraucherschutzpolitik, so wie sie hier verstanden wird, offensichtlich eine Maßnahme, die der Förderung der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher dient.

6.3 Sammelklagen tragen unbestreitbar zu einem hohen Schutzniveau bei und ermöglichen es den Verbraucherverbänden, sich zum Schutz der Interessen der Verbraucher zu organisieren, das heißt bei Verletzung von Rechten, die den Verbrauchern im gesamten Gemeinschaftsrecht und damit auch im Wettbewerbsrechts zuerkannt werden, eine gerechte Entschädigung für sie erwirken.

6.4 Eine gemeinschaftliche Sammelklage würde auch zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarktes im Interesse der Verbraucher beitragen, das gerade bei der *Überprüfung des Binnenmarktes* angestrebt wird. Das Vertrauen der Verbraucher wird gestärkt und damit der grenzüberschreitende Handel gefördert ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Eine vergleichende Untersuchung der verschiedenen Begriffe, die in mehreren Mitgliedstaaten verwendet werden, und ihrer Bedeutung in der jeweiligen Sprache findet sich in einem Artikel von Louis DEGOS und Geoffrey V. MORSON „Class System“, in Los Angeles Lawyer Magazine, November 2006, S. 32 ff. In Irland wird zum Beispiel der Begriff „Multi-party litigation“ (MPL) verwendet. In England ist von „group litigation order“ (GLO) oder schlicht von einer „group action“ die Rede; in Deutschland verwendet man „Gruppenklage“, in Schweden „Grupptalan“ oder „Collective lawsuit“, in Portugal „Popular lawsuit“ und in Ungarn „Combined lawsuit“.

⁽³³⁾ Vgl. Mitteilung der Kommission „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“, KOM(2007) 724 endg., 20.11.2007.

6.5 Da es sich um ein rein gerichtliches Instrument handelt, wäre auch denkbar, die Artikel 65 und 67 als mögliche Rechtsgrundlage heranzuziehen. Unter Berufung auf diese Rechtsgrundlage hat die Kommission nämlich seit 1996 eine ganze Reihe von gemeinschaftlichen Rechtsakten auf dem Gebiet des Zivilprozessrechts vorgeschlagen, die der Rat und das Parlament dann angenommen beziehungsweise verabschiedet haben ⁽³⁴⁾.

Diese Lösung wäre denkbar, da Sammelklagen sowohl für grenzüberschreitende Streitigkeiten als auch für nationale Rechtsstreitigkeiten und nicht nur im Verbraucherrecht Anwendung finden könnten.

6.6 Auf jeden Fall müssen bei der Sammelklage die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Das bedeutet, es darf auf keinen Fall über das im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Vertrags notwendige Maß hinausgegangen werden. Voraussetzung muss demnach sein, dass die Ziele von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und auf Gemeinschaftsebene besser zu erreichen sind.

6.7 Zudem sind dabei die Grundsätze und Mechanismen der Empfehlung C(2007)74 des OECD-Ministerates vom 12. Juli 2007 zu beachten, die trotz der unterschiedlichen nationalen Rechtskulturen als gemeinsame Prinzipien der Mitgliedstaaten dargestellt werden.

⁽³⁴⁾ Dabei sollen vor allem folgende Rechtsakte genannt werden:

- Grünbuch „Zugang der Verbraucher zum Recht und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt“ (KOM(93) 576 endg.)
- „Empfehlung der Kommission vom 12. Mai 1995 über die Zahlungsfristen im Handelsverkehr“ und die diesbezügliche Mitteilung der Kommission (Abl. L 127 vom 10.6.1995 bzw. Abl. C 144 vom 10.6.1995)
- Mitteilung der Kommission „Aktionsplan für den Zugang der Verbraucher zum Recht und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt“ vom 14.2.1996 (KOM(96) 13 endg.)
- Mitteilung der Kommission „Wege zu einer effizienteren Erwirkung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union“ (KOM(97) 609 endg., in Abl. C 33 vom 31.1.1998)
- Richtlinie 98/27/EG vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, in Abl. L 166 vom 11.6.1998
- „Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über Insolvenzverfahren“, in Abl. L 160 vom 30.6.2000; Berichterstatter für die diesbezügliche WSA-Stellungnahme war Herr Ravoet (CEABL. S 79/2000 vom 26.1.2000, in Abl. C 75 vom 15.3.2000)
- „Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung für die gemeinsamen Kinder der Ehegatten“, ebenda; Berichterstatter für die diesbezügliche WSA-Stellungnahme war Herr Braghin (CES 940/199920.10.1999, in Abl. C 368 vom 20.12.1999)
- „Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten“, ebenda; Berichterstatter für die diesbezügliche WSA-Stellungnahme war Herr Hernández Bataller (CES 947/199921.10.1999, in Abl. C 368 vom 20.12.1999)
- Richtlinie 2000/35/EG vom 29. Juni 2000 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr, in Abl. L 200 vom 8.8.2000
- „Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“, in Abl. C 12 vom 15.1.2001
- „Entscheidung des Rates vom 28. Mai 2001 über die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen“, in Abl. L 174 vom 27.6.2001; Berichterstatter für die diesbezügliche WSA-Stellungnahme war Herr Rétureau (CES 227/2001 28.2.2001, in Abl. C 139 vom 11.5.2001)
- „Verordnung (EG) Nr. 1206/2001 des Rates vom 28. Mai 2001 über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- oder Handelssachen“, in Abl. L 174 vom 27.6.2001; Berichterstatter für die diesbezügliche WSA-Stellungnahme war Herr Hernández Bataller (CES 228/2001 28.2.2001, in Abl. C 139 vom 11.5.2001)
- „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“ (Brüssel I), in Abl. L 12 vom 16.1.2001; Berichterstatter für die diesbezügliche WSA-Stellungnahme war Herr Malosse (CES 233/2000 1.3.2000, in Abl. C 117 vom 26.4.2000)
- „Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht“ (KOM(2002) 196 endg. vom 19.4.2002)
- Verordnung (EG) Nr. 805/2004 vom 21. April 2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen, in Abl. L 143 vom 30.4.2004; Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme war Herr Ravoet (CESE 1348/2002 11.12.2002, in Abl. C 85 vom 8.4.2003)
- Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen (KOM(2005) 87 endg. vom 15.3.2005); Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme war Herr Pegado Liz (CESE 243/2006 vom 14.2.2006)
- Grünbuch zur effizienteren Vollstreckung von Urteilen in der Europäischen Union: vorläufige Kontenpfändung (KOM(2006) 618 endg.). Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme war Herr Pegado Liz (CESE 1237/2007 vom 26.9.2007)
- Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 vom 12.12.2006 zur Einführung eines europäischen Mahnverfahrens (Abl. L 399 vom 30.12.2006); Berichterstatter für die EWSA-Stellungnahme zu dem entsprechenden Verordnungsvorschlag (KOM(2004) 173 endg. vom 19.3.2004) war Herr Pegado Liz (CESE 133/2005 vom 22.2.2005, Abl. C 221 vom 8.9.2005).

7. Eckpunkte einer Sammelklage auf Gemeinschaftsebene

7.1 Was die Sammelklage nicht sein darf

7.1.1 Die Sammelklage darf keine Verbandsklage sein:

7.1.1.1 Die Möglichkeit der Verbandsklage steht nur bestimmten hierzu besonders befugten Einrichtungen (Verbraucherverbänden, Bürgerbeauftragten oder Ombudsmann) zur Verfügung. Verbraucher können über eine Verbandsklage im Allgemeinen keinen individuellen Schadenersatz erwirken.

7.1.1.2 Hauptziel der Verbandsklagen ist die Unterbindung von für die Verbraucherrechte schädlichen Verhaltensweisen beziehungsweise — in bestimmten Ländern — die Nichtigerklärung missbräuchlicher oder rechtswidriger Klauseln in Verbraucherverträgen. Bei diesem Verfahren kann das Gericht keinerlei Entschädigung festlegen.

7.1.1.3 In einigen Ländern wurden diese Verfahren angepasst, um Schadenersatz für die Verbraucher zu ermöglichen. Diese Entschädigung geht jedoch nicht an die einzelnen Verbraucher, sondern wird von den Verbänden einbehalten oder für soziale Zwecke an den Staat abgeführt.

7.1.1.4 In der Praxis entspricht dieses Verfahren daher nicht der Sammelklage, bei der sämtliche Verbraucher in einem einzigen Prozess entschädigt werden.

7.1.2 Die Sammelklage darf keine „class action“ amerikanischer Art sein:

7.1.2.1 Die Einführung einer europäischen Sammelklage heißt nicht, die US-amerikanische *Class action* nach Europa zu importieren. Die amerikanische Justiz unterscheidet sich grundsätzlich vom Justizsystem in den Mitgliedstaaten. Die Schwächen der *Class action*, deren Auswüchse bereits erwähnt wurden, können auf das amerikanische Justizsystem zurückgeführt werden und wären in Europa nicht möglich.

7.1.2.2 In den USA werden Gerichtsentscheidungen von Geschworenengerichten und gewählten Richtern getroffen. Diese besondere Zusammensetzung unterscheidet sich von den Gerichten in der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten (Berufsrichter) und führt oft dazu, dass in bestimmten Gerichtsbezirken der USA völlig unseriöse Klagen zugelassen und Urteile gefällt werden, welche die Kläger allzu sehr begünstigen. Das veranlasst die Verbraucher, ihre Klagen eher bei bestimmten Gerichten einzureichen als bei anderen, weniger klägerfreundlichen (das sog. *forum shopping*).

7.1.2.3 Die europäische Sammelklage dagegen wäre ein wirksamer Schutz vor dem *forum shopping*, da in den einzelnen Mitgliedstaaten nur eine einzige Verfahrensart eingeführt würde. Das heißt, ganz gleich welchen Gerichtsstand oder Mitgliedstaat die Kläger wählen, die Abwicklung der Klage und die Rechtsprechung durch das Gericht sind vom Wesen her gleich.

7.1.2.4 Bei der *class action* kann der kompensatorische Schadenersatz durch einen Strafschadenersatz ergänzt werden. Dieser wird von den Geschworenengerichten und gewählten Richtern festgesetzt und beläuft sich häufig auf astronomische Beträge. Dieser exemplarische Strafschadenersatz existiert in den meisten europäischen Staaten nicht.

7.1.2.5 Die amerikanischen Rechtsanwälte werden nach dem allgemeinen Verfahren der *contingency fees* vergütet. Dabei handelt es sich um eine vereinbarte prozentuale Beteiligung, wobei die Anwälte, die selbst als Kläger auftreten können, an den Ergebnissen der Klage beteiligt sind. Dieses Verfahren ist in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union entweder gesetzlich verboten oder durch die Satzungen der Rechtsanwaltskammern untersagt.

7.2 Die grundlegende Entscheidung lautet *opted-in* oder *opted-out*

Ausgehend von der Untersuchung der in den Mitgliedstaaten existierenden Formen von Sammelklagen können diese nach dem Hauptmechanismus zur Einreichung der Klage und zum Eintritt des Verbrauchers in das Verfahren unterschieden werden. Entweder muss der Verbraucher eine Willenserklärung abgeben, um Partei zu werden: man spricht dann von *opted-in*. Oder der Verbraucher wird mit Ingangkommen der Klage automatisch zur Prozesspartei, ohne dass es einer solchen Willenserklärung bedarf: dann spricht man von *opted-out*. Der Verbraucher hat im zuletzt genannten Fall immer noch die Möglichkeit, aus dem Verfahren auszuscheiden. Bei der Gestaltung einer europäischen Sammelklage steht daher zunächst die Entscheidung für den einen oder anderen Mechanismus an.

7.2.1 Opted-in und Test case

7.2.1.1 Bei dem opted-in-Mechanismus ist vorgesehen, dass der Betroffene eine Willenserklärung abgibt, um Prozesspartei zu werden. Die Betroffenen müssen sich also zu erkennen geben und der Klage ausdrücklich beitreten, bevor das Urteil ergeht.

Parallel zu diesem Mechanismus der Willenserklärung hat sich auch ein so genanntes „Test case“-Verfahren entwickelt, das auf einem exemplarischen Feststellungsurteil basiert. Dieses Verfahren steht der Sammelklage mit Willenserklärung (opted-in) nahe, denn auch hier müssen die Betroffenen erklären, dass sie am Verfahren teilnehmen wollen, und dazu individuell klagen. Die Besonderheit dieses Verfahrens besteht nun darin, dass das Gericht nur eine dieser individuellen Klagen auswählt und nur darüber befindet. Das Urteil, das in diesem *Testfall* ergeht, gilt für alle anderen bei diesem Gericht eingereichten individuellen Klagen.

7.2.1.2 Vorteile dieser Mechanismen

7.2.1.2.1 Jedes Mitglied der klagenden Gruppe muss eine Willenserklärung abgeben, um Prozesspartei zu werden, im Allgemeinen durch Eintragung in ein entsprechendes Buch. Somit ergeht eine ausdrückliche Willenserklärung, womit dem Grundsatz der freien Ausübung des Klagerechts entsprochen wird. Der Kläger klagt erst dann im Namen der Betroffenen, wenn diese förmlich ihr Einverständnis erteilt haben.

7.2.1.2.2 Der opted-in-Mechanismus ermöglicht eine Ex-ante-Bestimmung der voraussichtlichen Höhe der Entschädigungen. Dies ist sowohl generell für die Beklagten wichtig, auf die die Entschädigungsforderung zukommt, als auch hinsichtlich ihrer Möglichkeit, Versicherungen abzuschließen, die einen Teil der fraglichen Schäden abdecken sollen. Somit stehen dann angemessene Finanzmittel bereit, um auf berechnete Entschädigungsforderungen zu reagieren.

7.2.1.2.3 Im Fall des „Test case“-Verfahrens wird dem Gericht nur ein einzelner Fall vorgelegt, anhand dessen es sich ein Urteil über das Problem bilden kann. Damit spart das Gericht Zeit und Aufwand, weil es die Verantwortung des Unternehmens nur anhand eines einzigen Falles beurteilt.

7.2.1.3 Nachteile dieser Mechanismen

7.2.1.3.1 Diese Mechanismen sind umständlich und kostenaufwändig. Die Betroffenen müssen eine Erklärung abgeben, um Prozesspartei zu werden, und eine individuelle Klage einreichen. Die Handhabung der individuellen Klagen ist bei einer großen Zahl von Betroffenen sehr aufwändig.

7.2.1.3.2 Das verzögert das Verfahren erheblich, da das Gericht sämtliche individuellen Klagen ordnen und bearbeiten muss. Den meisten Sammelklagen liegt aber ein Massenprozess zugrunde, bei dem die individuellen Schäden relativ homogen sind und nicht einzeln geprüft werden müssen.

7.2.1.3.3 Beim „Test case“-Verfahren legt das Gericht nicht immer die Höhe des fälligen Schadenersatzes fest und überlässt dies manchmal einer Klärung in Einzelverfahren. Das führt zu verwaltungstechnischen Problemen und zu einer längeren Verfahrensdauer.

7.2.1.3.4 Aus der Untersuchung von Sammelklagen mit Willenserklärung (opted-in) oder „Test case“-Verfahren in den entsprechenden Ländern geht im Übrigen hervor, dass ein großer Teil der Verbraucher keine solche Klage bei Gericht einreicht, weil die Information über die Existenz eines solchen Verfahrens nicht bei ihnen ankommt. Der Großteil der Betroffenen lehnt die Einreichung einer Klage auch wegen der damit verbundenen materiellen, finanziellen und psychologischen Schwierigkeiten (Zeitaufwand, finanzieller Aufwand und große Komplexität) ab.

7.2.1.3.5 Vergleicht man die Zahl der tatsächlich Klagenden und der potentiell Betroffenen, lässt sich ein enormer Schwund feststellen. Den Verbrauchern werden daher nicht alle entstandenen Schäden ersetzt. Das Unternehmen kann also den Gewinn, den es gegebenenfalls durch rechtswidrige Praktiken erzielt hat, zum Großteil behalten. Somit wurde die abschreckende Wirkung des Gerichtsverfahrens verfehlt.

7.2.1.3.6 Diese Mechanismen sind auch im Hinblick auf die Wirkung der rechtskräftig entschiedenen Sache problematisch. Ein im Rahmen einer Sammelklage ergangenes Urteil gilt nur für diejenigen, die der Klage beigetreten sind. Verbraucher, die keine solche Erklärung abgegeben haben, haben völlig freie Hand, um Einzelklagen einzureichen, die in Urteilen münden können, welche möglicherweise im Widerspruch zum Urteil über die Sammelklage stehen.

7.2.2 Opted-out

7.2.2.1 Die traditionelle Sammelklage beruht auf einem opted-out-Mechanismus, durch den alle durch eine Verhaltensweise Geschädigten automatisch Partei sind, es sei denn, sie erklären ausdrücklich ihre Nichtteilnahme am Verfahren.

Einige Mitgliedstaaten haben ausgehend von diesem Mechanismus ein „*sui generis*“-Verfahren für Sammelklagen entwickelt.

7.2.2.2 Vorteile dieses Mechanismus

7.2.2.2.1 Eine Untersuchung der einzelstaatlichen Regelungen, die auf dem opted-out-Mechanismus beruhen, zeigt, dass sich dieses Verfahren leichter handhaben lässt und wirksamer ist als die anderen Verfahren, die es in einigen Mitgliedstaaten gibt.

7.2.2.2.2 Dieser Mechanismus garantiert den Betroffenen einen tatsächlichen Zugang zum Recht und dadurch allen durch bestimmte Praktiken geschädigten Verbrauchern eine effektive, gerechte Entschädigung.

7.2.2.2.3 Er schafft keine verwaltungstechnischen Probleme für Kläger oder Gericht, da die Mitglieder der Gruppe sich erst bei Abschluss des Verfahrens zu erkennen geben.

7.2.2.2.4 Dieser Mechanismus hat zudem eine tatsächliche abschreckende Wirkung auf die verurteilte Partei, da diese gezwungen ist, Schadenersatz an alle durch ihre Praktiken Geschädigten zu leisten und gegebenenfalls den daraus erzielten Gewinn zurückzuzahlen.

7.2.2.2.5 Es gilt auch die Vorteile zu berücksichtigen, die dieses Verfahren für das Unternehmen hat. Die Sammelklage ermöglicht es dem Unternehmen, bei seiner Verteidigung Humanressourcen und finanzielle Mittel zu sparen und wirksamer vorzugehen. Das Unternehmen sieht sich nicht gleichzeitig einer Vielzahl von ähnlichen Rechtsstreitigkeiten vor unterschiedlichen Gerichten gegenüber, sondern kann seine Verteidigung vor nur einem Gericht planen.

7.2.2.3 Nachteile dieses Mechanismus

7.2.2.3.1 Dieser Mechanismus könnte in einigen Ländern für nicht verfassungskonform und nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention im Einklang stehend erklärt werden, was vor allem im Hinblick auf das Prinzip des freien Ausübungs des Klagerechts gilt. Die Betroffenen sind hier automatisch Teil der Klägergruppe, ohne der Klage ausdrücklich zugestimmt zu haben. Erklären sie nicht ausdrücklich ihre Nichtteilnahme am Verfahren, könnte das Urteil, das ergeht, für sie verbindlich gelten.

Es ist jedoch möglich, diese individuelle Freiheit beizubehalten, indem entweder den Betroffenen eine persönlich an sie gerichtete Information übermittelt wird, womit alle, die im Anschluss daran keine Nichtteilnahmeerklärung abgeben, stillschweigend ein Klagemandat erteilt haben, oder indem den Mitgliedern der Gruppe das Recht eingeräumt wird, jederzeit und auch nach Urteilsverkündung noch ihre Nichtteilnahme am Verfahren zu erklären. Dies ermöglicht es ihnen, später einzeln zu klagen, falls das Urteil zu ihren Ungunsten ausfällt.

7.2.2.3.2 Die Verteidigungsrechte wie das Prinzip der streitigen Verhandlung und der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gericht wären ebenfalls angetastet: das Unternehmen muss das Recht haben, individuelle Verteidigungsmittel gegen einen Betroffenen aus der Gruppe geltend zu machen. Dieser Grundsatz hängt mit dem Prinzip des „fairen Verfahrens“ gem. Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zusammen. Bei opted-out-Regelungen ist es gut möglich, dass nicht alle Betroffenen namentlich genannt werden und dem Unternehmen bekannt sind. Deshalb könnte es diesem unmöglich sein, individuelle Verteidigungsmittel geltend zu machen.

Andererseits gibt es bei einer Sammelklage notwendigerweise eine Homogenität der Einzelfälle, für die das Gericht der Garant ist. Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiet des Verbraucherrechts und des Wettbewerbsrechts gehen im Wesentlichen auf Verträge zurück, weshalb die Fälle der einzelnen Betroffenen nahezu identisch sind. Die „*causa petendi*“ (Klagegrund) ist ein und dieselbe. Es lässt sich also nur schwer nachvollziehen, wie das Unternehmen gegenüber einem Verbraucher ein besonderes Verteidigungsmittel in Anspruch nehmen könnte.

Das Gericht kann im Prozessverlauf eine Klage jederzeit zurückweisen, wenn es eine große faktische oder rechtliche Heterogenität zwischen den einzelnen Fällen feststellt.

In der Phase der Festsetzung des Schadenersatzes kann das Gericht Untergruppen von Klägern bilden, um die Höhe des Schadenersatzes den Einzelsituationen und möglichen mildernden Umständen anzupassen.

7.2.3 Opted-out und opted-in je nach Art der Rechtsstreitigkeit

7.2.3.1 Das unlängst von Dänemark und Norwegen eingeführte Verfahren sieht opted-in- und opted-out-Mechanismen zugleich vor. Das Gericht kann sich für ein opted-out-Verfahren entscheiden, wenn es um geringe Streitwerte und ähnlich gelagerte Klagen geht und es schwierig ist, ein Verfahren nach dem opted-in-Mechanismus durchzuführen. Auf dem Gebiet des Verbraucherrechts gibt es zahlreiche Streitigkeiten, bei denen Verbraucher aufgrund der großen Zahl der Betroffenen und der geringen Streitwerte keinen wirksamen Zugang zu einem individuellen Rechtsbehelf haben. Bei dem Verfahren mit opted-out-Mechanismus können alle Betroffenen berücksichtigt werden und eine Geldstrafe in Höhe des möglicherweise rechtswidrig erhaltenen Gewinns erwirken. Bei Rechtsstreitigkeiten mit hohen individuellen Schäden entscheidet man sich für das opted-in-Verfahren, bei dem sich jeder Verbraucher erklären muss, um Prozesspartei werden zu können.

7.2.3.2 Vorteile dieses Mechanismus

Bei Massenprozessen erleichtert dieser Doppelmechanismus die Abwicklung des Verfahrens. Das Ziel des Schadenersatzes wird erreicht, wenn für eine wirksame Öffentlichkeit gesorgt wird. Die abschreckende Wirkung wird ebenfalls erreicht.

Vermeintliche Verletzungen von Verfassungsgrundsätzen und der Europäischen Menschenrechtskonvention werden durch die wirksame Entschädigung und Abschreckung aufgewogen.

7.2.3.3 Nachteile dieses Mechanismus

Es gilt zunächst festzustellen, dass sich nur schwer eine Grenze zwischen den beiden Mechanismen (opted-in und opted-out) ziehen lässt. Die beiden Länder haben diese Mechanismen erst unlängst eingeführt, weshalb es noch keine konkreten Fallbeispiele gibt. In den entsprechenden Gesetzen wird lediglich auf „Massenprozesse über geringfügige Forderungen, für die keine individuellen Verfahren erwartet werden können“ verwiesen.

Dieses Problem der fehlenden Abgrenzung könnte zu langwierigen Debatten während des Verfahrens und zur Einlegung von Rechtsmitteln führen, was sich in einer längeren Verfahrensdauer niederschlagen dürfte.

7.3 Rolle des Gerichts

7.3.1 Bei dieser besonderen Art von Verfahren, bei dem zahlreiche Kläger involviert sind, kommt den Befugnissen des Gerichts große Bedeutung zu.

7.3.2 Bei den meisten Verfahren mit opted-out-Mechanismus dient der erste Verfahrensabschnitt nämlich der Prüfung der Zulässigkeit der Klage durch das Gericht. Bei dem „Test case“-Verfahren wird dazu nur eine Einzelklage geprüft.

7.3.2.1 Der Sinn dieser ersten Phase zur Prüfung der Zulässigkeit liegt darin, gleich zu Beginn des Verfahrens alle offensichtlich unbegründeten oder unseriösen Klagen oder Klagen, die den Ruf des Prozessgegners rechtswidrig schädigen könnten, auszuschließen und so missbräuchliche Prozesse oder Verfahren ohne jegliche Erfolgsaussichten zu vermeiden.

7.3.2.2 Das Gericht ist der Garant für die reibungslose Durchführung dieser Phase der Zulässigkeitsprüfung. Konkret obliegt es dem Gericht zu prüfen, ob die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen für die Einreichung einer Sammelklage vorliegen.

7.3.2.3 Zu diesen Voraussetzungen gehören besondere:

- Vorliegen eines Klagegrunds (der Klagegrund des Klägers darf nicht verjährt sein).
- Aufgrund der Zusammensetzung der Klägergruppe darf ein gemeinsames Verfahren oder ein Verfahren mit Mandatsverteilung nicht möglich sein.
- Die Mitglieder der Gruppe verbinden rechtliche oder faktische Gemeinsamkeiten (gleiche „*causa petendi*“).
- Die Klage gegen das Unternehmen ist aus der Sicht der vorgebrachten Tatsachen konsistent (Schlüssigkeit der Klage, „*fumus boni iuris*“).
- Der Kläger ist in der Lage, die Interessen der Gruppenmitglieder angemessen zu vertreten und geltend zu machen.

7.3.3 In einer späteren Phase kommt es zudem darauf an, dass das Gericht ein eventuelles Vergleichsangebot amtlich bestätigen oder, wenn das Angebot seinem Ermessen nach nicht im Interesse der Gruppenmitglieder liegt, dieses auch ablehnen kann. Dafür benötigt das Gericht Befugnisse, die über die reine Befugnis zur Bestätigung von Vergleichen hinausgehen, die den Gerichten in den meisten Mitgliedstaaten gesetzlich zugestanden wird.

7.3.4 Die Besonderheit dieses Verfahrens bedingt zudem, dass die Modalitäten der Beweiserhebung angepasst werden müssen. Das Gericht muss die Möglichkeit haben, der Gegenpartei oder Dritten gegenüber Anordnungen zu treffen, damit bestimmte Urkundenbeweise beigebracht werden, oder Ermittlungshandlungen anzuordnen, um neue Beweise zu erheben. In den Rechtsvorschriften über die Einführung einer Sammelklage muss ausdrücklich vorgesehen sein, dass das Gericht diese Maßnahmen auf Antrag der Kläger anordnen muss.

7.3.5 Damit die Richter diesen Befugnissen möglichst gut gerecht werden können, sollten nur bestimmte und eigens benannte Gerichte für Sammelklagen zuständig sein. Daher sollten die Justizorgane der Mitgliedstaaten entsprechend angepasst und eine besondere Fortbildung für die Richter an diesen Gerichten vorgesehen werden.

7.4 *Wirksamer Schadenersatz*

7.4.1 Die Sammelklage muss eine Wiedergutmachung des materiellen (finanziellen) Schadens, des körperlichen Schadens und des Schmerzensgelds (*pretium doloris*) sowie anderer abstrakter oder immaterieller Schäden ermöglichen. Mit der Klage wird zweierlei verfolgt: Schadenersatz für die Verbraucher und Abschreckung, weshalb eine Entschädigung in voller Schadenshöhe verankert werden muss. Es sollte zudem die Möglichkeit vorgesehen werden, den Gerichten einfache, kostengünstige und transparente Bewertungsverfahren an die Hand zu geben, ohne dabei den Grundsatz der Heilung des Schadens aufzugeben.

7.4.2 Es sollte zudem möglich sein, dass die Kläger im Rahmen von Sammelklagen verschiedene Arten von Entschädigung vor Gericht erwirken. Neben der Unterlassung der Praktiken und der Nichtigerklärung eines Geschäfts muss es möglich sein, direkte oder indirekte Wiedergutmachung der erlittenen Schäden zu verlangen. Der Schadenersatz muss zudem mit anderen Maßnahmen der Wiedergutmachung wie der öffentlichen Urteilsverkündung und der Bekanntmachung des Urteils usw. einhergehen können.

7.4.3 Der direkte und individuelle Schadenersatz darf nicht als einziges Mittel der Wiedergutmachung gelten, denn er kann in bestimmten Fällen nur schwer oder überhaupt nicht realisierbar sein, entweder weil die Mitglieder der Gruppe bei einem opted-out-Verfahren nicht namentlich ermittelt werden können oder weil es so viele sind, dass die individuelle Schadenshöhe zu gering ausfällt. Es kommt vor allem darauf an, dass stets eine Entschädigung der Betroffenen stattfindet, selbst wenn diese indirekter Art ist, und dass die abschreckende Wirkung erreicht wird.

7.4.3.1 Es müssen geeignete Mechanismen für die Fälle gefunden werden, in denen das Gericht die Höhe der individuellen Entschädigungen für die namentlich bekannten oder ermittelbaren Mitglieder der Klägergruppe berechnen kann (opted-in, „Test case“ oder auch opted-out, sofern das Unternehmen eine Liste der betroffenen Kunden vorgelegt hat). Gleiches gilt für die Fälle, in denen diese individuelle Aufteilung wegen der geringen Höhe der Einzelansprüche zu aufwändig wäre.

7.4.3.2 Sollten die Summen nicht vollständig verteilt werden können, wären die gesamten Restbeträge vorzugsweise für Maßnahmen der indirekten Wiedergutmachung vorzusehen. Dazu muss das Gericht in seiner Entscheidung die Aktion nennen, die mit der Restsumme finanziert werden soll, und die Modalitäten für die Kontrolle der Umsetzung festlegen, mit der ein Dritter beauftragt werden kann.

7.4.3.3 Sollte auch diese Maßnahme der indirekten Wiedergutmachung unmöglich sein, könnte der gesamte vom Gericht ermittelte Restbetrag an einen Hilfsfonds zur Förderung von Sammelklagen überwiesen werden, um damit neue Verfahren zu finanzieren.

7.4.3.4 Sollte das Gericht die Höhe der einzelnen Entschädigungssummen nicht berechnen können, weil nicht alle Mitglieder der Gruppe zu ermitteln sind (das wäre nur beim opted-out-Mechanismus der Fall), muss es eine Tabelle für die Bewertung der verschiedenen Schadenskategorien aufstellen können. Die Verteilung der entsprechenden Beträge könnte dem Gerichtssekretariat oder auch dem Anwalt, der die Gruppe vertritt, oder auch einem Dritten (Versicherer, Buchhalter usw.) übertragen werden, was den Vorteil hätte, dass das Gericht von dieser komplexen und langwierigen Aufgabe der Prüfung der individuellen Ansprüche befreit würde.

7.4.3.5 Das Gericht muss in diesem zweiten Fall eine individuelle Entschädigung für die Mitglieder der Gruppe festlegen können, die sich nach Bekanntgabe des Urteils zu erkennen gegeben haben. Der Restbetrag muss für Maßnahmen aufgewandt werden, die der indirekten Wiedergutmachung des der Gruppe entstandenen Schadens dienen.

7.4.3.6 Ist keine Maßnahme zur indirekten Wiedergutmachung möglich, muss Restbetrag an einen Hilfsfonds überwiesen werden.

7.5 Rechtsmittel

7.5.1 Im Rahmen der Sammelklage muss beiden Parteien die Möglichkeit eingeräumt werden, Rechtsmittel einzulegen.

7.5.2 Einerseits ist es notwendig, die Betroffenen zügig zu entschädigen. Andererseits muss garantiert werden, dass die Rechte beider Parteien richtig gewürdigt werden. Beiden Aspekten kommt eine große Bedeutung zu, weshalb das Recht beider Parteien auf Einlegung von Rechtsmitteln mit dieser Notwendigkeit in Einklang gebracht werden muss.

7.5.3 Im Zuge der Anerkennung der Möglichkeit von Rechtsmitteln sollten die Mitgliedstaaten daher ein verkürztes Berufungsverfahren vorsehen, damit das Rechtsmittel nicht zur Verschleppung des Verfahrens eingesetzt werden kann.

7.5.4 Die Gewissheit, dass der Beklagte für den Schadenersatz, zu dem er verurteilt wurde, entsprechende finanzielle Rücklagen einstellen muss, ist für die Mitglieder der Gruppe bei einem Berufungsverfahren ebenfalls eine Sicherheit.

7.6 Finanzierung

7.6.1 Das Verfahren für Sammelklagen muss sich auf lange Sicht finanziell selbst tragen.

7.6.2 Die grundsätzliche Einführung von „contingency fees“ nach amerikanischem Vorbild ist weder wünschenswert noch möglich, da sie im Widerspruch zu den Traditionen des europäischen Rechtssystems steht. Daher muss unbedingt eine Form der Finanzierung vorgesehen werden, die es Klägern, die nicht über die entsprechenden Finanzmittel für eine Sammelklage verfügen, ermöglicht, einen Prozesskostenvorschuss (Anwaltskosten, Kosten für Gutachten im Rahmen der vom Gericht zugelassenen Untersuchungsmaßnahmen, usw.) zu beantragen.

7.6.3 Eine Möglichkeit zur Finanzierung solcher Verfahren wäre die Einrichtung eines „Hilfsfonds für kollektive Rechtsmittel“, dem die Beträge der „unrechtmäßigen Gewinne“ der verurteilten Unternehmen, die das Gericht im Verfahren festsetzt, zufließen könnten, soweit sie nicht von direkt Geschädigten, die namentlich bekannt sind, beansprucht werden ⁽³⁵⁾.

7.6.4 Dieser Hilfsfonds könnte überdies dazu dienen, sämtliche Informationen über alle anhängigen Sammelklagen zentral zu erfassen und darüber zu informieren, wie sich Betroffene zu erkennen geben, ihre Nichtteilnahme am Verfahren erklären oder eine Entschädigung erwirken können.

7.7 Sonstige Verfahrensfragen

Im Einzelnen muss eine Vielzahl von Verfahrensfragen geregelt werden, von denen nur folgende genannt seien:

- Anzeigen und Aushänge für die Benachrichtigung der Betroffenen,
- Verfahrenskosten und Gerichtskostenhilfe,
- Zusammenarbeit zwischen Gerichtsorganen und Behörden der Mitgliedstaaten,
- Fristen für die Einleitung des Verfahrens und Verjährungsfristen,
- Einsatz von Internet (elektronische Justizdienste).

8. Welches Rechtsinstrument: Verordnung oder Richtlinie

8.1 Die Einführung einer Sammelklage auf Gemeinschaftsebene könnte sowohl durch eine Richtlinie als auch durch eine Verordnung erfolgen. Eine einfache Empfehlung ist nach Ansicht des Ausschusses nicht geeignet, die Wirksamkeit und Einheitlichkeit zu garantieren, die Voraussetzung für die harmonisierte Einführung einer solchen Initiative in den 27 Mitgliedstaaten ist.

⁽³⁵⁾ Ein gutes Beispiel für einen „Hilfsfonds für kollektive Rechtsmittel“ gibt es in Québec, wo er als unverzichtbar für die Entwicklung von kollektiven Rechtsmitteln gilt. Dieser Fonds wird aus der Rückzahlung von Vorschüssen, die siegreiche Kläger einer Sammelklage erhalten haben, sowie aus den Restbeträgen der von den Gruppenmitgliedern nicht beanspruchten Entschädigungssummen gespeist. Die Beteiligten einer Sammelklage müssen vom Gericht lediglich die Erstattung der für die Einreichung der Klage entstandenen Kosten erwirken können.

8.2 Soweit eine inhaltliche Ausdehnung auf weitere Themen geplant ist und die Sammelklage nicht nur im Zusammenhang mit den Verbraucherrechten gesehen wird und sofern als Rechtsgrundlage Artikel 65 und 67 des Vertrags herangezogen werden, ist der Erlass einer Verordnung denkbar. Beispiele hierfür sind die Verordnungen über Insolvenzverfahren, zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels, zur Einführung eines europäischen Mahnverfahrens, zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen oder zur Einführung eines Verfahrens für vorläufige Kontopfändungen.

8.3 Soll jedoch der Geltungsbereich der Initiative zumindest in einer ersten Phase auf die Verbraucherrechte beschränkt bleiben, dann wäre eine Richtlinie das geeignete Rechtsinstrument für die Einführung dieser Sammelklage auf Gemeinschaftsebene. Diese Richtlinie würde sich an die Richtlinie über Unterlassungsklagen anschließen.

8.4 Im Hinblick auf Verfahrensvorschriften bestehen noch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Es sollten daher bereits in der Richtlinie die Grundprinzipien der Sammelklage herausgearbeitet werden, da die Mitgliedstaaten die Richtlinie unter Beachtung ihrer eigenen traditionellen Verfahrensgrundsätze umsetzen.

Es ist beispielsweise nicht klar, ob eine Harmonisierung möglich wäre, weil die für diese Klagen zuständigen Gerichte in Abhängigkeit vom Justizsystem der einzelnen Mitgliedstaaten benannt werden.

Die Art der Befassung der Gerichte muss an die Besonderheiten der einzelnen Staaten angepasst werden. Hier wäre das Instrument einer Verordnung ungeeignet.

8.5 Klar ist auch, dass es sich um eine Richtlinie mit vollständiger Harmonisierung handeln muss, damit die Mitgliedstaaten das Verfahren nicht zum Nachteil der Unternehmen, die auf ihrem Gebiet ansässig sind, mit strengeren Auflagen versehen.

Brüssel, den 14. Februar 2008

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses
Dimitris DIMITRIADIS

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgenden Änderungsanträge, auf die mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen entfiel, wurden im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

1. Ziffer 7.2.2.2.4

Folgenden Satzteil streichen:

„Dieser Mechanismus hat zudem eine tatsächliche abschreckende Wirkung auf die verurteilte Partei, da diese gezwungen ist, Schadenersatz an alle durch ihre Praktiken Geschädigten zu leisten ~~und gegebenenfalls den daraus erzielten Gewinn zurückzahlen.~~“

Begründung

Siehe Begründung zu Ziffer 7.6.3.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 104 Nein-Stimmen: 114 Stimmenthaltungen: 13

2. Ziffer 7.6.1

Ziffer ersatzlos streichen

~~„Das Verfahren für Sammelklagen muss sich auf lange Sicht finanziell selbst tragen.“~~

Begründung

Es obliegt den staatlichen Behörden, den Zugang zum Recht zu gewährleisten. Letzterer kann weder vom Erfolg früherer Klagen abhängig gemacht noch mit späteren Verfahren in Zusammenhang gebracht werden (siehe auch Begründung zu Ziffer 7.6.3).

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 107 Nein-Stimmen: 116 Stimmenthaltungen: 10

3. Ziffer 7.6.3

Ziffer durch folgenden Wortlaut ersetzen:

„Eine Möglichkeit zur Finanzierung solcher Verfahren wäre die Einrichtung eines“ Hilfsfonds für kollektive Rechtsmittel, dem die Beträge der“ unrechtmäßigen Gewinne „der verurteilten Unternehmen, die das Gericht im Verfahren festsetzt, zufließen könnten, soweit sie nicht von direkt Geschädigten, die namentlich bekannt sind, beansprucht werden. Es obliegt den staatlichen Behörden, den Zugang zum Recht zu garantieren, beispielsweise indem sie die wegen Verletzung verbraucherrechtlicher Vorschriften verhängten Bußgelder zur Finanzierung von Sammelklagen bereitstellen.“

Begründung

Der hier vorgesehene Rechtsbehelf zielt darauf ab, den von den Verbrauchern erlittenen Schaden unter Ausschluss aller „punitive damages“ wiedergutzumachen. Dieses aus den USA entlehnte Konzept vermischt auf unangemessene Weise zivile Interessen mit strafrechtlichen Aspekten. Die Tatsache, die geschädigten Verbraucher entschädigen zu müssen, stellt für den Verursacher eine wirksame Abschreckung dar, und gewährt den Opfern die volle Entschädigung für ihre Verluste.

Die Frage, ob ein Gewinn im Wege einer Gesetzesüberschreitung oder eines Betrugs erzielt wurde, ist nur hinsichtlich der von den staatlichen Behörden auferlegten Sanktionen von Bedeutung. Sie können Einkünfte aus Bußgeldern für die Erleichterung des Zugangs zu diesen kollektiven Rechtsmitteln bereitstellen. Die Verantwortung dafür, den Zugang zum Recht zu gewährleisten, liegt nämlich bei der öffentlichen Gewalt, die einer demokratischen Kontrolle unterliegt, und nicht bei Personen und Organisationen des privaten Rechts.

Da die entsprechenden Entschädigungen den geschädigten Verbrauchern bereits gezahlt wurden, erscheint es nicht angebracht, eine künstliche Verbindung zwischen den Überschüssen aus einem Verfahren und etwaigen späteren Fällen herzustellen — insbesondere da, wo das Ziel nicht mehr darin bestand, eine gerechte Entschädigung für die Verbraucher zu erreichen, die in dem fraglichen Fall geschädigt wurden.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 104 Nein-Stimmen: 106 Stimmenthaltungen: 18