

## Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

Dr. Thomas Lübbig

### **Neuer Anlauf für eine europäische Sammelklage bei Kollektivschäden**

(1.) Bis zum Ende des Monats April 2011 betreibt die Europäische Kommission ein öffentliches Konsultationsverfahren unter dem Titel „Towards a Coherent European Approach to Collective Redress“. Ein ergebnisoffen formuliertes Konsultationsdokument in englischer Sprache mit 34 Fragen zum Für und Wider einer Sammelklage ist am 4. Februar 2011 veröffentlicht worden.<sup>1</sup> Nachdem im September 2010 kurzfristig Verwirrung darüber entstanden war, ob die Kommission ihre in verschiedenen Generaldirektionen bestehenden Pläne für eine europäische Sammelklage überhaupt fortführen wolle<sup>2</sup>, hatte das Kollegium der Kommissare am 12. Oktober 2010 beschlossen, die Öffentlichkeit zu einem gemeinsamen Vorschlag der Kommissionsmitglieder Viviane Reding (Justiz), John Dalli (Verbrau-

cherpolitik) und Joaquín Almunia (Wettbewerb) anzuhören. Es sieht somit erneut danach aus, als wolle die politische Führung der Europäischen Union dem durch Streu- oder Massenschäden ggf. beeinträchtigten, aber nicht klagegeneigten Verbraucher über seine in diesem Punkt bestehende rationale Apathie<sup>3</sup> hinweghelfen.

(2.) Nähere Auskunft über die Pläne der Kommission gab der Wettbewerbskommissar Almunia schon in einem in Brüssel veröffentlichten Vortragsmanuskript vom 15. Oktober 2010.<sup>4</sup> Danach verfolgt die Kommission fünf Ziele: (i) Die Kommission unterstützt die effektive Entschädigung von „jedermann“, der Schäden erlitten hat, dies mit der Überlegung, dass in vielen Fällen ein kollektives Klageinstrument kostengünstiger und in der Durchsetzung effektiver sein werde als eine Vielzahl einzelner Klageverfahren. (ii) Es sollen Schutzmechanismen gegen die missbräuchliche Klageerhebung erarbeitet werden. (iii) Die alternative Konfliktlösung insbesondere durch den Abschluss von Vergleichen soll gefördert werden. (iv) Die Vollstreckbarkeit von Gerichtsurteilen in kollektiven Streitverfahren muss innerhalb der ganzen Europäischen

1

[http://ec.europa.eu/justice/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0054\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0054_en.htm).

<sup>2</sup> Siehe hierzu den Bericht der Financial Times Deutschland v. 20. September 2010 über die Aussage der Kommissare Viviane Reding, eine Gesetzesinitiative für Sammelklagen nach US-Vorbild stehe in Brüssel „nicht mehr auf der Tagesordnung“.

<sup>3</sup> Zu dieser Begrifflichkeit *Tamm*, ZHR 174 (2010), S. 525, 528 f.

<sup>4</sup> Veröffentlicht auf der Internetseite der Generaldirektion Wettbewerb als Dokument SPEECH/10/554: Common standards for group claims across the EU, Vortrag vor der spanischen Universität Valladolid.

Union gewährleistet sein. (v) Der Zugang zu Rechtsschutz für klagewillige Bürger und Unternehmen muss im Einzelfall auch finanziell gefördert werden.

(3.) Auf der Tagesordnung steht auch die Diskussion über die Vor- und Nachteile von Opt-In- und Opt-Out-Modellen, also kollektiven Klageverfahren, bei denen sich der einzelne betroffene Kläger der Prozessdurchführung entweder ausdrücklich anschließen müsste (Opt-In), oder die gerade auch ohne seine ausdrückliche Beteiligung durchgeführt werden können, bei denen er jedoch die Möglichkeit hat, aus der Klägergemeinschaft auszutreten (Opt-Out). Der Vortrag des Kommissars erwähnt ausdrücklich, dass einige Mitgliedstaaten, nämlich Portugal, Dänemark und die Niederlande bereits ein Opt-Out-Modell in ihre Rechtsordnungen eingeführt hätten.<sup>5</sup> Es steht zu erwarten, dass das Anhörungsverfahren auch erneut die Frage aufwerfen wird, ob es sinnvoll und wünschenswert ist, den Zugang des Klägers zu internen Dokumenten des Beklagten in Anlehnung an das US-amerikanische Discovery-Verfahren je nach Zivilprozessordnung der Mitgliedstaaten entweder einzuführen oder zu verstärken.

(4.) In der Sache sind die Vorschläge der Kommission kein Novum. Eingeleitet wurde die Diskussion über eine Verstärkung kollektiver Rechtsdurchsetzungsinstrumente durch das Grünbuch der Kommission zu „Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts“ vom 19. Dezember 2005<sup>6</sup>, dem im Jahre 2008 ein hierauf aufbauendes Weißbuch folgte<sup>7</sup>. Auf Initiative der Generaldirektion SANCO erschien am

27. November 2008 ein Grünbuch über „Kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher“, das nicht auf die Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Schadensersatzansprüche beschränkt war.<sup>8</sup> Eine Zeitlang konnte man den Eindruck gewinnen, es bestehe in diesem Bereich ein Profilierungswettbewerb zwischen verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission, nachdem die Generaldirektion Wettbewerb im April 2009 einer informellen Öffentlichkeit einen Richtlinienentwurf zu kartellrechtlichen Schadensersatzklagen vorgelegt hatte.<sup>9</sup> Dieser zuletzt genannte Entwurf ließ eine gewisse Sympathie sowohl für eine Verstärkung des prozessualen Dokumentenzugangs erkennen als auch für das Opt-Out-Modell, der Entwurf ist jedoch nie förmlich veröffentlicht worden und gilt allgemein als zurückgezogen.

(5.) Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass der Kommissionspräsident das gesetzgeberische Vorhaben als „highly sensitive“ bezeichnet und seine Kollegen auf Bedenken von Seiten der Wirtschaft, aber auch eine kritische Haltung des Europäischen Parlamentes aufmerksam macht, das in der Vergangenheit enger in den Diskussionsprozess hätte einbezogen werden wollen.<sup>10</sup> Dementsprechend befließigen sich Vertreter der Kommission in der Öffentlichkeit der Rhetorik eines behutsam vorgehenden Gesetzgebungsinstitutivorgans, das die Interessen aller beteiligten Kreise im Auge hat. Stets betonen die Kommissionsvertreter, es gelte natürlich, in Europa amerikanische Verhältnisse zu verhindern. Er-

<sup>5</sup> Zu dem niederländischen Modell und Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten s. *Tamm*, a.a.O., S. 552 ff.

<sup>6</sup> Veröffentlicht als Kommissionsdokument KOM (2005) 672 endg.

<sup>7</sup> Kommissionsdokument KOM (2008) 165 endg. v. 2. April 2008.

<sup>8</sup> Kommissionsdokument KOM (2008) 794 endg. v. 27. November 2008; s. hierzu *Tamm*, EuZW 2009, S. 439 ff.

<sup>9</sup> Hierzu *Wagner-von Papp*, EWS 2009, S. 445 ff.

<sup>10</sup> Protokoll der 1932sten Sitzung der Europäischen Kommission v. 12. Oktober 2010, veröffentlicht als Dokument des Generalsekretariats der Kommission PV (2010) 1932 final v. 19. Oktober 2010, S. 10 ff.

klärtes Ziel der Kommission bleibt aber die Schaffung eines europaweiten kollektiven Verbraucherschutzsystems, das folgenden drei Kriterien genügt: „An effective, affordable and rapid collective redress structure“.<sup>11</sup>

(6.) Es ist ohne Zweifel so, dass die in den Mitgliedstaaten der Union vorhandenen Regelungen zur Durchsetzung von Schadensersatz für Streu- und Massenschäden eine enorme Vielfalt aufweisen, so dass sich jenseits der verfassungsrechtlichen Frage nach der richtigen Kompetenzgrundlage im AEU-Vertrag für die Kommission jedenfalls der integrationspolitische Auftrag stellt, eine Harmonisierung oder Koordinierung der sehr unterschiedlichen prozessualen Systeme herbeizuführen. Hiermit verbindet sich zugleich ein erhebliches Hindernis für eine konsensfähige europäische Lösung: Denn in vielen Mitgliedstaaten sind einzelne zivilprozessuale Instrumente zur Erleichterung des kollektiven Rechtsschutzes – wie in Deutschland das Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG) noch in der Erprobung begriffen. Insofern griffe die Europäische Union in gesetzgeberische Vorgänge ein, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten noch nicht dauerhaft etabliert sind oder sich ihrerseits im Reformstadium befinden.

(7.) In Deutschland werden Vorhaben zur Verbreiterung kollektiver Rechtsschutzinstrumente von vielen Seiten skeptisch beurteilt. Der 66. Deutsche Juristentag (Stuttgart 2006) sprach sich überwiegend gegen das Bestehen weiteren Handlungsbedarfes in diesem Bereich aus.<sup>12</sup> Bei dieser Diskussion mag auch eine Rolle spielen, dass das deutsche Rechtssystem auf der Ebene der

Amtsgerichte durchaus gewährleistet, dass auch betragsmäßig geringfügige Ansprüche schnell und effizient eingeklagt werden können. So hatten 18,5 % der im Jahre 2008 vor deutschen Amtsgerichten erledigten Zivilsachen (deutlich über eine Million Verfahren) einen Streitwert von bis zu 300 Euro, weitere 15,6 % wiesen gerichtliche Streitwerte von 300 bis 600 Euro auf. Rund 50 % der bei den Amtsgerichten im Jahr 2008 anhängigen Zivilsachen wurden innerhalb von drei Monaten erledigt.<sup>13</sup> Insofern mag der Befund der Kommission, die Durchsetzung von Schadensersatz für Kleinstschäden bereite in der gerichtlichen Praxis in vielen EU-Mitgliedstaaten Probleme, für Deutschland in dieser Form nicht zutreffend sein. Nicht beantwortet ist hiermit natürlich die Frage nach echten Streuschäden in sehr niedriger Höhe etwa von Cent- oder geringen Eurobeträgen, die auch in Deutschland typischerweise nicht eingeklagt werden. Ferner zu bewerten bleibt die Frage der Zusammenfassung parallel gelagerter Klagesachverhalte in einem kollektiven Rechtsschutzinstrument, wie dies vom KapMuG unternommen wird. Darüber, wie erfolgreich dieses Modell in Deutschland ist, bestehen unterschiedlich Meinungen. Der Gesetzgeber hat dieses ursprünglich mit einer Sunset-Clause bis zum 1. November 2010 versehene Gesetz kürzlich um zwei Jahre verlängert.<sup>14</sup> Das Bundesministerium der Justiz hatte die rechtlichen und auch ökonomischen Vor- und Nachteile der bisherigen Rechtsanwendung des KapMuG durch eine akademische Studie untersuchen lassen.<sup>15</sup> Diese Studie sprach sich grundsätzlich für eine Fortsetzung des gesetzgeberischen Ex-

<sup>11</sup> Aussage des Kommissionsmitglieds Barnier in der Sitzung der Kommission v. 12. Oktober 2010, a.a.O., S. 13.

<sup>12</sup> Noske, ZRP 2006, S. 232.

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt, Bericht über „Rechtspflege“, Zivilgerichte, korrigierte Ergebnisse, Fachserie 10 Reihe 2.1, Wiesbaden 2010, S. 11.

<sup>14</sup> BGBl. I Nr. 39 v. 29. Juli 2010, S. 977, 979.

<sup>15</sup> Halfmeier/Rott/Feess, Kollektiver Rechtsschutz im Kapitalmarktrecht, Frankfurt am Main 2010.

periments aus, unterbreitete dem Ministerium jedoch einige Verbesserungsvorschläge. Von anderer Seite wird der bisherige Erfolg des Gesetzes zum Teil kritischer bewertet.<sup>16</sup> Was das KapMuG jedenfalls nicht hat erfüllen können, ist der Wunsch der Verbraucherschutzorganisationen nach einem besonders schnellen Prozessabschluss. Vielmehr zeigt das KapMuG, dass gerade die Beweiserhebung und generell das Erkenntnisverfahren zu komplexen kapitalmarktrechtlichen Haftungsszenarien typischerweise mehrere Jahre in Anspruch nimmt.

(8.) Insofern müssen die Brüsseler Instanzen, aber auch die an dem Konsultationsprozess beteiligten Organisationen in den kommenden Monaten viele rechtliche und rechtspolitische Fragen beantworten. In Rede stehen sollten auch die gesellschaftlichen Kosten der Einführung eines solchen flächendeckenden Klagesystems kollektiven Rechtsschutzes. Ob diese Verfahren tatsächlich zu einer Reduzierung der Kosten für den bereitzustellenden Justizapparat und auch auf Seiten der Anwaltschaft bzw. der Rechtsschutzversicherungen führen werden, muss jeder Mitgliedstaat für sich beantworten. Die Lehren aus der Anwendung des KapMuG oder aber der Verbandsklage nach § 10 UWG<sup>17</sup> sind hier wohl noch nicht eindeutig zu ziehen. Eine weitere Frage wird sein, in welchem Umfang zu erwarten ist, dass die betroffenen Unternehmen die mit der verstärkten Durchsetzung solcher Ansprüche verursachten Kosten externalisieren, d.h. auf ihre Kunden abwälzen können. Je mehr solcher Ansprüche nicht nur einzelne Unternehmen treffen, sondern eine Vielzahl von Normadressaten des entsprechenden Verbraucherschutzrechts, um so mehr stellt sich die Frage, ob die hiermit verbundenen

Mehrkosten nicht letztlich zu Preiserhöhungen führen, d.h. an die Kunden weitergegeben werden. Jedenfalls in Märkten, die einen gewissen Konzentrationsgrad aufweisen, dürfte dies auch ökonomisch durchaus möglich sein. Ob dem Verbraucher mit einem solchen System tatsächlich gedient ist, bleibt somit eine wichtige Frage.

**Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union**

[fireu@eu-frankfurt-o.de](mailto:fireu@eu-frankfurt-o.de)  
<http://www.fireu.de>

<sup>16</sup> *Stackmann*, NJW 2010, 3185 und 3289.

<sup>17</sup> Hierzu *Zimmer/Höft*, ZGR 2009, S. 662, 663, 679 ff.