

ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIE ÜBER KOLLEKTIVEN RECHTSSCHUTZ IN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dieser Studie, die von der Fachabteilung für Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments auf Ersuchen des Rechtsausschusses in Auftrag gegeben wurde, sollen der derzeitige Stand des kollektiven Rechtsschutzes auf nationaler und europäischer Ebene bewertet und die Möglichkeiten eines europäischen Eingreifens in dieser Angelegenheit ausgelotet werden, um dem Europäischen Parlament konkrete Empfehlungen geben zu können. Sowohl die Bewertung als auch die Empfehlungen wurden unter Berücksichtigung der wesentlichen Frage des kollektiven Rechtsschutzes, des Zugangs zur Justiz, erstellt. Dieser Grundsatz, der in einer Union, in der die Rechtsstaatlichkeit durchgesetzt wird, unerlässlich ist, wird derzeit durch die bestehenden Unterschiede infrage gestellt. In diesem Zusammenhang gewinnt die Schaffung harmonisierter kollektiver Rechtsschutzinstrumente immer mehr an Bedeutung.

Hintergrund

In seiner Rede zur Lage der Union im Jahr 2017 plädierte der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker für *ein Europa, das schützt, ein Europa, das stärkt, und ein Europa, das verteidigt. [...], dass Europa seinen Bürgern Ergebnisse liefern kann, wenn und wo es darauf ankommt.* Im Hinblick auf den Zugang zur Justiz, den Schutz bei Massenschäden und das Recht auf Schadensersatz scheint es allerdings, dass Europa seinen Bürgern mehr bieten oder zumindest Alternativen schaffen könnte. Der „Abgasskandal“ von 2015, die Flugausfälle von 2017 oder der Fall Maximilian Schrems (Gerichtshof der Europäischen Union, Rechtssache C-498/16) aus dem Jahr 2018 haben die Frage zutage gebracht, ob kollektive Rechtsbehelfe auf EU-Ebene erforderlich sind. Diese Fälle haben wahrlich die Schwierigkeiten veranschaulicht, die sich aus grenzüberschreitenden Massenschadensereignissen ergeben, sowie die derzeitigen Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Fähigkeit der Bürger, Ansprüche geltend zu machen und Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, aufgezeigt. Es gibt keinen harmonisierten europäischen Ansatz für „internationale“ Fälle, da die internationalen privatrechtlichen Vorschriften der EU-Instrumente im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (Vorschriften zur Wahl des Rechts und des Gerichtsstands, Vorschriften zur Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Urteile) dem kollektiven Rechtsschutz nicht

Verfasser: Rafael AMARO, außerordentlicher Professor an der Universität Paris-Descartes; Maria José AZAR-BAUD, außerordentliche Professorin an der Universität Paris-Sud; Sabine CORNELOUP, Professorin an der Universität Paris II Panthéon-Assas; Bénédicte FAUVARQUE-COSSON, Professorin an der Universität Paris II Panthéon-Assas, Frankreich; Fabienne JAULT-SESEKE, Professorin an der Universität Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Für die Forschung verantwortlicher Beamter: Roberta Panizza
Fachabteilung für Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten
Generaldirektion Interne Politikbereiche

Rechnung tragen. Daher gibt es keine spezifische Vorschrift über den Gerichtsstand und keine Rechtswahl, bei denen die Besonderheiten des kollektiven Rechtsschutzes ins Gewicht fallen.

Die neuen Rahmenbedingungen für die Verbraucher, die auf eine Überarbeitung der Unterlassungsrichtlinie (Richtlinie 2009/22/EG) abzielen, um einen wirksameren Rechtsschutz für Verbraucher bei Massenschadensereignissen zu gewährleisten, sind daher ein vielversprechender Schritt. Diese Frage, die letztlich diejenige eines **wirksamen und zeitnahen Zugangs zur Justiz für alle Bürger** ist, geht weit über den reinen kollektiven Rechtsschutz der Verbraucher hinaus. Außerdem ist diese Frage vor dem Hintergrund des zunehmenden Nationalismus sowie der erhöhten Risiken grenzüberschreitender Massenschadensereignisse durch stärker vernetzte Volkswirtschaften besonders dringlich.

Ziel

In Anbetracht der Tatsache, dass das Verfahrensrecht zwar traditionell in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt, dass aber gleichzeitig die Forderung nach mehr Schutz der Bürger und einer gerechteren Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten lauter wird, sollen in dieser Studie die **derzeitigen nationalen Trends und die Rolle, die die Europäische Union spielen könnte, analysiert werden.**

Aus der Studie geht der **aktuelle Stand von zwölf Mitgliedstaaten** (Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Polen, Rumänien, Spanien und dem Vereinigten Königreich) hervor, deren Rechtssysteme hinsichtlich kollektiver Rechtsschutzinstrumente sehr unterschiedlich sind. **Bewährte Verfahren und wesentliche Mängel werden aufgezeigt.** Auf der Grundlage der weltweit bestehenden Instrumente, insbesondere in den Vereinigten Staaten, Lateinamerika und China, werden in der Studie **neue Instrumente vorgeschlagen.** Ein derart breiter Rahmen ist erforderlich, um festzustellen, wodurch einige Instrumente zum Erfolg führen und was zu Effizienzeinbußen bei anderen führt. Ausgehend von der qualitativen und quantitativen Analyse der zwölf von uns ausgewählten Mitgliedstaaten sowie den Lehren aus den Verbandsklagen, die es in anderen Teilen der Welt gibt oder nicht gibt, **befasst sich die Studie mit allen relevanten politischen Auswirkungen und Optionen.**

Durch die Darstellung der Position der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Gerichtshofs der Europäischen Union werden darüber hinaus die **Unzulänglichkeiten der bisherigen europäischen Verfahren** verdeutlicht. Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verbandsklagen zum Schutz von Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG über Unterlassungsklagen steht dabei auf dem Prüfstand, sowohl in Bezug auf Stärken als auch Schwächen. Nach der Formulierung der entsprechenden Schlussfolgerungen soll der **eigene Vorschlag des Teams für ein europäisches Instrument vorgelegt werden.**

In der Studie wird besonderes Augenmerk auf **grenzüberschreitende Fälle**, da diese höchstwahrscheinlich die größte künftige politische Herausforderung darstellen werden, sowie auf Klagemissbrauch gelegt, da dies wichtige Rechtfertigungen dafür waren, dass in der Vergangenheit keine kollektiven Rechtsschutzverfahren eingeführt wurden. Ferner sollen einige der im Vorschlag angenommenen Garantien erläutert werden. Es geht darum, den kollektiven Rechtsschutz für alle, Bürger wie auch Unternehmen, vorteilhaft zu gestalten, und wir unterstützen uneingeschränkt die Empfehlung der Kommission in Bezug auf das ausgewogene Verhältnis zwischen *„der Gewährleistung eines ausreichenden Zugangs der Bürger zur Justiz und [...] der Verhinderung von Missbrauch durch geeignete Garantien“*. Damit wird das Spannungsfeld zwischen einem solchen europäischen Instrument und den geltenden Vorschriften des internationalen Privatrechts angegangen. Generell werden in der Studie die wesentlichen Fragen des internationalen Privatrechts behandelt. Die Angemessenheit der Brüssel-I-Verordnung (Neufassung) wird in der Studie hinterfragt und der Fokus auf die Frage der Bestimmung eines geeigneten Forums gelegt, wenn die Beklagten und Kläger nicht im selben Mitgliedstaat ansässig sind; zudem werden weitere ähnliche Fragen behandelt.

Wichtigste Erkenntnisse

Die Europäische Kommission hat ihre Bereitschaft, diese Frage auf europäischer Ebene anzugehen, immer stärker unter Beweis gestellt und ist in dieser Hinsicht immer flexibler (beim Vergleich ihres Standpunkts in der Empfehlung und in ihrem Vorschlag).

Sie wird seit Langem vom Europäischen Parlament aufgefordert, im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes Maßnahmen zu ergreifen. Der Standpunkt des Parlaments war stets einheitlich und kohärent.

Der EuGH behandelt kollektive Rechtsschutzverfahren einheitlich und stützt sich dabei auf allgemeine Grundsätze, zum Beispiel Förderung des Dialogs mit den nationalen zuständigen Gerichtsbarkeiten, Rechtssicherheit und Kohärenz innerhalb der Rechtsprechung. Er behandelt solche Verfahren jedoch in Übereinstimmung mit der Rolle, die sie im EU-Recht spielen.

Die betrachteten Rechtsordnungen unterscheiden sich bei den kollektiven Rechtsschutzverfahren und insbesondere bei den **verfügbaren Rechtsbehelfen** erheblich: *Ein tatsächliches kollektives Schadensersatzverfahren ist entweder gar nicht oder in unterschiedlichem Maße vorgesehen (in begrenzten Teilbereichen oder in Kernbereichen des Rechts oder sogar unabhängig von der Branche oder dem betreffenden Sachverhalt).*

Auch der **Anwendungsbereich** der kollektiven Rechtsschutzverfahren unterscheidet sich, da sie entweder auf das Verbraucherrecht beschränkt sind oder im Hinblick auf einen *größeren sektoralen Ansatz* oder auf einen *horizontalen Rahmen* angenommen werden.

Die Kernfrage des **Opt-in- oder Opt-out-Modells** offenbart sehr problematische Unstimmigkeiten. Während in einigen Rechtsordnungen entweder *die erste oder die zweite Variante* vorgeschrieben sind, ist in zwei Mitgliedstaaten ein *gemischtes System* vorgesehen.

Die **Befugnis** zur Einreichung einer Klage wird nur *zuvor benannten Einrichtungen, Organisationen und/oder betroffenen Verbandsklägern* erteilt und die Kriterien für die Befugnisübertragung an qualifizierte Einrichtungen sind nicht die gleichen.

Wenn kollektive Rechtsverfahren zur Verfügung stehen, ist meistens nicht geregelt, ob diese **öffentlich** sind, und nur ein einziger Mitgliedstaat hat ein nationales Register eingerichtet. **Die Verfahrens- und Anwaltskosten** sind in allen zwölf betrachteten Mitgliedstaaten in den allgemeinen Vorschriften für den kollektiven Rechtsschutz festgelegt. In einigen Fällen sind **Erfolgshonorare** unzulässig oder, sind diese zugelassen, meistens streng reglementiert. Die Regel, dass **„der Verlierer zahlt“**, wird in allen zwölf Mitgliedstaaten, die in dieser Studie betrachtet werden, angewandt. **Finanzierungen durch Dritte** sind in keinem der zwölf Mitgliedstaaten geregelt.

Einige Mitgliedstaaten verfügen über einen geeigneten alternativen Streitbeilegungsmechanismus, der auf Massenschadensereignisse ausgelegt ist, oder zumindest über spezifische Vorschriften für alternative Streitbeilegungssysteme im Zusammenhang mit Massenschadensereignissen.

Die internationale Dimension des kollektiven Rechtsschutzes wird weitgehend außer Acht gelassen, und selbst wenn diese Frage angesprochen wird, geschieht dies nur sehr begrenzt in sehr präzisen Angelegenheiten (Klagebefugnis, Beitritt zur Klägergruppe oder Zuständigkeit). Die internationale Dimension des kollektiven Rechtsschutzes wird unzureichend behandelt. Der grenzüberschreitende kollektive Rechtsschutz ist ein zentrales Themenfeld, das auf europäischer Ebene sorgfältig angegangen werden muss.

Die beschriebene Heterogenität innerhalb der Europäischen Union stellt ein Problem dar, da nicht alle

europäischen Bürger das gleiche Schutzniveau genießen, und diese Unterschiede sind deutlich.

In der Wahrnehmung der **Ökonomen** bedeutet kollektiver Rechtsschutz eine Selbstkorrektur des Versagens des Regulierungssystems, indem die Gerechtigkeit durch Entschädigung wiederhergestellt wird, und dient als Abschreckung. Durch die Größenvorteile des kollektiven Rechtsschutzes können Verwaltungskosten gespart werden. Die Kosten für den Zusammenschluss einer großen Anzahl potenziell unterschiedlicher Kläger zur Verhandlung von Nachlässen und die Verteilung der Vergleichsbeträge an die Kläger können eine hohe Komplexität aufweisen. Darüber hinaus kann eine nachteilige Entscheidung zu einem Problem werden, wenn die Kläger Ansprüche unterschiedlichen Ausmaßes oder unterschiedlicher Wertigkeit haben.

Aus allen oben genannten Gründen besteht ein **dringender Bedarf an einem Eingreifen auf europäischer Ebene** auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV, auf den sich Artikel 169 AEUV bezieht, um sowohl den Zugang zur Justiz als auch eine solide Rechtspflege zu gewährleisten, da dies die Kosten und Belastungen, die durch Einzelmaßnahmen entstehen, verringert.

Was den grenzüberschreitenden Aspekt des kollektiven Rechtsschutzes anbelangt, so scheint der derzeitige Stand der Dinge unbefriedigend zu sein. Tatsächlich gründen sich die europäischen Instrumente im Bereich des internationalen Privatrechts auf eine bloße individuelle Auffassung von Rechtsverfahren. In der Konsequenz müssen sie angepasst werden, **sodass grenzüberschreitende kollektive Rechtsschutzverfahren entwickelt werden können.**

Derzeit ist die Zusammenfassung von Ansprüchen aufwändig und kaum attraktiv, wenn nicht sogar völlig unmöglich, und die grenzüberschreitende Vertretung noch unklar. Es sollte möglich sein, dass ein Vertretungsorgan im Namen einer Gruppe von Personen, die selbst nicht an dem Verfahren beteiligt sind, Klagen einreicht, auch wenn sie ihren Wohnsitz in verschiedenen Staaten haben.

Darüber hinaus sind die **Vorschriften über die Zuständigkeit** gemäß der Brüssel-I-Verordnung (Neufassung) nicht auf den kollektiven Rechtsschutz ausgelegt. Die allgemeine Wahl der Gerichtsbarkeit, zu der die Gerichte des Mitgliedstaats des Wohnsitzes des Beklagten gehören (Artikel 4), ermöglicht zwar die Konsolidierung von mehreren Ansprüchen, sollte aber nicht der einzige Grund für ein kollektives Rechtsschutzverfahren sein. Die besonderen Bestimmungen von Artikel 7 für vertragliche und außervertragliche Angelegenheiten sind für den kollektiven Rechtsschutz ungeeignet, da sie möglicherweise zu Parallelverfahren führen können. Die in Artikel 18 (Verbraucherverträge) angebotene klägerfreundliche Wahl der Zuständigkeit steht weder für den kollektiven Rechtsschutz noch für Präventivklagen von Verbraucherverbänden, die Unterlassungsansprüche geltend machen wollen, oder für Kollektivverfahren, die auf der freiwilligen Abtretung einzelner Verbraucheransprüche an ein Mitglied der Gruppe beruhen, zur Verfügung. Die Vorschriften über die Anhängigkeit in der Brüssel-I-Verordnung (Neufassung) gelten generell nicht für den kollektiven Rechtsschutz, da sie nur für Verfahren gelten, an denen dieselben Parteien beteiligt sind und derselbe Klagegrund besteht. In den meisten Fällen fallen parallele kollektive Verfahren in den Anwendungsbereich der Bestimmungen über in Zusammenhang stehende Verfahren, die dem Ermessen der Justiz unterliegen und nicht immer den Beitritt zum Verfahren ermöglichen.

Darüber hinaus werden die Mechanismen der alternativen Streitbeilegungssysteme in den derzeitigen Vorschriften der Brüssel-I-Verordnung (Neufassung) über **Parallelverfahren** nicht berücksichtigt, obwohl sie insbesondere für den kollektiven Rechtsschutz erheblich an Bedeutung gewonnen haben, um eine vereinbarte Lösung zu erleichtern. Folglich können die Vorschriften über die Anhängigkeit von kollektiven Rechtsverfahren nach dem Vorbild von Artikel 81 der Datenschutzgrundverordnung gestaltet werden, wonach, wenn ein Verfahren wegen desselben Anspruchs bereits bei einem Gericht in einem anderen Mitgliedstaat anhängig ist, jedes andere als das zuerst angerufene Gericht die Möglichkeit hat, sein Verfahren auszusetzen. In der Folge

wäre es erforderlich, die **Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den verschiedenen Gerichten vorzusehen**.

Zur Vermeidung von *forum shopping* und der missbräuchlichen Wahl der Anhängigkeit sollte ein zentrales Rechtsverfahren in Betracht gezogen werden, für das ein einziges *Forum* zuständig sein sollte.

Auch im Hinblick auf das **geltende Recht** sind Änderungen erforderlich. Das auf den Inhalt der Ansprüche anzuwendende Recht ergibt sich im Wesentlichen aus der Rom-I- oder der Rom-II-Verordnung. Innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens können auf den Inhalt der Ansprüche mehrere Gesetze anwendbar sein, was den kollektiven Rechtsschutz wesentlich komplexer, wenn nicht gar unmöglich macht. Sind mehrere Kläger, mehrere Märkte und mehrere Beklagte beteiligt, erreichen die Sachverhalte ein solches Maß an Komplexität, dass die Rechtswahl einfach nicht mehr praktikabel ist. Der kollektive Rechtsschutz kann nur dann zum Erfolg führen, wenn diese Komplexität der Rechtswahl überwunden wird.

Im Hinblick auf die Anerkennung des Urteils oder Vergleichs ist die Zuerkennung der ausschließlichen Wirkung noch ungewiss und das Risiko von Parallelverfahren hoch. Die europäischen Vorschriften zur Anerkennung und Vollstreckung von Einzelverfahren sind für den kollektiven Rechtsschutz nicht geeignet und sollten ergänzt werden. Im Übrigen muss die Anerkennung von Vergleichen gezielt in den Fokus gerückt werden.

Die Koordinierung der Verfahren sollte als wesentlich bei der Zulassung kollektiver Rechtsverfahren angesehen werden, wenn die Kläger ihren Wohnsitz in verschiedenen Staaten haben. Da Parallelverfahren in grenzüberschreitenden Angelegenheiten vermieden werden sollten, ist ein führendes Verfahren erforderlich, und im Falle, dass Sekundärverfahren eingeleitet werden können, sollten diese beschränkt werden. Sowohl die Insolvenzverordnung als auch die Datenschutzgrundverordnung können hier als Inspirationsquelle in Betracht kommen.

Empfehlungen

In dieser Studie wird vorgeschlagen, dass das Europäische Instrument in Form einer „**hybriden**“ **Verordnung** ausgestaltet werden sollte, um bestimmte Angelegenheiten zu harmonisieren, während den Mitgliedstaaten in anderen Fragen weiterhin ein ausreichender Ermessensspielraum eingeräumt wird.

Wenngleich die Art der Klage im Vorschlag auf einem Zusammenschluss beruht, da Einrichtungen Klagebefugnisse eingeräumt werden, kann die Verwendung des Begriffs „**Verbandsklage**“ im Vorschlag der Kommission infrage gestellt werden, da die Mitgliedstaaten diesen Ausdruck oft für kollektive Unterlassungsverfahren verwenden. Eine bessere Option wäre es, „kollektiven Rechtsschutz“ oder „Kollektivklage“ beizubehalten.

Was den **Anwendungsbereich des kollektiven Rechtsschutzes** anbelangt, so wäre es angezeigt, den kollektiven Rechtsschutz nicht auf den Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen zu beschränken, sondern ihn auf die kollektiven Interessen von Personen (d. h. einschließlich der Grundrechte), darunter sowohl natürliche als auch juristische Personen, auszuweiten. Die Einbeziehung **natürlicher und juristischer Personen** wäre eine bessere Lösung.

Die **Gewährung von Klagebefugnissen** an im Voraus benannte qualifizierte Einrichtungen und qualifizierte Einrichtungen, die eigens für die Zwecke einer bestimmten Klage bestimmt wurden, ist ein wichtiger Schritt und steht im Einklang mit der allgemeinen Wahrnehmung des europäischen Modells. Es wäre zwar kontraproduktiv, extrem strenge Kriterien und hohe Standards für qualifizierte Einrichtungen festzulegen, jedoch erscheint es zweckmäßig, einige Anforderungen wieder einzuführen, um die Fähigkeit der Verbandspartei insbesondere in Bezug auf eine Mindestanzahl von Jahren des Bestehens und/oder ihre

Fähigkeit, die Klage einzureichen, besser zu überprüfen.

Die Befugnis, Klagen auf **kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren** in einem einzigen Verfahren zu erheben, ist eine der wichtigsten Vorschriften des Vorschlags und sollte beibehalten werden, ebenso wie die Bedeutung dessen, was als Entschädigung zu verstehen ist. Der Schadensersatz sollte auf den dem tatsächlichen Verlust entsprechenden Schaden begrenzt sein und das Verbot von Strafschadensersatz sollte beibehalten werden.

Es wäre interessant, eine Anforderung an die **Zulässigkeit des Anspruchs** im Zusammenhang mit der *Homogenität der verbundenen Einzelansprüche* einzuführen, wie sie bereits in verschiedenen Mitgliedstaaten besteht, und das Kriterium der Relevanz des Gegenstands beizubehalten.

Obwohl der **Beitritt zu einer Gruppe** von entscheidender Bedeutung ist, ist der Vorschlag wegen der Unklarheit, die in Bezug auf den Standpunkt zu den Opt-in- und Opt-out-Systemen entstanden ist, zu kritisieren. Die Einführung eines gemischten Systems wie in Belgien in Kombination mit Leitlinien für Richter könnte die Lösung sein.

Die im Vorschlag enthaltenen **Durchsetzungs- und Beweismittelvorschriften** sollten beibehalten werden. Hingegen sollten die Anwendung der Regel, dass der „**Verlierer zahlt**“, und das **Verbot von Erfolgshonoraren**, die beide im Vorschlag nicht enthalten sind, einbezogen werden.

Zur Gewährleistung des Gleichgewichts der Rechte der Parteien sollte ein **elektronisches Register** mit Informationen über Kollektivklagen oder Vergleichsverhandlungen in einem Mitgliedstaat eingerichtet werden.

Durch die EU-Rechtsvorschriften sollten die Mitgliedstaaten aufgefordert und verpflichtet werden, einen **Fonds** einzurichten, in den **Restbeträge** von Vergleichen und Gelder, die aufgrund von Abschöpfungsentscheidungen eines nationalen Gerichts gezahlt werden, fließen können. **Die Finanzierung durch Dritte** sollte zugelassen, jedoch reguliert werden, um Transparenz zu gewährleisten und Interessenkonflikte zu vermeiden.

Die Anwendung eines **alternativen Streitbeilegungsmechanismus** sollte vor dem Rechtsweg verpflichtend sein. Demzufolge hätte der Vorschlag die Mitgliedstaaten verpflichten sollen, kollektive alternative Streitbeilegungsverfahren einzuführen, anstatt ihnen nur eine Möglichkeit dafür einzuräumen. Alternative Streitbeilegungsmechanismen bedürfen einer weiteren Entwicklung und besseren Anpassung.

Die **Vorschriften des europäischen internationalen Privatrechts** sollten geändert werden. Insofern lassen sich sowohl die Insolvenzverordnung als auch die Datenschutzgrundverordnung, mit der eine Vermeidung von Parallelverfahren erreicht wurde, als Inspirationsquelle heranziehen.