

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Jerzy Montag, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/8850 –**

Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit die Europäische Union (EU) im Jahr 1998 ein gemeinschaftliches Verfahren für Unterlassungsklagen (Richtlinie 98/27/EG) als erste Maßnahme des kollektiven Rechtsschutzes für Verbraucherinnen und Verbraucher eingeführt hat, können Gerichte auch in Deutschland auf Antrag einer qualifizierten Einrichtung gemäß Unterlassungsklagegesetz anordnen, dass ein bestimmtes Verhalten zu unterlassen ist. Weitere Möglichkeiten der kollektiven Rechtsdurchsetzung im deutschen Recht sind die Streitgenössische Klage nach den §§ 59 ff., die Forderungsabtretung nach § 71 sowie die Einziehungsklage nach § 79 Absatz 2 Nummer 3 der Zivilprozessordnung (ZPO), Gewinnabschöpfungsansprüche nach § 10 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) oder Klagen nach dem Kapitalanlegermusterverfahrensgesetz (KapMuG). Auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) kennt in den §§ 34, 34a die Vorteilsabschöpfung durch Verbände.

In Deutschland und anderen europäischen Ländern mehren sich die Hinweise auf erhebliche Schwächen und Lücken im System der kollektiven Durchsetzung von Verbraucherrechten. In 14 Mitgliedstaaten der EU wurden mittlerweile neue Möglichkeiten zur gemeinsamen Klage von Verbraucherinnen und Verbrauchern eingeführt. Die Europäische Kommission gab 2005 ein Grünbuch (KOM(2005) 672) und 2008 ein Weißbuch (KOM(2008) 165) zu Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts heraus, zudem veröffentlichte sie 2008 ein Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher (KOM(2008) 794).

Die Konsultation der Kommission „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz“ vom 4. Februar 2011 (SEK(2011) 173) verdeutlichte die Notwendigkeit einer wirkungsvollen und effizienten Rechtsdurchsetzung.

Das Europäische Parlament hat die Konsultation der Kommission in einer Entschließung (2011/2089(INI)) am 2. Februar 2012 begrüßt und sich dafür ausgesprochen, die kollektiven Klagemöglichkeiten der Verbraucher in Europa zu stärken. Gleichzeitig forderte das Europäische Parlament die Kommission auf,

geeignete Maßnahmen, welche eine effiziente Bündelung von Ansprüchen geschädigter Verbraucher ermöglichen, zu ergreifen.

Bereits am 16. September 2010 haben die Verbraucherminister der Bundesländer die Bundesregierung aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen für die Gewinnabschöpfung und Kartellbußgelder zu überarbeiten und einen Fonds zugunsten der Verbraucherverbände zu schaffen.

1. Wie bewertet die Bundesregierung mit welcher Begründung die Konsultation der Europäischen Kommission „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz“, insbesondere die Einführung eines einheitlichen horizontalen Rechtsrahmens?

Die Bundesregierung hat gegenüber der Europäischen Kommission zum Konsultationspapier „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz“ (SEK(2011) 173) Stellung genommen. Die Europäische Kommission hat die Stellungnahme der Bundesregierung auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Die Bundesregierung verweist auf diese Stellungnahme.

2. Wie bewertet die Bundesregierung die Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Thema „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz“ vom 2. Februar 2012 (2011/2089(INI))?

Die Bundesregierung hat ihre Auffassung zu einem europäischen Instrument des kollektiven Rechtsschutzes in ihrer Stellungnahme gegenüber der Kommission dargelegt. An dieser Auffassung hält die Bundesregierung auch angesichts der Entschließung des Europäischen Parlaments fest.

3. Welche Position vertritt die Bundesregierung in den Beratungen zur Kommissionsinitiative?
Wann ist mit einem Kabinettsbeschluss zu rechnen?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

4. Unterstützt die Bundesregierung die Einführung von neuen gemeinsamen Klageverfahren von Verbraucherinnen und Verbrauchern, und wenn ja, in welcher Form, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?
5. In welcher Weise sollte die Größe der klagenden Gruppe nach den Vorstellungen der Bundesregierung bestimmt werden?
Müssen die Geschädigten vor der Urteilsverkündung feststehen?
6. Wie sollte sich eine Gruppe von Klägerinnen und Klägern zusammenfinden, wie soll der Gruppenbildungsprozess ablaufen, und wann ist er beendet?
7. Wer sollte eine Gruppe von klagenden Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Gericht vertreten dürfen?
Was spricht für Anwältinnen und Anwälte, Verbraucherverbände oder eine Gruppenvertretung?

Die Fragen 4 bis 7 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hält die bestehenden innerstaatlichen kollektiven Klagemöglichkeiten derzeit grundsätzlich für ausreichend. Verbraucherinnen und Verbraucher können unter den Voraussetzungen der §§ 59 und 60 der Zivil-

prozessordnung gemeinsam als Streitgenossen klagen. Die Degressivität der Gerichts- und Rechtsanwaltsgebühren bewirkt, dass bei einer gemeinsamen Klage das Prozesskostenrisiko für jede einzelne Partei geringer ist als bei einer Einzelklage. Zudem profitieren die Verbraucherinnen und Verbraucher davon, dass eine eventuell erforderliche kostspielige Beweisaufnahme für mehrere Klagen gemeinsam durchgeführt wird und sich auch dadurch das Prozessrisiko verringert. Allerdings setzt die Klage in Streitgenossenschaft in der Praxis voraus, dass die Kläger voneinander Kenntnis haben und zur gemeinsamen Durchsetzung ihrer Ansprüche koordiniert vorgehen. Verbraucherinnen und Verbraucher, die nicht selbst klagen wollen, können ihre Forderungen außerdem gemäß § 79 Absatz 2 Nummer 3 der Zivilprozessordnung durch einen Verbraucherverband oder eine Verbraucherzentrale einziehen lassen. Daneben können die Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Ansprüche gemäß § 79 Absatz 1 Satz 2 der Zivilprozessordnung auch an jede andere Person zur Einziehung abtreten, sofern sich diese Person in der Einziehungsklage durch einen Rechtsanwalt als Prozessbevollmächtigten vertreten lässt.

Die Begrenzung der Klageberechtigten für private Unterlassungsklagen und für private Einziehungs- sowie Gewinnabschöpfungsklagen im kollektiven Interesse hat sich bewährt. Für diese Klagen sind rechtsfähige Verbände und Vereinigungen klageberechtigt, die aufgrund ihrer personellen und finanziellen Ausstattung und ihrer satzungsmäßigen Aufgabe für die Organisation und Durchführung solcher Klagen geeignet sind und deren Erfolgsaussichten ausreichend sicher einschätzen können.

8. Welche Rolle soll der Richterin bzw. dem Richter bei einer Gruppenklage zukommen?

Welche Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten dem Richter in einem Zivilprozess zugewiesen werden, ist eine zentrale Fragestellung für die Ausgestaltung jeder nationalen Zivilverfahrensordnung. Ein spezielles gerichtliches Zulassungsverfahren für eine Sammelklage als Hürde zur Verhinderung von Missbrauch würde keinen wirksamen Schutz gegen missbräuchliche Klagen darstellen. Insbesondere ist der Vorschlag abzulehnen, die Gerichte im Einzelfall über die Eignung bestimmter Personen oder Personengruppen zur Vertretung von Allgemeininteressen oder Interessen einer nicht näher benannten Klasse von Personen entscheiden zu lassen.

9. Hält die Bundesregierung eine Finanzierung von kollektiven Klagen durch Dritte für vertretbar, und wenn ja, warum, und wenn nein, welche Gründe stehen dagegen?

Das deutsche Recht lässt in § 4a des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes unter gewissen Umständen die Vereinbarung eines Erfolgshonorars zu, wenn andernfalls der Mandant aufgrund seiner wirtschaftlichen Verhältnisse von der Rechtsverfolgung abgehalten würde. Unter ähnlichen Voraussetzungen kann das zuständige Gericht gemäß § 14 Nummer 3 des Gerichtskostengesetzes auch von der Einforderung eines Gebührenvorschusses, der grundsätzlich Bedingung für die Zustellung der Klage ist, absehen. Für die Finanzierung von Klagen können im Übrigen auch die Dienste von Prozesskostenfinanzierern in Anspruch genommen werden.

Ist eine Partei trotz dieser Möglichkeiten nicht in der Lage, die mit der Prozessführung entstehenden finanziellen Aufwendungen zu tragen, so kann ihr Prozesskostenhilfe gewährt werden. Dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip wird damit genügt. Niemand

muss allein wegen der Kosten auf eine Prozessführung verzichten, die hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet.

Die Bundesregierung lehnt eine direkte öffentliche Finanzierung einzelner Klagen von Privatpersonen oder -vereinigungen ab. Für eine Vorfinanzierung des Verfahrens durch Darlehensgewährung der Mitgliedstaaten oder einen generellen Verzicht auf Gerichtsgebühren besteht keine Notwendigkeit. Im Gegenteil würde durch solche Maßnahmen die Steuerungsfunktion des Kostenrechts wegfallen.

Die für wettbewerbsrechtliche oder Verbraucherschutzrechtliche Unterlassungsklagen klageberechtigten Verbände werden, soweit es sich um Verbraucherzentralen handelt, vom Bund und den Ländern finanziell institutionell gefördert; sie verfügen – soweit sie Klage Tätigkeiten wahrnehmen – über eigene Haushaltstitel zur Finanzierung von Klagen. Zudem haben die Gerichte in Unterlassungsklagen wegen unzulässiger allgemeiner Geschäftsbedingungen die Möglichkeit, den Streitwert, der die Höhe der Gerichts- und Rechtsanwaltsgebühren bestimmt, in angemessener Höhe festzusetzen. Je niedriger der Streitwert festgesetzt wird, desto geringer ist das Prozesskostenrisiko.

Bei kartellrechtlichen Unterlassungs- oder Gewinnabschöpfungsklagen sowie bei wettbewerbsrechtlichen Unterlassungsklagen besteht zudem gemäß § 89a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie gemäß § 12 Absatz 4 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) die Möglichkeit, den Streitwert im Einzelfall an die wirtschaftlichen Verhältnisse der Parteien anzupassen.

Das deutsche Recht verfügt damit über ein ausgewogenes System der Kostenerhebung, welches unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit einen Zugang zum Recht ermöglicht, so dass die Rechtsdurchsetzung nicht an den erforderlichen Kosten scheitert.

10. Welche Klagearten sind nach Auffassung der Bundesregierung geeignet, die kollektiven Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu wahren?

Welche Lücken sieht die Bundesregierung im deutschen, welche im europäischen Rechtswesen?

Auf die Antwort zu den Fragen 4 bis 7 wird verwiesen.

11. Für welche Regelung zum Gerichtsstand spricht sich die Bundesregierung bei grenzüberschreitenden Gruppenklagen aus?

Die Bundesregierung steht einer Änderung der bestehenden unionsrechtlichen Regelungen zum Gerichtsstand in Bezug auf Kollektivklagen grundsätzlich skeptisch gegenüber.

Die Sonderzuständigkeiten in Artikel 15 ff. der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 zum Schutz von Verbrauchern sind im Fall von Aktivklagen als Wahlgerichtsstände ausgestaltet. Damit ist hinreichend sichergestellt, dass sich beispielsweise der Verbraucher an einem etwaigen Kollektivklageverfahren in dem Mitgliedstaat, in dem sein Vertragspartner seinen Wohnsitz hat, beteiligen kann. Zieht der Verbraucher hingegen eine (einzelne) Klage vor den Gerichten seines eigenen Wohnsitzes vor, sollte ihm dies weiterhin unbenommen bleiben.

12. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung aus dem Entscheidungshilfegutachten „Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung“ der Universität Halle-Wittenberg für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gezogen?

Das von der Martin-Luther-Universität in Halle-Wittenberg im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) erstellte Gutachten wurde vom BMELV für die verbraucherpolitische Positionierung im Rahmen der Ressortberatung zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Reform des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes verwendet. Der von den Gutachtern formulierte Vorschlag zur Erleichterung des Vergleichsschlusses im Verfahren nach dem Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz hat insoweit Niederschlag in dem vom Bundeskabinett am 14. Dezember 2011 beschlossenen Gesetzentwurf gefunden, als ein erleichterter Vergleichsschluss im Musterverfahren vorgesehen ist (vgl. Bundestagsdrucksache 17/8799).

Die in dem Gutachten gewonnenen Erkenntnisse werden darüber hinaus auch für die weitere Diskussion zu kollektiven Rechtsschutzelementen auf europäischer Ebene eine Rolle spielen.

13. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit, den Verbraucherverbänden die Befugnis zu Feststellungsklagen einzuräumen?

Die Bundesregierung ist zurückhaltend, ob die Einführung einer Befugnis der Verbraucherverbände zur Musterfeststellungsklage einen zusätzlichen Nutzen brächte. Damit die Verbraucher, deren Rechte von einer solchen Musterfeststellungsklage betroffen sind, an das Verfahrensergebnis gebunden werden können, wäre ihre Beteiligung im Verfahren notwendig. Das würde das Musterfeststellungsverfahren sehr aufwändig machen. Bereits jetzt sind die Verbraucherverbände zur Einziehungsklage gemäß § 79 Absatz 2 Nummer 3 der Zivilprozessordnung befugt. Damit können Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterstützt werden.

14. Plant die Bundesregierung den Verbraucherverbänden die Befugnis zur Verbandsklage auch bei datenschutzrechtlichen Verstößen zu übertragen?
Wenn nein, warum nicht?

Die Europäische Kommission schlägt in dem am 25. Januar 2012 vorgestellten Entwurf einer Datenschutzgrundverordnung in Artikel 76 Absatz 1 ein europaweites Verbandsklagerecht bei Datenschutzverstößen vor. Eine Position zu Artikel 76 Absatz 1 ist derzeit innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgestimmt.

15. Welche Veränderungen beabsichtigt die Bundesregierung, um die bestehenden Lücken im Schadensersatzrecht bei Verletzung von Verbraucherschutzvorschriften und Kartellrecht zu schließen?

Deutschland nimmt bei der privaten Kartellrechtsdurchsetzung, die auch Schadensersatzansprüche umfasst, seit den Änderungen durch die 7. GWB-Novelle im Jahr 2005 eine Vorreiterrolle in Europa ein. Dies belegen die seitdem stetig steigenden Fallzahlen und einige Vorschläge der Europäischen Kommission in ihrem Grün- und Weißbuch „Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EG-Wettbewerbsrechts“, die dem deutschen Rechtsrahmen entlehnt sind. Darüber

hinausgehenden Handlungsbedarf im Bereich des Schadensersatzrechts bei Verstößen gegen das Kartellrecht oder gegen das Verbraucherschutzrecht sieht die Bundesregierung derzeit nicht.

16. Wie hoch waren die Summen der vom Bundeskartellamt vereinnahmten Bußgelder und Geldstrafen in den letzten zehn Jahren (bitte mit Haushaltstitel und jährlich)?

Wie hoch war im Vergleich dazu der volkswirtschaftliche Gesamtschaden der Kartelle für Verbraucherinnen und Verbraucher?

Das Bundeskartellamt hat in den vergangenen zehn Jahren insgesamt Bußgelder in Höhe von ca. 936 759 588 Euro vereinnahmt (Kapitel 09 08, Titelnummer 112 01). Nachfolgende Tabelle enthält die Gesamtsummen der jährlich verhängten Bußgelder in Euro.

Jahr	Bußgelder
2002	8 052 253,58
2003	21 997 855,01
2004	8 953 021,86
2005	9 152 546,52
2006	2 572 832,18
2007	114 119 091,51
2008	316 610 603,04
2009	177 725 383,72
2010	123 561 528,77
2011	162 066 726,11

Der volkswirtschaftliche Gesamtschaden für Verbraucherinnen und Verbraucher durch ein Kartell lässt sich nicht ohne Weiteres bestimmen, da der hierfür nötige wettbewerbliche Bezugspunkt geschätzt werden muss: Zu berücksichtigen ist hierbei nicht nur das Ausmaß der durch ein Kartell verursachten Preiserhöhung (bzw. verhinderten Preissenkung) (sog. Preiseffekt), sondern auch der Schaden, der Verbraucherinnen und Verbrauchern dadurch entstanden ist, dass sie auf aus ihrer Sicht weniger geeignete Produkte ausgewichen sind bzw. auf den Kauf der durch die Kartellabsprache betroffenen Produkte verzichtet haben (sog. Mengeneffekt).

Bei einer vorsichtigen Schätzung hat das Bundeskartellamt in den vergangenen Jahren durch die Aufdeckung und Zerschlagung von Kartellen den deutschen Verbraucherinnen und Verbrauchern Vorteile in Höhe von 500 bis 750 Mio. Euro pro Jahr gebracht (vgl. Broschüre des Bundeskartellamtes zur Kartellbekämpfung, S. 15, abrufbar auf dessen Internetpräsenz).

17. Wie hoch war der Gewinn aus den Preisabsprachen der drei großen deutschen Kaffeeröster, gegen die das Bundeskartellamt im Jahr 2009 eine Geldbuße von 159,5 Mio. Euro verhängte?

Was waren die Gründe, wenn keine Gewinnermittlung vorgenommen wurde?

Die Festsetzung der Bußgelder erfolgt durch das Bundeskartellamt auf der Grundlage des § 81 Absatz 4 GWB, der durch die 7. GWB-Novelle im Juli 2005 neu in das GWB eingefügt wurde, in Verbindung mit dessen Bußgeldleitlinien (Bekanntmachung Nummer 38/2006). Anders als die Vorgängervorschrift, die eine Ermittlung des kartellbedingten Mehrerlöses erforderte, kann die Geldbuße seit diesem Zeitpunkt wie im europäischen Recht allein auf der Grundlage umsatzbezogener Größen (sog. tatbezogener Umsatz, weltweiter Gesamtumsatz) unter Berücksichtigung von Schwere und Dauer des Kartellverstoßes zugemessen werden. Der Gewinn ist bei der Bußgeldbemessung deshalb keine relevante Größe und wird aus diesem Grund auch nicht ermittelt.

18. Wie bewertet die Bundesregierung die Berechnung von Verbraucherschützern, nach denen sich der Schaden durch das Kaffeerösterkartell bei Verbraucherinnen und Verbrauchern auf gut 4,8 Mrd. Euro beläuft (DER TAGESSPIEGEL vom 1. August 2011, „Schäden aus Kartellabsprachen: Im Zweifel für den Kunden?“)?

Die Bundesregierung kann die dem Artikel im „TAGESSPIEGEL“ zugrunde liegende Berechnung von Verbraucherschützern nicht nachvollziehen und infolgedessen nicht bewerten. Ihr liegen dazu keine eigenen Berechnungen vor. Das Bundeskartellamt hat ebenfalls keine Gewinnermittlung durchgeführt (siehe auch Antwort zu Frage 17).

19. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung geprüft, um, wie von der 6. Verbraucherschutzministerkonferenz beschlossen und von der Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ilse Aigner, Ende 2009 vorgeschlagen, die von den Kartellbehörden erhobenen Bußgelder der Verbraucherarbeit zuzuführen?
20. Beabsichtigt die Bundesregierung, mindestens für einen Teil der vom Bundeskartellamt erhobenen Bußgelder sowie dem Bundeshaushalt zugeführten abgeschöpfte Vorteile und Gewinne, einen Fonds zugunsten der Verbraucherarbeit zu schaffen?

Die Frage der Verwendung von Kartellbußgeldern für die Verbraucherarbeit sowie Erleichterungen bei der Durchsetzung von Ansprüchen zur Unrechtsgewinnabschöpfung war unter anderem Gegenstand der Ressortberatungen zu einem Achten Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Im Rahmen der Abstimmung auf politischer Ebene haben sich die Ressorts, auch unter Berücksichtigung der aktuellen verbraucherpolitischen Debatte und diverser wissenschaftlicher Studien zu dieser Problematik, mittlerweile geeinigt, im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen auch künftig keine Regelung über die Verwendung von Kartellbußgeldern oder abgeschöpften Unrechtsgewinnen im Interesse der Verbraucherarbeit vorzusehen. Die vom Bundeskartellamt vereinnahmten Bußgelder fließen als nicht zweckgebundene Einnahmen dem Bundeshaushalt zu.

Aus dem Haushalt des BMELV ist der vom Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. als Stifter gegründeten Deutschen Stiftung Verbraucherschutz (DSV) für das Haushaltsjahr 2011 zur Erhöhung des Stiftungskapitals eine einmalige nicht rückzahlbare Zuwendung in Höhe von 10 Mio. Euro zur Verfügung ge-

stellt worden. Durch die bewilligten Mittel hat die DSV – laut Satzung eine selbständige Fördereinrichtung zur Anwerbung und Durchführung „mäzenatisch“ motivierter Investitionen in Verbraucherschutz und Verbraucherinformation – ein stabiles Fundament für ihre weitere Tätigkeit erhalten.

21. Wie bewertet die Bundesregierung die Forderung der 6. Verbraucherschutzministerkonferenz nach Überarbeitung der Gewinn- bzw. Vorteilsabschöpfung im Kartell- und Wettbewerbsrecht?

Die von der Verbraucherschutzministerkonferenz geforderte Überarbeitung der Gewinnabschöpfung im Wettbewerbsrecht (§ 10 UWG) kommt nach Ansicht der Bundesregierung erst in Betracht, wenn eine Evaluierung der derzeitigen Rechtslage stattgefunden hat. Diese Evaluierung wird derzeit vorbereitet. Eine Grundlage hierfür wird das von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg im Auftrag des BMELV erstellte Gutachten zur „Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung“ sein.

Im Kartellrecht plant die Bundesregierung, im Rahmen der Achten GWB-Novelle die Vorteilsabschöpfung zu überarbeiten und die Verbraucherverbände zu stärken.