

# Regierungsentwurf zur Verbandsklage: Für den Verbraucherschutz über das Ziel hinausgeschossen?

Mai 2023

Autoren: [Dr. Sonja Hoffmann](#), [Dr. Alexandra Diehl](#), [Carolin Kühner](#)

„*Consumer first*“ – so präsentiert sich der Regierungsentwurf zur Umsetzung der EU-Verbandsklagerichtlinie (EU 2020/1828) („RL“) als Ergebnis der sog. „Verbändeanhörung“ derzeit<sup>1</sup>. Dass es so kommen könnte, zeigte sich nicht nur bei den Diskussionen in Bundestag und Bundesrat, sondern auch in der Pressemitteilung von Bundesjustizminister Dr. Marco Buschmann anlässlich der ersten Lesung des Gesetzentwurfs,<sup>2</sup> in der er hervorhebt, *dass die neue Abhilfeklage „Verbraucherinnen und Verbrauchern [hilft] ihre Ansprüche effektiv geltend zu machen.“*

Noch bei Einführung der Musterfeststellungsklage (vor weniger als fünf Jahren) stand der Schutz der Unternehmen vor einer missbräuchlichen Klageindustrie und die Erhaltung etablierter ZPO-Grundsätze im Vordergrund. Dieser Fokus scheint nun Vergangenheit: Mit der Abhilfeklage wird erstmals ein Rechtsschutzinstrument in das deutsche Recht eingeführt, das eine sofort auf Schadensersatz gerichtete Kollektivklage ermöglicht. Der Gesetzentwurf geht insoweit über die EU-Richtlinie hinaus, als das Verfahren nicht nur bei Verletzung bestimmter Verbraucherschutzbestimmungen nach EU-Recht, sondern grundsätzlich auf alle Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen Anwendung finden soll. Es ist nicht ausgeschlossen, dass am Ende des

<sup>1</sup> Siehe unseren Client Alert: [Dr. Alexandra Diehl, Dr. Sonja Hoffmann, Sara Vanetta](#), „Disagreement rather than consensus: The concrete implementation of the Directive on representative actions remains unclear“, 29. März 2023, abrufbar unter <https://www.whitecase.com/insight-alert/disagreement-rather-consensus-concrete-implementation-directive-representative>.

<sup>2</sup> Siehe [https://www.bmj.de/SharedDocs/Zitate/DE/2023/0427\\_Zitat\\_EU\\_VerbandsklagenRL.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Zitate/DE/2023/0427_Zitat_EU_VerbandsklagenRL.html) (abgerufen am 7. Mai 2023)

## Gesetzgebungsprozesses noch verbraucher- und verbändefreundlichere Regelungen stehen könnten.

Der Zeitdruck ist immens: Das Inkrafttreten eines Großteils der Bestimmungen des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG (Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz – im Folgenden: „**VRUG**“) ist für den 25. Juni 2023 geplant – den Tag, ab dem die Regelungen laut der EU-Richtlinie gelten müssen. Nach der öffentlichen Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestags am 10. Mai 2023<sup>3</sup> und der Stellungnahme des Bundesrates, deren Beschluss in der Bundesratssitzung am 12. Mai 2023 erwartet wird<sup>4</sup>, findet im Juni (mindestens) eine weitere Lesung im Bundestag und schließlich die Abstimmung statt. Wie der zur Abstimmung gestellte Entwurf zur Ausgestaltung des VRUG aussehen wird bzw. welche konkreten Regelungen schlussendlich beschlossen werden, ist in Anbetracht der starken Abweichung des Regierungsentwurfs vom Referentenentwurf durchaus noch offen. Dass sich der Gesetzesentwurf wieder dem in der Retroperspektive fast moderateren Referentenentwurf annähert, ist wenig wahrscheinlich. Laute Kritik ist nicht zu vernehmen.

## Inhaltliche Änderungen gegenüber dem Referentenentwurf

Besonders verbraucherfreundlich sind die Regelungen bezüglich der klageberechtigten Stellen und der Teilnahmemöglichkeit von Verbrauchern

### Ausweitung der klageberechtigten Stellen

Der Regierungsentwurf senkt die Anforderungen an klageberechtigte Stellen massiv: Nunmehr sollen klageberechtigte Stellen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Verbraucherrechtgedurchsetzungsgesetz („**VDuG**“) sämtliche qualifizierte Verbraucherverbände sein, die in die Liste nach § 4 des Unterlassungsklagegesetzes („**UKlaG**“) eingetragen sind und nicht mehr als 5 Prozent ihrer finanziellen Mittel durch Zuwendungen von Unternehmen beziehen. Die noch im Referentenentwurf – insoweit in Übereinstimmung mit den bislang bestehenden Anforderungen bei der Musterfeststellungsklage – vorgesehenen strengen Anforderungen,

- dass die Verbände über bestimmte Mitgliedszahlen verfügten (mindestens zehn Verbände die im gleichen Aufgabenbereich tätig sind oder mindestens 350 natürliche Personen),
- seit mindestens vier Jahren auf der Liste nach § 4 UKlaG eingetragen sind,
- weitgehend nicht gewerbsmäßige aufklärende und beratende Tätigkeiten wahrnehmen und
- Verbandsklagen nicht zum Zwecke der Gewinnerzielung erheben,

finden sich im Regierungsentwurf nicht.

Da die Musterfeststellungsklage in das VRUG mit aufgenommen wird und die Regelungen im allgemeinen Teil sowohl für die Abhilfeklage, als auch für die Musterfeststellungsklage gelten, senken sich auch insoweit die Anforderungen. Das seinerzeit bei Einführung der Musterfeststellungsklage diskutierte Risiko, dass „Scheinverbraucherschutzverbände“ entstehen könnten, hinter denen im Wesentlichen Konkurrenten, Sammelklagekanzleien oder Prozessfinanzierer stehen, ist nun aktueller denn je.

Der Schutz der Unternehmen vor einer missbräuchlichen Klageindustrie steht demnach hinter dem Interesse an einer Stärkung von Verbraucherinteressen und scheinbar auch dem Interesse an einer Stärkung der Attraktivität des Justizstandorts Deutschland bzw. der „deutschen Verbandsklage“ (d.h. Erhebung einer Verbandsklage vor deutschen Gerichten) zurück. Der Regierungsentwurf beseitigt die noch im Referentenentwurf vorgesehene

<sup>3</sup> Siehe auch <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw19-pa-recht-verbandsklage-945426> zur Tagesordnung und den Stellungnahmen am 10. Mai 2023.

<sup>4</sup> Siehe auch <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/1033/to-node.html> zur Tagesordnung der 1033. zur Sitzung des Bundesrates am 12.05.2023 (TOP 19).

Diskrepanz der Klageberechtigung inländischer und ausländischer Verbraucherverbände und gleicht die Voraussetzungen für klageberechtigte Stellen an die Bestimmungen der Richtlinie, die in Art. 4 Abs. 3 lediglich ein einjähriges öffentliches Tätigsein des Verbandes zum Schutze von Verbraucherinteressen sowie eine Gewährleistung seiner Unabhängigkeit voraussetzt, an. Der Regierungsentwurf räumt somit die Benachteiligung deutscher Verbände gegenüber solchen aus dem EU-Ausland weitestgehend aus und tritt mithin auch der Gefahr eines unerwünschten *forum shopping* entgegen.

### Verbraucherbeteiligung: Ausweitung der Anmeldefrist

Die wohl größte und folgenträchtigste Änderung durch den Regierungsentwurf besteht in der Verschiebung des Zeitpunktes der Möglichkeit einer Anmeldung und der Möglichkeit der Rücknahme der Anmeldung der Verbraucher. Zwar enthält der Regierungsentwurf wie der Referentenentwurf weiterhin ein sog. „*opt-in*“ System, d.h. der einzelne Verbraucher muss sich aktiv zur Verbandsklage anmelden. Während der Referentenentwurf jedoch noch vorgesehen hatte, dass Anmeldungen von Verbrauchern lediglich bis zum Ablauf des Tages vor Beginn des ersten Termins (mündlicher Verhandlungstermin) möglich sind, ermöglicht der Regierungsentwurf nunmehr eine Anmeldung bis zu zwei Monate nach dem ersten Termin, § 46 Abs. 1 VDuG-RegE.

Eine Möglichkeit zur Anmeldung der Verbraucher nach einer Entscheidung durch das Gericht sieht jedoch auch der Regierungsentwurf nicht vor. Denn vor Ablauf dieser Frist darf weder ein Urteil bzw. Abhilfegrundurteil ergehen noch ein Vergleich geschlossen werden (§§ 9 Abs. 1 Satz 2, 13 Abs. 4 VDuG-RegE)

Die Verlängerung der möglichen Verbraucherbeteiligung bringt für Unternehmen eine deutliche Rechtsunsicherheit mit sich. Diese liegt in der Unklarheit über die Anzahl und Identität der Prozessbeteiligten auf der Gegenseite. Eine Abschätzung des finanziellen Maximalrisikos und die Bildung von Rücklagen ist nur erschwert möglich.

Die Verbraucherfreundlichkeit dieser Regelung ist immens. Die verlängerte Frist ermöglicht es Verbrauchern, den ersten Termin der mündlichen Verhandlung abzuwarten und sich ein erstes, konkretes Bild von den Erfolgchancen der Abhilfeklage (nach der von dem Gericht im Rahmen der ersten mündlichen Verhandlung geäußerten Einschätzung) zu machen, bevor eine Anmeldung erfolgen muss. Das Risiko der Verbraucher in Bezug auf eine Anmeldung verringert sich dadurch beträchtlich.

Daneben beeinflusst die Verschiebung der Anmeldefrist auch die Funktion und Bedeutung dieses ersten Verhandlungstermins. Auf der einen Seite gewinnt der Termin deshalb an besonderer Relevanz, weil die Präsentation der Prozessparteien in der Verhandlung einen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung betroffener Verbraucher für oder gegen eine Anmeldung haben könnte. Gleichzeitig könnte die Gefahr bestehen, dass der erste Termin aufgrund der längeren Anmeldefrist zu einem bloßen „Durchlauftermin“<sup>5</sup> verkommt, der lediglich der Fristsetzung für eine Anmeldung der Verbraucher dient. Dies wiederum hätte eine unnötige Verlängerung des gerichtlichen Verfahrens zur Folge.

### (Noch) nicht umgesetzte Forderungen der Verbraucherschützer

Der Regierungsentwurf folgte allerdings nicht durchgehend dem Motto „Consumer first“: Einige Forderungen von Verbraucherverbänden blieben bislang unberücksichtigt:

Möglichkeit einer Anmeldung nach Abhilfegrundurteil bzw. Vergleich

Verbraucherschützer verlangen eine noch weitreichendere Ausdehnung der Anmeldefrist, nämlich bis nach Erlass des Abhilfegrundurteils oder des Vergleichsabschlusses.<sup>6</sup> Ob eine solche, weitgehende und folgenträchtige

<sup>5</sup> So der Wortbeitrag von Dr. Martin Plum, MdB (CDU) vom 27. April 2023, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/mediathek?videoid=7553188#url=L21IZGIhdGhla292ZXJsYXk/dmIkZW9pZD03NTUzMTg4&mod=mediathek>.

<sup>6</sup> Stellungnahme der Verbraucherzentrale Bundesverband (Seite 8), abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303\\_Stellungnahme\\_VZBV\\_VRUG.pdf;jsessionid=B4D3719F269D8A3A4F6F350FCBDB2BBF.2\\_cid297?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303_Stellungnahme_VZBV_VRUG.pdf;jsessionid=B4D3719F269D8A3A4F6F350FCBDB2BBF.2_cid297?__blob=publicationFile&v=2); Wortbeiträge von Luiza Licina-Bode, MdB (SPD), Dr. Petra Sitte, MdB (Die Linke) und Nadine Heselhaus, MdB (SPD) jeweils vom 27.

Ausdehnung tatsächlich im Rahmen der Beratungen des Rechtsausschusses Einzug in das VDuG findet, bleibt abzuwarten – dies ist jedoch aufgrund der beachtlichen Kritik an der Zweimonatsfrist und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit für Unternehmen eher zweifelhaft.

## Verbraucherquorum

Der Regierungsentwurf hält nach wie vor an dem Verbraucherquorum von 50 betroffenen Verbrauchern als Zulässigkeitschürde sowohl für die Abhilfe- als auch für die Musterfeststellungsklage fest, § 4 Abs. 1 Nr. 2 VDuG-RegE. Verbraucherverbände forderten eine Senkung dieser Zahl auf 10 Fälle und verwiesen auf die Notwendigkeit des Vorhaltens einer Reserve und teils niedrigen Beteiligungsquoten.<sup>7</sup> Auch im Rahmen der ersten Lesung im Bundestag wurde mehrfach eine Herabsetzung des Quorums vorgeschlagen, um die Hürde insbesondere für kleinere klageberechtigte Verbände zu senken.<sup>8</sup> Ob sich der Rechtsausschuss in Anbetracht der im Vergleich zum Referentenentwurf bereits gesenkten Anforderungen in Bezug auf die klageberechtigten Stellen zu einer weiteren Erleichterung für die Verbraucherverbände durch Herabsenkung des Quorums bewegen lässt, ist ebenfalls fraglich.

## Verjährungshemmung

Des Weiteren hält der Regierungsentwurf an den Regelungen des Referentenentwurfs zur Verjährungshemmung von Ansprüchen von Verbrauchern fest. Hiernach findet eine Verjährungshemmung nach § 204a Abs. 1 Nr. 3 und 4 BGB-RegE bei Erhebung einer Abhilfe- oder Musterfeststellungsklage nur dann statt, wenn die Verbraucher ihren Anspruch zum Verbandsklageregister anmelden. Verbraucherschützer verlangten bereits im Rahmen der Verbandsanhörung eine Verjährungshemmung ohne Anmeldung der Verbraucher im Verbandsklageregister.<sup>9</sup> Bei der ersten Lesung des VRUG im Bundestag stand auch eine Verjährungshemmung ohne Anmeldung zur Diskussion.<sup>10</sup> Zentraler Punkt ist – wie auch der Deutsche Richterbund in seiner Stellungnahme hervorhob –, dass in Ermangelung einer Verjährungshemmung ohne Anmeldung von jedem nicht angemeldeten Verbraucher eine Einzelklage erhoben werden müsste.<sup>11</sup> Dies würde zu einer stärkeren Belastung der Gerichte führen, was dem Zweck des Gesetzes, nämlich einer Entlastung der Gerichte, widerspricht. Aus diesem Grund ist eine Änderung des § 204a BGB-E im Rahmen der Verhandlungen im Rechtsausschuss dahingehend, dass eine Verjährung auch ohne Anmeldung der Verbraucher gehemmt wäre, wahrscheinlich.

April 2023, abrufbar unter

<https://www.bundestag.de/mediathek?videoid=7553188#url=L21IZGIhdGhla292ZXJsYXk/dmlkZW9pZD03NTUzMTg4&mod=mediathek>.

- <sup>7</sup> Vgl. Stellungnahme der Verbraucherzentrale Bundesverband (Seiten 8, 18ff.), abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303\\_Stellungnahme\\_VZBV\\_VRUG.pdf;jsessionid=B4D3719F269D8A3A4F6F350FCBDB2BBF.2\\_cid297?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303_Stellungnahme_VZBV_VRUG.pdf;jsessionid=B4D3719F269D8A3A4F6F350FCBDB2BBF.2_cid297?__blob=publicationFile&v=2);  
Stellungnahme der Verbraucherzentrale Sachsen (Seiten 8 ff.), abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303\\_Stellungnahme\\_VZ\\_Sachsen\\_VRUG.pdf;jsessionid=76FBD6A13829093ABCCB9F89E9FF7D03.2\\_cid334?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303_Stellungnahme_VZ_Sachsen_VRUG.pdf;jsessionid=76FBD6A13829093ABCCB9F89E9FF7D03.2_cid334?__blob=publicationFile&v=3).
- <sup>8</sup> Wortbeiträge von Luiza Licina-Bode, MdB (SPD), Dr. Petra Sitte, MdB (Die Linke), Nadine Heselhaus, MdB (SPD) und Linda Heitmann, MdB (Bündnis 90/Die Grünen) vom 27. April 2023, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/mediathek?videoid=7553188#url=L21IZGIhdGhla292ZXJsYXk/dmlkZW9pZD03NTUzMTg4&mod=mediathek>.
- <sup>9</sup> Siehe nur die Stellungnahme der Verbraucherzentrale Bundesverband (Seiten 38 ff.), abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303\\_Stellungnahme\\_VZBV\\_VRUG.pdf;jsessionid=B4D3719F269D8A3A4F6F350FCBDB2BBF.2\\_cid297?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303_Stellungnahme_VZBV_VRUG.pdf;jsessionid=B4D3719F269D8A3A4F6F350FCBDB2BBF.2_cid297?__blob=publicationFile&v=2);  
Stellungnahme der Verbraucherzentrale Sachsen (Seiten 17 ff.), abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303\\_Stellungnahme\\_VZ\\_Sachsen\\_VRUG.pdf;jsessionid=76FBD6A13829093ABCCB9F89E9FF7D03.2\\_cid334?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303_Stellungnahme_VZ_Sachsen_VRUG.pdf;jsessionid=76FBD6A13829093ABCCB9F89E9FF7D03.2_cid334?__blob=publicationFile&v=3).
- <sup>10</sup> Wortbeitrag von Dr. Till Steffen, MdB (Bündnis 90/Die Grünen) vom 27. April 2023, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/mediathek?videoid=7553188#url=L21IZGIhdGhla292ZXJsYXk/dmlkZW9pZD03NTUzMTg4&mod=mediathek>.
- <sup>11</sup> Stellungnahme des Deutschen Richterbunds (Seite 6), [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0301\\_Stellungnahme\\_DRB\\_VRUG.pdf;jsessionid=76FBD6A13829093ABCCB9F89E9FF7D03.2\\_cid334?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0301_Stellungnahme_DRB_VRUG.pdf;jsessionid=76FBD6A13829093ABCCB9F89E9FF7D03.2_cid334?__blob=publicationFile&v=2).

## Ausblick

Ob die von der Bundesregierung nunmehr avisierte Umsetzung der EU-Verbandsklagerichtlinie geeignet sein wird, Fluten an Individualklagen zu verdrängen und ob insoweit die deutsche Umsetzung im Vergleich zu den übrigen Mitgliedsstaaten für Verbraucherverbände derart attraktiv werden wird, dass grenzüberschreitend tätig werdende Verbraucherverbände Deutschland als attraktives Forum ins Auge nehmen, ist aktuell noch offen. Ob dies überhaupt ein wünschenswertes Ziel ist, steht auf einem ganz anderen Blatt.

Das Bestreben der Bundesregierung nach Attraktivität der „deutschen Verbandsklage“ zeigt jedoch, welche Bedeutung Verbandsklagen – unabhängig vom Durchführungsort – für Unternehmen zukünftig haben werden. Insbesondere in den Bereichen ESG, Tech oder Retail sind zukünftig Kollektivklagen zu erwarten. Teilweise sind derartige Klagen bereits in EU-Richtlinien bzw. deren Entwürfen ausdrücklich angelegt. Unternehmen sollten daher das derzeitige Gesetzgebungsverfahren in Deutschland, aber auch diejenigen im EU-Ausland, intensiv verfolgen, um sich auf Verbandsklagen strategisch gut vorzubereiten. Diese bergen neben wirtschaftlichen auch Reputationsrisiken, so dass auch Litigation-PR an Bedeutung gewinnen wird.

### Frankfurt

White & Case LLP  
Bockenheimer Landstraße 20  
60323 Frankfurt am Main  
Germany

T +49 69 29994 0

### Berlin

White & Case LLP  
John F. Kennedy-Haus  
Rahel Hirsch-Straße 10  
10557 Berlin  
Germany

T +49 30 880911 0

In dieser Publikation steht White & Case für die internationale Rechtspraxis, die White & Case LLP, eine eingetragene Partnerschaft mit beschränkter Haftung des Staates New York, White & Case LLP, eine nach englischem Recht gegründete Partnerschaft mit beschränkter Haftung und alle anderen verbundenen Partnerschaften, Unternehmen und Körperschaften umfasst.

Diese Publikation dient der allgemeinen Information unserer Kunden und anderer Interessenten. Sie ist nicht umfassend und versucht auch nicht, umfassend zu sein. Aufgrund der allgemeinen Natur seines Inhalts sollte dieser nicht als Rechtsberatung angesehen werden.

© 2023 White & Case LLP