

Die Versicherungsaufsicht als Klägerin im Verbandsklageverfahren?

Am Beispiel der Prämienanpassung privater Krankenversicherungen

*Ann-Kristin Mayrhofer**

Zusammenfassung

Der Beitrag erörtert, wie eine Klageberechtigung der Versicherungsaufsicht im zivilgerichtlichen Verbandsklageverfahren die Rechtsdurchsetzung im Versicherungsrecht verbessern könnte. Die Analyse erfolgt am Beispiel der Prämienanpassungen privater Krankenversicherungen, die derzeit sowohl in Verwaltungs- als auch in Zivilgerichtsverfahren überprüft werden und die behördlichen und gerichtlichen Ressourcen stark beanspruchen. Ein Klagerecht der BaFin im Verbandsklageverfahren könnte eine stärkere Kanalisierung der Streitigkeiten auf die Zivilgerichte, eine Bündelung vor den Zivilgerichten und zugleich eine Beteiligung der Behörde bewirken, wodurch die Rechtsdurchsetzung effektiver und effizienter gestaltet werden könnte.

Abstract

This article examines how granting the insurance supervisory authorities the right to bring civil representative actions could improve the enforcement of insurance law. The analysis focuses on the example of premium adjustments by private health insurance companies, which are currently reviewed in both administrative and civil court proceedings, placing a heavy burden on administrative and judicial resources. BaFin's legal standing in representative actions could channel disputes more strongly into civil courts, consolidate disputes before civil courts, and simultaneously involve the administrative authority, which could make legal enforcement more effective and efficient.

Dr. Ann-Kristin Mayrhofer

Akademische Rätin a. Z. am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Zivilverfahrensrecht, Europäisches Privat- und Verfahrensrecht von Prof. Dr. Beate Gsell an der Ludwig-Maximilians-Universität München

E-Mail: annkristin.mayrhofer@jura.uni-muenchen.de

* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den die Verfasserin am 14.3.2024 auf dem Versicherungsrechtstag im Rahmen der Jahrestagung des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft e. V. in Berlin gehalten hat. Er berücksichtigt Entwicklungen bis Ende Mai 2024.

JEL classification: K15, K23, K41

Keywords: Insurance law, premium adjustments, civil procedure, representative actions

1. Einleitung

Deutschlands Zivilgerichte werden derzeit mit Klagen „überflutet“,¹ in denen Versicherungsnehmer die Beitragsanpassungen privater Krankenversicherungen gegenüber ihren Versicherungsgebern angreifen. Am Landgericht München I sind beispielsweise zwischen 2017 und 2022 „weit über 1.000 Klagen zu diesem Themenkomplex“ eingegangen.² Dies dürfte auch mit einer gesteigerten Aktivität von „Legal Tech“-Rechtsdienstleistern zusammenhängen, die auf ihren Internetseiten mit der einfachen und schnellen Durchsetzung der Ansprüche der (rechtsschutzversicherten) Versicherungsnehmer werben.³ Die Thematik wirft eine Reihe materiell-rechtlicher Punkte auf, insbesondere die Wirksamkeit von Beitragsanpassungsklauseln,⁴ die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Treuhänder, welche die Beitragserhöhungen überwachen,⁵ die Anforderungen an die Mitteilung und Begründung der Beitragserhöhung⁶ sowie auch die inhaltliche Rechtmäßigkeit der Prämienanpassung⁷. Im Folgenden soll es indes nicht um die materiell-rechtlichen Fragen gehen, sondern um die verfahrensrechtliche Bewältigung der „Massenverfahren“⁸. Diese stellen die Gerichte vor erhebliche Herausforderungen: Die Versicherungsnehmer bestreiten unter anderem, dass eine die Anpassung tragende versicherungsmathematische Berechnung vorliegt, und begehren eine umfassende gerichtliche Überprüfung dieser

¹ *Jacob*, jurisPR-VersR 1/2023 Anm. 1; vgl. auch *Grote/Finkel*, NJW 2023, 2319, 2322, 2323; *Boetius*, r+s 2023, 193, 193; *ders.*, r+s 2022, 248, 248.

² Vgl. Pressemitteilung 27 des LG München I v. 28.10.2022, online veröffentlicht unter <https://www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/landgericht/muenchen-1/presse/2022/27.php> (Abruf: 30.5.2024 – das Abrufdatum gilt auch für die folgenden Links).

³ Vgl. zu solchen Angeboten *Krümmer*, bdv-blog, 7.12.2023, online veröffentlicht unter <https://www.bdv-blog.de/versicherungen-verstehen/zu-kurz-gedacht-das-schnelle-geschaef-der-legal-techs-mit-der-pkv-beitragsrueckforderung.html>.

⁴ Vgl. BGH, Urt. v. 22.6.2022 – IV ZR 253/20, VersR 2022, 1078 zur Wirksamkeit von § 8b Abs. 1 MB/KK 2009; BGH, Urt. v. 12.7.2023 – IV ZR 347/22, VersR 2023, 3023; ausführlich zur Wirksamkeit von Beitragsanpassungsklauseln *Bruns*, VersR 2021, 541.

⁵ Vgl. BGH, Urt. v. 19.12.2018 – IV ZR 255/17, BGHZ 220, 297.

⁶ Vgl. etwa BGH, Urt. v. 16.12.2020 – IV ZR 294/19, BGHZ 228, 56; BGH, Urt. v. 11.1.2023 – IV ZR 3/21, NJOZ 2023, 304, juris Rn. 20 ff.

⁷ Vgl. BGH, Urt. v. 16.6.2004 – IV ZR 117/02, BGHZ 159, 323, juris Rn. 15 zur Überprüfung, „ob die Prämienanpassung nach aktuariellen Grundsätzen als mit den bestehenden Rechtsvorschriften in Einklang stehend anzusehen ist“; ausführlich zur materiellen Rechtmäßigkeit *Franz/Püttgen*, VersR 2022, 1.

⁸ Vgl. Pressemitteilung 27 des LG München I v. 28.10.2022 (Fn. 2).

Berechnung.⁹ Eine solche kann meist nur mittels Sachverständigengutachten erfolgen.¹⁰ Dies nimmt große Mengen zivilgerichtlicher Ressourcen in Anspruch und führt zu einer sehr langen Verfahrensdauer. Die Beweisaufnahme ist regelmäßig „äußerst langwierig und aufwendig“, zumal nur eine begrenzte Anzahl an geeigneten Sachverständigen zur Verfügung steht.¹¹ Auch bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) bildeten Beitragsanpassungen in den letzten Jahren einen Schwerpunkt der individuellen Beschwerden über private Krankenversicherungen.¹² Somit werden auch behördliche und verwaltungsgerichtliche¹³ Ressourcen beansprucht. Mit Blick darauf, dass es häufig um ähnliche Sachverhalte und Rechtsfragen geht, stellt sich die Frage, ob Individualverfahren tatsächlich der richtige Weg zur Durchsetzung der Rechte der Versicherungsnehmer – in der Regel Verbraucher¹⁴ – sind oder nicht vielmehr eine Bündelung erfolgen sollte. Die derzeit insofern zur Verfügung stehenden behördlichen und zivilgerichtlichen Mechanismen werden im Zusammenhang mit der Prämienanpassung offenbar kaum genutzt.¹⁵ Zugleich stellt sich die Frage der Koordinierung von behördlichem bzw. verwaltungsgerichtlichem und zivilgerichtlichem Rechtsschutz.¹⁶ Die grundsätzlich zweispurige Kontrolle der Prä-

⁹ Vgl. etwa OLG Nürnberg, Beschl. v. 5.6.2023 – 8 U 3284/22, juris Rn. 45; OLG München, Beschl. v. 8.5.2023 – 38 U 6499/22, juris Rn. 37.

¹⁰ Vgl. BGH, Urt. v. 16.6.2004 – IV ZR 117/02, BGHZ 159, 323, juris Rn. 16; OLG Nürnberg, Beschl. v. 7.3.2023 – 8 U 3056/22, VersR 2023, 1147, juris Rn. 19.

¹¹ Vgl. die Ausführungen bei OLG München, Beschl. v. 8.5.2023 – 38 U 6499/22, juris Rn. 44.

¹² Vgl. Jahresbericht 2020 der BaFin, S. 109; Jahresbericht 2021 der BaFin, S. 84; Jahresbericht 2022 der BaFin, S. 85; die Jahresberichte sind online veröffentlicht unter https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Jahresbericht/jahresbericht_node.html; siehe aber auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage insbesondere der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 16.7.2021, BT-Drs. 19/31577, S. 6, wonach die Anzahl der jährlichen Beschwerden im Verhältnis zu der Anzahl der Versicherungsnehmer „sehr gering“ sei; im Jahresbericht 2023 der BaFin sind die Prämien erhöhungen im Zusammenhang mit den Verbraucherbeschwerden und -anfragen nicht besonders genannt (vgl. S. 31).

¹³ Vgl. etwa VG Frankfurt, Urt. v. 11.2.2021 – 7 K 3632/19.F, VersR 2021, 887.

¹⁴ Zum „Verbraucherschutz durch Versicherungsnehmerschutz“ vgl. nur MüKoVVG/Lorenz/Wandt, 3. Aufl. 2022, Einl. Rn. 27 f. Nicht jeder Versicherungsnehmer ist Verbraucher i. S. v. § 13 BGB. In der Regel fallen die in der privaten Krankenversicherung Versicherten aber unter den Verbraucherbegriff, vgl. auch Schüffner/Franck, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 64a sowie noch Fn. 71.

¹⁵ Zur geringen Bedeutung von Verbandsklagen im Versicherungsrecht vgl. Schreier, VersR 2024, 144, 151 ff.; zum behördlichen Verbraucherschutz vgl. Brömmelmeyer, VersR 2019, 909, 916, wonach die BaFin diese Aufgabe im Versicherungsbereich nicht sichtbar wahrnehme; Rott, BKR 2023, 528, 528, wo dafür plädiert wird, dass die BaFin häufiger von ihrer Kompetenz nach § 4 Abs. 1a FinDAG Gebrauch machen sollte.

¹⁶ Vgl. zur Diskussion über Mechanismen der Verzahnung, die überwiegend am Beispiel der AGB-Kontrolle erfolgt, Rott, VuR 2023, 203; Bierschenk, NVwZ 2022, 307; Buck-

mienanpassung kann zu Friktionen führen: Zum einen – vergleichsweise weniger problematisch¹⁷ – erhöht sie die Gefahr sich widersprechender Entscheidungen in *unterschiedlichen*, aber gleichgelagerten Fällen;¹⁸ insbesondere, wenn höchstrichterliche Entscheidungen durch strategische Rechtsmittelverzichte oder Vergleiche verhindert werden¹⁹. Zum anderen – problematischer – drohen Widersprüche innerhalb *eines* Falls, z. B. wenn die Behörde die Beseitigung der unzulässigen Prämienerrhöhung anordnet, zuvor aber die Klage eines Versicherungsnehmers von den Zivilgerichten rechtskräftig abgewiesen wurde.²⁰ Was das Verhältnis von behördlicher und zivilgerichtlicher Kontrolle angeht, ist derzeit vieles unklar.²¹

Eine Möglichkeit, um Verfahren künftig stärker zu bündeln und zugleich die behördliche und zivilgerichtliche Rechtsdurchsetzung besser zu verzahnen, ist die Einführung eines Klagerechts der Aufsichtsbehörde im zivilgerichtlichen Kollektivverfahren. In diesem Beitrag soll untersucht werden, inwiefern sich hierdurch die Streitigkeiten um die Prämienanpassungen privater Krankenversicherungen besser bewältigen lassen könnten. Ein behördliches Klagerecht löst

Heeb, BKR 2021, 141; *Poelzig*, BKR 2021, 589; *Köhler*, WRP 2020, 803; *Brömmelmeyer*, VersR 2019, 909; *Podszun/Busch/Henning-Bodewig*, GRUR 2018, 1004.

¹⁷ Die Beschäftigung mehrerer Gerichte mit vergleichbaren Fällen hat zweifellos auch Vorteile, vgl. *Riehm*, Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Kollaps der Ziviljustiz verhindern – wirksame Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren schaffen“, 9.5.2023, online veröffentlicht unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/947292/d912d01fe0c94bf2f4c51d0d248b64ba/Stellungnahme-Riehm-data.pdf>, S. 11 zur „Schwarmintelligenz“ der Instanzgerichte; vgl. auch *Rott*, VuR 2023, 203, 206: „Dass angesichts der Vielzahl von Landgerichten auf dieser Ebene Rechtsfragen divergierend behandelt werden, ist in Deutschland der Normalfall.“

¹⁸ Vgl. BGH, Urt. v. 19.12.2018 – IV ZR 255/17, BGHZ 220, 297, juris Rn. 47, wonach bei einer zivilgerichtlichen Überprüfung der Unabhängigkeit des Treuhänders (dazu sogleich unter 2.) die „Gefahr divergierender Entscheidungen mit der Folge einer Störung der Beitrags- und Leistungsstabilität“ bestünde, „mit der Folge, dass auch eine materiell gerechtfertigte Prämienerrhöhung bei einzelnen Versicherungsnehmern desselben Tarifs Bestand hat, bei anderen jedoch nicht“; vgl. auch MüKoVVG/*Boetius*, 3. Aufl. 2024, § 203 Rn. 503; siehe auch schon *Hohfeld*, VersR 1993, 144, 146.

¹⁹ Vgl. *Brömmelmeyer*, VersR 2019, 909, 915; *Hirsch*, VersR 2012, 929, 929 f. Ein Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 11.10.2023 sieht die Einführung eines sog. „Leitentscheidungsverfahren“ vor, mit dem Ziel, dass „auch in Fällen der Revisionsrücknahme oder der sonstigen Erledigung der Revision zentrale Rechtsfragen zügig durch den Bundesgerichtshof geklärt werden können“, BT-Drs. 20/8762, S. 1; vgl. dazu etwa *Schreiber*, VersR 2024, 144, 152 ff.

²⁰ *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 148 f.; siehe auch *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1150; *Poelzig*, BKR 2021, 589, 595, die auch darauf hinweist, dass ein unabgestimmtes Nebeneinander von privater und aufsichtsbehördlicher Rechtsdurchsetzung „volkswirtschaftlich unnötige Kosten verursachen“ kann.

²¹ Zum „ungeklärten Verhältnis der behördlichen zur zivilgerichtlichen Rechtsdurchsetzung“ vgl. *Rott*, VuR 2023, 203, 203 mit Blick auf § 4 Abs. 1a FinDAG.

zweifellos nicht alle Probleme im Zusammenhang mit „Massenverfahren“ im Versicherungsrecht, kann aber einen wertvollen Beitrag dazu leisten, die Rechtsdurchsetzung effektiver und effizienter zu machen, und zwar voraussichtlich nicht nur im hier diskutierten Bereich der Prämienanpassung, sondern auch darüber hinaus.²²

Im Folgenden wird zunächst das heutige System der grundsätzlich zweispurigen und nachgelagerten Überprüfung der Prämienanpassung durch Behörden und Gerichte, einschließlich der historischen Entwicklung, dargestellt (2.). Im Weiteren werden drei Elemente erläutert, die bei der Verbesserung des Systems und der Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen – hohe Belastungen, bis hin zu Überlastungen, und drohende Friktionen –, eine wesentliche Rolle spielen: Die Kanalisierung der Streitigkeiten auf die Zivilgerichte, die Bündelung vor den Zivilgerichten und die Beteiligung der Aufsichtsbehörde (3.). Schließlich wird gezeigt, inwiefern eine Klageberechtigung der Aufsichtsbehörde vor den Zivilgerichten insofern zur Bewältigung der Herausforderungen beitragen kann (4.). Dabei wird insbesondere das Potenzial der neuen Abhilfeklage nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 VDuG in den Blick genommen.

2. Zivilgerichtliche und behördliche Kontrolle der Prämienanpassung

Bis zum Jahr 1994 enthielt das Versicherungsvertragsrecht keine Vorschriften zur Prämienanpassung. Die mit der Beitragserhöhung verbundenen Vertragsänderungen erfolgten auf Grundlage von Bestimmungen in den Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB). Die Anpassungen mussten von der Aufsichtsbehörde – damals in der Regel das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) – genehmigt werden.²³ Im Zuge der vor allem europarechtlich determinierten Deregulierung des Versicherungswesens im Jahr 1994²⁴ wurde mit § 178g Abs. 2 VVG a.F. eine gesetzliche Grundlage für die Prämienanpas-

²² Vgl. allgemein zur Rolle des kollektiven Rechtsschutzes im Versicherungsrecht *Perner*, *VersR* 2023, 1329, 1337. Überblicke zu Möglichkeiten der Durchsetzung des Verbraucherschutzrechts bei *Röthemeyer*, *VDuG*, 1. Aufl. 2024, Einf. Rn. 20 ff.; *Rott*, *BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz*, Gutachten, 2023, online veröffentlicht unter https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-06/FIN-23-05-08_vzbv_Gutachten_BaFin-Reform.pdf, S. 6 ff.; *Micklitz*, in: Schulte-Nölke/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), *Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts*, Berlin 2017, S. 7 (zur behördlichen Rechtsdurchsetzung); *Fries*, *Verbraucherrechtsdurchsetzung*, 2016, S. 170 ff. (zur zivilgerichtlichen Rechtsdurchsetzung).

²³ Vgl. zu den Einzelheiten *MüKoVVG/Boetius*, 3. Aufl. 2024, § 203 Rn. 8 ff.; siehe auch *BVerfG*, *Kammerbeschl. v. 28.12.1999 – 1 BvR 2203/98*, *VersR* 2000, 214, *juris* Rn. 2. Genehmigt werden mussten auch die AVB.

²⁴ Vgl. *Eberhardt*, *Die Mißbrauchsaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen*, 1997, S. 1 ff.

sung geschaffen. Zugleich entfiel das Erfordernis einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung der Prämienanpassung.²⁵ An deren Stelle trat die Zustimmung eines unabhängigen Treuhänders (vgl. §§ 12b, 12d Abs. 1 VAG a.F., § 178g Abs. 2 VVG a.F.).²⁶ Dies entspricht grundsätzlich dem heutigen System: Die Vertragsanpassung erfolgt nun auf Grundlage von § 203 Abs. 2 VVG und der entsprechenden Klausel in den AVB.²⁷ § 203 Abs. 2 VVG regelt die materiellen Voraussetzungen der Anpassung und verweist dabei auf die Regelungen in § 155 VAG und in der nach § 160 VAG erlassenen Rechtsverordnung²⁸, die dadurch Teil des Versicherungsvertragsrechts werden.²⁹ § 203 Abs. 5 VAG enthält formale Anforderungen, indem er die Wirksamkeit der Neufestsetzung der Prämie von der Mitteilung der Neufestsetzung und der hierfür maßgeblichen Gründe an den Versicherungsnehmer abhängig macht.³⁰

Die heutige Kontrolle der Prämienanpassungen ist somit eine nachgelagerte und außerdem grundsätzlich eine zweispurige³¹. Sie erfolgt zum einen durch die

²⁵ Siehe auch BVerfG, Kammerbeschl. v. 28.12.1999 – 1 BvR 2203/98, VersR 2000, 214, juris Rn. 4. Abgeschafft wurde auch die Vorabgenehmigung der AVB. Private Krankenversicherungen müssen die AVB sowie die Grundsätze für die Prämienberechnung allerdings der Behörde mitteilen, vgl. §§ 9 Abs. 4 Nr. 5, 158 Abs. 1 VAG. Regelmäßig ist dies „ausreichender Anlass für eine Prüfung“, *Schüffner/Franck*, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 226; vgl. auch *Hohlfeld*, VersR 1993, 144, 146, der einen Anstieg der Anzahl an Rechtsstreitigkeiten vor den Zivilgerichten infolge des Wegfalls der Vorabgenehmigung prognostizierte.

²⁶ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines Dritten Durchführungsgesetzes/ EWG zum VAG, BT-Drs. 12/6959, S. 62, 105; vgl. auch BGH, Urt. v. 19.12.2018 – IV ZR 255/17, BGHZ 220, 297, juris Rn. 36. Heute ergibt sich das Verbot der Vorabgenehmigung von AVB und Tarifen aus Art. 154 Solvabilität II-RL (Richtlinie 2009/138/EG); zur Möglichkeit von Vorlagepflichten bei Krankenversicherungen (siehe Fn. 25) vgl. Art. 206 Abs. 1 Solvabilität II-RL.

²⁷ Vgl. etwa § 8b Abs. 1 MB/KK 2009. Zum Verhältnis der gesetzlichen und vertraglichen Regelungen und zum halb-zwingenden Charakter von § 203 VVG siehe MüKo-VVG/*Boetius*, 3. Aufl. 2024, § 203 Rn. 939 f.

²⁸ Vgl. die Verordnung betreffend die Aufsicht über die Geschäftstätigkeit in der privaten Krankenversicherung (KVAV).

²⁹ MüKoVVG/*Boetius*, 3. Aufl. 2024, § 203 Rn. 923; differenzierend *Bruns*, VersR 2021, 541, 543, wonach wohl nur die sachlichen Voraussetzungen der Prämienerrhöhung, nicht aber die Unabhängigkeit des Treuhänders zivilrechtsrelevanten Gehalt haben; dies entspricht der Rechtsprechung des BGH zum Prüfungsumfang (dazu 2.1.).

³⁰ Vgl. zur historischen Entwicklung auch *Schüffner/Franck*, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 4 ff.; MüKoVVG/*Boetius*, 3. Aufl. 2024, § 203 Rn. 8 ff., 754 ff.

³¹ Vgl. *Präve*, in: Westphalen, Graf von/Thüsing/Pamp (Hrsg.), Vertragsrecht und AGB-Klauselwerke, Werkstand: 49. EL März 2023, AVB Rn. 375 zur „Doppelspurigkeit der Verbandskontrolle und der aufsichtsbehördlichen Kontrolle“ (zum AGB-Recht); siehe auch BVerwG, Urt. v. 25.6.1998 – 1 A 6/96, BVerwGE 107, 101, juris Rn. 32 ff.; *Brömmelmeyer*, VersR 2019, 909, 915; vgl. auch die Ausführungen der BaFin auf ihrer

Zivilgerichte, in der Regel im Rahmen von Klagen der Versicherungsnehmer auf Rückzahlung der zu viel gezahlten Prämien (§ 812 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BGB,³² ggf. auch § 280 Abs. 1 BGB³³) (2.1). Daneben besteht aber weiterhin auch die Möglichkeit einer behördlichen Kontrolle – heute in der Regel durch die BaFin.³⁴ Diese erfolgt heute allerdings nicht mehr präventiv, im Wege der Vorabgenehmigung, sondern, wie die zivilgerichtliche, im Nachgang, als Missstandsaufsicht (§ 298 VAG, § 4 Abs. 1a FinDAG) (2.2).³⁵ Die beiden Spuren unterscheiden sich grundsätzlich dadurch, dass in den Individualverfahren vor den Zivilgerichten die *individuellen* Rechte der Versicherungsnehmer im Vordergrund stehen, wohingegen die Behörde im öffentlichen Interesse tätig wird (§ 294 Abs. 8 VAG, § 4 Abs. 4 FinDAG) und entsprechend nur die *kollektiven* Belange schützen soll (vgl. § 4 Abs. 1a S. 1 FinDAG).³⁶ Jedenfalls wenn Rechtsverstöße eine so große Anzahl an Versicherungsnehmern betreffen, dass ihre Abstellung im Interesse der „Gesamtheit der Verbraucher“³⁷ liegt, kommt es allerdings zu Überschneidungen.³⁸ Die Beseitigung der Verstöße liegt dann regel-

Internetseite unter https://www.bafin.de/SharedDocs/FAQs/DE/Verbraucher/Versicherung/Produkte/Kranken/Beitragserhoehung/03_pruefung_beibeitragserhoehung.html.

³² Vgl. etwa BGH, Urt. v. 22.6.2022 – IV ZR 193/20, NJOZ 2022, 1167, juris Rn. 32 ff.

³³ Vgl. dazu etwa OLG Nürnberg, Beschl. v. 15.2.2023 – 8 U 2488/22, RuS 2023, 553, juris Rn. 50 ff., wo allerdings das Vertretenmüssen abgelehnt wurde.

³⁴ Vgl. §§ 320 ff. VAG.

³⁵ Zur Vereinbarkeit der nachträglichen Kontrolle mit dem Unionsrecht vgl. *Präve*, NVersZ 1998, 49, 53; MüKoVVG/*Reif*, 2. Aufl. 2017, 50. Allgemeine Versicherungsbedingungen Rn. 118 (zur AVB-Kontrolle).

³⁶ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines Kleinanlegerschutzgesetzes, BT-Drs. 18/3994, S. 37, wonach das „öffentliche Interesse“ i. S. v. § 4 Abs. 4 FinDAG auch das „kollektive Verbraucherinteresse“ umfasse, die „mögliche Verletzung individueller Rechte“ jedoch nicht geltend gemacht werden könnte; siehe auch BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 17.2.2017 – 1 BvR 781/15, VersR 2017, 409, juris Rn. 40, wonach die Missstandsaufsicht „nur die ‚ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten‘ gewährleistet, und keine Rechtmäßigkeitsaufsicht, die unter Berücksichtigung der individuellen Belange der Versicherten erfolgt“.

³⁷ Vgl. die Selbstbeschreibung der BaFin unter https://www.bafin.de/DE/Verbraucher/BaFinVerbraucherschutz/BaFin/was_macht_die_bafin_node.html; siehe auch NomosBR/Laars VAG/*Laars/Both*, 6. Aufl. 2022, § 294 Rn. 13, wonach Folge des § 294 Abs. 8 VAG sei, dass die Behörde „nur dann einschreiten darf, wenn der Tatbestand über den Einzelfall hinaus von Bedeutung ist“ und diese Vorschrift sowie § 4 Abs. 4 FinDAG in erster Linie dazu dienen würden, die Staatshaftung einzuschränken.

³⁸ Zur möglichen Kongruenz von allgemeinen und individuellen Interessen vgl. bereits *Hofherr*, Staatliche Organe als Beteiligte in der Zivilgerichtsbarkeit, 1980, S. 169 ff. zum UWG und zum AGB-Gesetz; zur Möglichkeit von Überschneidungen der behördlichen und zivilgerichtlichen Kontrolle siehe auch *Rott*, WM 2019, 1189, 1191; *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 142, jeweils zu § 4 Abs. 1a FinDAG; vgl. auch *Meller-Hannich*, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche Jahrbuch 2023, 2023, S. 59, 60 f. zu den beiden unterschiedlichen Zielen des kollektiven Rechtsschutzes und dazu, dass „die vermeintlich notwen-

mäßig sowohl im individuellen als auch im kollektiven Interesse. So verhält es sich auch bei rechtswidrigen Prämienanpassungen: Üblicherweise werden weitgehend gleichlautende Anpassungsschreiben verschickt (vgl. § 203 Abs. 5 VVG) und auch bei der Überprüfung der Einhaltung der materiell-rechtlichen Vorgaben der Anpassung geht es in der Regel um Fragen, die eine Vielzahl von Versicherungsnehmern betreffen³⁹. Die zu überprüfenden Punkte betreffen daher meist sowohl individuelle Rechte als auch das kollektive Interesse.

2.1 Zivilgerichtliche Kontrolle der Prämienanpassung

Der Versicherungsnehmer kann von den Zivilgerichten grundsätzlich sowohl die formellen (§ 203 Abs. 5 VVG) als auch die materiellen Voraussetzungen (§ 203 Abs. 2 VVG) der Prämienanpassung überprüfen lassen.⁴⁰ Im Jahr 1999 beschäftigte sich das BVerfG mit dem zivilgerichtlichen Prüfungsumfang: Ein Versicherungsnehmer hatte vor den Zivilgerichten Klage auf Feststellung der Unwirksamkeit der Prämienhöhung seiner privaten Krankenversicherung erhoben; diese sei nicht ordnungsgemäß berechnet worden. Das Amtsgericht und das Landgericht hatten die Klage abgewiesen; von den Zivilgerichten sei lediglich zu prüfen, ob die Genehmigung der Aufsichtsbehörde oder die Zustimmung des Treuhänders vorliege, und der Versicherungsnehmer müsse darauf vertrauen, dass diese Stellen die Prämienhöhungen ordnungsgemäß geprüft hätten.⁴¹ Das BVerfG sah in dieser Rechtsprechung einen Verstoß gegen das Recht auf effektiven Rechtsschutz. Es wies darauf hin, dass die Versicherungsnehmer die bis 1994 notwendige Genehmigung der Aufsichtsbehörde mangels Klagebefugnis nicht von den Verwaltungsgerichten überprüfen lassen konnten.⁴² Folglich könne die zivilgerichtliche Kontrolle nicht unter Hinweis auf diese Genehmigung abgelehnt werden.⁴³ Auch durch die seit 1994 vorgesehene Beteiligung des Treuhänders werde die zivilgerichtliche Überprüfung nicht ent-

dige Entscheidung zwischen Individual- und Kollektivrechtsschutz [...] an Schärfe verliert“.

³⁹ Vgl. MüKoVVG/Boetius, 3. Aufl. 2024, § 203 Rn. 918, wonach die wertenden Vorgaben der Prämienanpassung „typischerweise die gesamte Versichertengemeinschaft des betreffenden Tarifs betreffen“.

⁴⁰ Schüffner/Franck, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 229g.

⁴¹ Vgl. die Darstellungen bei BVerfG, Kammerbeschl. v. 28.12.1999 – 1 BvR 2203/98, VersR 2000, 214, juris Rn. 7. Zur Abweisung der Klage wurde danach außerdem das Argument vorgebracht, die Berechnungsgrundlagen seien ein Geschäftsgeheimnis, das die Krankenversicherung nicht zu offenbaren brauche.

⁴² Vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.12.1995 – 1 A 4/95, VersR 1996, 1133.

⁴³ BVerfG, Kammerbeschl. v. 28.12.1999 – 1 BvR 2203/98, VersR 2000, 214, juris Rn. 13.

behrlich.⁴⁴ Mit Blick auf diese Rechtsprechung kann auch die heutige nachträgliche behördliche Einschätzung die Zivilgerichte nicht binden: Da die Versicherungsnehmer gegen ein Untätigbleiben der Behörde ebenfalls nicht auf dem Verwaltungsrechtsweg vorgehen können,⁴⁵ kann ein solches die Prüfungskompetenz der Zivilgerichte genauso wenig einschränken wie die früher erforderliche behördliche Vorabgenehmigung.⁴⁶ Ob umgekehrt die nachträgliche Feststellung der Unwirksamkeit einer Anpassung durch die Behörde die Zivilgerichte bindet, ist ausgehend von dem Urteil des BVerfG zwar weniger eindeutig, da der Versicherungsgeber, anders als die Versicherungsnehmer im Fall des Untätigbleibens, gegen diese Maßnahme auf dem Verwaltungsrechtsweg vorgehen kann.⁴⁷ Mangels gesetzlicher Anordnung einer Bindung (vgl. etwa § 33b GWB)⁴⁸ und aufgrund des noch zu erläuternden grundsätzlichen Vorrangs der zivilgerichtlichen Prüfung⁴⁹ dürfte dies aber ebenfalls zu verneinen sein.⁵⁰

⁴⁴ BVerfG, Kammerbeschl. v. 28.12.1999 – 1 BvR 2203/98, VersR 2000, 214, juris Rn. 14. Das BVerfG erkannte an, dass das Interesse der Versicherungsnehmer mit einem schutzwürdigen Interesse der privaten Krankenversicherungen an der Geheimhaltung ihrer Berechnungsgrundlagen (vgl. Fn. 41) zum Ausgleich zu bringen sei, verwies insofern aber auf den Schutz durch §§ 172 Nr. 2, 173 Abs. 2, 174 Abs. 3 GVG, § 353d Nr. 2 StGB, vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 28.12.1999 – 1 BvR 2203/98, VersR 2000, 214, juris Rn. 15; siehe dazu auch BGH, Urt. v. 9.12.2015 – IV ZR 272/15, VersR 2016, 177, juris Rn. 8 ff.; *Gramse*, r+s 2023, 577.

⁴⁵ Es fehlt auch insofern an der Klagebefugnis, vgl. etwa VG Frankfurt, Urt. v. 11.2.2021 – 7 K 3632/19.F, VersR 2021, 887 zu einer Klage auf Feststellung der fehlenden Unabhängigkeit des Treuhänders; siehe auch MüKoVVG/*Boetius*, 3. Aufl. 2024, § 203 Rn. 551.

⁴⁶ *Schöffner/Franck*, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 88, 123; vgl. auch BGH, Urt. v. 27.6.2018 – IV ZR 201/17, BGHZ 219, 129, juris Rn. 29.

⁴⁷ Vgl. zum Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte der BaFin *Rott*, VuR 2023, 203, 208 f.

⁴⁸ Diese Bindungswirkung soll insbesondere „Follow-on-Klagen“ auf Schadensersatz erleichtern, vgl. *Immenga/Mestmäcker/Franck*, 6. Aufl. 2020, § 33b GWB Rn. 1 f.; siehe auch noch Fn. 94.

⁴⁹ Ist keine Bindung angeordnet, wird eine solche grundsätzlich nur bejaht, wenn der Verwaltungsakt „kraft Gesetzes dazu bestimmt ist, die Rechtslage zwischen den am Verwaltungsverfahren Beteiligten auch zivilrechtlich abschließend zu klären“, BGH, Urt. v. 12.1.2007 – V ZR 268/05, NJW-RR 2007, 523, juris Rn. 11. Dies dürfte hier aufgrund des grundsätzlichen Vorrangs der zivilgerichtlichen Prüfung (siehe sogleich 3.1) nicht der Fall sein; siehe auch zur AGB-Kontrolle BGH, Urt. v. 24.5.2007 – III ZR 467/04, NJW 2007, 3344, juris Rn. 15, wonach diese nur ausgeschlossen sei, soweit „die behördliche Aufsicht und Genehmigung [...] die abschließende und verbindliche Gestaltung der Rechtsbeziehungen der Vertragsbeteiligten bezwecken und somit der privatautonome Spielraum des Verwenders beseitigt ist“. Anders als bei der vom BGH in dieser Entscheidung zu beurteilenden Regulierung des Entgelts für die Telekommunikation (vgl. §§ 37 ff. TKG) führt die behördliche Aufsicht bei der Prämienanpassung nicht dazu, dass die Rechtslage „nicht anders [ist] als in den Fällen, in denen das zu entrichtende Entgelt unmittelbar durch Verwaltungsakt festgesetzt wird“ (Rn. 16); vielmehr besteht ein gewisser

Grundlage der zivilgerichtlichen Überprüfung der Berechnung der Prämienanpassung sind nach der Rechtsprechung allerdings nur die Unterlagen, die der Versicherungsgeber dem Treuhänder zur Prüfung vorgelegt hat.⁵¹ Nicht von den Zivilgerichten zu überprüfen ist nach dem BGH außerdem die Unabhängigkeit des Treuhänders.⁵² Hierüber wache allein die Aufsichtsbehörde.⁵³ Zur Wahrung des Rechts der Versicherungsnehmer auf einen effektiven Rechtsschutz genüge es, dass „die Prämienanpassung im Individualprozess in sachlicher Hinsicht einer umfassenden tatsächlichen und rechtlichen Prüfung durch die Zivilgerichte anhand der maßgeblichen privatrechtlichen Normen unterliegt“.⁵⁴ Die Einhaltung des Unabhängigkeitserfordernisses sei durch die aufsichtsrechtlichen Kontrollinstrumente hinreichend gesichert.⁵⁵ Hinsichtlich der Unabhängigkeit des Treuhänders besteht somit eine ausschließliche Prüfungskompetenz der Aufsichtsbehörde und der Verwaltungsgerichte.⁵⁶ Eine Klagebefugnis einzelner Versicherungsnehmer im Verwaltungsrechtsstreit gegen die BaFin auf Feststellung der Unabhängigkeit des Treuhänders wurde allerdings in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung verneint.⁵⁷

Gestaltungsspielraum, namentlich mit Blick auf Limitierungsmaßnahmen, vgl. dazu BGH, Urt. v. 20.3.2024 – IV ZR 68/22, WM 2024, 833, juris Rn. 29 ff.

⁵⁰ Vgl. *Gurlit*, in: Bankrechtstag 2015, S. 3, 18; *Herresthal*, BKR 2021, 131, 140.

⁵¹ BGH, Urt. v. 16.6.2004 – IV ZR 117/02, BGHZ 159, 323, juris Rn. 15; OLG Nürnberg, Beschl. v. 7.3.2023 – 8 U 3056/22, VersR 2023, 1147, juris Rn. 19. Ein Nachschieben von Unterlagen durch den Versicherungsgeber im Prozess ist danach grundsätzlich nicht möglich; das Zustimmungserfordernis des Treuhänders erfüllt insofern auch eine „Filterfunktion“, vgl. *Voit*, VersR 2017, 727, 732; BGH, Urt. v. 19.12.2018 – IV ZR 255/17, BGHZ 220, 297, juris Rn. 54. Umgekehrt ist der Versicherungsgeber grundsätzlich nicht verpflichtet, zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Prämienanpassung weitere Unterlagen vorzulegen, vgl. BGH, Urt. v. 9.12.2015 – IV ZR 272/15, VersR 2016, 177, juris Rn. 26.

⁵² Vgl. BGH, Urt. v. 19.12.2018 – IV ZR 255/17, BGHZ 220, 297, juris Rn. 26 ff.

⁵³ BGH, Urt. v. 19.12.2018 – IV ZR 255/17, BGHZ 220, 297, juris Rn. 46.

⁵⁴ BGH, Urt. v. 19.12.2018 – IV ZR 255/17, BGHZ 220, 297, juris Rn. 57; zur gerichtlichen Überprüfung von Limitierungsmaßnahmen siehe BGH, Urt. v. 20.3.2024 – IV ZR 68/22, WM 2024, 833, juris Rn. 30, wonach über § 203 Abs. 2 VVG der versicherungsaufsichtsrechtliche Prüfungsmaßstab in das zivilrechtliche Vertragsverhältnis „inkorporiert“ werde und „deshalb auf den Maßstab für die zivilgerichtliche Überprüfung der Limitierungsmaßnahmen auf Betreiben eines Versicherten im Individualprozess vor den ordentlichen Gerichten“ bilde – was nach dem BGH auch gewisse Grenzen der Prüfung der Limitierungsentscheidung mit sich bringt (Rn. 38 ff.).

⁵⁵ BGH, Urt. v. 19.12.2018 – IV ZR 255/17, BGHZ 220, 297, juris Rn. 55. Vgl. dazu auch § 157 VAG.

⁵⁶ Für Verfahren gegen die BaFin sind grundsätzlich das VG Frankfurt, der VGH Kasel und das BVerwG zuständig, vgl. dazu *Rott*, VuR 2023, 203, 204.

⁵⁷ VG Frankfurt, Urt. v. 11.2.2021 – 7 K 3632/19.F, VersR 2021, 887; zustimmend MüKoVVG/*Boetius*, 3. Aufl. 2024, § 203 Rn. 551.

2.2 Behördliche Kontrolle der Prämienanpassung

Die behördliche Kontrolle der Prämienanpassungen kann auf Grundlage von § 298 VAG oder § 4 Abs. 1a FinDAG erfolgen. Das Verhältnis zur zivilgerichtlichen Kontrolle ist unklar.⁵⁸ Einen „allgemeinen Subsidiaritätsgrundsatz, der bei zivilrechtlichen Verstößen einen steten Vorrang des Zivilrechtswegs gebietet“, gibt es jedenfalls nicht (vgl. auch § 17 Abs. 2 GVG).⁵⁹ Grundsätzlich kann die Versicherungsaufsicht daher auch bei Verstößen gegen das Zivilrecht Maßnahmen ergreifen.

§ 298 VAG räumt speziell der Versicherungsaufsicht zur Vermeidung und Beseitigung von „Missständen“ Befugnisse gegenüber Versicherungsgebern ein. Ein Missstand (vgl. §§ 298 Abs. 1 S. 2, 294 Abs. 2 VAG) kann grundsätzlich auch in einer gegen versicherungsvertragsrechtliche Vorgaben verstoßenden Prämienerrhöhung bestehen.⁶⁰ In der Literatur wird jedoch teilweise eine recht strenge Subsidiarität des behördlichen Einschreitens befürwortet.⁶¹ Die Aufsicht habe lediglich eine „Reserve- und Auffangfunktion“⁶² und die Behörde könne nur Belange schützen, die „von einzelnen Versicherten weder faktisch noch rechtlich geltend gemacht werden können“.⁶³ Das BVerwG schien zur Vorgängervorschrift in § 81 VAG a.F. einen weniger strengen Ansatz zu verfolgen: Nach dem BVerwG darf die Befugnis der Aufsicht, Missstände zu beseitigen, nicht „von Zufälligkeiten der zivilrechtlichen Rechtsverfolgung abhängig

⁵⁸ Vgl. *Rott*, VuR 2023, 203, 203 mit Blick auf § 4 Abs. 1a FinDAG.

⁵⁹ *Präve*, VersR 2022, 337, 340; siehe auch *Bierschenk*, NVwZ 2022, 307, 309 zu der in § 17a Abs. 1, Abs. 2 GVG zum Ausdruck kommenden „strukturelle[n] Gleichwertigkeit der Gerichte sämtlicher Gerichtszweige“.

⁶⁰ Vgl. *Schüffner/Franck*, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 229e; dazu, dass §§ 298, 294 VAG auch die Durchsetzung zivilrechtlicher Vorschriften erlauben, vgl. auch *Rott*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 25.

⁶¹ *Schüffner/Franck*, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 84 ff.; *Winter*, in: Wandt/Reiff/Looschelders/Bayer (Hrsg.), Festschrift für Egon Lorenz zum 70. Geburtstag, 2004, S. 941, 957 f. zu § 81 VAG a.F.

⁶² *Schüffner/Franck*, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 87; vgl. auch *Winter*, in: Wandt/Reiff/Looschelders/Bayer (Hrsg.), Festschrift für Egon Lorenz zum 70. Geburtstag, 2004, S. 941, 956 zu § 81 VAG a.F.

⁶³ *Schüffner/Franck*, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 76; ähnlich *Winter*, in: Wandt/Reiff/Looschelders/Bayer (Hrsg.), Festschrift für Egon Lorenz zum 70. Geburtstag, 2004, S. 941, 960 f. zu § 81 VAG a.F.: wenn die Maßnahme „wirksamer als die zivilgerichtlichen Möglichkeiten und das Ombudsmannverfahren sowie schließlich auch erforderlich ist“.

werden“.⁶⁴ Die Gefahr divergierender Entscheidungen sei Sache der Gerichtsverfassung und des Verfahrensrechts.⁶⁵ Das BVerwG zog daraus konkret den Schluss, dass die Aufsichtsbehörde die Einhaltung des AGB-Rechts auch dann durchsetzen könne, wenn die Unzulässigkeit der Klauseln nicht bereits zivilgerichtlich festgestellt worden ist.⁶⁶ Über diesen Fall hinaus lassen die Ausführungen aber auch eine allgemeine Tendenz gegen eine strenge Subsidiarität der Aufsicht erkennen.⁶⁷ Der BGH sprach zwar jüngst von einer „subsidiär bestehenden Missstandsaufsicht“,⁶⁸ präziserte die Bedeutung dieser Subsidiarität aber nicht weiter.

Nach § 4 Abs. 1a FinDAG, der durch das Kleinanlegerschutzgesetz aus dem Jahr 2015 geschaffen wurde und nicht nur den Versicherungsbereich betrifft, ist die BaFin außerdem „innerhalb ihres gesetzlichen Auftrags auch dem Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen verpflichtet“ (S. 1) und kann unbeschadet weiterer Befugnisse nach anderen Gesetzen alle Anordnungen treffen, „die geeignet und erforderlich sind, um verbraucherschutzrelevante Missstände zu verhindern oder zu beseitigen, wenn eine generelle Klärung im Interesse des Verbraucherschutzes geboten erscheint“ (S. 2). Auch hierüber lassen sich Prämienhöhungen kontrollieren. Im Rahmen von § 2 UKlaG wird das VVG grundsätzlich als „Verbraucherschutzgesetz“ qualifiziert⁶⁹ und Entsprechendes dürfte im Rahmen der Missstandsdefinition in § 4 Abs. 1a S. 3 FinDAG gelten.⁷⁰

⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 25.6.1998 – 1 A 6/96, BVerwGE 107, 101, juris Rn. 39.

⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 25.6.1998 – 1 A 6/96, BVerwGE 107, 101, juris Rn. 39.

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 25.6.1998 – 1 A 6/96, BVerwGE 107, 101, juris Rn. 32 ff.; siehe auch Nomos-BR/Laars VAG/Laars/Both, 6. Aufl. 2022, § 298 Rn. 2; kritisch *Winter*, in: Wandt/Reiff/Looschelders/Bayer (Hrsg.), Festschrift für Egon Lorenz zum 70. Geburtstag, 2004, S. 941, 956 ff.

⁶⁷ Vgl. auch Prölls/Kollhoser, 12. Aufl. 2005, § 81 VAG Rn. 51, der seine „früher vertretene Auffassung, dass eine Anrufung des GemSOB unbedingt zu vermeiden sei“, ausdrücklich aufgibt.

⁶⁸ BGH, Urt. v. 20.3.2024 – IV ZR 68/22, WM 2024, 833, juris Rn. 40.

⁶⁹ OLG Dresden, Urt. v. 8.6.2021 – 4 U 2159/20, VersR 2021, 1153, juris Rn. 49.

⁷⁰ Vgl. *Rott*, VuR 2023, 203, 204, wonach der Begriff „in der bisherigen Diskussion keine Probleme bereitet“ habe, „aus § 2 UKlaG vertraut“ sei und „dort denkbar weit ausgelegt“ werde; auf § 2 UKlaG verweist auch die Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 18/3994, S. 37. § 203 Abs. 2 VVG dient der Sicherung des Äquivalenzprinzips im Fall der nachträglichen Veränderung von Umständen (MüKoVVG/Boetius, 3. Aufl. 2024, § 203 Rn. 745). Hierdurch wird der Versicherungsgeber vor der Insolvenz bewahrt, was allerdings nicht nur in dessen Interesse liegt, sondern auch im Interesse des Versicherungsnehmers, da dadurch die dauerhafte Erfüllbarkeit des Versicherungsvertrags gesichert wird. Außerdem wird der Versicherungsnehmer insoweit geschützt, als die Anpassung nur unter bestimmten, gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfolgen kann, vgl. OLG Düsseldorf, Urt. v. 18.5.2006 – I-6 U 116/05; VersR 2006, 1111, juris Rn. 28 zu § 178g VVG a.F. (der BGH wendete in diesem Fall, in dem es um die Einbeziehung veränderter AVB-Klauseln ging, § 1 UKlaG analog an, BGH, Urt. v. 12.12.2007 – IV ZR

Das Verhältnis von § 4 Abs. 1a FinDAG zu § 298 VAG ist nicht ganz klar.⁷¹ Die Vorschrift hat jedenfalls „zu vielfältigen Diskussionen [...] über das Verhältnis bzw. die Abgrenzung von zivilrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Rechtsdurchsetzung des (kollektiven) Verbraucherschutzes“ veranlasst.⁷² Grundsätzlich besteht kein Anlass für eine unterschiedliche Behandlung der Subsidiaritätsfrage im Rahmen von § 298 VAG und § 4 Abs. 1a FinDAG.⁷³ Entsprechend wird, im Einklang mit dem Ansatz des BVerwG, die Nichtbeachtung einer Entscheidung des BGH in der Begründung des Regierungsentwurfs nur als Beispiel, nicht aber als Voraussetzung eines Eingreifens genannt.⁷⁴ Zugleich wird die Eingriffsmöglichkeit bejaht für den Fall, dass „in absehbarer Zeit kein höchstrichterliches Urteil zu erwarten ist“.⁷⁵ Ob dies bei Nichtvorliegen einer BGH-Entscheidung stets erforderlich sein soll,⁷⁶ bleibt allerdings offen. Nach

144/06, VersR 2008, 386, juris Rn. 9 ff.; siehe auch BGH, Urt. v. 12.12.2007 – IV ZR 130/06, BGHZ 175, 28, juris Rn. 6 ff.). Insofern sind auch die sich aus § 155 VAG und der Rechtsverordnung nach § 160 VAG ergebenden Anforderungen, die über § 203 Abs. 2 S. 4 VVG Teil des Versicherungsvertragsrechts werden, Verbraucherschutzrecht (vgl. bereits vor und mit Fn. 29).

⁷¹ Vgl. etwa Nomos-BR/Laars FinDAG/Laars, 5. Aufl. 2021, § 4 Rn. 4, wonach durch § 4 Abs. 1a FinDAG die aufsichtlichen Tätigkeiten der BaFin nicht ausgeweitet würden; *Brömmelmeyer*, VersR 2019, 909, 910, 913, wonach S. 1 als Handlungsauftrag, S. 2 als Ermächtigungsgrundlage zu verstehen sei, allerdings versicherungsaufsichtsrechtlich wegen §§ 294, 298 VAG „vor allem die Aufgabenzuweisung gem. § 4 Abs. 1a S. 1 FinDAG und nicht die Ermächtigungsgrundlage (S. 2) von Bedeutung“ sei (S. 913); nach *Rott*, VuR 2023, 203, 204 „dürfte mittlerweile unstrittig sein“, dass § 4 Abs. 1a S. 2 FinDAG „eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage mit Anordnungsbefugnis“ enthalte (unter Verweis u. a. auf VG Frankfurt, Urt. v. 24.6.2021 – 7 K 2237/20.F, VuR 2021, 430 [vgl. juris Rn. 20: „eigenständige Befugnisnorm“]); siehe auch *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1150; dafür, dass die „versicherungsspezifische Missstandsaufsicht [...] immer schon eine verbraucherorientierte Missstandsaufsicht“ war und sich eine „große Schnittmenge“ ergebe, *Prölls/Dreher/Redenz*, 13. Aufl. 2018, § 4 FinDAG Rn. 17; kritisch zur Anwendbarkeit von § 4 Abs. 1a FinDAG im Anwendungsbereich der Solvabilität II-RL (vgl. Fn. 26) *Bürkle*, VersR 2020, 861, 866.

⁷² *Assmann/Schneider/Mülbert Wertpapierhandelsrecht/Döhmel*, 8. Aufl. 2023, Vor § 6 WpHG Rn. 36 m. w. N.

⁷³ In diese Richtung auch *Brömmelmeyer*, VersR 2019, 909, 913; *Bierschenk*, NVwZ 2022, 307, 310; vgl. auch *Rott*, VuR 2023, 203, 205, wo auf das Urteil des BVerwG (vgl. Fn. 64) verwiesen wird; a. A. *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 144; zur grundsätzlichen Subsidiarität von § 4 Abs. 1a FinDAG vgl. VG Frankfurt, Urt. v. 24.6.2021 – 7 K 2237/20.F, VuR 2021, 430, juris Rn. 28; *Poelzig*, BKR 2021, 589, 593; *Hölldampf/Schultheiß*, BB 2020, 651, 652.

⁷⁴ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines Kleinanlegerschutzgesetzes, BT-Drs. 18/3994, S. 36.

⁷⁵ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines Kleinanlegerschutzgesetzes, BT-Drs. 18/3994, S. 36f.

⁷⁶ So wohl die Einschätzung von *Hölldampf/Schultheiß*, BB 2020, 651, 652f.; a. A. *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1151.

Auffassung des VG Frankfurts kommt eine Maßnahme nach § 4a Abs. 1a S. 2 FinDAG nicht in Betracht, „wenn konkret absehbar ist, dass es im Rahmen von Rechtsschutzverfahren vor den ordentlichen Gerichten zu einer (ober- oder höchstrichterlichen) Klärung der maßgeblichen Rechtsfrage kommen wird“. Denn dann erscheine „ein aufsichtsbehördliches Einschreiten zur ‚generellen Klärung‘ nicht als geboten“ (vgl. § 4a Abs. 1a S. 2 a. E. FinDAG).⁷⁷ Diese Einschränkung wird in der Literatur überwiegend befürwortet.⁷⁸ Allerdings ist umstritten, wie weit die Subsidiarität genau reichen soll.⁷⁹ Teilweise wird davon ausgegangen, es gehe bei § 4a Abs. 1a S. 2 FinDAG „allein um die Durchsetzung von zivilrechtlich festgestelltem Verbraucherschutz [...] und nicht um die eigenmächtige Feststellung eines solchen“,⁸⁰ so dass eine zivilgerichtliche Klärung abzuwarten sei⁸¹. Andernorts wird ein Vorgehen jedenfalls für möglich gehalten, wenn „der Fall noch beim OLG liegt“ oder „wenn eine Rechtssache noch gar nicht anhängig ist oder erst die Stufe der Landgerichte erreicht hat“.⁸² Die BaFin selbst ging in einer Allgemeinverfügung bezüglich Zinsanpassungsklauseln bei Prämienparverträgen aus dem Jahr 2021 davon aus, ein „Zuwarten auf noch zu erwartende BGH-Entscheidungen betreffend verschiedene Musterfeststellungsklagen“ sei nicht erforderlich.⁸³ Insgesamt ist die Lage durch Rechtsunsicherheit gekennzeichnet.⁸⁴ Die Unklarheiten hinsichtlich des „Ob“ des behördlichen Eingreifens setzen sich fort bei der Diskussion um den Inhalt möglicher Maßnah-

⁷⁷ VG Frankfurt, Urt. v. 24.6.2021 – 7 K 2237/20.F, VuR 2021, 430, juris Rn. 26. Konkret ging es um einen Verstoß gegen die §§ 305 ff. BGB.

⁷⁸ Vgl. Rott, VuR 2023, 203, 205; Poelzig, BKR 2021, 589, 593; Buck-Heeb, BKR 2021, 141, 147; die Erwägungen dürften auch im Rahmen der Ermessenausübung nach § 298 VAG gelten, vgl. Brömmelmeyer, VersR 2019, 909, 913.

⁷⁹ Vgl. Rott, VuR 2023, 203, 204, 205.

⁸⁰ Buck-Heeb, BKR 2021, 141, 147; vgl. auch Hölldampf/Schultheiß, BB 2020, 651, 652.

⁸¹ Buck-Heeb, VersR 2021, 1151, 1152; siehe auch Hölldampf/Schultheiß, BB 2020, 651, 652; Gurlit, in: Bankrechtstag 2015, S. 3, 18, wo jedenfalls von einem Einschreiten abgeraten wird; a. A. Rott, WM 2019, 1189, 1191; Brömmelmeyer, VersR 2019, 909, 915 (der allerdings auch für einen gewissen „administrative self-restraint“ plädiert).

⁸² Rott, VuR 2023, 203, 206; a. A. Poelzig, BKR 2021, 589, 593, wonach ein Eingreifen ausgeschlossen sein soll, wenn „Verfahren vor Oberlandesgerichten anhängig sind, und in absehbarer Zeit mit Entscheidungen der Gerichte zu rechnen ist, die zu Folgeverfahren vor dem BGH führen können“; ähnlich Klöhn/Adam, WM 2022, 1149, 1152, wonach ein Eingreifen ausscheidet, „solange ein einschlägiges Verfahren beim OLG anhängig ist“.

⁸³ Vgl. die Allgemeinverfügung der BaFin v. 21.6.2021 bezüglich Zinsanpassungsklauseln bei Prämienparverträgen, online veröffentlicht unter https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Aufsichtsrecht/Verfuegung/vf_210621_allgvfg_Zinsanpassungsklauseln_Praemiensparvertraege.html. Es waren bereits Revisionsverfahren beim BGH anhängig. Gegen die Allgemeinverfügung haben 1.156 Kreditinstitute Widerspruch eingelegt, vgl. die Pressemitteilung der BaFin v. 7.10.2021, online veröffentlicht unter https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Pressemitteilung/2021/pm_211007_praemiensparvertraege.html.

⁸⁴ Rott, VuR 2023, 203, 209.

men nach § 4 Abs. 1a FinDAG: Friktionen zwischen behördlichen und zivilgerichtlichen Entscheidungen drohen vor allem dann, wenn man der Behörde auch eine weitreichende „Folgenbeseitigung“ erlaubt, also etwa die Anordnung der Rückzahlung der ohne Rechtsgrund gezahlten Prämienanteile an die Versicherungsnehmer.⁸⁵ Teilweise wird daher vertreten, § 4 Abs. 1a FinDAG erlaube jedenfalls solche Maßnahmen nicht.⁸⁶

Die Zweispurigkeit der Kontrolle der Prämienanpassungen wird also in zweierlei Hinsicht relativiert: Einerseits wird, wie oben ausgeführt, der Umfang der zivilgerichtlichen Überprüfung der Prämienanpassung eingeschränkt. Andererseits wird das behördliche Eingreifen als subsidiär bewertet. Die Einschränkungen sind aber, wie soeben gezeigt, eher geringfügig und die Details unklar, so dass sie Mehrfachbelastungen und Friktionen nicht hinreichend vermeiden können.

3. Bewältigung der Streitigkeiten durch Kanalisierung, Bündelung und Beteiligung

Sowohl die zivilgerichtliche als auch die behördliche bzw. verwaltungsgerichtliche Kontrolle haben Stärken und Schwächen. Zur Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen – hohe Belastungen und mögliche Friktionen – ist es im heute geltenden System grundsätzlich zielführend, die Verfahren auf die Zivilgerichte zu kanalisieren (3.1), dort stärker zu bündeln (3.2) und dabei die Aufsichtsbehörde mehr zu beteiligen (3.3). Alle drei Erfordernisse werden derzeit allerdings nur unzureichend erfüllt.

3.1 Kanalisierung der Prämienanpassungsstreitigkeiten auf die Zivilgerichte

Jedenfalls im heute geltenden System, in dem keine präventive behördliche Kontrolle der Prämienanpassungen erfolgt und die Frage der Rechtswidrigkeit der Prämienanpassungen überwiegend im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Ansprüchen der Versicherungsnehmer gegen die Versicherungsgeber aufgeworfen wird, erscheint es sinnvoll, Friktionen und Mehrfachbeanspruchungen dadurch zu vermeiden, dass die Prämienanpassungsstreitigkeiten weitestgehend auf die Zivilgerichte *kanalisiert* werden. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, die Zivilgerichte seien besser als die Aufsichtsbehörde und die Verwal-

⁸⁵ Vgl. *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 148 ff.; *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1156; vgl. auch *Stadler*, in: Meller-Hannich/Haertlein/Gaul/Becker-Eberhard (Hrsg.), *Rechtsslage – Rechtserkenntnis – Rechtsdurchsetzung*, Festschrift für Eberhard Schilken zum 70. Geburtstag, 2015, S. 481, 490 f. zu (Folgen-)Beseitigungsklagen durch Verbände im AGB-Recht, auch zu möglichen Lösungen *de lege ferenda*.

⁸⁶ Vgl. *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 148 ff.; *Poelzig*, BKR 2021, 589, 592; *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1155 f.; a. A. *Rott*, VuR 2023, 203, 207.

tungsgerichte geeignet, die Einhaltung der zivilrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften, wozu auch das Versicherungsvertragsrecht gehört, zu überprüfen. Die ordentliche Gerichtsbarkeit wird insofern als sachnäher eingeordnet.⁸⁷ Dem kann mit Blick auf die Kontrolle von Prämienanpassungen grundsätzlich gefolgt werden. Was speziell die Überprüfung der versicherungsmathematischen Kalkulation der Versicherungsgeber angeht – die ja zunächst im VAG geregelt ist und erst über eine Verweisung (§ 203 Abs. 2 S. 4 VVG) Eingang in das Versicherungsvertragsrecht findet⁸⁸ –, werden Zivilrichter zwar möglicherweise genauso herausgefordert wie Richter an den Verwaltungsgerichten; letztlich muss hier weitgehend auf die Aussagen der Sachverständigen vertraut werden.⁸⁹ Da die Richtigkeit der Kalkulation allerdings in der Regel nur eine von mehreren Fragen der Prämienanpassung darstellt⁹⁰ und im Großen und Ganzen die zivilrechtlichen Fragestellungen dominieren dürften, hat die Annahme eines „Primats des Zivilrechts“⁹¹ auch für diese Verfahren grundsätzlich ihre Berechtigung. Dass Verwaltungsrichter auch über zivilrechtliche Fragen entscheiden können und umgekehrt Zivilrichter über verwaltungsrechtliche Fragen (vgl. § 17 Abs. 2 GVG) und für Konflikte ein Verfahren vorgesehen ist (vgl. Art. 95 Abs. 3 GG, RsprEinhG)⁹², spricht nicht dagegen, dass möglichst das sachnähere Ge-

⁸⁷ VG Frankfurt, Urt. v. 24.6.2021 – 7 K 2237/20.F, VuR 2021, 430, juris Rn. 26; vgl. auch *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1150; *Edelmann/Schultheiß/Höll Dampf*, BB 2021, 835, 843; *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 144 sowie schon *Präve*, NJW 1993, 970, 972; vgl. auch zu § 7 EU-VSchDG die Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes über die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze bei innergemeinschaftlichen Verstößen, BT-Drs. 16/2930, S. 22. Gegen § 4 Abs. 1a FinDAG werden teilweise auch verfassungsrechtliche Bedenken erhoben, vgl. *Buck-Heeb*, a. a. O., S. 142 ff.; a. A. VG Frankfurt, Urt. v. 24.6.2021 – 7 K 2237/20.F, VuR 2021, 430, juris Rn. 20; *Rott*, VuR 2023, 203, 204; *Bierschenk*, NVwZ 2022, 307, 309; *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1150 f.; zur ähnlichen Diskussion um § 81 VAG a. F. vgl. nur *Präve*, NVersZ 1998, 49, 53 m. w. N.

⁸⁸ Siehe dazu oben vor und mit Fn. 29.

⁸⁹ Vgl. etwa die Würdigung bei OLG Köln, Urt. v. 4.5.2021 – I-9 U 306/19, RuS 2021, 403, juris Rn. 37.

⁹⁰ Siehe dazu oben vor und mit Fn. 4–7.

⁹¹ *Rott*, VuR 2023, 203, 207; vgl. aber auch S. 204, wonach kaum vertretbar sei, „dass Zivilgerichte so viel besser als die Verwaltungsgerichte zur Klärung von Fragen des zivilrechtlichen Verbraucherschutzes geeignet seien, dass die Zuständigkeit der Letzteren für Verfahren, in denen etwa Banken gegen eine Entscheidung der BaFin vorgehen, verfassungswidrig wäre“; siehe im Kontext von § 4 Abs. 1a FinDAG auch *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1152: „Vorrang[...] der Zivilgerichtsbarkeit“; *Herresthal*, BKR 2021, 131, 140: „Prärogative des fachlich einschlägigen Rechtszuges“; VG Frankfurt, Urt. v. 24.6.2021 – 7 K 2237/20.F, VuR 2021, 430, juris Rn. 27: „(gebotene) Einschätzungs-Prärogative der ordentlichen Gerichtsbarkeit“; kritisch zu einem „Primat des ordentlichen Rechtswegs“ *Brömmelmeyer*, VersR 2019, 909, 916; vgl. aber auch S. 915, wo dennoch ein „*administrative self-restraint*“ befürwortet wird, wenn die Klärung der Rechtslage durch den BGH bereits absehbar ist.

⁹² Vgl. *Rott*, VuR 2023, 203, 204; *Bierschenk*, NVwZ 2022, 307, 309.

richt – und nur dieses – entscheiden *sollte*.⁹³ Ausgehend davon werden im Folgenden Lösungen, die auf einem Vorrang behördlicher und verwaltungsgerichtlicher Verfahren basieren, etwa eine Bindung von Zivilgerichten an behördliche Entscheidungen,⁹⁴ nicht näher diskutiert.⁹⁵

Die Kanalisierung muss allerdings nicht so weit reichen, dass auch Klagen gegen die Aufsichtsbehörde den Zivilgerichten zugewiesen werden.⁹⁶ Hierdurch würden Widersprüche zwischen den Gerichtsbarkeiten zwar am besten vermieden werden. Allerdings müssten die Zivilgerichte dann grundsätzlich auch genuin verwaltungsrechtliche Aspekte, namentlich das Verwaltungsverfahren, prüfen, für deren Beantwortung die Verwaltungsgerichte besser geeignet sind.⁹⁷ Die Kanalisierung sollte daher nicht durch eine zwingende Sonderzuweisung erfolgen, sondern dadurch, dass die Mechanismen so gestaltet sind, dass vernünftigerweise die Prämienanpassungen freiwillig nur vor den Zivilgerichten angegriffen werden.⁹⁸ Im Haftungsrecht wird der Begriff einer „wirtschaftlichen Kanalisierung“ im Vergleich zur „rechtlichen Kanalisierung“ verwendet.⁹⁹ Da beim Vorgehen gegen Prämienanpassungen nicht nur wirtschaftliche Erwägungen eine Rolle spielen, könnte hier von einer „faktischen Kanalisierung“ gesprochen werden. Im Bereich der Prämienanpassung kann eine solche Kanalisierung

⁹³ Vgl. *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 144. Das Verfahren nach Art. 95 Abs. 3 GG, RsprEinhG ist jedenfalls umständlich und zeitintensiv, vgl. *Präve*, NJW 1993, 970, 972; *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 143; nach *Herresthal*, BKR 2021, 131, 140 gebietet der Gewaltenteilungsgrundsatz eine „funktionsadäquate Aufgabenzuweisung und angemessene Kompetenzabgrenzung“.

⁹⁴ Vgl. etwa zur möglichen Ausweitung von § 33b GWB in das Kapitalmarktrecht *Maume*, ZHR 180 (2016), 358, 388 f.; vgl. auch *Podszun/Busch/Henning-Bodewig*, Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts?, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2018, online veröffentlicht unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/behoeerdliche-durchsetzung-des-verbraucherrechts.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 282 ff.

⁹⁵ Mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG (dazu oben 2.1) wäre eine solche außerdem nur zu Lasten der Versicherungsgeber denkbar, nicht aber zu Lasten der Verbraucher, sofern, wie bisher, nur Erstere gegen die behördlichen Maßnahmen gerichtlich vorgehen können. Im Zusammenhang mit der Deregulierung in den 1990er-Jahren wurde auch eine behördliche Vorabprüfung auf freiwilliger Grundlage erwogen, vgl. *Hohlfeld*, VersR 1993, 144, 148 zu AVB. Ohne eine Bindungswirkung dürfte dadurch für die Versicherungsgeber allerdings im Vergleich zum Treuhänderverfahren kein erhebliches Mehr an Rechtssicherheit geschaffen werden.

⁹⁶ Vgl. dazu *Rott*, VuR 2023, 203, 209 f. unter Verweis auf § 50 Abs. 1 ZKG und § 13 Abs. 4 EU-VSchDG; *Poelzig*, BKR 2021, 589, 595; *Köhler*, WRP 2020, 803, 806; *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1157; siehe auch schon *Präve*, NJW 1993, 970, 972, der dies aber letztlich ablehnt.

⁹⁷ *Rott*, VuR 2023, 203, 210, der insofern eine Aufspaltung der Zuständigkeiten erwägt.

⁹⁸ Zu verschiedenen Arten der „Kanalisierung“ siehe *Weitnauer*, DB 1961, 666, 667 f. im Zusammenhang mit der Kanalisierung der Haftung.

⁹⁹ *Weitnauer*, DB 1961, 666, 668.

durch eine stärkere Bündelung und die Beteiligung der Aufsichtsbehörde in den Zivilverfahren erreicht werden.

3.2 Bündelung der Streitigkeiten vor den Zivilgerichten

Die Kanalisierung verhindert für sich genommen nicht die Gefahr divergierender Entscheidungen innerhalb der Zivilgerichtsbarkeit und die Verfahren würden dort auch nicht in der Anzahl reduziert oder in der Dauer verkürzt werden, so dass die Belastung verringert würde.¹⁰⁰ Hierfür sind die Verfahren an den Zivilgerichten stärker zu *bündeln*. Durch die Zusammenfassung von Streitigkeiten in einheitlichen Verfahren können Überlastungen und Friktionen vermieden werden. Der kollektive Rechtsschutz vor den Zivilgerichten kann der Durchsetzung sowohl individueller als auch kollektiver Interessen dienen¹⁰¹ und damit grundsätzlich sowohl Individualverfahren als auch Verwaltungsverfahren „im öffentlichen Interesse“ obsolet machen oder zumindest vereinfachen. Die derzeit vorgesehenen Mechanismen weisen mit Blick auf Prämienanpassungsstreitigkeiten allerdings Limitationen auf, die dazu führen, dass sie nur einen geringen Beitrag zur Lösung der genannten Probleme leisten können und bei solchen Streitigkeiten in der Praxis bislang auch kaum eine Rolle spielen. Dies gilt sowohl für die speziellen gesetzlichen Kollektivverfahren (3.2.1) als auch für die „unechten Sammelklagen“ (3.2.2).

3.2.1 Geringe Bedeutung von Unterlassungs- und Verbandsklagen

Das Zivilverfahrensrecht stellt verschiedene Möglichkeiten der Kollektivklagen bereit, mit denen grundsätzlich auch rechtswidrige Prämienanpassungen angegriffen werden könnten.

Denkbar sind zunächst Unterlassungsklagen nach §§ 1, 2 UKlaG,¹⁰² unter Umständen auch nach § 8 UWG. Klageberechtigt sind nur bestimmte Stellen (§ 3 UKlaG, § 8 Abs. 3 UWG) – dazu sogleich näher. Eine Anmeldung der betroffenen Verbraucher ist – anders als bei Klagen nach dem VDuG – nicht vorgesehen, allerdings existieren Mechanismen zur Information der Verbraucher (§§ 5a ff. UKlaG, § 8 Abs. 5 S. 2 UWG). Unterlassungsklagen werden im Ver-

¹⁰⁰ Vgl. *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1157 im Zusammenhang mit einer möglichen Sonderzuweisung von den Verwaltungs- zu den Zivilgerichten.

¹⁰¹ Vgl. *Meller-Hannich*, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), *Bitburger Gespräche Jahrbuch 2023*, 2023, S. 59, 60.

¹⁰² Zur Einordnung der einschlägigen Vorschriften als „Verbraucherschutzgesetze“ i. S. v. § 2 UKlaG siehe oben vor und mit Fn. 70.

sicherungsrecht vor allem im Zusammenhang mit AVB erhoben.¹⁰³ Was rechtswidrige Prämienanpassungen angeht, ist nicht ganz klar, wie weit die Klagen reichen können: Verlangt werden kann jedenfalls die Unterlassung des Forderns der überhöhten Beträge (§ 2 UKlaG, ggf. § 8 UWG). Bei einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen¹⁰⁴ unlauteren geschäftlichen Handlung kommt mitunter eine Klage auf Gewinnabschöpfung nach § 10 UWG in Betracht. Ob mit den Beseitigungsklagen darüber hinaus auch die Rückzahlung der zu viel gezahlten Beträge an die einzelnen Verbraucher als „Folgenbeseitigung“ verlangt werden kann, ist dagegen zweifelhaft.¹⁰⁵ Verneint man dies, lässt sich eine erste Limitation der Klagen nach §§ 1, 2 UKlaG konstatieren: Die *Anzahl* an Individualverfahren wird dadurch dann kaum reduziert, da diese für die Befriedigung der einzelnen Versicherungsnehmer weiterhin notwendig sind. Eine weitere Beschränkung resultiert daraus, dass das UKlaG und das UWG – mit Ausnahme von § 11 UKlaG, der jedoch nur AGB betrifft – keine Bindungswirkung der Feststellungen zugunsten oder zu Lasten der Verbraucher anordnen.¹⁰⁶ Insofern müssen die jeweiligen Fragen in den Individualverfahren grundsätzlich erneut geprüft werden. Deren *Schwierigkeit und Dauer* wird somit ebenfalls nur etwas reduziert. Unterlassungsklagen nach §§ 1, 2 UKlaG sind insgesamt stärker am Gedanken der Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen orientiert und weniger auf die Befriedigung einzelner Verbraucher gerichtet.¹⁰⁷

Etwas weiter reicht insofern die 2018 eingeführte Musterfeststellungsklage. Hiermit kann auf Initiative einer klagberechtigten Stelle (§ 606 Abs. 1 S. 2 ZPO a. F., § 2 VDUG) – dazu sogleich näher – die Rechtswidrigkeit einer Prämienan-

¹⁰³ Vgl. Fn. 70; siehe auch *Rott*, VuR 2023, 203, 207f.; vgl. auch *ders.*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 8, wo darauf hingewiesen wird, dass versicherungsrechtliche Verfahren schwerpunktmäßig von der Verbraucherzentrale Hamburg geführt werden.

¹⁰⁴ Die Alternative der grob fahrlässigen Handlung in § 10 Abs. 1 UWG wurde durch das Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz (VRUG) v. 8.10.2023 mit Wirkung vom 13.10.2023 eingeführt; vgl. dazu und zu weiteren Änderungen von § 10 UWG *Rott*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 13f.

¹⁰⁵ Vgl. *Rott*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 12, unter Hinweis u. a. auf OLG Dresden, Urt. v. 10.4.2018 – 14 U 82/16, VuR 2018, 266, wonach auf Grundlage von § 8 UWG die Rückzahlung eines von einer Bank zu Unrecht erhobenen Entgelts für Kontopfändungen an die Kunden verlangt werden könne; kritisch dazu etwa *Gsell/Rübbeck*, ZfPW 2018, 409, 427 ff.

¹⁰⁶ Vgl. *Rott*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 11.

¹⁰⁷ Vgl. *Meller-Hannich*, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche Jahrbuch 2023, 2023, S. 59, 60, wo allerdings auch auf den Individualschutz etwa durch die Verjährungshemmung (vgl. § 204a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BGB) hingewiesen wird.

passung *festgestellt* werden (§ 606 Abs. 1 ZPO a.F., §§ 1 Abs. 1 Nr. 2, 41 VDuG¹⁰⁸). Die Musterfeststellungsklage erfordert eine Anmeldung der Verbraucher (vgl. § 608 ZPO a.F., § 46 VDuG). Auch sie macht individuelle Klagen auf *Leistung* nicht entbehrlich und reduziert somit nicht deren *Anzahl*.¹⁰⁹ Aufgrund der Bindungswirkung (§ 613 Abs. 1 ZPO a.F., § 11 Abs. 3 VDuG) für die angemeldeten Verbraucher kann sie die Individualverfahren allerdings stärker *vereinfachen und verkürzen*. Bislang wurde indes, soweit ersichtlich, keine solche Klage gegen einen Versicherungsgeber öffentlich bekannt gemacht.¹¹⁰

Das neue VDuG, mit dem die Verbandsklagen-RL¹¹¹ in Deutschland umgesetzt wurde, sieht seit Oktober 2023 neben der Musterfeststellungsklage nun auch eine auf *Leistung* gerichtete Abhilfeklage vor (§§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 14 VDuG). Damit kann von den klageberechtigten Stellen (§ 2 VDuG) – dazu sogleich näher – ein Urteil erreicht werden, das den Versicherungsgeber verpflichtet, die zu viel gezahlten Beträge an die angemeldeten Verbraucher – auch hier ist eine Anmeldung erforderlich (§ 46 VDuG) – zurückzuzahlen (§ 14 VDuG). Der Individualschutzaspekt ist insofern stärker ausgeprägt.¹¹² Anders als die zuvor genannten Mechanismen, kann die Abhilfeklage somit auch die *Anzahl* an Individualverfahren reduzieren. Auch durch Urteile über Abhilfeklagen werden die angemeldeten Verbraucher grundsätzlich gebunden (§ 11 Abs. 3 VDuG). Zwar ist die Anmeldung (§ 46 VDuG) und die Teilnahme am Verteilungsverfahren (§§ 22 ff. VDuG) nicht unkompliziert, das Verfahren erscheint aber doch weniger aufwändig als die Erhebung einer Einzelklage und – jedenfalls bei Fehlen einer Rechtsschutzversicherung¹¹³ – mit Blick auf die Prozesskosten auch weniger riskant.¹¹⁴

¹⁰⁸ Die im Jahr 2018 eingeführten Vorschriften über die Musterfeststellungsklage in der ZPO wurden durch das VRUG (Fn. 104) mit Wirkung vom 13.10.2023 aufgehoben. Die Musterfeststellungsklage ist nun im Verbraucherrehtedurchsetzungsgesetz (VDuG) geregelt.

¹⁰⁹ In der Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage wurde davon ausgegangen, dass in den meisten Fällen ein Vergleich geschlossen werde und hierdurch Individualverfahren vor den Gerichten entbehrlich würden, vgl. BT-Drs. 19/2439, S. 17.

¹¹⁰ Vgl. das Verbandsklageregister unter https://www.bundesjustizamt.de/DE/The men/Verbraucherrechte/VerbandsklageregisterMusterfeststellungsklagenregister/Verbandsklagenregister/Verbandsklagen/Verbandsklagen_node.html.

¹¹¹ Richtlinie (EU) 2020/1828 v. 25.11.2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG.

¹¹² Vgl. *Meller-Hannich*, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche Jahrbuch 2023, 2023, S. 59, 60, wo allerdings auch auf die Funktion, Interessen der Allgemeinheit zu schützen, hingewiesen wird.

¹¹³ Vgl. *Janal*, GRUR 2023, 985, 994.

¹¹⁴ Dafür, dass das Verfahren „jedenfalls bei Streuschäden mit Forderungen in geringer Höhe zu komplex und anspruchsvoll ist, so dass Verbraucher:innen sich dieser Mühe

Die für die hier behandelte Thematik entscheidende Limitation aller beschriebener Mechanismen besteht in der Beschränkung der Klageberechtigung, die auch durch die neue Verbandsklage nicht überwunden wird. Die Effektivität aller Kollektivverfahren hängt von der Aktivität der berechtigten Stellen ab.¹¹⁵ Zu diesen gehören insbesondere Verbraucherorganisationen, wobei sich die Regelungen (§§ 3 ff. UKlaG, §§ 8 ff. UWG, § 606 Abs. 1 S. 2 ZPO a. F., § 2 VDuG) im Detail unterscheiden.¹¹⁶ Versicherungsnehmer und Aufsichtsbehörden können dagegen keine Unterlassungs- und Verbandsklagen führen.¹¹⁷ Kollektiver Rechtsschutz durch Verbraucherverbände als Kläger entspricht der „im deutschen Rechtssystem mittlerweile etablierten Form der Rechtsverfolgung“¹¹⁸. Mit dieser Beschränkung sind jedoch Probleme verbunden, die von *Rott* wie folgt treffend zusammen gefasst werden: „Für alle den Verbraucherorganisationen zur Verfügung stehenden Instrumente gilt das Problem der beschränkten Ressourcen.“¹¹⁹ Verbraucherorganisationen leisten zweifellos einen wertvollen Beitrag bei der Rechtsdurchsetzung,¹²⁰ können jedoch „nicht die gesamte Bandbreite von Massenschäden vor Gericht bringen“.¹²¹ Zunächst gelten Verbrau-

nicht unterziehen werden“, *Rott*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 17. In Fällen wie hier, in denen es nicht um eine Überwindung des rationalen Desinteresses der Verbraucher geht, sondern darum, Ansprüche, die in Individualverfahren bereits geltend gemacht werden, zu bündeln, dürfte die Abhilfeklage dagegen einen Mehrwert haben, vgl. *Rott*, a. a. O.; siehe zu den Vorzügen auch *Schneider/Conrady/Japoor*, BB 2023, 2179, 2188; dazu, dass auch eine Klage durch die Behörde den Versicherungsnehmern das Prozessrisiko abnehmen kann, schon *Hohlfeld*, VersR 1993, 144, 147.

¹¹⁵ Vgl. *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1149, 1153, wonach ein Vorteil der behördlichen Durchsetzung darin liege, „eine Entscheidung herbeizuführen, die es ansonsten in absehbarer Zeit nicht geben würde, beispielsweise weil individual zivilgerichtliche Verfahren nicht lohnend oder die Kapazitäten kollektiv zivilgerichtlicher Verfahren ausgeschöpft sind“.

¹¹⁶ Vgl. zu Unterschieden *Gsell*, GRUR 2024, 979, 981.

¹¹⁷ Zur Klageberechtigung nach dem VDuG, auch im Vergleich zu § 3 UKlaG und § 606 Abs. 1 ZPO a. F., siehe *Röthemeyer*, VuR 2023, 332, 332 f.

¹¹⁸ *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz im Zivil- und Verwaltungsprozessrecht, 2020, S. 137; siehe auch *Röthemeyer*, VuR 2023, 332, 332 zur „deutschen Rechtstradition“; *Brenner*, Der Einfluß von Behörden auf die Einleitung und den Ablauf von Zivilprozessen, 1989, S. 22 bezeichnet das Klagerecht nichtstaatlicher Verbände als „Mittelweg“, der ohne direkte Einschaltung des Staates einen Einfluß auf den Zivilprozeß ermöglicht“.

¹¹⁹ *Rott*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 18.

¹²⁰ Allein der vzbv leitet nach eigenen Angaben jährlich 300 Verfahren ein, um das Verbraucherrecht durchzusetzen, vgl. <https://www.vzbv.de/rechtsdurchsetzung>.

¹²¹ *Meller-Hannich*, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche Jahrbuch 2023, 2023, S. 59, 63 im Kontext der möglichen Einführung einer „Gruppenklage“.

cherorganisationen als „chronisch unterfinanziert“,¹²² was die Prozessführung – insbesondere gegenüber finanzkräftigen (Versicherungs-)Unternehmern – erheblich erschwert.¹²³ Die im Kostenrecht vorgesehenen Erleichterungen vermögen diese Schwierigkeiten nicht auszugleichen¹²⁴ und eine Drittfinanzierung ist nach dem VDuG nur sehr eingeschränkt möglich¹²⁵. Weiterhin fehlt es den Verbraucherorganisationen mitunter an den erforderlichen Informationen.¹²⁶ Die Organisationen sind meist auf allgemein zugängliche Quellen und Mitteilungen der Verbraucher angewiesen.¹²⁷ Insofern kann es für sie schwer zu prognostizieren sein, ob eine Klage Aussicht auf Erfolg hat. Dies gilt insbesondere für die Rechtmäßigkeit der versicherungsmathematischen Kalkulation der Prämienanpassung. Zwar genügt es nach dem BGH für deren Geltendmachung im Prozess, „dass der Versicherungsnehmer Kenntnis von einer Prämienerrhöhung hat und diese für materiell nicht berechtigt hält. Seine Klage bedarf keines darüberhinausgehenden Tatsachenvortrags und damit auch keiner Kenntnis der Berechnungsgrundlagen für diese Prämienanpassung. [...] In einem gerichtlichen Verfahren hat vielmehr der Versicherer darzulegen und zu beweisen, dass

¹²² *Groh*, GRUR 2015, 551, 554.

¹²³ Vgl. *Groh*, GRUR 2015, 551, 554; *Woopen*, NJW 2018, 133, 136; *Hoof*, VuR 2021, 163, 164; *Möllers/Wolf*, BKR 2021, 249, 253; vgl. auch *Röthemeyer*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, 3.5.2023, online veröffentlicht unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/946248/76e4c778e50ac26c2d1f413cf86d63d3/Stellungnahme-Roethemeyer.pdf>, S. 3, wo auch auf die „noch ungelöste Haftungsfrage“ hingewiesen wird, die ebenfalls dazu beitragen würde, dass voraussichtlich vor allem „öffentlich geförderte Verbraucherverbände und diese auch nur zurückhaltend klagen werden“; vgl. zur Haftung auch *ders.*, VDuG, 1. Aufl. 2024, § 2 Rn. 28 ff.

¹²⁴ Vgl. etwa die Streitwertdeckelung in § 48 GKG und dazu *Gsell*, GRUR 2024, 979, 982.

¹²⁵ Vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 3 VDuG und dazu *Gsell*, NJW-Editorial v. 27.7.2023, online veröffentlicht unter <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/finanzierungshuerden-fuer-verbandsklagen?bifo=port>; *Stadler*, VuR 2023, 321; *Röthemeyer*, VuR 2023, 332, 334 f. Zu § 8 Abs. 3 UWG hatte der BGH entschieden, dass eine durch Prozessfinanzierer finanzierte Gewinnabschöpfungsklage eines Verbraucherverbands unzulässig sei, vgl. BGH, Urt. v. 9.5.2019 – I ZR 205/17, GRUR 2019, 850; BGH, Urt. v. 13.9.2018 – I ZR 26/17, GRUR 2018, 1166; der neue § 10 Abs. 6 UWG sieht die Möglichkeit der Prozessfinanzierung – unter bestimmten Voraussetzungen – nun ausdrücklich vor, vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines VRUG, BT-Drs. 20/6520, S. 126.

¹²⁶ Vgl. *Micklitz*, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, Bd. I, 2012, S. A 1, A 107 f. Der Auskunftsanspruch in § 13 UKlaG ist nur sehr beschränkt; zu weiteren Auskunftsansprüchen vgl. *MüKoZPO/Micklitz/Rott*, 6. Aufl. 2022, § 13 UKlaG Rn. 14 ff.

¹²⁷ Vgl. *Rott*, VuR 2023, 203, 208; vgl. auch *Brömmelmeyer*, VersR 2019, 909, 910 zu den Geschäftsgeheimnissen der Versicherungsunternehmen.

die Voraussetzungen für die erhöhte Prämie vorliegen“.¹²⁸ Allerdings läuft die klagende Stelle bei fehlenden Prognosemöglichkeiten Gefahr, dass der Versicherungsgeber seiner Darlegungs- und Beweislast nachkommt und die Klage abgewiesen wird. Dies nimmt wiederum finanzielle Ressourcen in Anspruch.¹²⁹ Aufgrund dieser strukturellen Schwierigkeiten der Verbraucherorganisationen ist es nicht verwunderlich, dass jenseits der AVB-Kontrolle¹³⁰ Kollektivverfahren durch Verbraucherorganisationen im Versicherungsrecht kaum eine Rolle spielen.¹³¹ Es ist auch nicht zu erwarten, dass das neue VDuG, das diese Probleme noch nicht beseitigt, solche Klagen maßgeblich befördern wird.¹³²

3.2.2 Geringe Bedeutung von „unechten Sammelklagen“

Auch sog. „unechte Sammelklagen“,¹³³ mit denen jenseits der speziell geregelten Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes eine Bündelung von Verfahren erreicht werden kann, spielen im Zusammenhang mit Prämienanpassungen scheinbar kaum eine Rolle. Die Bündelung erfolgt hier regelmäßig dadurch, dass die Verbraucher ihre Ansprüche an einen Dritten zur Einziehung abtreten, der diese dann in einem Zivilprozess als Kläger geltend macht („Abtretungsmodell“).¹³⁴ Hier werden meist nicht Verbraucherorganisationen,¹³⁵ sondern

¹²⁸ BGH, Urt. v. 22.6.2022 – IV ZR 193/20, NJOZ 2022, 1167, juris Rn. 51; dem folgend OLG München, Beschl. v. 8.5.2023 – 38 U 6499/22, juris Rn. 23, 34 ff.; siehe aber auch BGH, Urt. v. 20.3.2024 – IV ZR 68/22, WM 2024, 833, juris Rn. 67 ff., wonach die Darlegungs- und Beweislast für die Rechtswidrigkeit einer Limitierungsentscheidung den Versicherungsnehmer treffe.

¹²⁹ Rott, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 22.

¹³⁰ Vgl. Rott, VuR 2023, 203, 208, wonach der Schwerpunkt der Tätigkeit der Verbraucherorganisationen auf der AGB-Kontrolle liege.

¹³¹ Vgl. Schreier, VersR 2024, 144, 151 ff. In der Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage, BT-Drs. 19/2507, S. 18, ging man von 450 Klagen jährlich aus, seit dem Inkrafttreten im Jahr 2018 und bis Ende Mai 2024 wurden allerdings lediglich um die 35 Klagen im Klageregister (vgl. Fn. 110) bekanntgemacht – mittlerweile teilweise auch zum neuen Recht.

¹³² Vgl. Schreier, VersR 2024, 144, 151 ff.

¹³³ Siehe etwa Paulus, NJW 2018, 987, 988.

¹³⁴ Vgl. etwa Petrasincu/Unsel, NJW 2022, 1200, 1201; Röthemeyer, VDuG, 1. Aufl. 2024, Einf. Rn. 45 ff.

¹³⁵ Zu grundsätzlicher Möglichkeit einer „Sammelklage“ mittels der gerichtlichen Einziehung fremder oder zur Einziehung abgetretener Forderungen durch Verbraucherorganisationen (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 4 RDG, § 79 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 ZPO) siehe Rott, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 12 f.; vgl. auch Micklitz, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, Bd. I, 2012, S. A 1, A 97 f.; für ein Beispiel einer Klage der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen aus ab-

kommerzielle Anbieter tätig, regelmäßig auf Grundlage einer Inkassolizenz (§§ 2 Abs. 2, 10 ff. RDG).¹³⁶ Die Modelle werden üblicherweise mit „Legal Tech“-Anwendungen realisiert und sind für die Verbraucher vor allem attraktiv, wenn ihnen, was meistens der Fall ist, das Kostenrisiko abgenommen wird.¹³⁷ Im Misserfolgsfall werden die Kosten durch die Rechtsdienstleister oder durch externe Prozessfinanzierer getragen; hat die Klage dagegen Erfolg, erhalten die Verbraucher einen Großteil des zugesprochenen Betrags. Für die Anbieter lohnen sich solche Modelle wohl vor allem dann, wenn die Erfolgsaussichten gut einschätzbar sind oder sich aufgrund der Gleichartigkeit der Ansprüche Skaleneffekte¹³⁸ nutzen lassen. Für die Gerichte dürften solche Verfahren im Vergleich zur Alternative paralleler Individualverfahren die *Gesamtbelastung* reduzieren,¹³⁹ auch wenn die „unechte Sammelklage“ auf Grundlage des allgemeinen, traditionell auf Individualprozesse ausgerichteten, Prozessrechts ihre eigenen Herausforderungen mit sich bringt und die konkret betroffenen Spruchkörper stark beansprucht¹⁴⁰. Anwendung finden die Modelle beispielsweise im Zusammenhang mit dem „Abgasskandal“.¹⁴¹ Dagegen ist nicht ersichtlich, dass Ansprüche wegen Prämienanpassungen durch „unechte Sammelklagen“ geltend gemacht würden. Diese Streitigkeiten scheinen für die Anbieter weniger attraktiv zu sein. Dies könnte damit zusammenhängen, dass, wie gesehen, die Prognosemöglichkeiten, was die inhaltliche Rechtmäßigkeit der Anpassungen angeht, begrenzt sein können. Die Verfahren sind, wenn sie bis zum Erlass eines Urteils durchgeführt werden, außerdem sehr komplex und können daher vermutlich auch nicht

getretenem Recht von 25 Kunden auf Rückzahlung von Gaspreisentgelten siehe BGH, Urt. v. 31.7.2013 – VIII ZR 162/09, BGHZ 198, 111; dazu, dass diese Möglichkeit der Verbraucherorganisationen aber in der Praxis aufgrund des hohen Koordinationsaufwands eher geringe Bedeutung hat, siehe die Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage, BT-Drs. 19/2439, S. 13; Röthemeyer, VDUG, 1. Aufl. 2024, Einf. Rn. 40.

¹³⁶ In Österreich werden solche Modelle dagegen meist durch Verbraucherorganisationen realisiert, regelmäßig unter Rückgriff auf einen gewerblichen Prozessfinanzierer („Sammelklage österreichischer Prägung“), vgl. dazu Scholz-Berger, GVRZ 2022, 11 Rn. 2 m. w. N.

¹³⁷ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt, BT-Drs. 19/27673, S. 14 ff.; siehe auch Mayrhofer, ZfPW 2023, 110, 113 f.; Hundertmark/Meller-Hannich, RD 2023, 317, 321; Röthemeyer, VDUG, 1. Aufl. 2024, Einf. Rn. 46.

¹³⁸ Vgl. dazu Hundertmark/Meller-Hannich, RD 2023, 317, 321.

¹³⁹ Vgl. Petrasincu/Unsel, NJW 2022, 1200, 1202; wohl auch Makatsch/Kacholdt, NZKart 2022, 510, 512; a. A. zu Kartellschadensersatzverfahren LG München I, Urt. v. 7.2.2020 – 37 O 18934/17, NZKart 2020, 145, juris Rn. 179 f.; Klumpe, WuW 2022, 462, 467.

¹⁴⁰ Vgl. etwa Klumpe, WuW 2022, 462, 464 f.; siehe auch zur „Sammelklage österreichischer Prägung“ (Fn. 136); Scholz-Berger, GVRZ 2022, 11 Rn. 5 ff.

¹⁴¹ Vgl. Stadler, WuW 2018, 189, 189; Röthemeyer, VDUG, 1. Aufl. 2024, Einf. Rn. 47 ff.; siehe auch BGH, Urt. v. 13.6.2022 – VIa ZR 418/21, BGHZ 234, 125.

überwiegend automatisiert abgewickelt werden. Da die „Masse“ der von einer konkreten Erhöhung betroffenen Versicherungsnehmer zwar beachtlich, aber auch nicht riesig sein dürfte, kann der erhöhte manuelle Aufwand wohl auch nicht durch Skaleneffekte ausgeglichen werden.¹⁴²

Von diesen auf Bündelung abzielenden „Legal Tech“-Unternehmen zu unterscheiden sind die bereits einleitend erwähnten „Legal Tech“-Anbieter, welche mit automatisiert generierten Schriftsätzen eine Vielzahl an *parallel* laufenden Individualverfahren einleiten, dabei aber nicht auf hohe Erfolgsaussichten und entsprechend ein Erfolgshonorar setzen, sondern über nicht erfolgsbasierte Vergütungsmodelle Anwaltskosten produzieren, die von den Rechtsschutzversicherungen der Versicherungsnehmer bezahlt werden.¹⁴³ Durch solche Geschäftsmodelle kann die Justiz – anders als wohl durch das Sammelklage-Inkasso – nicht entlastet werden, sondern wird vielmehr durch zusätzliche Individualverfahren weiter belastet.

3.3 Beteiligung der Aufsichtsbehörde

Der zivilgerichtliche kollektive Rechtsschutz trägt im Bereich der Prämienanpassung somit aktuell kaum zur Entlastung der Gerichte und zur Vereinheitlichung der Ergebnisse der Zivilverfahren bei. Ohne ausreichende Einbeziehung der Aufsichtsbehörde ist die Bündelung für sich genommen außerdem nicht ausreichend, um die Friktionen, die sich aus dem Nebeneinander von zivilgerichtlichen und behördlichen Verfahren ergeben können, zu verhindern.¹⁴⁴ Eine besondere Beteiligung der BaFin ist derzeit in § 8 Abs. 2 Nr. 1 UKlaG vorgesehen, wonach die BaFin angehört werden muss, wenn eine Klage nach § 1 UKlaG bezüglich Bestimmungen in AVB erhoben wird. Im Übrigen können Zivilgerichte die Behörde gem. § 273 Abs. 2 Nr. 2 ZPO um Mitteilung von Urkunden oder um Erteilung amtlicher Auskünfte ersuchen.¹⁴⁵ Durch die Anhörung nach

¹⁴² Vgl. *Riehm*, Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Kollaps der Ziviljustiz verhindern – wirksame Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren schaffen“, 9.5.2023 (Fn. 17), S. 5, der allerdings auch bei „Dieselklagen“ davon ausgeht, dass eine Bündelung „nur in geringem Maße“ möglich gewesen wäre; in BGH, Urt. v. 13.6.2022 – VIa ZR 418/21, BGHZ 234, 125, juris Rn. 14 ist allerdings die Rede von einer „massenhafte[n] Bündelung der Ansprüche“; siehe auch *Perner*, VersR 2023, 1329, 1337, wonach die versandten Mitteilungen i. S. v. § 203 Abs. 5 VVG „an einen größeren Personenkreis gerichtet“ waren, es aber „mehrere größere Personenkreise“ gab.

¹⁴³ Vgl. zu solchen Geschäftsmodellen *Krümmer*, bdv-blog, 7.12.2023 (Fn. 3) sowie bereits oben 1.

¹⁴⁴ Vgl. auch *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 148 f.

¹⁴⁵ Vgl. dazu MüKoZPO/*Prütting*, 6. Aufl. 2020, § 273 Rn. 22, auch zu den Grenzen der Befugnis; siehe auch *Rott*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 38.

§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UKlaG „soll der behördliche und gerichtliche Verbraucherschutz miteinander verzahnt werden“.¹⁴⁶ Mangels Bindung einer Seite an die Auffassung der jeweils anderen wird dadurch allerdings nicht ausgeschlossen, dass es zu unterschiedlichen behördlichen bzw. verwaltungsgerichtlichen und zivilgerichtlichen Entscheidungen kommt.¹⁴⁷ Die allgemein nur geringe Beteiligung der Behörde in den (Kollektiv-)Verfahren führt zudem dazu, dass der besondere Sachverstand der Behörde kaum eingebracht werden kann. Auch die Informationen über den konkreten Sachverhalt, welche die Behörde aufgrund ihrer besonderen Ermittlungsbefugnisse erlangt hat, können nur wenig genutzt werden. Ging dem Zivilgerichtsverfahren ein Verwaltungsverfahren voraus, in dem der Sachverhalt aufgearbeitet wurde, kann die Tatsachenfeststellung vor Gericht möglicherweise schneller erfolgen. Die Aufsichtsbehörde verfügt insofern über informationelle Ressourcen, die den herkömmlichen Klägern – Versicherungsnehmer oder Verbraucherorganisationen – nicht zur Verfügung stehen. Auch dies ist Hintergrund der Anhörung nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 UKlaG.¹⁴⁸

Denkbar ist es, das Anhörungserfordernis auf weitere zivilgerichtliche Verfahren auszuweiten.¹⁴⁹ Eine solche – wenig invasive – Verzahnung erscheint aller-

¹⁴⁶ Vgl. zu § 16 Nr. 1 AGB-Gesetz a.F. den Bericht des Rechtsausschusses zum Regierungsentwurf eines AGB-Gesetzes, BT-Drs. 7/5422, S. 12. Damals mussten die AVB noch genehmigt werden (siehe 2.). Aufgrund des Genehmigungsverfahrens verfügte die Aufsichtsbehörde (BAV) über besonders viel Information. Auch wenn kein solches Verfahren stattgefunden hat, kann aber Sachverstand nutzbar gemacht werden. Insofern ist es allerdings nicht verständlich, dass sich § 8 Abs. 2 UKlaG nicht auch auf Verfahren nach § 2 UKlaG bezieht, vgl. MüKoZPO/Micklitz/Rott, 6. Aufl. 2022, § 8 UKlaG Rn. 2.

¹⁴⁷ Vgl. Gurlit, in: Bankrechtstag 2015, S. 3, 25.

¹⁴⁸ Zum Zweck der Anhörung vgl. Nomos-BR/Walker UKlaG/Walker, 1. Aufl. 2016, § 8 Rn. 7; Präve, NJW 1993, 970, 971. Die Behörde kann grundsätzlich parallel zu einem Zivilprozess ein Verwaltungsverfahren einleiten und daraus gewonnenen Erkenntnisse dem Gericht mitteilen, vgl. zu § 90 Abs. 2 GWB KG, Beschl. v. 27.3.1981 – Kart 51/81, WuW 1981, 666, 667 f.; Hitzler, WuW 1982, 509, 512; FK-KartellR/Meyer-Lindemann, 106. EL, 8/2023, § 90 GWB Rn. 15 m.w.N.; kritisch Brose/Helmcke, WuW 1981, 845, 849 f. Nach h.M. gilt allerdings auch im Verbandsklageverfahren der Verhandlungsgrundsatz, vgl. zum UKlaG MüKoZPO/Micklitz/Rott, 6. Aufl. 2022, § 5 UKlaG Rn. 4f. m.w.N., zur Musterfeststellungsklage nach § 606 ZPO a.F. Asmus/Waßmuth/Asmus, 1. Aufl. 2022, § 610 ZPO Rn. 30f. und zum VDuG Köhler/Bornkamm/Feddersen UWG/Scherer, 42. Aufl. 2024, § 6 Rn. 3. Subsumtionstatsachen, welche von einem Dritten, etwa der BaFin nach § 8 Abs. 2 UKlaG, vorgetragen werden, können danach nur berücksichtigt werden, wenn eine Partei sich diese zu eigen macht; vgl. zu § 90 Abs. 2 GWB Hitzler, WuW 1982, 509, 512; FK-KartellR/Meyer-Lindemann, 106. EL, 8/2023, § 90 GWB Rn. 14f. Bei einer Parteistellung der BaFin könnte diese dagegen selbst Subsumtionstatsachen in den Prozess einführen.

¹⁴⁹ Rott, VuR 2023, 203, 210: „alle zivilrechtlichen Verfahren von qualifizierten Einrichtungen [...], die den Aufgabenbereich der BaFin betreffen“; vgl. auch Poelzig, BKR 2021, 589, 595: „Befugnis der BaFin, als *amicus curiae*, also als Freund des Gerichts, durch Abgabe einer Stellungnahme an zivilgerichtlichen Verfahren zur Durchsetzung

dings nicht ausreichend: Durch die Anhörung wird, wie soeben dargestellt, nicht ausgeschlossen, dass es zu unterschiedlichen Entscheidungen kommt.¹⁵⁰ Außerdem vereinfacht und verkürzt eine Anhörung zwar möglicherweise die Prozesse, sie hat aber keine Auswirkungen auf die Anzahl an Individualverfahren, da sie die gebündelte Geltendmachung nicht erleichtert. Sie beseitigt weder die finanziellen Schwierigkeiten der Verbraucherorganisationen noch deren Informationsdefizit vor Klageerhebung. Was Letzteres angeht, könnte ein Auskunftsanspruch Abhilfe leisten, wobei allerdings der Geheimnisschutz zu berücksichtigen wäre (vgl. § 309 VAG, § 11 FinDAG).¹⁵¹ Im österreichischen Recht sieht § 178g Abs. 1 S. 1 öVersVG eine Verpflichtung des Versicherers vor, den dort genannten Stellen, die im Wege der Unterlassungsklage gegen eine Prämienhöhung vorgehen können (§ 178g Abs. 1 S. 2 öVersVG) – dazu noch später¹⁵² – eine Änderung der Prämie unverzüglich mitzuteilen.¹⁵³ Dies soll den Stellen „eine Ausübung der Kontrolle ermöglichen, ohne laufend nach Prämien-erhöhungen forschen zu müssen oder auf zufällige Mitteilungen solcher Prämien-erhöhungen angewiesen zu sein“.¹⁵⁴

Denkbar ist es auch, eine Kooperation zwischen Behörden und privaten Klägern, insbesondere Verbraucherorganisationen, gesetzlich vorzusehen. Rott hält beispielsweise eine „Arbeitsteilung zwischen BaFin und Verbraucherverbänden“ für möglich, „bei der die BaFin den Sachverhalt ermittelt und die Verbraucherverbände dann das Verfahren durchführen“.¹⁵⁵ Ein Kooperationsmodell ist in

von Verbraucherrechten mitzuwirken“; siehe dazu auch Voit, Sammelklagen und ihre Finanzierung, 2021, S. 437 f.; Köhler, WRP 2020, 803, 806.

¹⁵⁰ Vgl. Gurlit, in: Bankrechtstag 2015, S. 3, 25.

¹⁵¹ Vgl. dazu Rott, VuR 2023, 203, 211; siehe auch Podszun/Busch/Henning-Bodewig, Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts?, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2018 (Fn. 94), S. 285; Köhler, WRP 2020, 803, 806.

¹⁵² Siehe 4.1.

¹⁵³ Vgl. auch § 178h öVersVG zum Recht der Stellen auf Einsicht in die Kalkulationsgrundlagen.

¹⁵⁴ Erläuterungen zu der Regierungsvorlage, 1553 der Beilagen XVIII. GP, S. 34; siehe auch OGH Österreich, Beschl. v. 21.2.2023 – 7 Ob 210/22s, BeckRS 2023, 4823 Rn. 29.

¹⁵⁵ Rott, VuR 2023, 203, 211; ähnlich Micklitz, in: Schulte-Nölke/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, Berlin 2017, S. 7, 28; siehe auch Köhler, WRP 2020, 803, 806; Klöhn/Adam, WM 2022, 1149, 1157; Podszun/Busch/Henning-Bodewig, Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts?, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2018 (Fn. 94), S. 284 ff.; zur Diskussion im Zusammenhang mit der Einführung der Musterfeststellungsklage vgl. Gluding, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz im Zivil- und Verwaltungsprozessrecht, 2020, S. 167 ff.; nach Keßler/Micklitz/Reich, in: dies. (Hrsg.), Institutionelle Finanzmarktaufsicht und Verbraucherschutz, 2010, S. 269, 277 f. soll – umgekehrt – Verbraucherorganisationen das Recht eingeräumt werden, die BaFin zur Einleitung eines Verwaltungsverfahrens aufzufordern und eine Ablehnung gerichtlich überprüfen zu lassen.

§ 7 EU-VSchDG für bestimmte grenzüberschreitende Fälle bereits vorgesehen.¹⁵⁶ Durch eine Arbeitsteilung könnten die Verbraucherorganisationen – in den Grenzen des Geheimnisschutzes – auf Informationen der Behörde zurückgreifen. Allerdings würde allein hierdurch nicht das Finanzierungsproblem gelöst werden.¹⁵⁷ Zwar ist es denkbar, die Verbraucherorganisationen mit mehr öffentlichen Mitteln auszustatten. Ob dies sich in ausreichendem Umfang realisieren lässt, ist indes zweifelhaft, da diese Mittel wohl weitgehend zusätzlich zu den Mitteln der Behörde aufgebracht und auf mehrere Organisationen verteilt werden müssten.¹⁵⁸ Räumt man den Verbraucherorganisationen nur wenig Spielraum bei der Entscheidung über das „Ob“ und „Wie“ des Tätigwerdens ein,¹⁵⁹ erscheint das Verfahren außerdem unnötig kompliziert. Einfacher und wirksamer dürfte es sein, der Aufsichtsbehörde eine eigene Klageberechtigung einzuräumen.¹⁶⁰ Der in bestimmten Bereichen, etwa der AVB-Kontrolle,¹⁶¹ vorhandene besondere Sachverstand der Verbraucherorganisationen geht dabei nicht verloren: Diese können ihre Erfahrungen¹⁶² einbringen, indem sie gemeinsam mit der Behörde klagen oder der Behörde – im Rahmen ihrer Geheimhaltungspflichten – Auskunft geben.¹⁶³ Private und behördliche Rechtsdurchsetzung würden auch dadurch im Sinne eines „regulatory mix“¹⁶⁴ kombiniert werden.¹⁶⁵

¹⁵⁶ Rott, VuR 2023, 203, 211. Mit dem EU-VSchDG wird heute die Verordnung (EU) 2017/2394 umgesetzt, welche die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 abgelöst hat (CPC-VO); vgl. dazu auch *Podszun*, in: Ahrens/Büscher/Goldmann/McGuire (Hrsg.), Festschrift für Henning Harte-Bavendamm zum 70. Geburtstag, 2020, S. 417, auch zur möglichen Erweiterung auf „Nicht-CPC-Sachverhalte“ (S. 438).

¹⁵⁷ Vgl. Rott, VuR 2023, 203, 211: „Der vzbv müsste natürlich die Möglichkeit haben, einen Auftrag abzulehnen, wenn er die verfügbaren Ressourcen anderweitig einsetzen möchte.“

¹⁵⁸ Dazu, dass Verbraucherorganisationen und die BaFin um öffentliche Mittel konkurrieren, vgl. Rott, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 45.

¹⁵⁹ Vgl. zur CPC-VO *Podszun*, in: Ahrens/Büscher/Goldmann/McGuire (Hrsg.), Festschrift für Henning Harte-Bavendamm zum 70. Geburtstag, 2020, S. 417 (433 f.).

¹⁶⁰ Vgl. Schrickler, ZHR 139 (1975), 208, 241: „eigenartige Verbindung der Vorteile amtlicher Initiative mit der Schlagkraft des zivilgerichtlichen Instrumentariums“ (zum [früheren] belgischen Recht).

¹⁶¹ Vgl. Rott, VuR 2023, 203, 207 f.

¹⁶² Zu den Erfahrungen der Verbraucherverbände mit der Durchsetzung des Verbraucherschutzrechts vgl. auch die Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes über die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze bei innergemeinschaftlichen Verstößen, BT-Drs. 16/2930, S. 21.

¹⁶³ Vgl. dazu Rott, VuR 2023, 203, 210 f.; Köhler, WRP 2020, 803, 806.

¹⁶⁴ Vgl. dazu *Podszun/Busch/Henning-Bodewig*, Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts?, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2018 (Fn. 94), S. 236, 259, 289 m. w. N.; zum „Blurring of public and private“ siehe *Howell*, in: Janssen/Lehmann/Schulze (Hrsg.), *The Future of European Private Law*, 2023,

4. Behördliches Klagerecht als Möglichkeit der Kanalisierung, Bündelung und Beteiligung

Um Prämienanpassungsstreitigkeiten und andere Konflikte, bei denen Friktionen und hohe Belastungen bis hin zu Überlastungen drohen, auf die Zivilgerichte zu kanalisieren, dort zu bündeln und zugleich die Aufsichtsbehörde zu beteiligen, könnte eine Klageberechtigung der Aufsichtsbehörde in Kollektivverfahren vor den Zivilgerichten eingeführt werden. Eine solche Klageberechtigung ist entgegen manchen Bedenken generell möglich und vorteilhaft (4.1). Ist sie im Konkreten sachgerecht ausgestaltet, kann sie dazu beitragen, die aktuellen Herausforderungen der zweispurigen Kontrolle zu bewältigen (4.2). Beispielsweise könnte die BaFin, würde ihr ein Klagerecht zustehen, mit einer Verbandsklage nach dem VDuG gegen eine rechtswidrige Prämienanpassung vorgehen (4.3).

An dieser Stelle ist zweierlei anzumerken: Zum einen soll die hier vorgeschlagene behördliche Klageberechtigung die bestehenden Möglichkeiten privater Rechtsdurchsetzung, insbesondere durch Verbraucherorganisationen, nicht ersetzen, sondern vielmehr *ergänzen*.¹⁶⁶ Zum anderen sollen die Befugnisse der Behörde dadurch nicht inhaltlich ausgeweitet, sondern lediglich verfahrenstechnisch besser mit der privaten Rechtsdurchsetzung *verzahnt* werden, indem die Möglichkeit geschaffen wird, anstatt einer Verwaltungsmaßnahme (§ 298 VAG, § 4 Abs. 1a FinDAG) ein zivilgerichtliches Urteil zu erwirken. Entsprechend dürfte es die Einführung eines Klagerechts der BaFin nicht verlangen, der Behörde wesentlich mehr finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung zu stellen als derzeit erforderlich sind, wenngleich eine gewisse Aufstockung der Ressourcen nicht zu vermeiden sein dürfte.¹⁶⁷

S. 267, 279; zur Thematik des „regulatory private law“ im Versicherungsrecht, „where the interplay and interchangeability of private and public law rules are particularly obvious“, siehe Heiss, in: Janssen/Lehmann/Schulze (Hrsg.), *The Future of European Private Law*, 2023, S. 295.

¹⁶⁵ Vgl. *Basedow*, JZ 2018, 1, 10: „Die behördliche ist keine Alternative zur privaten Durchsetzung von Verbraucherrecht. Eher ist an eine Kombination beider Instrumente zu denken.“

¹⁶⁶ Gegen „institutional monopolies“ bei der Erhebung von Kollektivklagen etwa *Tzankonva*, in: Stadler/Jeuland/Smith (Hrsg.), *Collective and Mass Litigation in Europe*, 2020, S. 127, 135; vgl. auch *Bierschenk*, NVwZ 2022, 307, 309, wonach die BaFin derzeit „nicht in Konkurrenz zu Gerichten, sondern zu bestimmten Interessenverbänden“ – nämlich den klageberechtigten Stellen – trete.

¹⁶⁷ Dazu, dass auch behördliche Stellen nur über begrenzte Ressourcen verfügen, siehe nur *Voet*, in: Stadler/Jeuland/Smith (Hrsg.), *Collective and Mass Litigation in Europe*, 2020, S. 264, 270 f.

4.1 Generelle Möglichkeit und Vorteile einer Klageberechtigung der Aufsichtsbehörde vor den Zivilgerichten

Eine Klageberechtigung von Behörden zur Durchsetzung des zivilrechtlichen Verbraucherschutzes existiert beispielsweise im dänischen,¹⁶⁸ israelischen¹⁶⁹ und im brasilianischen¹⁷⁰ Recht. In Brasilien werden sogar die meisten Kollektivverfahren durch den „Ministério Público“ geführt.¹⁷¹ In Österreich findet sich speziell mit Blick auf Prämienanpassungen in § 178g Abs. 1 öVersVG eine Verbandsklagemöglichkeit, die auch den Bund berechtigen soll.¹⁷² Dort scheinen Prämienanpassungsstreitigkeiten allerdings allgemein eine geringere Rolle zu spielen.¹⁷³ Dies könnte mit der geringeren wirtschaftlichen Bedeutung der privaten Krankenversicherungen zusammenhängen, die in Österreich, anders als in Deutschland, grundsätzlich nur als *Zusatzversicherungen* zur gesetzlichen Krankenversicherung abgeschlossen werden.¹⁷⁴ Entsprechend scheint der Markt

¹⁶⁸ Vgl. § 245c der dänischen Zivilprozessordnung (retsplejelovens) und dazu *Dürr-Auster*, Die Qualifikation als Gruppen- oder Verbandskläger im kollektiven Rechtsschutz, 2017, S. 118; vgl. auch im niederländischen Recht Art. 3:305b i. V.m. Art. 2:1 des niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuches (Burgerlijk Wetboek) und dazu *Dürr-Auster*, a. a. O., S. 251.

¹⁶⁹ Vgl. § 4 des Gesetzes über Sammelklagen, 5666-2006 (תורגו ציי תונעבות קוח) „תשס״ו-2006“; siehe zur israelischen Sammelklage auch *Mayrhofer*, ZVglRWiss 123 (2024), 371.

¹⁷⁰ Vgl. Art. 82 des Verbraucherschutzgesetzes (Codigo de Defensa do Consumidor); siehe dazu und auch zum chilenischen Recht *Tzankonva*, in: Stadler/Jeuland/Smith (Hrsg.), *Collective and Mass Litigation in Europe*, 2020, S. 127, 133 ff.

¹⁷¹ Vgl. *Akyurek/Kcehowski*, *Class Actions Worldwide*, Part I, 2023, S. 3, online veröffentlicht unter <https://www.jdsupra.com/legalnews/class-actions-worldview-a-study-of-6229695/>; siehe auch *Stadler/Jeuland/Marcus/Chasman/Han/Zaneti Jr*, in: Stadler/Jeuland/Smith (Hrsg.), *Collective and Mass Litigation in Europe*, 2020, S. 311, 345 f., vgl. dort auch S. 348.

¹⁷² Für den wertvollen Hinweis auf die österreichische Rechtslage danke ich Herrn Prof. Dr. Manfred Wandt. § 178g Abs. 1 S. 1 öVersVG nennt als Adressat der erforderlichen Mitteilung die „Finanzprokurator“. Die Klageberechtigung nach § 178g Abs. 1 S. 2 öVersVG soll aber dem Bund zustehen, der von der Finanzprokurator vertreten wird, vgl. den Bericht des Justizausschusses, 1722 der Beilagen XVIII. GP, S. 8; *Grubmann*, *VersVG*, 1.7.2022, rdb.at, § 178g Anm. 1; *Wieser*, *Die private Krankenversicherung in Österreich im Lichte der neuen rechtlichen Grundlagen für die Versicherungswirtschaft*, 1994, S. 46. Ähnlich sieht § 14 Abs. 1 S. 2 öUWG eine Unterlassungsklage durch die Bundeswettbewerbsbehörde vor, die offenbar an das britische System angelehnt ist, vgl. die Erläuterungen zu der Regierungsvorlage, 1411 der Beilagen XXII. GP, S. 49 f.

¹⁷³ § 178g öVersVG schließt es nicht aus, dass sich einzelne Versicherungsnehmer gegen eine Anpassung zur Wehr setzen, vgl. OGH Österreich, Beschl. v. 21.2.2023 – 7 Ob 210/22s, BeckRS 2023, 4823 Rn. 31.

¹⁷⁴ Vgl. die Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Überblick über die gesetzliche Krankenversicherung in Österreich, 19.4.2014, WD 9 – 3000 – 003/17, S. 6; das in Deutschland herrschende duale System der Pflichtversiche-

für „Legal Tech“-Anbieter, welche die stark automatisierte Erhebung von Individualklagen anbieten und dadurch „Massenverfahren“ begünstigen, weniger attraktiv zu sein.¹⁷⁵ Soweit ersichtlich, wurde auch das Klagerecht des Staats bisher nicht aktiviert.¹⁷⁶ Die Klage nach § 178g Abs. 1 S. 2 öVersVG ist überdies beschränkt auf Unterlassung und nur innerhalb einer kurzen Frist möglich (§ 178g Abs. 1 S. 3 öVersVG).¹⁷⁷

In Deutschland, wo die Mitwirkung von Behörden im Zivilprozess allgemein eher gering ist¹⁷⁸ und im letzten Jahrhundert tendenziell begrenzt wurde,¹⁷⁹ werden behördliche Klageberechtigungen heute vergleichsweise wenig diskutiert:¹⁸⁰ *Micklitz* wies in seinem Gutachten für den 69. Deutschen Juristentag im Jahr 2012 allerdings auf die insofern bestehenden Möglichkeiten in den *Common Law*-Ländern hin, „von denen hier durchaus zu lernen“ sei.¹⁸¹ Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verbandsklagen-RL hat unter anderem *Woo-*

nung ist im europäischen Vergleich eine Besonderheit, vgl. *Schäfer*, *WirtschaftsWoche* v. 27.2.2020, online veröffentlicht unter <https://www.wiwo.de/politik/europa/duales-sytem-darum-goennt-sich-nur-deutschland-eine-pkv/25589382.html>.

¹⁷⁵ Siehe dazu 1. In Deutschland ist außerdem ein vergleichsweise hoher Anteil der Bevölkerung rechtsschutzversichert, was Modelle, die nicht auf Erfolgshonoraren beruhen, ebenfalls begünstigt, vgl. die Überblicke bei *statista* unter <https://de.statista.com/outlook/fmo/versicherungen/nichtlebensversicherungen/rechtsschutzversicherungen/>.

¹⁷⁶ Nach *Kodek/Leupold*, in: *Wiebe/Kodek* (Hrsg.), *UWG*, 22.5.2021, rdb.at., § 14 Rn. 2 hat auch die Klagemöglichkeit der Bundeswettbewerbsbehörde nach § 14 Abs. 1 S. 2 öUWG in der Praxis „geringe Bedeutung“. In Österreich ist grundsätzlich die „Sammelklage österreichischer Prägung“ (Fn. 136) der dominierende Mechanismus.

¹⁷⁷ Der Versicherer muss die Änderung der Prämie den in § 178g Abs. 1 S. 1 öVersVG genannten Stellen unverzüglich mitteilen; der Anspruch dieser Stellen auf Unterlassung gem. § 178g Abs. 1 S. 2 öVersVG erlischt nach § 178g Abs. 1 S. 3 öVersVG grundsätzlich, wenn er nicht binnen dreier Monate nach Erhalt der Verständigung gerichtlich geltend gemacht wird, wobei die Frist einvernehmlich verlängert werden kann (siehe auch den Hemmungstatbestand in § 178h Abs. 2 öVersVG).

¹⁷⁸ Vgl. den Überblick bei *Rosenberg/Schwab/Gottwald/Gottwald*, *Zivilprozessrecht*, 18. Aufl. 2018, § 27.

¹⁷⁹ Vgl. *Sieg*, *VersR* 1993, 1305, 1308; *Brenner*, *Der Einfluß von Behörden auf die Einleitung und den Ablauf von Zivilprozessen*, 1989, S. 30 ff.

¹⁸⁰ Auf internationaler Ebene werden die Vorzüge eines „regulatory redress“ namentlich von der UNCTAD betont, vgl. das „Manual on Consumer Protection“, 12.7.2018, S. 85, online veröffentlicht https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplp2017d1_en.pdf, wo allerdings sowohl die Befugnis, behördliche Anordnungen zu erlassen („power to order“) als auch die Befugnis, Klage zu erheben („seek a court order“) als Möglichkeiten eines „regulatory redress“ genannt werden; vgl. dazu auch *Wooopen*, *VersR* 2023, 886, 888.

¹⁸¹ *Micklitz*, in: *Ständige Deputation des Deutschen Juristentages* (Hrsg.), *Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages*, Bd. I, 2012, S. A 1, A 107, A 119; vgl. aber auch S. A 115, wo darauf hingewiesen wird, dass eine Klagebefugnis staatlicher Agenturen in Deutschland „derzeit (noch) nicht vorstellbar“ sei; zu den *Common Law*-Rechtsordnungen siehe auch *Maume*, *ZHR* 180 (2016), 358, 387 f.; zum englischen Recht vgl. auch

pen eine behördliche Klageberechtigung erwogen, unter Verweis auf die skandinavischen Länder, Rumänien, Zypern und Portugal.¹⁸² *Röthemeyer* hält eine staatliche Klagegewahrnehmung ebenfalls für denkbar.¹⁸³ Abgelehnt wurde sie in jüngerer Zeit etwa von *Voit*¹⁸⁴ sowie von *Gluding*¹⁸⁵.

In der Vergangenheit fand das Thema allerdings einiges an Beachtung: Vor allem im Zusammenhang mit der Schaffung des AGB-Gesetzes in den 1970er-Jahren wurde für eine behördliche Klageberechtigung plädiert.¹⁸⁶ Auch damals wurde auf die finanziellen Schwierigkeiten der Verbraucherverbände hingewiesen.¹⁸⁷ Im Zuge der Deregulierung des Versicherungswesens

Bruns, ZJP 125 (2012), 399, 409, 413; zum australischen Recht siehe *Voit*, Sammelklagen und ihre Finanzierung, 2021, S. 254.

¹⁸² Vgl. *Wopen*, VersR 2023, 886, 888; in diese Richtung auch schon *ders.*, NJW 2018, 133, 134f.

¹⁸³ *Röthemeyer*, VuR 2023, 332, 337; zu einer möglichen Reform des UKlaG vgl. *Tow-figh/Chatziathanasiou*, in: Schulte-Nölke/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, Berlin 2017, S. 93, 112f.

¹⁸⁴ *Voit*, Sammelklagen und ihre Finanzierung, 2021, S. 434; vgl. auch *Maume*, ZHR 180 (2016), 358, 386, wo eine behördliche Klageberechtigung aufgrund der verwaltungsrechtlichen Befugnisse als „nicht notwendig“ abgelehnt wird; kritisch auch *Tzankonva*, in: Stadler/Jeuland/Smith (Hrsg.), Collective and Mass Litigation in Europe, 2020, S. 127, 133 ff.

¹⁸⁵ *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz im Zivil- und Verwaltungsprozessrecht, 2020, S. 163 ff. zur Diskussion im Zusammenhang mit der Einführung der Musterfeststellungsklage, wo die Beteiligung öffentlicher Stellen teilweise befürwortet wurde, vgl. die bei *Gluding*, a. a. O., S. 163 Fn. 929 genannten Stellungnahmen.

¹⁸⁶ Vgl. *Brandner*, JZ 1973, 613, 617; *Wolf*, JZ 1974, 41, 44 m. w. N.; in diese Richtung auch *von Hippel*, JZ 1972, 417, 423; *ders.*, Verbraucherschutz, 1974, S. 106 (vgl. auch 3. Aufl. 1986, S. 178); *Sēmitēs*, Verbraucherschutz, Schlagwort oder Rechtsprinzip, 1976, S. 286 f.; siehe auch die Begründung des Regierungsentwurfs eines AGB-Gesetzes, BT-Drs. 7/3919, S. 54, wo die Idee aber letztlich abgelehnt wird; zur Diskussion siehe auch *There*, Die Wahrung überindividueller Interessen im Zivilprozeß, 1980, S. 298 ff., vgl. auch S. 258 ff. zum UWG, dort wurde die Klageberechtigung von Verbraucherorganisationen im Jahr 1965 eingeführt, vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs zur Änderung des UWG, des WZG und des GebrMG, BT-Drs. 4/2217, S. 3 f., wo auf das Recht der Schweiz als „Vorbild“ hingewiesen wird. Eine Klageberechtigung von Behörden wurde dort nicht erwogen, was vermutlich damit zusammenhängt, dass die parallel mögliche Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft u. a. deswegen als nicht ausreichend angesehen wurde, weil diese von dem Verstoß häufig nichts erfahre. Zuvor waren neben den Mitbewerbern nur Verbände zur Förderung gewerblicher Interessen klageberechtigt; Hintergrund war der Gedanke einer „Selbstaufsicht“ anstelle einer staatlichen Aufsicht, vgl. *Hadding*, JZ 1970, 305, 310, 312.

¹⁸⁷ *Wolf*, JZ 1974, 41, 44; *Schricker*, ZHR 139 (1975), 208, 242, der allerdings letztendlich einer Klageberechtigung von Verbraucherverbänden den Vorzug gibt; vgl. auch *Mertens*, ZHR 139 (1975), 438, 456, der sich jedoch dagegen ausspricht, die Wahrnehmung von Verbraucherinteressen „im Wesentlichen der Verwaltung zu überlassen“ (S. 448); siehe auch *Koch*, Prozeßführung im öffentlichen Interesse, 1983, S. 297 zur „größeren fi-

Anfang der 1990er-Jahre wurde die Frage erneut aufgeworfen, insbesondere mit Blick auf die AVB-Kontrolle,¹⁸⁸ und in der Literatur unterschiedlich beantwortet.¹⁸⁹ Gegen ein Klagerecht wurde argumentiert, dem BAV fehle es an der notwendigen Qualifikation, angemessene AVB von unangemessenen AVB zu unterscheiden. Außerdem gehe die allgemeine gesetzgeberische Tendenz dahin, die staatliche Parteirolle im Zivilprozess einzuschränken. Angeführt wurde auch, der Beklagte werde aufgrund der weitreichenden Möglichkeiten des BAV, sich Informationen und finanzielle Mittel zu verschaffen, unzumutbar belastet.¹⁹⁰

Diese Argumente können jedenfalls heute nicht überzeugen: Die Aufsichtsbehörde erscheint aufgrund ihrer „Markt- und Problemnähe sowie des Sachverständnisses“ und ihrer Ermittlungsbefugnisse besonders gut in Lage, auch die zivilrechtliche Situation einzuschätzen.¹⁹¹ Davon geht letztlich auch § 4 Abs. 1a FinDAG aus, der, wie gesehen, der BaFin seit 2015 explizit die Aufgabe zuweist, auch zivilrechtlichen Verbraucherschutz durchzusetzen. In Österreich wurde die staatliche Klageberechtigung (§ 178g öVersVG) damit begründet, dass die Versicherungsaufsicht „einerseits einen Überblick über die notwendigen Daten hat und andererseits über Mitarbeiter mit den erforderlichen Fachkenntnissen

nanziellen Unabhängigkeit von Behörden“. Nach *Koch* sollten Schadensersatzansprüche allerdings „nur in Ausnahmefällen von einer schwerfälligeren, zudem politischen Pressionen ausgesetzten staatlichen Bürokratie“ geltend gemacht werden. Denkbar sei allenfalls eine „subsidiäre Geltendmachung von (schadensunabhängigen) Spitzenbeträgen, Mehrerlösabschöpfung o. ä.“ (S. 298); bei der hier diskutierten behördlichen Klageberechtigung geht es indes nicht um ein exklusives Klagerecht, sondern eine Ergänzung der Rechte der Verbraucherorganisationen.

¹⁸⁸ Vgl. den Entschließungsantrag der SPD-Fraktion, BT-Drs. 12/5716, S. 6, wonach dem BAV ein Klagerecht nach § 13 AGBG a. F. und nach dem UWG eingeräumt werden sollte; siehe auch schon *Hohlfeld*, VW 1990, 436, 440; vgl. allerdings auch die Einschätzung von *Gottwald*, in: Gilles (Hrsg.), Anwaltsberuf und Richterberuf in der heutigen Gesellschaft, 1991, S. 225, 259, wonach eine „Übertragung von Klagerechten für Verfahren von allgemeiner Bedeutung“ wenig zweckmäßig sei und auch *de lege ferenda* nicht erwogen werde.

¹⁸⁹ Dafür: *Hohlfeld*, VW 1990, 436, 440; *ders.*, VersR 1993, 144, 147; *Präve*, NJW 1993, 970; dagegen: *Sieg*, VersR 1993, 1305, 1308 f.; *Rieger*, VW 1993, 974, 976; *Eberhardt*, Die Mißbrauchsaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen, 1997, S. 173 ff.

¹⁹⁰ *Sieg*, VersR 1993, 1305, 1308 f.; zu den finanziellen Vorteilen staatlicher Institutionen vgl. auch *Dürr-Auster*, Die Qualifikation als Gruppen- oder Verbandskläger im kollektiven Rechtsschutz, 2017, S. 254.

¹⁹¹ *Präve*, NJW 1993, 970, 970; dazu, dass sich Behörden „auch mit einer dichteren juristischen Kompetenz ausstatten“ lassen, vgl. *Fries*, Verbraucherrechtsdurchsetzung, 2016, S. 265, der aber der Ansicht ist, der Gesetzgeber solle bei der Einrichtung administrativer Rechtsschutzmöglichkeiten „behusam vorgehen und die Effekte unterschiedlicher Instrumente sorgfältig empirisch beobachten“ (S. 266); zur Neuausrichtung der BaFin bzgl. des Verbraucherschutzes siehe *Präve*, VersR 2022, 337, 340; *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1097, 1098 f.

verfügt“.¹⁹² Was das Vorliegen einer gesetzgeberischen Tendenz gegen eine staatliche Beteiligung angeht, ist festzustellen, dass eine bestimmte Tendenz für sich genommen kein Grund dafür ist, dieser Tendenz, sollte sie ungerechtfertigt sein, nicht entgegenzutreten.¹⁹³ Des Weiteren ist auch das Argument, dass der Versicherungsgeber „in nicht zu verantwortender Weise der Behörde unterlegen“ sei,¹⁹⁴ nicht überzeugend. Das Ungleichgewicht dürfte deutlich geringer sein als das aktuell bestehende Gefälle zwischen Versicherungsnehmer bzw. Verbraucherorganisation und Versicherungsgeber.¹⁹⁵ Der prozessuale Gleichheitsgrundsatz ist zweifellos zu wahren, doch ist dies auch bei einer Beteiligung von Behörden möglich.¹⁹⁶ Auch die staatliche Partei unterliegt grundsätzlich der Wahrheitspflicht gem. § 138 Abs. 1 ZPO und den Vorlagepflichten nach §§ 142 ff. ZPO.¹⁹⁷ Schon aufgrund ihrer Grundrechtsbindung kann sie nicht einseitig zu Lasten des Unternehmers vortragen, sondern muss sämtliche Erkenntnisse einbringen.¹⁹⁸ Zudem existiert das behauptete Ungleichgewicht auch

¹⁹² Begründung der Regierungsvorlage, 1553 der Beilagen XVIII. GP, S. 33; *Grubmann*, VersVG, 1.7.2022, rdb.at, § 178g Anm. 1.

¹⁹³ Vgl. auch *Rott*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 27 zur Frage, ob Verbraucherrecht nur mit Mitteln des Zivilrechts durchgesetzt werden sollte: „Nur die Tatsache, dass Deutschland dies in der Vergangenheit so gehandhabt hat, führt nicht zur Unzulässigkeit einer (teilweisen) Umorientierung für die Zukunft.“

¹⁹⁴ *Sieg*, VersR 1993, 1305, 1308.

¹⁹⁵ Zum Ungleichgewicht zwischen Versicherungsgeber und Versicherungsnehmer vgl. *Winter*, in: *Wandt/Reiff/Looschelders/Bayer* (Hrsg.), *Festschrift für Egon Lorenz zum 70. Geburtstag*, 2004, S. 941, 943.

¹⁹⁶ Vgl. dazu *Stürner*, in: *Büscher/Erdmann/Haedicke/Köhler/Loschelder* (Hrsg.), *Festschrift für Joachim Bornkamm zum 65. Geburtstag*, 2014, S. 1063.

¹⁹⁷ Zu einem möglichen Verstoß gegen die Waffengleichheit durch eine Privilegierung der staatlichen Stelle hinsichtlich der Offenlegung von Beweismitteln siehe *Stürner*, in: *Büscher/Erdmann/Haedicke/Köhler/Loschelder* (Hrsg.), *Festschrift für Joachim Bornkamm zum 65. Geburtstag*, 2014, S. 1063, 1071.

¹⁹⁸ Nach *Voit*, *Sammelklagen und ihre Finanzierung*, 2021, S. 434 hat ein Klagerecht von Behörden „keinen wirklichen Mehrwert, da sie bei Inanspruchnahme des ordentlichen Rechtsweges ihrer Ermittlungsbefugnisse verlustig gingen“. Im österreichischen Recht ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Bundeswettbewerbsbehörde bei Unterlassungsklagen nach § 14 Abs. 1 S. 2 öUWG (siehe dazu Fn. 172) ihre speziellen wettbewerbsrechtlichen Ermittlungsbefugnisse nach §§ 11 ff. öWettbG nicht ausüben kann, § 2 Abs. 2 Z 2 öWettbG (vgl. auch den Tätigkeitsbericht 2022, S. 87, online veröffentlicht unter <https://www.bwb.gv.at/downloads>). Eine solche Einschränkung ist allerdings kein Automatismus und nicht zwingend. Zwar dürfen der Behörde mit Blick auf den prozessualen Gleichheitsgrundsatz keine „ungerechtfertigten Sonderbefugnisse“ eingeräumt werden, vgl. *Stürner*, in: *Büscher/Erdmann/Haedicke/Köhler/Loschelder* (Hrsg.), *Festschrift für Joachim Bornkamm zum 65. Geburtstag*, 2014, S. 1063, 1067. Durch die Ermittlungsbefugnisse wird aber in der Regel lediglich das ansonsten bestehende Informationsdefizit zwischen Versicherungsgeber und Kläger ausgeglichen. Der Zugriff auf die Ergebnisse behördlicher Verfahren ist im Übrigen auch in Verfahren zwischen Versicherungsgeber

im Fall eines Verwaltungsprozesses des Versicherungsgebers gegen eine behördliche Anordnung nach § 298 VAG, § 4 Abs. 1a FinDAG.¹⁹⁹ Zwar gilt dort, anders als grundsätzlich im Zivilprozess, der Untersuchungsgrundsatz (§ 86 VwGO).²⁰⁰ Allerdings kann das Gericht im Zivilprozess, unter Wahrung seiner Neutralität, durch eine entsprechende Prozessleitung (vgl. § 139 ZPO) darauf hinwirken, dass die zur Aufklärung erforderlichen Maßnahmen von den Parteien getroffen werden. Die Klageberechtigung belastet den Unternehmer somit nicht unzumutbar. Sie erscheint im Gegenteil sogar geeignet, bestimmte Beeinträchtigungen, die dem Unternehmer aufgrund der Zweispurigkeit der Kontrolle drohen, etwa eine Mehrfachanktionierung durch unkoordiniertes Vorgehen,²⁰¹ zu vermeiden, indem sie die Streitigkeiten stärker auf die Zivilgerichte kanalisiert.²⁰² Unterliegt die staatliche Stelle im Verbandsklageverfahren, muss der Versicherungsgeber allenfalls noch Individualklagen nicht angemeldeter Verbraucher befürchten, die für diese jedoch aufgrund der Vorbildwirkung des Verbandsklageurteils mit einem hohen Risiko verbunden sind.²⁰³

Ein aufsichtsbehördliches Klagerecht wäre schließlich auch nicht „dem deutschen Recht systemfremd“.²⁰⁴ So sieht beispielsweise § 25 HAG eine Klageberechtigung der Länder vor (sog. „Amtsklage“)²⁰⁵ und §§ 525 Abs. 2, 2194 S. 1 BGB ermöglichen eine Klage von Behörden auf Vollziehung von Auflagen „im

und Versicherungsnehmer möglich, vgl. § 273 Abs. 2 Nr. 2 ZPO und dazu *Stürner*, a. a. O., S. 1069; vgl. auch zur Beteiligung von Behörden nach § 90 GWB oben Fn. 148; siehe auch zur Geltendmachung kartellrechtlicher Schadensersatzansprüche der EU *Raue*, WRP 2013, 147, 151, wonach die Europäische Kommission in solchen Verfahren hinsichtlich der vertraulichen Information keinen Vorsprung vor den Beklagten habe.

¹⁹⁹ Ein solcher wird als Alternative zum aufsichtsbehördlichen Klagerecht vor den Zivilgerichten auch bei *Präve*, NJW 1993, 970, 972 erörtert, jedoch aufgrund der zivilrechtlichen Natur der Streitigkeiten und der Gefahr divergierender Entscheidungen des BVerwG und des BGH abgelehnt.

²⁰⁰ Zu einer möglichen Entschärfung der Gefahr von Ungleichgewichten durch den Untersuchungsgrundsatz siehe *Stürner*, in: *Büscher/Erdmann/Haedicke/Köhler/Loschelder* (Hrsg.), *Festschrift für Joachim Bornkamm zum 65. Geburtstag*, 2014, S. 1063, 1069.

²⁰¹ Vgl. dazu *Rott*, VuR 2023, 203, 211 f.; siehe auch *Poelzig*, BKR 2020, 589, 596; *Köhler*, WRP 2020, 803, 806.

²⁰² Grundsätzlich erscheint es auch nicht ausgeschlossen, der Behörde *de lege ferenda* die Möglichkeit einzuräumen, eine (Feststellungs-)Klage *zugunsten des Unternehmers* zu erheben und so *ungerechtfertigte* „Klagewellen“ zu stoppen. Insofern stellen sich aber eine Reihe von Folgefragen, insbesondere mit Blick auf die Bindung der am Verfahren nicht beteiligten Verbraucher, die hier nicht weiter vertieft werden können.

²⁰³ Zum möglichen Interesse der Unternehmer an einer möglichst umfassenden Klärung der gegen sie erhobenen Vorwürfe siehe auch *Scholz-Berger*, GVRZ 2022, 11 Rn. 4.

²⁰⁴ So *Eberhardt*, *Die Mißbrauchsaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen*, 1997, S. 174.

²⁰⁵ Vgl. dazu *Brenner*, *Der Einfluß von Behörden auf die Einleitung und den Ablauf von Zivilprozessen*, 1989, S. 67 ff.; siehe auch *Klocke*, *jurisPR-ArbR* 43/2021 Anm. 1, der

öffentlichen Interesse“.²⁰⁶ Eine Klageberechtigung von Behörden im Interesse von Verbrauchern mag ungewohnt erscheinen, insbesondere wenn dabei, wie bei der Abhilfeklage, individuelle Ansprüche durchgesetzt werden.²⁰⁷ Sie fügt sich in die Systeme des kollektiven Rechtsschutzes aber weitgehend reibungsfrei ein.²⁰⁸ Dies gilt ungeachtet der dogmatischen Einordnung der behördlichen Klageberechtigung, die hier deshalb auch nicht weiter erörtert werden soll.²⁰⁹ Im Zusammenhang mit dem UKlaG ist außerdem bereits heute davon die Rede, die Verbraucherorganisationen würden eine „quasi-hoheitliche Kontrollkompetenz“ ausüben.²¹⁰ Von dieser ist es aber nur ein kleiner Schritt zu einer Kontroll-

allerdings einer Ausweitung in andere Bereiche des Arbeitsrechts skeptisch gegenübersteht.

²⁰⁶ Vgl. dazu *Brenner*, Der Einfluß von Behörden auf die Einleitung und den Ablauf von Zivilprozessen, 1989, S. 123 ff.; siehe auch BGH, Urt. v. 28.2.1957 – III ZR 203/56, BGHZ 23, 377, juris Rn. 21 zur prozessualen Stellung der Behörde.

²⁰⁷ Zu kollektiven und individuellen Interessen und Überschneidungen siehe oben 2.

²⁰⁸ Vgl. *Präve*, NJW 1993, 970, 971, wonach eine „Entfernung von privatrechtlichen Handlungsformen“ nicht ersichtlich sei, da „die Behörde insofern lediglich eine gerichtliche Prüfung soll anstrengen dürfen“.

²⁰⁹ Diese ist hinsichtlich der derzeit bestehenden Instrumente umstritten. So sollen nach h.M. §§ 1, 2 UKlaG den klageberechtigten Stellen einen eigenen materiell-rechtlichen Anspruch verschaffen, vgl. BGH, Urt. v. 21.2.1990 – VIII ZR 216/89, NJW-RR 1990, 886, juris Rn. 16 zu § 13 AGBG a.F.; BGH, Urt. v. 15.2.1995 – VIII ZR 93/94, NJW 1995, 1488, juris Rn. 12 zu § 13 AGBG a.F.; BGH, Urt. v. 14.12.2017 – I ZR 184/15, VersR 2018, 422, juris Rn. 19; *Nomos-BR/Walker UKlaG/Walker*, 1. Aufl. 2016, § 1 Rn. 2 m. w.N.; kritisch *MüKoZPO/Micklitz/Rott*, 6. Aufl. 2022, § 1 UKlaG Rn. 2 f.; zur Einordnung der Klageberechtigung nach § 606 Abs. 1 S. 2 ZPO a.F. vgl. *Musielak/Voit ZPO/Stadler*, 20. Aufl. 2023, § 606 Rn. 4: „Prozessstandschaft“; *BeckOK ZPO/Lutz*, 49. Ed., 1.7.2023, § 606 Rn. 26: „Doppelfunktion als Aktivlegitimation und Prozessführungsbefugnis“; siehe zur Diskussion auch *Scherer*, VuR 2019, 243. Nach *Brenner*, Der Einfluß von Behörden auf die Einleitung und den Ablauf von Zivilprozessen, 1989, S. 181 ff. ist die Prozessstandschaft der geeignete Mechanismus, um (ausnahmsweise) Behörden ein Klagerecht einzuräumen; zur neuen Verbandsklage siehe *Meller-Hannich*, in: *Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier* (Hrsg.), *Bitburger Gespräche Jahrbuch 2023, 2023*, S. 59, 66 ff.; *Gsell*, GRUR 2024, 979, 985 f.

²¹⁰ *MüKoZPO/Micklitz/Rott*, 6. Aufl. 2022, § 1 UKlaG Rn. 3 m. w.N.; vgl. auch die Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes über die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze bei innergemeinschaftlichen Verstößen, BT-Drs. 16/2930, S. 22, wonach die in § 7 EU-VSchDG geregelte Beauftragung von Verbraucherverbänden durch Behörden „der Figur des Verwaltungshelfers angenähert“ sei; vgl. dazu auch *Gurlit*, in: *Bankrechtstag 2015*, S. 3, 25, der sich jedenfalls für „behördliche Beteiligungsrechte“ in Verbandsklageverfahren ausspricht (S. 26); dazu, dass der deutsche Gesetzgeber im EU-Gesetzgebungsverfahren zur Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (vgl. Fn. 156) die „deutsche Verbandsstruktur verteidigt und die Möglichkeit der Übertragung der Klagebefugnisse auf den VZBV und die Wettbewerbszentrale erkämpft“ habe, siehe *Micklitz*, in: *Ständige Deputation des Deutschen Juristentages* (Hrsg.), *Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages*, Bd. I, 2012, S. A 1, A 97.

kompetenz durch Behörden. Entsprechend kann auch der Hinweis auf „den Geruch staatlicher Zwangsbeglückung der Bürger“²¹¹ oder einen „Dirigismus“²¹² kein Argument gegen eine behördliche Klageberechtigung sein.²¹³ Ungeachtet dessen, dass die Möglichkeit der klageberechtigten Stellen, den Verbrauchern gegen ihren Willen Vorteile zu verschaffen, von der Ausgestaltung der Klageform abhängt – die Verbandsklagen nach dem VDuG sehen eine Anmeldung vor (vgl. § 46 VDuG) –, erschließt sich jedenfalls nicht, warum eine Verbraucherorganisation dem Bürger solche Vorteile verschaffen können soll, nicht aber eine Behörde.²¹⁴ Sofern eine „Bevormundung“ oder eine „Einschränkung der Eigeninitiative des Bürgers“ befürchtet wird,²¹⁵ besteht diese Gefahr außerdem auch bei einem Verwaltungsverfahren zum Schutz von Verbraucherinteressen.²¹⁶ Teilweise wird angenommen, dass Verbraucher sich an einem durch eine Behörde eingeleiteten Verfahren mangels Vertrauens in Behörden²¹⁷ in geringerem Umfang beteiligen würden und deshalb solche Kollektivverfahren ineffektiv wären.²¹⁸ Ob tatsächlich mit weniger Anmeldungen zu rechnen wäre, ist jedoch

²¹¹ *Hopt/Baetge*, in: Basedow/Hopt/Kötz/Baetge (Hrsg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß, 1999, S. 11, 53; vgl. auch *Brenner*, Der Einfluß von Behörden auf die Einleitung und den Ablauf von Zivilprozessen, 1989, S. 179, wonach allerdings Klagen von Behörden als „Ausnahme“ statthaft sein könnten, „wenn besondere Interessen der Allgemeinheit den Eingriff rechtfertigen“ (S. 180). Hierzu zählt *Brenner* das Vorgehen gegen „Mißstände in einem Wirtschaftsbereich“ (S. 180), nicht aber allgemein den Bereich des Verbraucherschutzes (S. 183 f.).

²¹² Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines AGB-Gesetzes, BT-Drs. 7/3919, S. 54.

²¹³ Vgl. die Argumentation bei *Rott*, VuR 2023, 203, 207 im Zusammenhang mit Rückzahlungsanordnungen.

²¹⁴ Zur Vereinbarkeit einer (Folgen-)Beseitigungsklage durch Verbände mit dem Dispositionsgrundsatz vgl. *Stadler*, in: Meller-Hannich/Haertlein/Gaul/Becker-Eberhard (Hrsg.), Rechtslage – Rechtskenntnis – Rechtsdurchsetzung, Festschrift für Eberhard Schilken zum 70. Geburtstag, 2015, S. 481, 493 f.

²¹⁵ *Brenner*, Der Einfluß von Behörden auf die Einleitung und den Ablauf von Zivilprozessen, 1989, S. 175; ähnlich *Hofherr*, Staatliche Organe als Beteiligte in der Zivilgerichtsbarkeit, 1980, S. 164 f. zu einer möglichen Klageberechtigung der Staatsanwaltschaft (siehe aber auch S. 172 ff. zur Zulässigkeit staatlichen Eingreifens im Bereich des UWG und des AGB-Gesetzes).

²¹⁶ Vgl. *Koch*, KritV 1991, 386, 399; entsprechend wird die Subsidiarität des behördlichen Eingreifens (siehe dazu oben 2.2) auch mit der „Dispositionsfreiheit der Beteiligten“ begründet, vgl. *Schüffner/Franck*, in: Sodan (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Aufl. 2018, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 75.

²¹⁷ Nach einer repräsentativen Telefonumfrage von forsa im Auftrag des vzbv vertrauen 22 % der Befragten der Politik und 68 % den Verbraucherorganisationen sehr stark bzw. eher stark, vgl. den Verbraucherreport 2023 des vzbv, online veröffentlicht unter <https://www.vzbv.de/verbraucherreport/2023>, S. 5.

²¹⁸ Vgl. *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz im Zivil- und Verwaltungsprozessrecht, 2020, S. 170; kritisch zur Effektivität auch *Koch*, KritV 1991, 386, 398 f.

zweifelhaft.²¹⁹ Durch eine behördliche Klageberechtigung im Zivilgerichtsverfahren im Interesse der Verbraucher könnte umgekehrt auch das Vertrauen der Verbraucher in staatliche Stellen gestärkt werden.²²⁰ Schließlich könnte damit auch eine stärkere Präventionswirkung verbunden sein. In den Erläuterungen zu § 178g öVersVG wurde darauf hingewiesen, das Instrument der Unterlassungsklage habe sich im Wettbewerbs- und AGB-Recht bewährt, „und zwar weniger durch die Anzahl der erhobenen Klagen, sondern vor allem dadurch, daß oft unter der Androhung einer Klage die Änderung einer unzulässigen Geschäftspraxis verlangt wird“.²²¹

Eine behördliche Klageberechtigung dürfte auch unionsrechtskonform sein. Art. 4 Abs. 7 Verbandsklagen-RL erlaubt es den Mitgliedstaaten der EU explizit, auch öffentliche Stellen als für die Erhebung von Verbandsklagen qualifizierte Einrichtungen zu benennen und das weitere EU-Recht scheint einer Klageberechtigung von Behörden ebenfalls nicht entgegenzustehen.²²² Hinzuweisen ist insofern auch darauf, dass nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 VDuG, § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UKlaG, § 8 Abs. 3 Nr. 3 UWG qualifizierte Einrichtungen aus anderen Mitgliedstaaten in Deutschland ebenfalls klageberechtigt sind (vgl. Art. 6 Verbands-

²¹⁹ Zur Erfüllung des Quorums siehe noch unten 4.2.2.

²²⁰ Nach einer repräsentativen Telefonumfrage von forsa im Auftrag des vzbv sehen 82 % der Befragten die Politik und 79 % die Verbraucherorganisationen in sehr bzw. eher starkem Maße in der Verantwortung, Verbraucherinteressen zu wahren vgl. den Verbraucherreport 2023 des vzbv (Fn. 217), S. 4 f. Vgl. auch *Tzankonva*, in: Stadler/Jeuland/Smith (Hrsg.), *Collective and Mass Litigation in Europe*, 2020, S. 127, 134, wo allerdings, insbesondere mit Blick auf das chilenische Konzept, auch erwogen wird, dass das Ziel von Behörden, ihr „public image“ zu wahren, negative Auswirkungen auf die Prozessführung haben könne.

²²¹ Erläuterungen zu der Regierungsvorlage, 1553 der Beilagen XVIII. GP, S. 33; vgl. auch *Wieser*, *Die private Krankenversicherung in Österreich im Lichte der neuen rechtlichen Grundlagen für die Versicherungswirtschaft*, 1994, S. 48, wonach durch die Verbandsklage „gehöriger Druck auf die privaten Krankenversicherer ausgeübt werden“ könne, vgl. auch S. 47, wonach durch die Verbandsklagemöglichkeit der auch in Österreich erfolgte Wegfall der Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde (vgl. oben 2.) kompensiert werden sollte.

²²² Vgl. zu weiteren EU-Richtlinien, die eine Klageberechtigung von Behörden jedenfalls nicht ausschließen, *Dürr-Auster*, *Die Qualifikation als Gruppen- oder Verbandskläger im kollektiven Rechtsschutz*, 2017, S. 185 ff. Bei der Diskussion in den 1990er-Jahren wurde angeführt, eine Klageberechtigung der Aufsichtsbehörde sei mit den EU-Richtlinien nicht vereinbar, da eine solche „de facto“ zu einer von den Richtlinien verbotenen Vorabkontrolle (siehe dazu oben vor und mit Fn. 26) führe, *Eberhardt*, *Die Mißbrauchsaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen*, 1997, S. 175 ff. (zur AVB-Kontrolle). Zu Recht wurde dem allerdings entgegengehalten, dass der europäische Gesetzgeber eine Nachkontrolle durch die Aufsichtsbehörden nicht verhindern wollte, vgl. *Präve*, *NVersZ* 1998, 49, 53; *MüKoVVG/Reif*, 2. Aufl. 2017, 50. Allgemeine Versicherungsbedingungen Rn. 118 (zur AVB-Kontrolle).

klagen-RL), so dass – bei entsprechender Regelung in diesen Staaten²²³ – Klagen durch ausländische Behörden bereits heute vor den deutschen Zivilgerichten möglich sein dürften.²²⁴

Nicht diskutiert werden soll hier die mögliche Alternative, das Ombudsverfahren (vgl. § 214 VVG) auszuweiten oder der Ombudsperson ein Klagerecht vor den Zivilgerichten einzuräumen²²⁵ – wie es in manchen Rechtsordnungen bereits vorgesehen ist.²²⁶ Auch beim PKV-Ombudsmann häufen sich in den letzten Jahren die Prämienanpassungsstreitigkeiten.²²⁷ Allerdings sind dessen Kompetenzen vergleichsweise limitiert.²²⁸ Eine echte Alternative zu der hier vorgeschlagenen Klageberechtigung würde die Stärkung der Ombudsperson wohl nur darstellen, wenn deren Position grundlegend neu gedacht würde.

4.2 Konkrete Ausgestaltung einer Klageberechtigung der Aufsichtsbehörde vor den Zivilgerichten

Eine Klageberechtigung der Aufsichtsbehörde in zivilgerichtlichen Kollektivverfahren kann den mit dem aktuellen System verbundenen Herausforderungen wirksam begegnen, soweit die konkrete Ausgestaltung der Kollektivverfahren stimmt. Im Rahmen dieses Beitrags kann diese nicht umfassend und abschließend untersucht werden. Drei diskussionswürdige Punkte sollen im Folgenden

²²³ Nach *Woopen*, VersR 2023, 886, 888 ist in Rumänien und Zypern eine Klageberechtigung staatlicher Stellen vorgesehen.

²²⁴ Vgl. bereits Mitteilung der Kommission v. 2.2.2024 zu Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, mit der die Richtlinie 98/27/EG kodifiziert wird, bezüglich der qualifizierten Einrichtungen, die berechtigt sind, eine Klage im Sinne des Artikels 2 dieser Richtlinie zu erheben.

²²⁵ Siehe dazu etwa *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz im Zivil- und Verwaltungsprozessrecht, 2020, S. 165 f., 168 ff.; *Röthemeyer*, VDUG, 1. Aufl. 2024, Einf. Rn. 129; vgl. auch schon *Hohlfeld*, VersR 1993, 144, 148.

²²⁶ Beispiele sind Schweden und Dänemark, vgl. *Dürr-Auster*, Die Qualifikation als Gruppen- oder Verbandskläger im kollektiven Rechtsschutz, 2017, S. 117 f.

²²⁷ Vgl. den Tätigkeitsbericht 2023 des PKV-Ombudsmanns, online veröffentlicht unter <https://www.pkv-ombudsmann.de/w/files/pdf/taetigkeitsbericht-2023.pdf>, S. 10, wonach der PKV-Ombudsmann die Beitragsanpassung nur „dahingehend überprüfen kann, ob vom Versicherer die formalen Verfahrensvoraussetzungen eingehalten wurden“; siehe auch *Präve/Schreier*, VersR 2018, 1349, 1351; vgl. aber auch *Schreier*, VersR 2024, 144, 152, wonach der Ombudsmann für Versicherungsnehmer jedenfalls gegenüber der Verbandsklage oft die attraktivere Alternative sei.

²²⁸ Vgl. den Tätigkeitsbericht 2023 des PKV-Ombudsmanns (Fn. 227), S. 8; allerdings sind die Anträge im Jahr 2023 im Vergleich zu 2022 – damals waren Beitragsanpassungen der häufigste Grund für Versicherungsnehmer, sich an den Ombudsmann zu wenden – offenbar zurückgegangen.

aber zumindest kurz beleuchtet werden: Die Koordinierung von Kollektiv- und Individualklagen (4.2.1), das Quorum der Verbandsklagen (4.2.2) sowie die Geschwindigkeit der Rechtsdurchsetzung mit Blick auf die Breitenwirkung gegenüber den Unternehmern (4.2.3).

4.2.1 Koordination von Kollektiv- und Individualverfahren

In der Literatur wird angemerkt, dass Friktionen zwischen Entscheidungen auch bei zivilgerichtlichen Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes möglich sind, da diese, genauso wie ein behördliches Verfahren, neben Individualverfahren eingeleitet werden können.²²⁹ Dies ist zutreffend; grundsätzlich erscheint es allerdings einfacher, die verbleibenden Friktionen innerhalb der Zivilgerichtsbarkeit zu lösen, als die Verwaltungs- und Zivilgerichtsverfahren zu koordinieren.²³⁰ Anders als durch einen von der Aufsichtsbehörde erlassenen Verwaltungsakt wird durch die Klageerhebung die Verjährung der betroffenen Ansprüche gehemmt; bei den VDuG-Verbandsklagen allerdings nur, soweit die Ansprüche auch angemeldet wurden (vgl. § 204a BGB²³¹).²³² Was die Bindungswirkung angeht, haben, wie gesehen, die Klagen nach dem UKlaG und dem UWG, bei denen die Entscheidungen grundsätzlich (siehe aber § 11 UKlaG) nur zwischen den klagenden Stellen und den Beklagten wirken, gewisse Einschränkungen.²³³ Die Musterfeststellungsklage und die Abhilfeklage entfalten allerdings auch gegenüber den angemeldeten Verbrauchern Bindungswirkung (§ 613 Abs. 1 ZPO a.F., § 11 Abs. 3 VDuG).²³⁴ Bereits erhobene Individualklagen angemeldeter Verbraucher werden ausgesetzt (§ 613 Abs. 2 ZPO a.F., § 11 Abs. 3 VDuG), später eingeleitete sind unzulässig (§ 610 Abs. 3 a.F., § 11

²²⁹ Vgl. Rott, VuR 2023, 203, 207; vgl. etwa auch Scherer, VuR 2019, 243 zum „Folgenbeseitigungsanspruch“ im Lauterkeitsrecht.

²³⁰ Zu Koordinierungsmöglichkeiten vgl. etwa die Vorschläge bei Podszun/Busch/Henning-Bodewig, Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts?, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2018 (Fn. 94), S. 279 ff. Nach Rott, VuR 2023, 203, 207 sollen Anordnungen der BaFin auf Verbraucher beschränkt werden, „über deren Ansprüche noch nicht rechtskräftig entschieden ist, deren Ansprüche noch nicht verjährt und auch mit keinen anderen Einwendungen behaftet sind“.

²³¹ Vgl. dazu Meller-Hannich, VersR 2023, 1321, 1326; Gsell, GRUR 2024, 979, 986.

²³² Vgl. Klöhn/Adam, WM 2022, 1149, 1150; Rott, VuR 2023, 203, 206, 210, der deshalb *de lege ferenda* eine Hemmung auch bei behördlichem Einschreiten vorschlägt; vgl. dazu auch die Aufforderung des Bundestages an die Bundesregierung, BR-Drs. 413/23.

²³³ Vgl. Rott, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 11. Ein Individualprozess kann entsprechend nur nach § 148 Abs. 1 ZPO ausgesetzt werden, wenn das im parallelen UKlaG-Verfahren mögliche Urteil gem. § 11 UKlaG Bindungswirkung entfalten würde, vgl. Staudinger BGB/Piekenbrock, 2022, § 5 UKlaG Rn. 14.

²³⁴ Siehe aber auch zu den Grenzen Gsell, GRUR 2024, 979, 990 f.

Abs. 2 VDuG). Hierdurch wird bereits eine weitreichende Koordinierung erzielt. Zugegebenermaßen hängt die genaue Reichweite von der Anzahl der Anmeldungen ab.²³⁵ Insbesondere für rechtsschutzversicherte Verbraucher, denen das Kostenrisiko auch in Individualverfahren weitgehend abgenommen wird, können Individualklagen weiterhin eine echte Alternative gegenüber der Anmeldung zu einer Verbandsklage darstellen. Die Entscheidung dürfte allerdings auch davon abhängen, wie bequem die Rechtsverfolgung jeweils ist: Die Möglichkeit der neuen Verbandsklage, sich bis zum Ablauf von drei Wochen nach Schluss der mündlichen Verhandlung an- und abzumelden (§ 46 Abs. 1 S. 1 VDuG), kann es attraktiver machen, „die Füße still[zuh]alten, bis die Tendenz des Verfahrens erkennbar ist“.²³⁶ Insofern könnten die Hürden aber *de lege ferenda* weiter gesenkt werden, z. B. indem es Verbrauchern ermöglicht wird, ihr *Opt-in* auch nach Erlass des Urteils zu erklären und die Verjährung unabhängig von der Anmeldung gehemmt wird.²³⁷ Hierdurch ließe sich die Koordinationswirkung noch verstärken.

4.2.2 Quorum der Musterfeststellungs- und der Abhilfeklage

Als Hemmschuh auch für die behördliche Klageaktivität könnte sich das – während des Gesetzgebungsverfahrens kritisierte²³⁸ – Quorum der Verbandsklagen nach dem VDuG erweisen: Erforderlich ist, dass die klageberechtigte

²³⁵ Nicht angemeldete Verbraucher sind von § 613 ZPO a.F., § 11 VDuG nicht erfasst. Insofern ist auch eine Aussetzung gem. § 148 Abs. 1, Abs. 2 ZPO regelmäßig nicht möglich, vgl. BeckOK ZPO/Wendtland, 52. Ed., 1.3.2024, § 148 Rn. 12.

²³⁶ Meller-Hannich, VersR 2023, 1321, 1326; siehe auch Gsell, GRUR 2024, 979, 986; jeweils auch zum Zusammenhang mit der Verjährung; kritisch zu dieser Regelung Schreier, VersR 2024, 144, 150, der eine zu starke Belastung der Unternehmer befürchtet.

²³⁷ Vgl. etwa Gsell/Meller-Hannich, Die Umsetzung der neuen EU-Verbandsklagenrichtlinie, Gutachten über die Umsetzung der europäischen Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher (RL (EU) 2020/1828) ins deutsche Recht, 2021, online veröffentlicht unter https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/02/03/21-02-04_vzbv_verbandsklagen-rl_gutachten_ghsell_meller-hannich.pdf, S. 21 f., 37 f.; Stellungnahme des Bunds der Versicherten zum Referentenentwurf eines VRUG, 3.3.2023, S. 3 ff., online veröffentlicht unter https://www.bundder-versicherten.de/files/stellungnahme/pdf/de/2023-03-03_stellungnahme-des-bdv-zum-referentenentwurf-verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz-vrug_-_vfinal.pdf, S. 4 f.; Meller-Hannich, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, 8.5.2023, online veröffentlicht unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/947438/0b008717f294d358173090cd8f3b66f7/Stellungnahme-Meller-Hannich-data.pdf>, S. 4 f., 9.

²³⁸ Vgl. etwa die Stellungnahme des Bunds der Versicherten zum Referentenentwurf eines VRUG, 3.3.2023 (Fn. 237), S. 8 f. Dort und im Regierungsentwurf war noch davon die Rede, dass die Stelle dies „glaubhaft machen“ muss.

Stelle „nachvollziehbar darlegt“, dass von der Klage mindestens 50 Verbraucher „betroffen sein können“ (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VDuG). Der Bund der Versicherten führte in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf an, das Quorum der Musterfeststellungsklage sei „logistisch, personell und budgetmäßig nicht zu bewerkstelligen“ gewesen.²³⁹ Allerdings waren die Anforderungen früher abweichend geregelt: § 606 Abs. 2 Nr. 2 ZPO a.F. verlangte, dass „glaubhaft gemacht wird“, dass von den Feststellungszielen die Rechte von mindestens zehn Verbrauchern „abhängen“. ²⁴⁰ Die neue Formulierung dürfte insofern die Anforderungen an den Nachweis reduzieren.²⁴¹ Zudem ist es – anders als nach § 606 Abs. 3 Nr. 3 ZPO a.F. – nicht erforderlich, dass auch eine bestimmte Anzahl an Verbrauchern die Rechtsverhältnisse oder Ansprüche wirksam anmeldet. Dadurch dürfte verhindert werden, dass das Verfahren mangels Erfüllung des Quorums frühzeitig beendet werden muss, weil sich zu viele Verbraucher durch einen außergerichtlichen Vergleich aus dem Prozess „herauskaufen“ lassen.²⁴² Es erscheint zudem nicht ausgeschlossen, dass eine klageberechtigte Aufsichtsbehörde aufgrund ihrer informationellen Ressourcen besser in der Lage ist, die betroffenen Verbraucher auszumachen, als Verbraucherorganisationen. Nichtsdestotrotz spricht einiges dafür, *de lege ferenda* das Quorum und damit die administrativen Hürden für die Klageberechtigten abzusenken.²⁴³

4.2.3 Geschwindigkeit und Breitenwirkung

Einzuräumen ist, dass die Rechtsdurchsetzung im Wege eines Verwaltungsverfahrens Vorzüge hat, die sich durch eine Klageberechtigung der Behörde vor den Zivilgerichten nicht vollständig realisieren lassen. Hierzu gehört zunächst die zügige Durchsetzbarkeit, namentlich durch die Anordnung der sofortigen

²³⁹ Stellungnahme des Bunds der Versicherten zum Referentenentwurf eines VRUG, 3.3.2023 (Fn. 237), S. 9.

²⁴⁰ Vgl. dazu *Meller-Hannich*, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche Jahrbuch 2023, 2023, S. 59, 65. Im Fall einer gemeinschaftlichen Klage nach § 7 Abs. 1 VDuG (siehe dazu auch noch 4.3) ist die Gesamtzahl maßgeblich, § 4 Abs. 1 S. 2 VDuG.

²⁴¹ Vgl. die Begründung der vom Bundestag angenommenen Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, BT-Drs. 20/7631, S. 2 und dazu *Röthemeyer*, VuR 2023, 332, 333 f.; siehe auch *Schreier*, VersR 2024, 144, 148, wonach „die klageberechtigten Stellen in Zukunft regelmäßig vor keine allzu großen praktischen Hürden gestellt sein“ dürften.

²⁴² *Janal*, GRUR 2023, 985, 988; vgl. zu diesem Problem auch *Rott*, VuR 2023, 203, 205.

²⁴³ Vgl. nur *Gsell*, GRUR 2024, 979, 982: „Ärgernis“; *Meller-Hannich*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, 8.5.2023 (Fn. 237), S. 3 f.; dazu, dass § 4 Abs. 1a FinDAG keinen „Schwellenwert“ enthält, *Brömmelmeyer*, VersR 2019, 909, 910 f.

Vollziehung der Verwaltungsakte.²⁴⁴ Die Behörde hat insbesondere die Möglichkeit, durch den Erlass von Allgemeinverfügungen gegenüber einer Vielzahl von Unternehmern schnell Breitenwirkung zu erzielen.²⁴⁵ Dagegen muss in den zivilgerichtlichen Verfahren jeder Versicherungsgeber gesondert verklagt werden.²⁴⁶ Die insofern bestehenden Nachteile der zivilgerichtlichen Rechtsdurchsetzung durch eine Behörde sind aber nicht so erheblich, dass sie deren Vorteile überwiegen können:

In den zivilgerichtlichen Verfahren können zunächst einstweilige Verfügungen beantragt werden, wodurch Verstöße ebenfalls schnell abgestellt werden können. Die Verbandsklagen nach dem VDuG sehen außerdem Mechanismen vor, die eine schnellere Durchführung der Hauptsacheverfahren fördern können. Hierzu gehört zunächst die Eingangszuständigkeit der Oberlandesgerichte, mit der Möglichkeit einer Konzentration der Verfahren an bestimmten Gerichten (§ 3 VDuG). Diese Regelungen ermöglichen insbesondere eine weitreichende Spezialisierung der Spruchkörper.²⁴⁷ Auch der nur zweistufige Rechtsweg (vgl. §§ 16 Abs. 4, 18 Abs. 4, 42 VDuG)²⁴⁸ hat das Potenzial, die Verfahren zu beschleunigen. Höchstrichterliche Entscheidungen werden voraussichtlich

²⁴⁴ Rott, VuR 2023, 203, 203, 208 f.; Winter, in: Wandt/Reiff/Looschelders/Bayer (Hrsg.), Festschrift für Egon Lorenz zum 70. Geburtstag, 2004, S. 941, 961; vgl. auch die Allgemeinverfügung der BaFin v. 21.6.2021 bezüglich Zinsanpassungsklauseln bei Prämiensparverträgen (Fn. 83), wo die BaFin ihre Eingriffsbefugnis (vgl. dazu oben vor und mit Fn. 83) auch damit begründet, dass „ungewiss [sei], wann mit einer Entscheidung des BGH gerechnet werden kann und wann eine Entscheidung letztlich rechtskräftig wird“ und ein Zuwarten die Dauer des Missstandes verlängern würde.

²⁴⁵ Rott, VuR 2023, 203, 203, 209; Klöhn/Adam, WM 2022, 1149, 1154; Poelzig, BKR 2021, 589, 591; Brömmelmeyer, VersR 2019, 909, 910; vgl. etwa die Allgemeinverfügung der BaFin v. 21.6.2021 bezüglich Zinsanpassungsklauseln bei Prämiensparverträgen (Fn. 83), wo die BaFin ihre Einschätzung, sie müsse die zu erwartenden BGH-Entscheidungen nicht abwarten (dazu oben vor und mit Fn. 83), auch damit begründet, dass diese lediglich die beklagten Kreditinstitute betreffe, wohingegen sich die Allgemeinverfügung „an den bestimmbareren Kreis aller betroffenen Kreditinstitute“ richte.

²⁴⁶ Vgl. zur fehlenden Breitenwirkung der Musterfeststellungsklage Rott, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 16.

²⁴⁷ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines VRUG, BT-Drs. 20/6520, S. 70 f. Auch für Unterlassungsklagen ist künftig das OLG zuständig, § 6 UKlaG; zum Vorteil der Spezialisierung vgl. auch Rott, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023 (Fn. 22), S. 27; siehe auch schon Hohlfeld, VersR 1993, 144, 146; Präve, NJW 1993, 970, 973; für die Verbandsklage nach § 178g öVersVG ist sogar eine Konzentration beim Handelsgericht Wien vorgesehen, § 178g öVersVG und dazu Zoppel, in: Fenyves/Perner/Riedler (Hrsg.), VersVG, 11. EL, 2022, § 178g Rn. 12.

²⁴⁸ Für einen nur zweistufigen Rechtsweg auch Rott, VuR 2023, 203, 210 sowie bereits Präve, NJW 1993, 970, 973, der darüber hinaus eine ausschließliche erstinstanzliche Zuständigkeit des für den Sitz der Aufsichtsbehörde zuständigen OLG befürwortet.

früher gefällt, was aufgrund der Vorbildwirkung solcher Entscheidungen auch die Harmonisierung der verbleibenden Individualverfahren erleichtert.²⁴⁹

Was die schnelle Breitenwirkung angeht, so ist zu berücksichtigen, dass die Behörde, indem sie im Zivilgerichtsverfahren solche höchstrichterlichen Entscheidungen erwirkt, immerhin eine erhebliche faktische Breitenwirkung erreichen kann.²⁵⁰ Zu beachten ist außerdem, dass eine Allgemeinverfügung gegenüber mehreren Unternehmern nur in Betracht kommt, wenn die Sachverhalte gleichartig sind. Dies mag bei der Verwendung unzulässiger AVB häufig der Fall sein.²⁵¹ In anderen Konstellationen, etwa bei der Prämienanpassung, dürften die einzelnen Versicherungsgeber dagegen unterschiedlich vorgehen.²⁵² Regelmäßig wären daher auch im Verwaltungsverfahren mehrere Verfahren hinsichtlich der verschiedenen Unternehmer erforderlich. Zudem ist es nicht ausgeschlossen, *de lege ferenda* Lösungen für eine höhere Breitenwirkung im Zivilgerichtsverfahren zu finden. Im Rahmen dieses Beitrags können solche nur angedeutet werden: Eine Bindungswirkung zivilgerichtlicher Entscheidungen zu Lasten von am Verfahren nicht als Partei beteiligten Unternehmen begegnet zwar zunächst grundrechtlichen Bedenken.²⁵³ Es erscheint aber durchaus möglich, rechtmäßige Modelle zu finden, etwa durch Beteiligungsrechte der Unternehmer im Verfahren oder die Möglichkeit, gegen die Entscheidung vorzugehen, ohne präkludiert zu sein.²⁵⁴ Letzteres würde zwar nur zu einer Umkehr der Klagelast führen, nicht notwendigerweise zu einer Beschleunigung. Allerdings ist insofern zu bemerken, dass auch gegen eine Allgemeinverfügung der Aufsichtsbehörde Rechtsbehelfe eingelegt werden können, wodurch die schnelle Breitenwirkung ebenfalls in Frage gestellt wird.²⁵⁵ Zweifellos würden sich Folgefragen stellen; beispielsweise müsste geklärt werden, wie und wann die Anmeldung der von den nicht selbst verklagten Unternehmen betroffenen Verbrauchern zu erfolgen hätte. Diese Fragen erscheinen allerdings nicht unlös-

²⁴⁹ Vgl. *Präve*, NJW 1993, 970, 973.

²⁵⁰ Vgl. *Präve*, NJW 1993, 970, 973.

²⁵¹ Siehe aber auch *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 146 zur Möglichkeit leicht abweichender Klauseln; ähnlich *Höldampf/Schultheiß*, BB 2020, 651, 653.

²⁵² Vgl. auch *Podszun/Busch/Henning-Bodewig*, GRUR 2018, 1004, 1009 zum UWG; siehe auch *Riehm*, Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Kollaps der Ziviljustiz verhindern – wirksame Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren schaffen“, 9.5.2023 (Fn. 17), S. 5.

²⁵³ *Podszun/Busch/Henning-Bodewig*, GRUR 2018, 1004, 1007; *Stadler/Klöpfer*, VuR 2012, 343, 345 ff.

²⁵⁴ Vgl. etwa die Ansätze bei *Stadler/Klöpfer*, VuR 2012, 343, 347 ff.

²⁵⁵ Vgl. *Rott*, VuR 2023, 203, 209 unter Hinweis auch auf die Widersprüche gegen die Allgemeinverfügung der BaFin v. 21.6.2021 (vgl. Fn. 83); siehe auch *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141, 143.

bar. So wurde etwa bereits mit Blick auf das VDuG ein spätes *Opt-in*, nach Erlass des Urteils, diskutiert.²⁵⁶

4.3 Möglicher Verlauf einer Verbandsklage der BaFin wegen einer rechtswidrigen Prämienanpassung

Schließlich soll nun exemplarisch der mögliche Verlauf einer VDuG-Verbandsklage der BaFin²⁵⁷ wegen der rechtswidrigen Prämienanpassung eines Versicherungsgebers dargestellt werden: Klageziele könnten die Feststellung der Unwirksamkeit der Prämienanpassung zugunsten der Versicherungsnehmer und die Rückzahlung der rechtsgrundlos gezahlten Prämienanteile an die Versicherungsnehmer sein. Insofern kommen eine Musterfeststellungsklage (§§ 1 Abs. 1 Nr. 2, 41 VDuG) – gerichtet auf Feststellung – und eine Abhilfeklage (§§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 14 VDuG) – gerichtet auf Rückzahlung – in Betracht.²⁵⁸ Grundsätzlich ist auch eine Bündelung der Kräfte der BaFin und der Verbraucherorganisationen durch gemeinsame Klagen möglich (vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 VDuG). Aktuell sieht § 8 S. 1 VDuG allerdings vor, dass ab Anhängigkeit einer Verbandsklage keine weitere Verbandsklage mehr erhoben werden kann. Dies könnte dazu führen, dass die BaFin nur gegen Unternehmer vorgehen kann, gegen die nicht bereits von einer Verbraucherorganisation eine Klage erhoben wurde, was unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Unternehmer bedenklich sein könnte. Dieses – auch allgemein kritisierte²⁵⁹ – System ist indes nicht in Stein gemeißelt.²⁶⁰

²⁵⁶ Vgl. etwa *Gsell/Meller-Hannich*, Die Umsetzung der neuen EU-Verbandsklagenrichtlinie, Gutachten über die Umsetzung der europäischen Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher (RL (EU) 2020/1828) ins deutsche Recht, 2021 (Fn. 237), S. 21; Stellungnahme des Bunds der Versicherten zum Referentenentwurf eines VRUG, 3.3.2023 (Fn. 237), S. 4f.; *Meller-Hannich*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, 8.5.2023 (Fn. 237), S. 4f.

²⁵⁷ Ausgeklammert bleibt hier auch die Frage, ob eine allgemeine Verbraucherschutzbehörde eingeführt werden sollte, vgl. dazu etwa *Schmidt-Kessel*, *GewA* 2016, 169; *Schulte-Nölke*, in: *Schulte-Nölke/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz* (Hrsg.), *Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts*, Berlin 2017, S. 197, 198.

²⁵⁸ Vgl. *Perner*, *VersR* 2023, 1329, 1337.

²⁵⁹ Vgl. etwa *Musielak/Voit ZPO/Stadler*, 21. Aufl. 2024, § 8 VDuG Rn. 1 zum „race to the court room“. Vorgeschlagen wird dort, es dem Gericht zu überlassen, unter mehreren „Anwärtern“ den geeigneten Klägern auszuwählen oder mehrere zuzulassen.

²⁶⁰ Zur Koordination möglicher Klagen vgl. auch *Woopan*, *VersR* 2023, 886, 888, wonach der staatlichen Stelle (ähnlich wie im portugiesischen Recht) die Befugnis eingeräumt werden könnte, die Klageführung anstelle des ursprünglichen Klägers zu übernehmen.

Im Folgenden wird primär die neue Abhilfeklage beleuchtet: Die BaFin könnte im Rahmen einer solchen Klage die Zahlung eines kollektiven Gesamtbetrags beantragen (§ 14 S. 2 VDuG), wobei in der Klageschrift die Höhe der einzelnen Ansprüche oder die Methode, nach der sich diese berechnen lässt, angegeben werden müsste (§ 15 Abs. 2 VDuG). Jedenfalls Letzteres dürfte der BaFin möglich sein. Diese könnte in einem Verfahren auch mehrere Klagen gegen einen Unternehmer erheben (§ 260 ZPO, § 13 Abs. 1 VDuG). Zudem könnte sie grundsätzlich mehrere Versicherungsgeber gemeinschaftlich verklagen (§ 7 Abs. 1 S. 2 VDuG).

Wie bereits ausgeführt, könnte das Quorum von 50 betroffenen Verbrauchern (§ 4 Abs. 1 VDuG), gewisse Schwierigkeiten bereiten.²⁶¹ Die Zulässigkeit der Abhilfeklage setzt außerdem voraus, dass die Ansprüche „im Wesentlichen gleichartig sind“ (§ 15 Abs. 1 S. 1 VDuG).²⁶² Dies dürfte sich bei identisch formulierten Mitteilungen der Neufestsetzung (vgl. § 203 Abs. 5 VVG) und in identischer Weise berechtigten Rechnungsgrundlagen (vgl. § 203 Abs. 2 VVG) bejahen lassen.²⁶³ Die Gleichartigkeit von Ansprüchen aus § 280 Abs. 1 BGB könnte insofern zweifelhaft sein, als das erforderliche Vertretenmüssen des Versicherungsgebers vom Einzelfall abhängen kann.²⁶⁴ Jedenfalls die Voraussetzungen des § 812 Abs. 1 S. 1 BGB dürften aber hinsichtlich aller von der Anpassung der Prämie eines Tarifs betroffenen Versicherungsnehmer entweder gegeben oder nicht gegeben sein,²⁶⁵ so dass die Abhilfeklage nicht am „Nadelöhr“ der Gleichartigkeit²⁶⁶ scheitern dürfte.²⁶⁷ Gewisse Unsicherheiten verbleiben allerdings, namentlich mit Blick auf die – in den Individualverfahren oft erhobene –

²⁶¹ Siehe oben 4.2.2.

²⁶² Dazu ausführlich *Mayrhofer/Koller*, ZIP 2023, 1065.

²⁶³ Vgl. *Perner*, VersR 2023, 1329, 1337; *Schreier*, VersR 2024, 144, 151; siehe aber auch *Riehm*, Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Kollaps der Ziviljustiz verhindern – wirksame Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren schaffen“, 9.5.2023 (Fn. 17), S. 5 wonach „jedes einzelne Erhöhungsschreiben im jeweiligen Kontext“ zu beurteilen sei.

²⁶⁴ Vgl. OLG Nürnberg, Beschl. v. 15.2.2023 – 8 U 2488/22, RuS 2023, 553, juris Rn. 52, wo das Vertretenmüssen abgelehnt wurde, weil die Beklagte ihre Anpassungen „als plausibel erachten“ durfte, da das Grundsatzurteil des BGH zur formellen Rechtmäßigkeit von Beitragsanpassungen erst später ergangen sei.

²⁶⁵ Vgl. zu Bereicherungsansprüchen in AGB-Fällen *Stadler*, in: Meller-Hannich/Haertlein/Gaul/Becker-Eberhard (Hrsg.), *Rechtsslage – Rechtserkenntnis – Rechtsdurchsetzung*, Festschrift für Eberhard Schilken zum 70. Geburtstag, 2015, S. 481, 486.

²⁶⁶ Vgl. *Mayrhofer/Koller*, ZIP 2023, 1065.

²⁶⁷ Vgl. auch *Perner*, VersR 2023, 1329, 1337, wonach das Vorliegen von einzelfallbezogenen Fragen auch bei der Abhilfe eher ein „faktisches Problem der Attraktivität solcher Klagen“ sei: „Die Mitteilungen selbst waren identisch und an einen größeren Personenkreis gerichtet, nur gab es eben mehrere größere Personenkreise.“

Einrede der Verjährung.²⁶⁸ Insbesondere der Zeitpunkt der Kenntnis bzw. grob fahrlässigen Unkenntnis i. S. v. § 199 Abs. 1 BGB kann von Versicherungsnehmer zu Versicherungsnehmer unterschiedlich sein, auch wenn der BGH für die Kenntniserlangung grundsätzlich den Zugang einer fehlerhaften Änderungsmitteilung für ausreichend hält.²⁶⁹ Mögliche Einwendungen und Einreden, die nur „einzelne“ Verbraucheransprüche betreffen, hindern die Gleichartigkeit zwar nicht; vielmehr muss der Unternehmer diese im Wege einer nachgelagerten Individualklage nach § 40 VDuG geltend machen.²⁷⁰ Nach der Begründung des – allerdings noch etwas strenger formulierten²⁷¹ – Regierungsentwurfs kann es an der Gleichartigkeit jedoch fehlen, wenn „einige“ Ansprüche verjährt sein können, andere aber noch nicht.²⁷² In der Begründung der vom Bundestag angenommenen Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses wird für die Beurteilung der Gleichartigkeit darauf abgestellt, ob die „effektive Prozessführung gewahrt und die Bündelung daher prozessökonomisch sinnvoll bleibt“.²⁷³ In der Tat sollte grundsätzlich maßgeblich sein, ob aufgrund der Unterschiede eine so große Menge an Individualklagen des Unternehmers nach § 40 VDuG zu erwarten ist, dass sich das Verbandsklageverfahren gegenüber den Individualklagen der Verbraucher nicht mehr als vorteilhaft erweist.²⁷⁴

Erweist sich die Prämienanpassung als unwirksam, erlässt das Gericht, sofern nicht Leistung an namentlich benannte Verbraucher begehrt wird, zunächst kein Endurteil, sondern ein sog. Abhilfegrundurteil (§ 16 Abs. 1 VDuG). Dieses enthält die konkreten Voraussetzungen, nach denen sich die Anspruchsberechtigung der Verbraucher bestimmt und die von jedem Verbraucher zu erbringenden Berechtigungsnachweise (§ 16 Abs. 2 S. 1 VDuG). Zu Letzteren dürften bei Prämienanpassungsstreitigkeiten ein Nachweis über das Versicherungsverhältnis und den Tarif sowie die Mitteilung der Neufestsetzung (§ 203 Abs. 5 VVG) gehören. Wird ein kollektiver Gesamtbetrag geltend gemacht, enthält das Abhilfegrundurteil außerdem den Betrag, der jedem Verbraucher zusteht, oder die Methode, nach der die Einzelbeträge zu berechnen sind (§ 16 Abs. 2 S. 2 VDuG).

²⁶⁸ Vgl. dazu etwa BGH, Urt. v. 22.6.2022 – IV ZR 193/20, NJOZ 2022, 1167, juris Rn. 43 ff.

²⁶⁹ BGH, Urt. v. 22.6.2022 – IV ZR 193/20, NJOZ 2022, 1167, juris Rn. 43 ff.

²⁷⁰ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines VRUG, BT-Drs. 20/6520, S. 97.

²⁷¹ Danach mussten die Ansprüche nicht „im Wesentlichen gleichartig“, sondern „gleichartig“ sein, vgl. die Begründung der vom Bundestag angenommenen Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, BT-Drs. 20/7631, S. 17 f.

²⁷² Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs eines VRUG, BT-Drs. 20/6520, S. 78.

²⁷³ Vgl. die Begründung der vom Bundestag angenommenen Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, BT-Drs. 20/7631, S. 108 f.

²⁷⁴ Vgl. *Mayrhofer/Koller*, ZIP 2023, 1065, 1072; siehe auch *Woopan*, VersR 2023, 886, 886 f. zur Zulassung von kollektiven Rechtsbehelfen nach der kanadischen „Ontario-Formel“.

Nach der Verkündung des Urteils soll das Gericht die Parteien auffordern, einen Vergleichsvorschlag zur Umsetzung des Abhilfegrundurteils zu unterbreiten (§§ 17 Abs. 1, 9f. VDuG). Sofern kein Vergleich geschlossen wird, erlässt das Gericht schließlich ein Abhilfeendurteil (§ 17 Abs. 2 VDuG). Darin wird unter anderem das Umsetzungsverfahren angeordnet und der kollektive Gesamtbetrag bestimmt (§§ 18 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 VDuG). In dem Umsetzungsverfahren prüft dann ein Sachwalter die Anspruchsberechtigung der Verbraucher nach Maßgabe des Abhilfegrundurteils und erfüllt berechtigte Ansprüche (§ 27 VDuG). Gegen seine Entscheidung kann Widerspruch eingelegt werden (§ 28 VDuG). Die Beendigung des Umsetzungsverfahrens wird durch gerichtlichen Beschluss festgestellt (§ 36 VDuG). Der kollektive Gesamtbetrag kann im Umsetzungsverfahren noch erhöht werden (§ 21 VDuG). Nicht abgerufene Beträge werden an den Unternehmer ausgekehrt (§ 37 VDuG). Individualklagen der Verbraucher und des Unternehmers sind anschließend zwar noch möglich, allerdings nur, soweit die Ansprüche oder Einwendungen nicht schon im Abhilfe- oder Widerspruchsverfahren hätten geltend gemacht werden können (§§ 39, 40 Abs. 2 VDuG).²⁷⁵

5. Zusammenfassung und Ausblick

Was den kollektiven Rechtsschutz angeht, wird in Deutschland traditionell Zurückhaltung geübt. Nicht nur hinsichtlich der Rechtsfolgen von Kollektivverfahren – eine unmittelbar auf Abhilfe gerichtete Klage wurde erst auf Druck des EU-Gesetzgebers eingeführt –, sondern auch und insbesondere mit Blick auf die Klageberechtigung: Diese steht *de lege lata* nur einer begrenzten Anzahl an Verbänden, insbesondere Verbraucherorganisationen, zu. Eine Klageberechtigung privater Kläger wird aus Furcht vor einer „Klageindustrie“ kritisch gesehen.²⁷⁶

²⁷⁵ Das VRUG (vgl. Fn. 104) sieht auch Regelungen vor, die möglicherweise die Individualverfahren erleichtern: Nach § 148 Abs. 3 ZPO kann das Gericht künftig, wenn eine für die Entscheidung des Rechtsstreits erhebliche Beweisfrage bereits Gegenstand einer schriftlichen Begutachtung durch einen in einem anderen Verfahren ernannten Sachverständigen ist, anordnen, dass die Verhandlung bis zur Vorlage des nach § 411a ZPO verwertbaren Gutachtens ausgesetzt wird. In der Begründung des Regierungsentwurfs werden „gleichartige Rechtsstreitigkeiten über die Anpassung von Krankenversicherungsbeiträgen, die vor vielen unterschiedlichen Gerichten geführt werden“ als denkbarer Anwendungsfall genannt, vgl. BT-Drs. 20/6520, S. 105; kritisch *Meller-Hannich*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, 8.5.2023 (Fn. 237), S. 10.

²⁷⁶ Vgl. zur Diskussion *Meller-Hannich*, Sammelklagen, Gruppenklagen, Verbandsklagen – Bedarf es neuer Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes im Zivilprozess?, Gutachten A zum 72. Deutschen Juristentag, 2018, S. A 76 f. m. w. N.; siehe auch im Zusammenhang mit dem VDuG *Röthemeyer*, VuR 2023, 332, 333.

Unabhängig davon, ob diese Befürchtung begründet ist, steht sie einer anderen Ausweitung der Klageberechtigung nicht entgegen, nämlich einer Ausweitung auf Behörden.²⁷⁷ Eine solche – unionsrechtlich zulässige – Klageberechtigung könnte jedenfalls im Versicherungsrecht durchaus vorteilhaft sein. Zum einen würde sie die Bündelung von Verfahren fördern: Die finanziellen, personellen und vor allem informationellen Ressourcen der BaFin könnten im Rahmen des Verbandsklageverfahrens mobilisiert werden. Insbesondere verfügt die BaFin, anders als die Verbraucherorganisationen, über besondere Ermittlungsbefugnisse, die es ihr ermöglichen könnten, den Zivilgerichten einen besser aufbereiteten Sachverhalt zu präsentieren. Hierdurch könnte die „Masse“ an Individualverfahren reduziert und die Dauer der Streitigkeiten verkürzt werden. Zum anderen würde eine aufsichtsbehördliche Klageberechtigung eine sachgerechte Verzahnung der zivilgerichtlichen und behördlichen Rechtsdurchsetzung ermöglichen: Diese würde seltener zweispurig – zivilrechtlich und verwaltungsrechtlich – erfolgen, sondern häufiger auf den Zivilrechtsweg kanalisiert werden. Anstatt unmittelbar verwaltungsrechtliche Maßnahmen gegenüber den Versicherungsgebern zu erlassen, könnte die Aufsichtsbehörde Klagen vor den Zivilgerichten erheben. Hierdurch würde die Gefahr sich widersprechender Entscheidungen in verschiedenen Fällen und innerhalb von Einzelfällen verringert werden. Die existierenden Kollektivverfahren, insbesondere nach dem VDuG, sind grundsätzlich geeignet, diese Effekte zu erzielen, weisen aber auch noch Schwächen auf, beispielsweise ein sehr anspruchsvolles Quorum. Die Vorteile einer aufsichtsbehördlichen Klageberechtigung wurden hier am Beispiel von Abhilfeklagen der BaFin wegen rechtswidriger Prämienpassungen privater Krankenversicherungen aufgezeigt. Eine Klageberechtigung der Aufsichtsbehörde dürfte sich aber auch in anderen Bereichen als interessengerecht erweisen, etwa im Zusammenhang mit unwirksamen AVB – hier kommt vor allem eine Klage nach dem UKlaG in Betracht – und möglicherweise auch jenseits des Versicherungsrechts.

Literaturverzeichnis

- Akyurek, Ozan/Kcehowski, Rebekah B.*, Class Actions Worldwide, Part I, 2023, online veröffentlicht unter <https://www.jdsupra.com/legalnews/class-actions-worldview-a-study-of-6229695/> (Abruf: 30.5.2024 – Das Abrufdatum gilt auch für die folgenden Links).
- Asmus, Thomas/Waßmuth, Guido* (Hrsg.), Kollektive Rechtsdurchsetzung: KapMuG, §§ 606 – 614 ZPO und EU-Verbandsklagen-Richtlinie, 1. Auflage, München 2022 (zitiert: *Asmus/Waßmuth/Bearbeiter*).

²⁷⁷ Vgl. *Bruns*, ZZZ 125 (2012), 399, 419, wonach Verbands- und Behördenklagen weniger Potenzial für Interessengegensätze und unsachgemäße Kommerzialisierung zeigen würden.

- Assmann, Heinz-Dieter/Schneider, Uwe/Mülbert, Peter* (Hrsg.), Wertpapierhandelsrecht, 8. Auflage, Köln 2023 (zitiert: Assmann/Schneider/Mülbert Wertpapierhandelsrecht/Bearbeiter).
- Basedow, Jürgen*, Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß: Verbandsklage und Gruppenklage, Tübingen 1999.
- Basedow, Jürgen*, Rechtsdurchsetzung und Streitbeilegung, JZ 2018, 1 ff.
- Bierschenk, Lars*, Zum Verhältnis von behördlicher und privater Rechtsdurchsetzung in der Finanzdienstleistungsaufsicht, NVwZ 2022, 307 ff.
- Boetius, Jan*, Beitragsanpassung in der privaten Krankenversicherung – Überblick über die neue Rechtsprechung, r+s 2022, 248 ff.
- Boetius, Jan*, Beitragsanpassung in der privaten Krankenversicherung – Überblick über die neue Rechtsprechung (im Anschluss an r+s 2022, 248), r+s 2023, 193 ff.
- Brandner, Stephan*, Wege und Zielvorstellungen auf dem Gebiet der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, JZ 1973, 613 ff.
- Brenner, Matthias*, Der Einfluß von Behörden auf die Einleitung und den Ablauf von Zivilprozessen: ein Weg zur Durchsetzung und Bewahrung privater Rechte und Institutionen?, Berlin 1989.
- Brose, Claus-Detlev/Helmcke, Horst*, Zur Kollision von Kartellzivilprozeß (§ 90 GWB) und Auskunftsverfahren (§ 46 GWB), WuW 1981, 845 ff.
- Brömmelmeyer, Christoph*, Effektiver Verbraucherschutz durch die BaFin, VersR 2019, 909 ff.
- Bruns, Alexander*, Die Wirksamkeit von Beitragsanpassungsklauseln in der privaten Krankenversicherung, VersR 2021, 541 ff.
- Bruns, Alexander*, Einheitlicher kollektiver Rechtsschutz in Europa?, ZZP 125 (2012), 399 ff.
- Buck-Heeb, Petra*, Missstandsaufsicht durch die BaFin nach § 4 Abs. 1a FinDAG, BKR 2021, 141 ff.
- Bund der Versicherten, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines VRUG, 3.3.2023, online veröffentlicht unter https://www.rosenburg.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2023/Downloads/0303_Stellungnahme_BdV_VRUG.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), Jahresberichte 2020, 2021, 2022, 2023, online veröffentlicht unter https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Jahresbericht/jahresbericht_node.html.
- Bundeshilfsbehörden Österreich, Tätigkeitsbericht 2022, online veröffentlicht unter <https://www.bwb.gv.at/downloads>.
- Bürkle, Jürgen*, Unionsrechtlich vollharmonisierte Legalitätsaufsicht im Versicherungssektor, VersR 2020, 861 ff.
- Dürr-Auster, Heiko*, Die Qualifikation als Gruppen- oder Verbandskläger im kollektiven Rechtsschutz: einer für alle, aber wer nur?, Tübingen 2017.
- Eberhart, Ulrich*, Die Mißbrauchsaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen, Karlsruhe 1997.

- Edelmann, Hervé/Schultheiß, Tilman/Hölldampf, Tilman*, Grenzen der Eingriffsbefugnisse der BaFin gegenüber Kreditinstituten nach § 4 Abs. 1a FinDAG, BB 2021, 835 ff.
- Fenyves, Attila/Perner, Stefan/Riedler, Andreas* (Hrsg.), VersVG – Versicherungsvertragsgesetz, 11. Ergänzungslieferung, Wien 2022 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Fenyves/Perner/Riedler (Hrsg.), VersVG).
- Franz, Einiko/Püttgen, Frank*, Die materielle Rechtmäßigkeit der Beitragsanpassung in der privaten Krankenversicherung und deren gerichtliche Überprüfung, VersR 2022, 1 ff.
- Fries, Martin*, Verbraucherrechtsdurchsetzung, Tübingen 2016.
- Gluding, Katja Viktoria*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz im Zivil- und Verwaltungsprozessrecht: Eine übergreifende Betrachtung unter Einbeziehung der Musterfeststellungsklage, Baden-Baden 2020.
- Gottwald, Peter*, Die Haltung deutscher Gerichte und Anwälte gegenüber „komplexen“ Verfahren, in: Gilles, Peter (Hrsg.), Anwaltsberuf und Richterberuf in der heutigen Gesellschaft, Baden-Baden 1991, S. 225 ff.
- Gramse, Gerold*, Beitragsanpassung, Geheimnisschutz und effektiver Rechtsschutz, r+s 2023, 577 ff.
- Groh, Dennis*, Plädoyer für ein flankierendes Behördenmodell bei der Bekämpfung unerwünschter E-Mail-Werbung, GRUR 2015, 551 ff.
- Grote, Joachim/Finkel, Bastian*, Rechtsprechungsübersicht zum Versicherungsvertragsrecht im ersten Halbjahr 2023, NJW 2023, 2319 ff.
- Grubmann, Michael*, VersVG – Versicherungsvertragsgesetz, 9. Auflage, Wien 2022 (rdb.at, Stand: 01.07.2022) (zitiert: *Grubmann*, VersVG).
- Gsell, Beate*, Die Umsetzung der Verbandsklagenrichtlinie – Effektiver Rechtsschutz für Verbraucher und Entlastung der Justiz durch die neue Verbands-Abhilfeklage?, GRUR 2024, 979 ff.
- Gsell, Beate*, NJW-Editorial v. 27.7.2023, online veröffentlicht unter <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/finanzierungshuerden-fuer-verbandsklagen?bifo=port>.
- Gsell, Beate/Meller-Hannich, Caroline*, Die Umsetzung der neuen EU-Verbandsklagenrichtlinie, Gutachten über die Umsetzung der europäischen Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher (RL (EU) 2020/1828) ins deutsche Recht, 2021, online veröffentlicht unter https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/02/03/21-02-04_vzbv_verbandsklagen-rl_gutachten_gsell_meller-hannich.pdf.
- Gsell, Beate/Rübbeck, Johannes*, Beseitigung als Folgenbeseitigung? – Kollektivklagen der Verbraucherverbände auf Rückzahlung unrechtmäßig erzielter Gewinne, ZfPW 2018, 409 ff.
- Gurlit, Elke*, Verbraucherschutz und Institutsaufsicht, in: Bankrechtstag 2015, Berlin/Boston 2016, S. 3 ff.
- Hadding, Walther*, Die Klagebefugnis der Mitbewerber und der Verbände nach § 13 Abs. 1 UWG im System des Zivilprozesses, JZ 1970, 305 ff.

- Heiss*, Helmut, European Business Law: Insurance Law as Regulatory Private Law, in: Janssen, André/Lehmann, Matthias/Schulze, Reiner (Hsrg.), The Future of European Private Law, Baden-Baden 2023, S. 295 ff.
- Hippel*, Robert von, Behördliche Durchsetzung des Lauterkeitsrechts zur Optimierung des Wettbewerbsschutzes, JZ 1972, 417 ff.
- Hippel*, Robert von, Verbraucherschutz, Tübingen 1974.
- Hippel*, Robert von, Verbraucherschutz, 3. Auflage, Tübingen 1986.
- Hirsch*, Günther, Revision im Interesse der Partei oder des Rechtes?, VersR 2012, 929 ff.
- Hitzler*, Gerhard, Die Beteiligung der Kartellbehörden an Kartellrechtsstreiten nach § 90 GWB, WuW 1982, 509 ff.
- Hofherr*, Erich, Staatliche Organe als Beteiligte in der Zivilgerichtsbarkeit: zum Problem des Ministère Public; eine Darstellung in gegenwärtiger, historischer, verfahrensvergleichender und rechtsvergleichender Sicht, Berlin 1980.
- Hohlfeld*, Knut, Versicherungsaufsicht im Wandel, VW 1990, 436 ff.
- Hohlfeld*, Knut, die Zukunft der Versicherungsaufsicht nach Vollendung des Binnenmarktes, VersR 1993, 144 ff.
- Hoof*, Karsten, Missbrauch des Rechtsmissbrauchs zulasten des Verbraucherschutzes?, VuR 2021, 163 ff.
- Hopt*, Klaus/Baetge, Dietmar, Rechtsvergleichung und Reform des deutschen Rechts – Verbandsklage und Gruppenklage, in: Basedow, Jürgen/Hopt, Klaus/Kötz, Hein/Baetge, Dietmar (Hrsg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß, Tübingen 1999, S. 11 ff.
- Howells*, Geraint, The Contribution of Consumer Law to the (Re)shaping of European Private Law, in: Janssen, André/Lehmann, Matthias/Schulze, Reiner (Hsrg.), The Future of European Private Law, Baden-Baden 2023, S. 267 ff.
- Hölldampf*, Tilman/Schultheiß, Tilman, Die Zinsanpassung bei Prämiensparverträgen – kein Fall für die Missstandsaufsicht der BaFin, BB 2020, 651 ff.
- Hundertmark*, Lukas/Meller-Hannich, Caroline, Digitale Verfahrensstrukturierung in RD 2023, 317 Massenverfahren, RD 2023, 317 ff.
- Immenga*, Ulrich/Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, Band 2: GWB. Kommentar zum deutschen Kartellrecht, 7. Auflage, München 2024 (zitiert: Immenga/Mestmäcker/Bearbeiter).
- Jacob*, Markus, Beitragsanpassung in der privaten Krankenversicherung, jurisPR-VersR 1/2023 Anm. 1.
- Jaeger*, Wolfgang/Kokott, Juliane/Pohlmann, Petra/Schroeder, Dirk/Seeliger, Daniela (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, Werkstand 107. EL, 01/2024, Köln 2024 (zitiert: FK-KartellR/Bearbeiter).
- Janal*, Ruth, die Umsetzung der Verbandsklagenrichtlinie, GRUR 2023, 985 ff.
- Keßler*, Jürgen/Micklitz, Hans-Wolfgang/Reich, Norbert, Forderungen an den Gesetzgeber, Politik, Aufsicht, in: Keßler, Jürgen/Micklitz, Hans-Wolfgang/Reich, Norbert

- (Hrsg.), Institutionelle Finanzmarktaufsicht und Verbraucherschutz, Baden-Baden 2010, S. 269 ff.
- Koch*, Harald, Prozeßführung im öffentlichen Interesse: rechtsvergleichende Entwicklungsbedingungen und Alternativen objektiver Rechtsdurchsetzung, Frankfurt am Main 1983.
- Koch*, Harald, die Funktionäre des Sozialschutzes im Prozeß, KritV 1991, 386 ff.
- Klocke*, Daniel, Mehr kollektiver Rechtsschutz in Arbeitssachen?, jurisPR-ArbR 43/2021 Anm. 1.
- Klöhn*, Lars/*Adam*, Jannik, Grenzen des Verbraucherschutzes durch die BaFin – eine Untersuchung zu § 4 Abs. 1a FinDAG – Teil I, WM 2022, 1097 ff.
- Klöhn*, Lars/*Adam*, Jannik, Grenzen des Verbraucherschutzes durch die BaFin – eine Untersuchung zu § 4 Abs. 1a FinDAG – Teil II, WM 2022, 1149 ff.
- Klumpe*, Gerhard, Lost in the flood ... – Zum Sammelklage-Inkasso im Rahmen kartellrechtlicher Schadensersatzklagen, WuW 2022, 462 ff.
- Köhler*, Helmut, Behördliche Rechtsdurchsetzung – auch im Lauterkeitsrecht?, WRP 2020, 803 ff.
- Köhler*, Helmut /*Bornkamm*, Joachim/*Feddersen*, Jörg (Hrsg.), Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: UWG, 42. Auflage, München 2024 (zitiert: *Köhler/Bornkamm/Feddersen* mÜWG/*Bearbeiter*).
- Krüger*, Wolfgang (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung: ZPO
Band 2: §§ 1 – 354, 6. Auflage, München 2020.
Band 3: §§ 946 – 1120 EGZPO, GVG, EGGVG, UKlaG, Internationales und Europäisches Zivilprozessrecht, 6. Auflage, München 2022.
(zitiert: *MüKoZPO/Bearbeiter*).
- Krümmer*, Christine, Zu kurz gedacht? Das schnelle Geschäft der Legal Techs mit der PKV-Beitragsrückforderung, bdv-blog, 7.12.2023, online veröffentlicht unter <https://www.bdv-blog.de/versicherungen-verstehen/zu-kurz-gedacht-das-schnelle-geschaefter-legal-techs-mit-der-pkv-beitragsrueckforderung.html>.
- Laars*, Reinhard/*Both*, David (Hrsg.), Versicherungsaufsichtsgesetz, 6. Auflage, Baden Baden 2022 (zitiert: *NomosBR/Laars VAG/Bearbeiter*).
- Langheid*, Theo/*Wandt*, Manfred (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz: VVG
Band 1: § 1 – 99 VVG, 3. Auflage, München 2022.
Band 2: § 100 – 216 VVG, 3. Auflage, München 2024.
Band 3: Nebengesetze, Systematische Darstellungen, 2. Auflage, München 2017.
(zitiert: *MüKoVVG/Bearbeiter*).
- Makatsch*, Tilman/*Kacholdt*, Babette, Das financialright-Urteil – BGH etabliert Abtretungsmodelle, NZKart 2022, 510 ff.
- Maume*, Philipp, Staatliche Rechtsdurchsetzung im deutschen Kapitalmarktrecht: eine kritische Bestandsaufnahme, ZHR 180 (2016), 358 ff.

- Mayrhofer*, Ann-Kristin, Gleichstellung von Rechtsanwälten und registrierten Inkassodienstleistern bei der Einziehung fremder oder abgetretener Forderungen?, *ZfPW* 2023, 110 ff.
- Mayrhofer*, Ann-Kristin, Kollektiver Rechtsschutz und Abgasskandal in Israel, *ZVglR-Wiss* 123 (2024), 371 ff.
- Mayrhofer*, Ann-Kristin/*Koller*, Tonio, Die „Gleichartigkeit“ als Nadelöhr der Abhilfeklage, *ZIP* 2023, 1065 ff.
- Meller-Hannich*, Caroline, Sammelklagen, Gruppenklagen, Verbandsklagen – Bedarf es neuer Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes im Zivilprozess?, Gutachten A zum 72. Deutschen Juristentag, München 2018.
- Meller-Hannich*, Caroline, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, 8.5.2023, online veröffentlicht unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/947438/0b008717f294d358173090cd8f3b66f7/Stellungnahme-Meller-Hannich-data.pdf>.
- Meller-Hannich*, Caroline, Kollektiver Rechtsschutz im Privatrecht und die Umsetzung der Verbandsklagenrichtlinie, *VersR* 2023, 1321 ff.
- Meller-Hannich*, Caroline, Die Umsetzung der Verbandsklage-Richtlinie: Papiertiger oder effektives Instrument im Dienste des Verbraucherschutzes?, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), *Bitburger Gespräche Jahrbuch 2023*, München 2023, S. 59 ff.
- Mertens*, Hans-Joachim, Kollektivrechtlicher Schadensersatz als Mittel des Verbraucherschutzes, *ZHR* 139 (1975), 438 ff.
- Micklitz*, Hans-W., Brauchen Konsumenten und Unternehmen eine neue Architektur des Verbraucherrechts?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), *Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages*, Bd. I, München 2012, S. A 1 ff.
- Micklitz*, Hans-W., Behördliche Rechtsdurchsetzung in Deutschland – Potenziale und Perspektiven für den Verbraucherschutz, in: Schulte-Nölke, Hans/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), *Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts*, Berlin 2017, S. 7 ff.
- Möllers*, Thomas M. J./*Wolf*, Lisa, Die Causa Telekom und das Recht auf effektiven Rechtsschutz – zur überfälligen Reform des KapMuG, *BKR* 2021, 249 ff.
- Musielak*, Hans-Joachim/*Voit*, Wolfgang (Hrsg.), *Zivilprozessordnung: ZPO*, 20. Auflage, München 2023 (zitiert: *Musielak/Voit ZPO/Bearbeiter*).
- Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung, *Tätigkeitsbericht 2023*, online veröffentlicht unter *Tätigkeitsbericht 2023 des PKV-Ombudsmanns*, online veröffentlicht unter <https://www.pkv-ombudsmann.de/w/files/pdf/taetigkeitsbericht-2023.pdf>.
- Paulus*, David, Keine unechten Sammelklagen in Verbrauchersachen, *NJW* 2018, 987 ff.
- Perner*, Stefan, Kollektiver Rechtsschutz und Versicherungsrecht, *VersR* 2023, 1329 ff.
- Petrasinu*, Alex/*Unsel*, Christopher, Das Sammelklage-Inkasso im Lichte der BGH-Rechtsprechung und der RDG-Reform, *NJW* 2022, 1200 ff.

- Podszun, Rupprecht/Busch, Christoph/Henning-Bodewig, Frauke, die Durchsetzung des Verbraucherrechts: Das BKartA als UWG-Behörde?, GRUR 2018, 1004 ff.*
- Podszun, Rupprecht/Busch, Christoph/Henning-Bodewig, Frauke, Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts?, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2018, online veröffentlicht unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/behoerdliche-durchsetzung-des-verbraucherrechts.pdf?__blob=publicationFile&v=1.*
- Podszun, Rupprecht: Die Regulierung gegen Irreführung im UWG – noch auf der Höhe der Zeit?, in: Ahrens, Hans-Jürgen/Büscher, Wolfgang/Goldmann, Michael/McGuire, Mary-Rose (Hrsg.), Festschrift für Henning Harte-Bavendamm zum 70. Geburtstag, München 2020, S. 417 ff.*
- Poelzig, Dörte, Durchsetzung von Verbraucherrechten durch Zivilgerichte und die BaFin, BKR 2021, 589 ff.*
- Präve, Peter, Einführung eines versicherungsaufsichtsbehördlichen Klagerechts in das AGB-Gesetz?, NJW 1993, 970 ff.*
- Präve, Peter, Das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen und die Versicherungswirtschaft, NVersZ 1998, 49 ff.*
- Präve, Peter/Schreier, Vincent, Die Rolle des Versicherungsrechts als Spiegel des Zeitenwandels, VersR 2018, 1349 ff.*
- Präve, Peter, Aufbruch in die Zwanzigerjahre und neue rechtliche Rahmenbedingungen für die Privatversicherung, VersR 2022, 337 ff.*
- Präve, Peter, Allgemeine Versicherungsbedingungen, in: Westphalen, Friedrich Graf von/Thüsing, Gregor/Pamp, Rüdiger (Hrsg.), Vertragsrecht und AGB-Klauselwerke, Werkstand: 49. EL März 2023.*
- Prölss, Erich (Begr.)/Dreher, Meinrad (Hrsg.), Versicherungsaufsichtsgesetz: VAG, 13. Auflage, München 2018 (zitiert: Prölss/Dreher/Bearbeiter).*
- Prölss, Erich (Begr.)/Kollhosser, Helmut (Hrsg.), Versicherungsaufsichtsgesetz: VAG, 12. Auflage, München 2005 (zitiert: Prölss/Kollhosser/Bearbeiter).*
- Raue, Benjamin, Richter und Kläger? Die Doppelrolle der Europäischen Kommission bei der Durchsetzung europäischen Wettbewerbsrechts, WRP 2013, 147 ff.*
- Rieger, Walter, Sachversicherung: Erneut negatives Gesamtergebnis, VW 1993, 974 ff.*
- Riehm, Thomas, Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Kollaps der Ziviljustiz verhindern – wirksame Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren schaffen“, 9.5.2023, online veröffentlicht unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/947292/d912d01fe0c94bf2f4c51d0d248b64ba/Stellungnahme-Riehm-data.pdf>.*
- Rosenberg, Leo (Begr.)/Schwab, Karl Heinz (Fortgef.)/Gottwald, Peter (Hrsg.), Zivilprozessrecht, 18. Auflage, München 2018 (zitiert: Rosenberg/Schwab/Gottwald/Bearbeiter).*
- Rott, Peter, Thesen zur Durchsetzung des Verbraucherschutzrechts durch die BaFin, WM 2019, 1189 ff.*

- Rott, Peter*, BaFin – Verzahnung zwischen zivilrechtlichem und behördlichem Verbraucherschutz, Gutachten, 2023, online veröffentlicht unter https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-06/FIN-23-05-08_vzbv_Gutachten_BaFin-Reform.pdf.
- Rott, Peter*, Notwendige Verbesserungen im Verbraucherschutz durch die BaFin, BKR 2023, 528 ff.
- Rott, Peter*, Verbraucherschutz durch die BaFin – Vorschläge zur Reform § 4 Abs. 1a FinDAG, VuR 2023, 203 ff.
- Röthemeyer, Peter*, Das Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz (VDuG) zur Umsetzung der Verbandsklagen-Richtlinie – die neue Abhilfeklage, VuR 2023, 332 ff.
- Röthemeyer, Peter*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, 3.5.2023, online veröffentlicht unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/946248/76e4c778e50ac26c2d1f413cf86d63d3/Stellungnahme-Roethemeyer.pdf>.
- Röthemeyer, Peter*, VDuG – Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz, 1. Auflage, Baden-Baden 2024.
- Schäfer, Kristina Antonia*, Darum gönnt sich nur Deutschland eine PKV, WirtschaftsWoche v. 27.2.2020, online veröffentlicht unter <https://www.wiwo.de/politik/europa/duales-system-darum-goennt-sich-nur-deutschland-eine-pkv/25589382.html>.
- Scherer, Inge*, Prozessuale Fragestellungen beim „Folgenbeseitigungsanspruch“ im Lauterkeitsrecht, VuR 2019, 243 ff.
- Schmidt-Kessel, Martin*, Überlegungen zur Stärkung des behördlichen Verbraucherschutzes – am Beispiel des Freistaats Bayern, GewA 2016, 169 ff.
- Schneider, Burkhard/Conrady, Jan/Kapoor, Sunny*, Die Abhilfeklage – eine ernstzunehmende Konkurrenz für die Abtretungsmodelle?, BB 2023, 2179 ff.
- Scholz-Berger, Florian*, Kollektiver Rechtsschutz für VerbraucherInnen im europäischen Justizraum: Die Abtretungssammelklage österreichischer Prägung und die künftige Abhilfeverbandsklage im Effizienzvergleich, GVRZ 2022, 11.
- Schreier, Vincent*, Das Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz (VDuG) und seine Auswirkungen auf die Versicherungswirtschaft, VersR 2024, 144 ff.
- Schricker, Gerhard*, Möglichkeiten zur Verbesserung des Schutzes der Verbraucher und des funktionsfähigen Wettbewerbs im Recht des unlauteren Wettbewerbs, ZHR 139 (1975), 208 ff.
- Schulte-Nölke, Hans*, Plädoyer für eine bessere Durchsetzung des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes in Deutschland in zwölf These, in: Schulte-Nölke, Hans/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, Berlin 2017, S. 197 ff.
- Schüffner, Marc/Franck, Philipp*, § 47 Versicherungsaufsichtsrecht, in: Sodan, Helge (Hrsg.), Handbuch des Krankenversicherungsrechts, 3. Auflage, München 2018.
- Sēmitēs, Konstantin*, Verbraucherschutz, Schlagwort oder Rechtsprinzip?, Baden-Baden 1976.

- Sieg, Karl*, Die Bedeutung der EG-Richtlinie über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen für die AVB, *VersR* 1993, 1305 ff.
- Stadler, Astrid*, Beseitigungsklagen durch Verbände im AGB-Recht, in: Meller-Hannich, Caroline/Haertlein, Lutz/Gaul, Hans Friedhelm/Becker-Eberhard, Ekkehard (Hrsg.), *Rechtslage – Rechtskenntnis – Rechtsdurchsetzung*, Festschrift für Eberhard Schilken zum 70. Geburtstag, München 2015, S. 481 ff.
- Stadler, Astrid*, Abtretungsmodelle und gewerbliche Prozessfinanzierung bei Masseschäden, *WuW* 2018, 189 ff.
- Stadler, Astrid*, (Fehlende) Finanzierung der neuen Verbandsklage nach dem VDuG, *VuR* 2023, 321 ff.
- Stadler, Astrid/Klöpfer, Matthias*, Drittwirkung von urteilen aufgrund von Verbands-Unterlassungsklagen nach §§ 1, 2 UKlaG, *VuR* 2012, 343 ff.
- Stadler, Astrid/Jeuland, Emmanuel/Marcus, Richard/Chasman, Peter/Han, Choong-soo/Zaneti Jr, Hermes*, ERCP collective redress and the wider world, in: Stadler, Astrid/Jeuland, Emmanuel/Smith, Vincent (Hrsg.), *Collective and Mass Litigation in Europe*, Cheltenham u. a. 2020, S. 311 ff.
- Staudinger, Julius von* (Begr.), *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: Staudinger BGB – Buch 2: Recht der Schuldverhältnisse: §§ 305 – 310 (AGB-Recht 1 und Unterlassungsklagengesetz)*, München 2022 (zitiert: *Staudinger BGB/Bearbeiter*).
- Stürner, Rolf*, Die öffentliche Hand im Zivilprozess und der europäische und nationale Grundsatz der Gleichbehandlung und Waffengleichheit, in: Büscher, Wolfgang/Erdmann, Willi/Haedicke, Maximilian/Köhler, Helmut/Loschelder, Michael (Hrsg.), *Festschrift für Joachim Bornkamm zum 65. Geburtstag*, München 2014, S. 1063 ff.
- Thiere, Karl*, *Die Wahrung überindividueller Interessen im Zivilprozeß*, Bielefeld 1980.
- Towfigh, Emanuel V./Chatziathanasiou, Konstantin*, Ökonomische Aspekte der Durchsetzung des Verbraucherschutzrechts in: Schulte-Nölke, Hans/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), *Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts*, Berlin 2017, S. 93 ff.
- Tzankonva, Ianika*, Legal standing in collective redress, in: Stadler, Astrid/Jeuland, Emmanuel/Smith, Vincent (Hrsg.), *Collective and Mass Litigation in Europe*, Cheltenham u. a. 2020, S. 127 ff.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Manual on Consumer Protection*, 12.7.2018, online veröffentlicht unter https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplp2017d1_en.pdf.
- Verbraucherzentrale Bundesverband, *Verbraucherreport 2023*, online veröffentlicht unter <https://www.vzbv.de/verbraucherreport/2023>.
- Voet, Stefaan*, Costs and funding of collective redress proceedings, in: Stadler, Astrid/Jeuland, Emmanuel/Smith, Vincent (Hrsg.), *Collective and Mass Litigation in Europe*, Cheltenham u. a. 2020, S. 264 ff.
- Voit, Moritz*, *Sammelklagen und ihre Finanzierung: ein Vorschlag zur Ablösung der Musterfeststellungsklage unter Berücksichtigung der Verbandsklagenrichtlinie sowie der Class Action des australischen Bundesrechts*, Baden-Baden 2021.

- Voit, Peter*, Der Treuhänder bei Prämienanpassungen in der privaten Krankenversicherung – Anforderungen an die Unabhängigkeit und ihre rechtliche Überprüfung, *VersR* 2017, 727 ff.
- Vorwerk, Volkert/Wolf, Christian* (Hrsg.), BeckOK ZPO
49. Edition, München 2023.
52. Edition, München 2024.
(zitiert: BeckOK ZPO/*Bearbeiter*).
- Walker, Wolf-Dietrich*, Unterlassungsklagengesetz, 1. Auflage, Baden-Baden 2016 (zitiert: Nomos-BR/*Walker UKlaG/Bearbeiter*).
- Winter, Gerrit*, Das Subsidiaritätsprinzip bei der aufsichtsbehördlichen Überprüfung von Versicherungsbedingungen, in: *Wandt, Manfred/Reiff, Peter/Looschelders, Dirk/Bayer, Walter* (Hrsg.), Festschrift für Egon Lorenz zum 70. Geburtstag, Karlsruhe 2004, S. 941 ff.
- Weitnauer, Herrmann*, Die Kanalisierung der Haftung im Versicherungsrecht, *DB* 1961, 666 ff.
- Wiebe, Andreas/Kodek, Georg* (Hrsg.), Kommentar zum UWG, 2. Auflage, Wien 2021 (rdb.at, Stand: 22.05.2021) (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Wiebe/Kodek* (Hrsg.)).
- Wieser, Gerald*, Die private Krankenversicherung in Österreich im Lichte der neuen rechtlichen Grundlagen für die Versicherungswirtschaft, 1994, Norderstedt 2019.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Überblick über die gesetzliche Krankenversicherung in Österreich, 19.4.2017, WD 9–3000–003/17.
- Wolf, Manfred*, Vorschläge für eine gesetzliche Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, *JZ* 1974, 41 ff.
- Woopen, Herbert*, Kollektiver Rechtsschutz – Ziele und Wege, *NJW* 2018, 133 ff.
- Woopen, Herbert*, Kollektiver Rechtsschutz und Verbandsklagenrichtlinie: Recht ist keine Assetklasse, Rechtsbruch kein Geschäftsmodell, *VersR* 2023, 886 ff.