

Stellungnahme

Öffentliche Konsultation der EU-Kommission zum Gebrauch kollektiver Rechtsbehelfe in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Einführung

Der BDI hat bereits in seinen Stellungnahmen von 2006, 2008, 2009 und 2011 zu Schadensersatzklagen im europäischen Kartell- und im Verbraucherrecht zum Ausdruck gebracht, dass die deutsche Industrie großes Interesse an einem wirksamen Rechtsschutz für Bürger und Unternehmen hat. Diese haben einen Anspruch auf effiziente Durchsetzung berechtigter Ansprüche und auf angemessene Kompensation der durch Rechtsverstöße entstandenen Schäden.

Eine Einführung von Sammelklagen auf europäischer Ebene ist jedoch nicht das richtige Mittel. Es ist allein Aufgabe der nationalen Zivil- und Prozessrechte, die notwendigen Voraussetzungen für eine effektive Schadenskompensation zu schaffen. Viele Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, haben in den letzten Jahren die Rechte von Kartellgeschädigten und Verbrauchern erheblich gestärkt. Der Anwendungsbereich des Unterlassungsklagegesetzes wurde zuletzt durch die Einführung der Datenschutzverbandsklage erweitert. Daneben gewährleisten Ombudsleute und Schlichtungsstellen angemessene Konfliktlösungen im außergerichtlichen Bereich.

1. Auch im Übrigen sind **die bestehenden Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Klageerhebung in Deutschland ausreichend**. Mit dem Institut der Streitgenossenschaft kennt die ZPO einen Rechtsgrundsatz, der das Auftreten mehrerer Parteien vor Gericht ermöglicht. Dabei können mehrere Parteien ihre Klagen verbinden, wenn das Gericht für die geltend gemachten Ansprüche zuständig ist. Daneben sieht die Streitgenossenschaft in bestimmten Fällen sogar vor, dass die Sachverhalte den Parteien gegenüber nur einheitlich entschieden werden können. Diese Instrumente sind ausreichend und bedürfen zum jetzigen Zeitpunkt keiner Überarbeitung.
2. Die Kommission würde den **bereits erreichten Rechtsschutz in den einzelnen Mitgliedstaaten negieren**, wenn sie eine gesamteuropäische Lösung anstrebt. Es ist zudem nicht ersichtlich, dass – nach mannigfaltigen Maßnahmen zur Verbesserung des individuellen Rechtsschutzes – bei grenzüberschreitenden Sachverhalten jetzt noch Defizite in der effektiven Rechtsdurchsetzung bestehen.

Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in den letzten Jahren auch auf europäischer Ebene neben der Empfehlung 2013/396/EU eine **Reihe von Maßnahmen erlassen wurden, die der effektiven rechtlichen Durchsetzung von Verbraucherinteressen und -ansprüchen dienen:**

- Richtlinie 2014/104/EU über bestimmte Vorschriften für Schadensersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union

- Richtlinie 2013/11/EU über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und Verordnung (EU) Nr. 524/2013 über die Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten
- Verordnung (EU) 2015/2421 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und der Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens
- Revision der Verordnung über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (CPC-Verordnung - COM(2016)0283)
- Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung der Regeln und des praktischen Funktionierens des EU-Binnenmarktes vom 2. Mai 2017 (Compliance-Paket)

Zudem wurden und werden in verschiedenen verbraucherbezogenen Rechtsakten der EU auch materiellrechtliche Ansprüche der Verbraucher insgesamt gestärkt. Die EU-Kommission ist aufgerufen sicherzustellen, dass die Balance von Verbraucher- und Unternehmensinteressen im Hinblick auf die gesamte materiell- und verfahrensrechtliche, horizontale und sektorale Verbrauchergesetzgebung gewahrt bleibt und nicht einseitig verschoben wird, damit europäische Unternehmen keine Standortnachteile im Vergleich zu Drittstaaten erleiden.

3. Darüber hinaus müssen bezüglich der tiefgreifenden Veränderungen im Zivilprozessrecht, aber auch den darauf basierenden Änderungen im materiellen Recht, hauptsächlich im Schadensersatzrecht der Mitgliedstaaten, die Grundsätze der **Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** nach Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV berücksichtigt werden. So sind für die Gewährleistung der effektiven Durchsetzung des Rechts in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Sie tragen die Verantwortung, das nationale Verfahrensrecht so anzupassen, dass die Rechte aller Beteiligten zügig durchsetzbar sind. Geplante Maßnahmen sind immer daraufhin zu untersuchen, ob grenzüberschreitende Aspekte zum Tragen kommen bzw. ob nationalstaatliche Regelungen in ausreichendem Maße vorhanden sind.
4. Zudem ist jeder Kläger gehalten, seine Rechte selbst vor Gericht geltend zu machen. Die Entscheidung, ob eine Klage erhoben werden soll und wie der Prozess zu führen ist, ist jedem Kläger selbst überlassen und nicht ohne weiteres auf eine Gruppe oder eine Organisation zu übertragen. Dies ist auch **Ausdruck des Grundrechts auf rechtliches Gehör**. An diesem wichtigen Grundsatz sollte auch dann festgehalten werden, wenn Verbraucher bei bestimmten Geldbeträgen schlicht nicht motiviert sind, sich gerichtlich auseinanderzusetzen. Manchmal sind sie auch nicht mit den Möglichkeiten der Unterstützung vor Gericht durch Prozesskostenhilfe vertraut oder schrecken vor dem Gedanken an einen Prozess zurück. Sammelklagen sind jedoch mit tiefen Einschnitten in die nationalen Zivilprozessordnungen und mit einem hohen Missbrauchspotential verbunden. Dies ist angesichts einzelner Verbraucher, die von dem Instrument gegebenenfalls Gebrauch machen würden, nicht zu rechtfertigen.

5. Auch hält der BDI die **Durchsetzung öffentlicher Interessen durch Private** für verfehlt. Für den Bereich des Kartellrechts würden dadurch besonders die Effektivität des Kronzeugenprogramms sowie der Anreiz, einen Vergleich („settlement“) mit der zuständigen Kartellbehörde zu schließen, massiv gefährdet. Ziele, die über die Schadenskompensation hinausgehen und z. B. der Abschreckung und Prävention dienen, sollen nur vom Staat durchgesetzt werden. Im Bereich des Kartellrechts gibt es dafür gut ausgestattete Behörden, die Bußgelder verhängen und den wirtschaftlichen Vorteil, der durch einen Kartellrechtsverstoß erlangt wird, abschöpfen können. Es ist falsch, den einzelnen Geschädigten zum Zweck staatlicher Ordnungspolitik zu instrumentalisieren. Das Ziel, eine größere Abschreckungswirkung zu erreichen, ist – anders als die vollständige Entschädigung der Geschädigten – ein gesellschaftspolitisches Ziel und sollte daher den staatlichen Behörden überlassen werden.

6. Schließlich sind auch **hohe Kosten und eine lange Verfahrensdauer in der Natur von Kollektivklagemechanismen verankert**. Sie werden auf Grund der hohen Komplexität nicht vermeidbar sein. Auch insoweit sollten bestehende Instrumente der Rechtsdurchsetzung gegebenenfalls verbessert werden. Aus Effizienzgesichtspunkten könnte im Kartellrecht beispielsweise die Kartellbehörde erster Adressat sein, um unrechtmäßige Gewinne bei Massenschäden im Wege der Vorteilsabschöpfung einzuziehen. Alternativ könnten Kartellbehörden in einem Bußgeldverfahren zunächst einen Verstoß dem Grunde nach feststellen und dann den Unternehmen Gelegenheit geben, den Kartellschaden selbst zu regulieren. Das Bußgeld könnte dann im Anschluss im Lichte und in Anrechnung einer etwaigen Wiedergutmachung festgesetzt werden. Doppelte Sanktionen und Schadensauskehrungen könnten vermieden werden. Auf diese Weise ließe sich ein effektives Instrument zur Abwicklung von Kartellschäden installieren, das zu einer zeitnahen Restitution führen und viele Klagen von vorneherein entbehrlich machen würde. Ein großes Potential für schnelle und kostengünstige Verfahren sehen wir ebenfalls in der alternativen Streitschlichtung.

7. **Sollte sich die Kommission trotz der zuvor genannten Argumente zur Einführung einer Europäischen Initiative entschließen, z. B. im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie 2009/22/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, müssen missbräuchliche Auswüchse des Sammelklagensystems** und die Einführung amerikanischer Verhältnisse in Europa unbedingt vermieden werden. Die negativen Auswirkungen amerikanischer „class actions“ beruhen nicht nur auf einem Zusammenspiel verschiedener kritischer Elemente des US-Prozessrechts. Auch die Gefahr jedes einzelnen Faktors ist nicht zu verharmlosen. Um sich ganz klar vom US-System der „class actions“ abzugrenzen, müssten die nachfolgenden Kriterien eingehalten werden:
 - **Ausdrückliche Identifikation des Klägerkreises** („opt-in“- Regelung)
– die Angabe eines lediglich „identifizierbaren“ Klägerkreises ist

nicht zulässig. Eine automatische Rechtskrafterstreckung widerspräche der grundlegenden Wertentscheidung der meisten europäischen Rechtssysteme.

- Keine Ausforschungsbeweise – jede Partei muss die sie begünstigenden Tatsachen vorbringen. Wenn der Kläger seinen Vortrag nicht mehr einzeln darlegen und beweisen müsste, würden völlig falsche Anreize gesetzt, aussichtslose Klagen auf den Weg zu bringen. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf nicht ausgehöhlt werden.
- Keine Abkehr vom „loser-pays-Prinzip“ – ausschlaggebend für die Erhebung einer Klage müssen immer die materiellen Aussichten einer Klage sein.
- Verhinderung einer Klageindustrie durch Deckelung der Anwalts-honorare und Kontrolle der Drittfinanzierung.
- Kein Strafschadensersatz – dies würde dem Grundgedanken des kontinentaleuropäischen Schadensersatzbegriffs widersprechen, wonach lediglich der Zustand wiederhergestellt werden soll, der vor dem schädigenden Ereignis bestanden hat. Für die Sanktionierung rechtswidrigen Verhaltens sind hingegen Behörden zuständig.
- Keine mehrfache Inanspruchnahme für denselben Schaden; dies wäre bei Kartellverfahren insbesondere im Hinblick auf die Regelungen zur *Passing-On-Defence* zu beachten.
- Keine Vermutungsregelung hinsichtlich des Verschuldens, da sie komplizierten Rechtsfällen nicht gerecht wird – Eingriffe in materielles Recht über die Hintertür des Zivilprozessrechts sind unbedingt zu vermeiden.

Im Einzelnen bedeutet dies:

- a. Eine wesentliche Weichenstellung ist der Aspekt, dass der Klägerkreis ausdrücklich identifiziert werden muss (**„opt-in“- Regelung**). Ein Einzelner darf nicht ohne sein Wissen Beteiligter eines Gerichtsverfahrens werden. Dies würde dem Gebot des rechtlichen Gehörs aus Art. 41 Abs. 2 lit. a der Charta der Grundrechte der Europäischen Union widersprechen. **Auch eine automatische Rechtskrafterstreckung widerspräche der grundlegenden Wertentscheidung der meisten europäischen Rechtssysteme.** Der Beklagte wiederum muss Klägerkreis und Schadenssumme überblicken können. Die **„opt-out-Klage“**, bei der die klagende Einrichtung nicht verpflichtet ist, die durch sie vertretenen Opfer zu identifizieren, kann aufgrund ihrer großen Öffentlichkeitswirksamkeit missbraucht werden, um den Ruf beklagter Unternehmen zu schädigen, ihnen erheblichen Schaden zuzufügen und sie zur Einwilligung in einen Vergleich zu zwingen. Dies gilt auch für Klagen, bei denen der Klägerkreis lediglich „identifizierbar“ sein muss.
- b. Weiterhin kommt es entscheidend darauf an, die Regeln zur **Offenlegung von Beweismitteln** gemäß kontinentaleuropäischer Rechts tradition auszugestalten. Demnach hat jede Partei die sie begünstigen-

den Tatsachen vorzubringen. Es werden völlig falsche Anreize gesetzt, aussichtslose Klagen auf den Weg zu bringen, wenn nicht der Kläger seinen Vortrag im Einzelnen begründen muss, sondern der Beklagte dazu verpflichtet wird, umfangreiche Dokumente beizubringen. Dies führt dazu, dass der Kläger aus seiner Verpflichtung substantiiert vorzutragen, entlassen würde. Das wäre eine völlige Abkehr von den Prinzipien vieler Zivilprozessordnungen und widerspräche dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 8 der EU-Grundrechtecharta. Für die Wirtschaft wäre insbesondere die Aushöhlung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu befürchten, da Unternehmen durch Wettbewerber gezwungen werden könnten, sensible Daten preiszugeben.

- c. Essentiell ist die Einhaltung des Prinzips, dass der **Verlierer des Prozesses die Kosten** zu tragen hat (**“loser-pays-principle“**), in Deutschland verankert in § 91 ZPO. Es entstünde ein riesiges Missbrauchspotential, wenn gerade in Massenverfahren Anreize so gesetzt würden, dass Gerichtsprozesse ohne finanzielle Risiken angestrebt werden könnten. Ausschlaggebend für die Erhebung einer Klage müssen immer die materiellen Erfolgsaussichten einer Klage sein. Dieser Grundsatz besteht in fast allen Mitgliedstaaten und ist sinnvoll, da er verhindert, dass bedenkenlos geklagt wird und die Gerichte mit offensichtlich unbegründeten Klagen überhäuft werden. Klageanreize sollten nicht über grundlegende Änderungen der Kostentragungsregeln geschaffen werden. Dies würde unweigerlich einer Klageindustrie Vorschub leisten, die auf schnelle Vergleiche aus ist, ohne dass es auf die Begründetheit einer Klage ankommen müsste, weil dem Kläger günstige Kostentragungsregeln zugutekommen oder er die Möglichkeit hat, das eigene Kostenrisiko durch ein Erfolgshonorar auszuschließen. Diese Auswüchse sind aus dem U.S.-amerikanischen Klagesystem bekannt und dürfen keinesfalls nach Europa importiert werden. Die in Deutschland bestehenden Instrumente der Streitwertanpassung oder der Prozesskostenhilfe bieten ausreichende Möglichkeiten, das Prozesskostenrisiko der Kläger zu minimieren.
- d. Zwingend ist ebenso, die **Anwaltsgebühren zu deckeln**. Dies stellt in Deutschland und anderen europäischen Ländern den Regelfall dar; im angelsächsischen Rechtssystem ist eine Obergrenze hingegen nicht üblich. Falsche Anreize für Anwälte oder sonstige Dritte sind absolut zu vermeiden. Der BDI sieht auch eine Finanzierung durch Dritte äußerst kritisch, wenn ein hohes finanzielles Eigeninteresse der Drittfinanzierer am Ausgang der Klage gegeben ist, ohne dass der Drittfinanzierer ein entsprechend hohes eigenes Risiko trägt. **Hier besteht die Gefahr, dass Kollektivklagen verstärkt als neues Geschäftsmodell entdeckt werden und sich eine europäische Klageindustrie bildet.** Die erstrittenen Schadensersatzsummen würden zu einem Großteil nicht zur Kompensation der Geschädigten verwendet, sondern Dritten zufließen, nämlich den Klägeranwälten (z. B. im Wege einer prozentualen Beteiligung als

Erfolgshonorar) und den Verwaltern des Auszahlungsverfahrens. Finanzierungshilfen aus staatlichen Mitteln, etwa im Wege der deutschen Prozesskostenhilfe, bieten aus unserer Sicht die beste Möglichkeit, Kläger bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche zu unterstützen und rechtsmissbräuchliche Prozesse zu vermeiden. Zudem bietet das bestehende System der Rechtsschutzversicherungen in der Regel eine solidere Art der Klagefinanzierung. Die Versicherer prüfen im Vorfeld, ob die Rechtsverfolgung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und ob dem Versicherten kein schuldhaftes Handeln zur Last gelegt wird. Ein finanzielles Eigeninteresse der Rechtsschutzversicherungen, das zu missbräuchlichen Klageerhebungen führen kann, ist grundsätzlich nicht zu befürchten.

- e. Darüber hinaus ist unbedingt zu beachten, dass dem **Schadensersatz kein Strafcharakter** zukommen darf. Dies würde dem Grundgedanken des kontinentaleuropäischen Schadensersatzbegriffs widersprechen, wonach lediglich der Zustand wiederhergestellt werden soll, der vor dem schädigenden Ereignis bestanden hat. Daraus leitet sich auch ab, dass nur jemand, der tatsächlich einen Schaden erlitten hat, Anspruch auf Wiederherstellung des vorherigen Zustands hat. Die Zulassung der “Passing-On-Defence” im Kartellrecht ermöglicht einen gerechten Schadensausgleich, denn nur so wird gewährleistet, dass jeder in der Lieferkette nur den Schadensersatz geltend machen kann, den er erleidet. Ein Ausschluss könnte zu einer unangemessenen, ungerechtfertigten Bereicherung auf Seiten des Klägers führen, sofern dieser seinen Schaden an seine Abnehmer weitergereicht hat. Dies würde wiederum dem auf Kompensation gerichteten Zweck des Schadensersatzrechts widersprechen und es bestünde die Gefahr einer mehrfachen Inanspruchnahme des Beklagten für ein und denselben Schaden, was im Ergebnis einem Strafschadensersatz gleichkommen würde. Die Sanktionierung rechtswidrigen Verhaltens ist jedoch keine private, sondern eine staatliche Aufgabe.
- f. In Deutschland und in der Mehrzahl der anderen Mitgliedstaaten stellt es außerdem ein grundlegendes Rechtsprinzip dar, dass der Beklagte in einem Schadensersatzprozess nur haftet, wenn ihm **Verschulden** vorzuwerfen ist. Auf das Verschuldenserfordernis kann nicht verzichtet werden. Auch eine Verschuldensvermutung und eine Beweislastumkehr zugunsten des Beklagten wären unangemessen und würden einen Eingriff in das kontinentaleuropäische Rechtsgefüge darstellen. Änderungen des materiellen Rechts über die Hintertür des Zivilprozessrechtes sind unbedingt zu vermeiden.
- g. Da allein die Behauptung einer massenhaften Rechtsverletzung die Reputation des jeweiligen Unternehmens erheblich schädigen kann und die mit einer Sammelklage – egal in welcher Form – einhergehende Aufmerksamkeit dazu führen kann, dass die Unternehmen meist zum Abschluss eines Vergleiches bewegt werden und eine ge-

richtliche Klärung gerade nicht erfolgt, kommt es auch **bei der Information** der in Frage kommenden Beschädigten darauf an, das **Missbrauchspotential zu begrenzen**. Durch großangelegte Medienkampagnen kann der Ruf eines beklagten Unternehmens noch vor Verfahrensbeginn und unabhängig von der Begründetheit der Klage und dem späteren Ausgang des Prozesses erheblich geschädigt werden. Das durch die öffentliche Darstellung beschädigte Image des Unternehmens kann zu Geschäftsrückgängen und zu starken Einbrüchen auf dem Aktienmarkt führen. Hierdurch wird erheblicher Druck auf die Unternehmen aufgebaut, sich möglichst schnell zu einigen. Die Information der Geschädigten muss daher in einem angemessenen und sachlichen Rahmen erfolgen. Aus den genannten Gründen sollten sich staatliche Einrichtungen nicht an der Informationsverbreitung über die Möglichkeit zur Einreichung von Kollektivklagen beteiligen, auch nicht in Form einer finanziellen Förderung solcher Kampagnen. Allenfalls können bestehende staatliche Plattformen und Informationsportale in neutraler Form über Verfahren oder mögliche Klagen berichten.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Registernummer: 1771817758-48

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Verena Westphal
Referentin
Telefon: 030 2028-1455
v.westphal@bdi.eu

Carolina Müller
Referentin
Telefon: 0032 2 792 1008
c.mueller@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 0882