

## **Stellungnahme**

# **Zum Fragebogen der EU-Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie 2009/22/EG über Un- terlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen**

**Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.**

## Einführung

Der BDI hat bereits in seiner Stellungnahme vom 14. August 2017 zur öffentlichen Konsultation der EU-Kommission zum Gebrauch kollektiver Rechtsbehelfe in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union 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 Erweiterung des Anwendungsbereiches der Unterlassungsklagerichtlinie um kollektive Schadensersatzansprüche auf europäischer Ebene, so wie es im Fragebogen in Option A und B bzw. in Option 3 und 4 der Folgenabschätzung vorgeschlagen wird, ist jedoch nicht das richtige Mittel. Das deutsche System der Rechtsdurchsetzung bei Verstößen gegen Verbraucherschutzrecht (unlautere Werbung, Verstöße gegen allgemeine Geschäftsbestimmungen etc.) ist privatrechtlich organisiert und erfolgt durch Verbraucherschutzvereine, Wettbewerbsverein oder Mitbewerber. **Die private Rechtsdurchsetzung durch Unterlassungsklagen ist bereits jetzt effizient, schnell und von großem Nutzen für die Verbraucher und die Wirtschaft.** Verstöße werden schnell und effektiv sanktioniert. Dafür sorgen die Mitgliedstaaten bereits seit Inkrafttreten der Richtlinie im Jahr 2007. Verbraucher sind dadurch in den Mitgliedstaaten wie auch bei grenzüberschreitenden unlauteren Geschäftshandlungen ausreichend geschützt. Darüber hinaus können Verbraucher auch weitere grenzüberschreitende Abhilfemaßnahmen in Anspruch nehmen, z. B. durch Beschwerde bei einer nationalen Verbraucherschutzbehörde. Über die CPC-Verordnung erfolgt dies auch grenzüberschreitend.

Zudem ist es allein Aufgabe der nationalen Zivil- und Prozessrechte, die notwendigen Voraussetzungen für eine effektive Schadenskompensation zu schaffen. Die Grundsätze der **Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** nach Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV müssen bezüglich der tiefgreifenden Veränderungen im Zivilprozessrecht, aber auch den darauf basierenden Änderungen im materiellen Recht, hauptsächlich im Schadensersatzrecht der Mitgliedstaaten, 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.

Darüber hinaus würde die Kommission 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)

Darüber hinaus 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.

### **Zu den vorgeschlagenen Änderungen:**

Sollte sich die Kommission trotz der zuvor genannten Argumente zu einer Überarbeitung der Richtlinie 2009/22/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen entscheiden, müssen **missbräuchliche Auswüchse des Sammelklagensystems und die Einführung amerikanischer Verhältnisse in Europa unbedingt vermieden** werden.

Denn 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 vernachlässigen. Um sich ganz klar vom US-System der „class actions“ abzugrenzen, müssten daher insbesondere die nachfolgenden Kriterien eingehalten werden:

- a) **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.

- b) **Keine Abkehr vom „loser-pays-Prinzip“** – ausschlaggebend für die Erhebung einer Klage müssen immer die materiellen Aussichten einer Klage sein. Gleichzeitig sollte es aus Gründen der Waffengleichheit und zur Vermeidung von Missbrauch keine Erleichterungen ausschließlich für qualifizierte Einrichtungen im Hinblick auf die Kosten geben.
- c) Verhinderung einer Klageindustrie durch **Deckelung der Anwalts-honorare und Kontrolle der Drittfinanzierung** sowie einer klaren Definition der klagebefugten Einrichtungen, um Missbrauch auszuschließen.
- d) **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.
- e) Schadensersatzansprüche sollten **ausschließlich in individuellen Verfahren** geltend gemacht werden.
- f) Die **Information** der Geschädigten muss daher in einem **angemessenen und sachlichen Rahmen** erfolgen.
- g) **Änderungen des materiellen Rechts** über die Hintertür des Zivilprozessrechtes sind unbedingt zu **vermeiden**.

#### **Im Einzelnen bedeutet dies aus Sicht des BDI:**

- a) Es kommt entscheidend darauf an, die Regeln zur **Offenlegung von Beweismitteln** gemäß kontinentaleuropäischer Rechtstradition auszugestalten. Demnach hat jede Partei die sie begünstigenden 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 Aushöhung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu befürchten, da Unternehmen durch Wettbewerber gezwungen werden könnten, sensible Daten preiszugeben.

- b) 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 zudem auch 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.
- c) 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 Schadenersatzsummen 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.

Gleichzeitig ist eine **klare Eingrenzung und Definition der klagbefugten Einrichtungen erforderlich, um Missbrauch zu verhindern.**

- d) Darüber hinaus ist unbedingt zu beachten, dass dem **Schadenersatz 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.

Ebenso sind **weitergehende Regelungen für einheitliche Sanktionen weder erforderlich noch sinnvoll.** Die Rechtsdurchsetzung muss national geregelt werden können. Die unterschiedlichen Sanktionsregime in den einzelnen Mitgliedstaaten führen nach Ansicht des BDI auch nicht zu einer unzureichenden Durchsetzung von Verbraucherrechten in Europa. In Deutschland ist mit einem Sanktionsystem aus Unterlassung bzw. Beseitigung, Schadensersatz und Gewinnabschöpfung zudem keine mangelnde Rechtsdurchsetzung erkennbar. Außerdem können in Deutschland Verstöße gegen § 7 UWG (belästigende Werbung) mit einem Bußgeld bis zu 300.000 EUR geahndet werden - § 20 UWG. Ein wirksames Instrument ist vor allem auch die Vertragsstrafe, die fällig wird, wenn der Unternehmer gegen eine Unterlassungserklärung verstößt, die er gegenüber einem Verbraucherverein oder einem Mitbewerber abgegeben hat. Dabei handelt es sich meist um erhebliche Beträge, die für jeden Verstoß anfallen. Eine Geldstrafe ist insoweit nicht notwendig, um ein Unternehmen zu Wohlverhalten zu veranlassen. Das Instrument der außergerichtlichen Abmahnung ist in Deutschland ebenfalls sehr effektiv und führt schnell zur Durchsetzung des Verbraucherrechts. Eine Harmonisierung von Sanktionen/Geldstrafen macht auch deshalb keinen Sinn, weil die jeweiligen nationalen Systeme nicht miteinander verglichen werden können. Eine effektive Rechtsdurchsetzung ist durch die schnelle Unterlassung und Beseitigung des Rechtsverstoßes gekennzeichnet. Sanktionen und Geldstrafen sind insoweit nicht erforderlich. Die EU-Kommission hat selbst festgestellt, dass die Höhe von möglichen Geldstrafen keine Auswirkungen auf die Durchsetzung von Verbraucherschutz hat. Zudem läuft die Idee EU-weiter Sanktionen und Geldstrafen ins Leere, ohne eine effektive Marktüberwachung.

- e) Zu beachten ist außerdem, dass es bei unlauteren Geschäftspraktiken, vor allem darauf ankommt, dass die unlautere Wettbewerbsbehandlung zur Beeinflussung geeignet ist, also abstrakt generell wirkt. **Das Vertragsrecht sorgt für den konkret-individuellen Schutz des Verbrauchers. Das sollte nicht vermischt werden.**

Aus diesen Gründen ist auch eine kollektive Leistungsklage, die an eine Unterlassungsklage anknüpft, aus unserer Sicht nicht sinnvoll.

- f) Da allein die Behauptung einer massenhaften Rechtsverletzung die Reputation des jeweiligen Unternehmens erheblich schädigen 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 gerichtliche 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**. Allenfalls können bestehende staatliche Plattformen und Informationsportale in neutraler Form über Verfahren oder mögliche Klagen berichten.

In keinem Fall dürfen die Regelungen zur Informationspflicht dazu führen, dass der "opt-in" Grundsatz umgangen wird und damit eine **ausdrückliche Identifikation des Klägerkreises** nicht erfolgt. Eine automatische Rechtskrafterstreckung widerspräche der grundlegenden Wertentscheidung der meisten europäischen Rechtssysteme. 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.

- g) 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. 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.



## 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 35 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](http://www.bdi.eu)  
T: +49 30 2028-0

### Ansprechpartner

Verena Westphal  
Referentin  
Telefon: 030 2028-1455  
[v.westphal@bdi.eu](mailto:v.westphal@bdi.eu)

Carolina Müller  
Referentin  
Telefon: 0032 2 792 1008  
[c.mueller@bdi.eu](mailto:c.mueller@bdi.eu)

BDI Dokumentennummer: D 0896