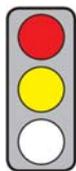


Stand: 21.05.08

## KERNPUNKTE

**Ziel des Weißbuchs:** Die Kommission will die rechtlichen Rahmenbedingungen für Geschädigte von Wettbewerbsverstößen so ändern, dass diese ihre Ansprüche auf Entschädigung wirksamer verfolgen können.

**Betroffene:** Unternehmen, Verbraucher und Verbände.



**Pro:** (1) Die Bereitschaft der Unternehmen, gegen das Wettbewerbsrecht zu verstoßen, könnte sinken, wenn die Wahrscheinlichkeit von Schadenersatzforderungen neben der von Bußgeldern steigt.

(2) Die Anerkennung rechtskräftiger Feststellungen über das Vorliegen eines Wettbewerbsverstoßes im Schadenersatzprozess erhöht die Prozessökonomie.

**Contra:** (1) Die EU hat keine Kompetenz zum Erlass von Rechtsakten zum nationalen Schadenersatzrecht sowie zum nationalen Prozessrecht.

(2) In der Summe führen die Vorschläge zu einer unangemessenen Verlagerung des Prozessrisikos zugunsten der Geschädigten und können damit eine „Überabschreckung“ bewirken.

**Änderungsbedarf:** Auf das Weißbuch sollten keine Gesetzgebungsvorschläge der EU folgen.

## INHALT

### Titel

**Weißbuch KOM(2008) 165** vom 2. April 2008: **Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EG-Wettbewerbsrechts**

### Kurzdarstellung

#### ► Problemdarstellung und Ziel des Weißbuchs

- Ein einheitlicher und verbesserter Rechtsrahmen für die Durchsetzung privater Schadenersatzansprüche soll die öffentliche Verfolgung von Wettbewerbsverstößen ergänzen. Die EU-Kommission hofft, dass durch eine steigende Zahl privater Klagen mehr Wettbewerbsverstöße aufgedeckt und Unternehmen von Wettbewerbsverstößen abgehalten werden.
- Die Kommission ist der Meinung, dass Unternehmer und Verbraucher, die Opfer von Wettbewerbsverstößen wurden, ihre Ansprüche auf Schadenersatz derzeit nicht ausreichend geltend machen können. Schuld daran seien Vorschriften der Mitgliedstaaten, die z.B.:
  - bei festgestellten Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht von jedem potenziell Geschädigten eine eigene Schadenersatzklage verlangen,
  - den Klägern nicht oder nur teilweise Zugang zu den erforderlichen Beweismitteln gewähren.

#### ► Verbandsklagen und Gruppenklagen

Die Kommission will durch die Einführung von Verbands- und Gruppenklagen die Rechtsverfolgung für die Geschädigten erleichtern:

- Verbandsklagen sollen von „qualifizierten Einrichtungen“ – zum Beispiel Verbraucherschutzverbänden – für eine Gruppe von Geschädigten erhoben werden können. Diese klagebefähigten Einrichtungen sollen in der Regel von jedem Mitgliedstaat vorab festgelegt werden, können aber auch ad hoc benannt werden.
- Im Rahmen von Gruppenklagen sollen die Geschädigten die Möglichkeit bekommen, mit eigenen Schadenersatzansprüchen einer fremden Klage beizutreten („Opt-in-Klagen“). Das amerikanische Modell der Sammelklage, das automatisch alle Geschädigten erfasst, solange sie nicht ausdrücklich widersprechen („Opt-out-Klagen“), lehnt die Kommission ab.

#### ► Verbesserung der Beweissituation für Geschädigte

- Rechtskräftige Feststellungen der nationalen Wettbewerbsbehörden über das Vorliegen eines Wettbewerbsverstoßes sollen im privaten Schadenersatzprozess als Beweis des Verstoßes anerkannt werden, wie es bereits für Feststellungen der EU-Wettbewerbsbehörden der Fall ist. Die Anerkennung soll auch für Feststellungen der Behörden anderer Mitgliedstaaten als desjenigen Mitgliedstaates gelten, in dem der Schadenersatzprozess geführt wird.
- Die Gerichte sollen auf Antrag anordnen können, dass die beklagten Unternehmen in ihrem Besitz befindliche Unterlagen als Beweismittel herausgeben müssen.
- Bei Kartellen, die Absprachen über Preise, Marktanteile oder Produktionsmengen beinhalten (sog. „Hard-core-Kartelle“), soll zugunsten der Verbraucher der Grundsatz gelten, dass Preisaufschläge vom Zwischenhandel vollständig auf sie weitergewälzt wurden. Den entsprechenden Beweis müssen geschädigte Verbraucher dann nicht mehr führen. Dagegen soll den Kartellbeteiligten der Gegenbeweis möglich sein.

### ► Haftung

- Die Haftung für Wettbewerbsverstöße sollte nach Ansicht der Kommission idealerweise verschuldensunabhängig sein. Wenn eine nationale Rechtsordnung dennoch ein Verschulden voraussetzt, sollte dieses Erfordernis automatisch erfüllt sein, wenn eine Behörde einen Wettbewerbsverstoß festgestellt hat.
- Die Haftung soll nur entfallen, soweit der Wettbewerbsverstoß aufgrund eines entschuldbaren Irrtums erfolgte. Ein entschuldbarer Irrtum liegt vor, „wenn eine vernünftige Person, die ein hohes Maß an Sorgfalt walten lässt, nicht hätte wissen können, dass ihr Verhalten den Wettbewerb beeinträchtigt“.
- Zur Vereinfachung der Berechnung des konkreten Schadens will die Kommission einen unverbindlichen Orientierungsrahmen veröffentlichen.
- Hat der klagende Geschädigte die Preisaufschläge des Beklagten an die eigenen Kunden weitergereicht, soll der Beklagte den „Einwand der Schadensabwälzung“ geltend machen können. Ist dieser Einwand berechtigt, ist er nicht zum Schadenersatz verpflichtet. Die Beweislast trägt der Beklagte.

### ► Vereinheitlichung der Verjährung

- Die Kommission schlägt für privatrechtliche Ansprüche aus wettbewerbswidrigem Verhalten eine EU-weite fünfjährige Verjährungsfrist vor.
- Die Verjährungsfrist soll erst zu laufen beginnen, wenn „eine dauernde oder fortgesetzte Zuwiderhandlung eingestellt wurde“ und „von dem Geschädigten vernünftigerweise Kenntnis der Zuwiderhandlung und des ihm dadurch verursachten Schadens erwartet werden kann.“
- Damit die Verjährung nicht vor Abschluss eines etwaigen behördlichen Verfahrens gegen das Unternehmen eintritt, soll es eine weitere – zweijährige – Verjährungsfrist geben. Sie soll mit der Unanfechtbarkeit der behördlichen Entscheidung beginnen.

### ► Kosten des Verfahrens

- Die Gerichte sollten schon während des Verfahrens über die Verfahrenskosten entscheiden können.
- Die Gerichtskosten sollten in „angemessener“ Höhe festgesetzt werden.
- Der Abschluss von Vergleichen sollte dadurch begünstigt werden, dass sie im Verhältnis zu einer Gerichtsentscheidung zu einer Ermäßigung der Gerichtskosten führt.
- Die Gerichte sollten im Einzelfall von dem Grundsatz abweichen können, dass der Kläger im Falle des Unterliegens sämtliche notwendigen Kosten des Beklagten zu tragen hat.

### ► Verhältnis zur Kronzeugenregelung

- „Hardcore-Kartelle“ werden derzeit regelmäßig dadurch aufgedeckt, dass ein Kartellbeteiligter eine Selbstanzeige erstattet. Im Gegenzug kann ihm das drohende Bußgeld ganz oder teilweise erlassen werden (sog. Kronzeugenregelung).
- Um die Durchsetzung privater Schadenersatzansprüche aus Wettbewerbsverstößen zu erleichtern, gleichzeitig aber die Attraktivität der Kronzeugenregelung zu erhalten, schlägt die Kommission vor:
  - Erklärungen, die von Unternehmen im Rahmen des Antrags auf Kronzeugenbehandlung gemacht werden („corporate statements“) dürfen von den Gerichten nicht als Beweismittel herausverlangt werden.
  - Der Kronzeuge könnte aus der gesamtschuldnerischen Haftung (Haftung jedes einzelnen Kartellbeteiligten für die Summe aller vom Kartell angerichteten Schäden) entlassen werden. Er müsste dann nur noch für die von ihm verursachten Schäden bei seinen direkten oder indirekten Vertragspartnern haften.

## Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU- Handeln

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

### Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat „Zusammensetzung noch nicht bekannt“

Offen.

### Politischer Kontext

Die Kommission hat bereits in ihrem Grünbuch „Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts“ [KOM(2005) 672] auf Schwierigkeiten bei der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen hingewiesen.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Wettbewerb  
 Konsultationsverfahren: Jeder Bürger darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 15. Juli 2008;  
<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>

## Ergebnis der Konsultation

Offen.

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Wie hoch der von der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts ausgehende Abschreckungseffekt ist, wird von der Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung von Wettbewerbsverstößen und den daraus folgenden Kosten (Bußgeld und/oder Schadenersatz) bestimmt. Die genaue Aufdeckungsquote von Kartellen ist unbekannt. Schätzungen zufolge liegt sie bei höchstens 13%. Die Kommission und die nationalen Kartellbehörden können bei Wettbewerbsverstößen nach geltendem Recht Bußgelder in Höhe von bis zu 10% des Jahresumsatzes verhängen.

Dass die Maßnahmen des Weißbuchs den Abschreckungseffekt des Wettbewerbsrechts erhöhen würden, ist sehr wahrscheinlich. Gruppenklagen etwa ermöglichen die Bündelung kleiner privater Schäden, die in der Summe relevant sind, deren Einzelverfolgung sich aber nicht lohnt. Die Bindung der Gerichte an festgestellte Wettbewerbsverstöße und die Vereinheitlichung der Verjährungsfristen für Klagen im Anschluss an öffentliche Kartellverfahren erleichtern private Klagen und verringern das Prozessrisiko potentiell Geschädigter deutlich.

Ob der aus dem Zusammenspiel von öffentlichen Kartellverfahren und vermehrten privaten Schadenersatzklagen resultierende höhere Abschreckungseffekt ordnungspolitisch wünschenswert ist, kann angesichts der Unklarheit über den momentanen Abschreckungseffekt allerdings nicht sicher beurteilt werden.

Es besteht nämlich stets die **Gefahr einer „Überabschreckung“**: Je eher Unternehmen damit rechnen müssen, dass ihnen Wettbewerbsverstöße vorgeworfen werden und je höher die finanziellen Folgen von Verstößen sind, desto eher ist zu erwarten, dass sie in ihrem gesamten Marktverhalten vorsichtiger werden. Dies führt aber auch dazu, dass auf politisch und gesellschaftlich gewünschte oder zumindest neutrale Handlungen (z.B. Kooperationen in Forschung und Entwicklung oder die Entwicklung von „Bündelprodukten“) verzichtet wird, weil die Unternehmen nicht ausschließen können, dass diese als Wettbewerbsverstoß gewertet werden.

Zwar sind einzelne Vorschläge aus dem Weißbuch zur Stärkung der Position des Klägers zu begrüßen. So kann das Informationsgefälle zwischen Klägern und Beklagten insbesondere in Kartellfällen nur durch einen Zwang zur Herausgabe von Informationen des Beklagten überwunden werden.

Allerdings würde sich die Gefahr einer „Überabschreckung“ bei Umsetzung aller im Weißbuch skizzierten Maßnahmen erheblich erhöhen. **Erstens kann die Summe von Bußgeldern und Schadenersatzansprüchen unverhältnismäßig hoch sein.** Anders als das deutsche Wettbewerbsrecht sieht das Weißbuch nämlich keine nachträgliche Herabsetzung von Bußgeldern durch Anrechnung geleisteter Schadenersatzzahlungen vor.

**Zweitens liefe ein Verzicht auf Verschulden** als Voraussetzung von Schadenersatz selbst in Fällen, in denen keine rechtskräftige behördliche Feststellung eines Wettbewerbsverstoßes vorliegt, **auf eine unangemessene Begünstigung** der Kläger hinaus.

**Drittens würde der Grundsatz, dass jeder Kläger das volle Risiko des Unterliegens zu tragen hat, konterkariert**, wenn es unterliegenden Klägern ganz oder teilweise erlassen würde, die Kosten der Gegenseite zu übernehmen. Im Ergebnis kann eine Situation entstehen, die beklagte Unternehmen de facto dazu zwingt, außergerichtliche Vergleiche abzuschließen.

Besondere Bedeutung erlangt dieser Umstand in Zusammenhang mit der vorgeschlagenen **Einräumung eines Klagerechts für Verbraucherverbände** und andere „qualifizierte Einrichtungen“. Damit solche Einrichtungen keine Anreize zum missbräuchlichen Einsatz ihres Klagerechts erhalten, **sollte sich dieses nicht auf die Forderung von Schadenersatz erstrecken.**

Dem systemimmanenten Zielkonflikt zwischen der Kronzeugenregelung und privaten Schadenersatzansprüchen wird die Kommission dagegen gerecht, indem sie vorschlägt, den Kronzeugen aus der gesamtschuldnerischen Haftung zu entlassen und seine Haftung auf den nur ihm zuzurechnenden Schaden zu begrenzen. Dies verringert zwar den Anreiz, sich als Kronzeuge zu melden, lässt ihn aber nicht entfallen.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Absprachen über Preise, Marktanteile oder Produktionsmengen verhindern, dass der Preis die Knappheit eines Gutes korrekt abbildet. Kauf- und Investitionsentscheidungen sind daher verzerrt und führen nicht zum effizienten Einsatz von knappen Ressourcen. Die Kommission schätzt die Kosten solcher Ineffizienzen auf jährlich 25 bis 69 Mrd. €. Angesichts dieser Effizienzverluste ist die effektive Ahndung – und damit auch Verhinderung – von Kartellen grundsätzlich zu begrüßen.

Die Umsetzung aller im Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen würde jedoch über das Ziel hinausschießen und in Teilen der Volkswirtschaft zu unproduktiven Kosten und damit zu Ineffizienz führen.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Einerseits wirkt sich die Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen über einen intensiveren Wettbewerb positiv auf das Wachstum aus. Andererseits werden Ressourcen in unproduktive Verwendungen gelenkt, wenn nicht berechnete Klagen abgewehrt oder Vergleiche geschlossen werden müssen; dies hemmt das Wachstum.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Die Maßnahmen des Weißbuchs gelten für alle Wirtschaftsakteure, die Produkte oder Dienste in der EU vertreiben, unabhängig von deren Standort. Auf Standortentscheidungen haben sie daher keine Auswirkung.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die **EU besitzt keine Kompetenz** zum Erlass der vorgeschlagenen materiellen und prozessualen Regelungen **für Schadenersatzklagen auf dem Gebiet des Privatrechts**.

Die Kompetenz der EU zur Rechtsetzung im Bereich des Wettbewerbsrechts, wie sie aus Art. 83 EGV folgt, beschränkt sich auf die Festlegung der Grundsätze europäischer Verfahren zur behördlichen Durchsetzung des Wettbewerbsrechts sowie die Abgrenzung des europäischen vom nationalen Wettbewerbsrecht.

Soweit EU-weit einheitliche Regelungen eingeführt werden sollen, kommt daher allenfalls die Methode der offenen Koordinierung in Betracht. Danach verständigen sich die Mitgliedstaaten auf EU-Ebene unverbindlich und informell auf einheitliche Regelungen, die sie anschließend in ihre nationale Gesetzgebung aufnehmen.

Lediglich den Umfang der erlaubten Geheimhaltung von „corporate statements“ gegenüber privatrechtlichen Klagen darf die EU, gestützt auf Art. 83 EGV, regeln. Denn nur EU-weit einheitliche Regelungen können gewährleisten, dass nationale Regeln den im EU-Recht vorgesehenen Schutz der Kronzeugen nicht konterkarieren.

### Subsidiarität

Da überwiegend schon gar keine Kompetenz zum Erlass von EU-Rechtsakten besteht, stellt sich die Frage der Subsidiarität nicht.

### Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch. Die vorgeschlagene Geheimhaltung von „corporate statements“ im Rahmen von Schadenersatzklagen kann mit dem öffentlichen Interesse am Bestand der Kronzeugenregelung gerechtfertigt werden.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) müssen Geschädigte von Wettbewerbsverstößen vollständigen Schadenersatz verlangen können. Der Vorschlag der Kommission, im Falle eines Kartells die privatrechtliche Haftung des Kronzeugen einzuschränken, um die Attraktivität der Kronzeugenregelung zu erhalten, ist mit diesem Grundsatz noch vereinbar. Zwar verringern Haftungsbeschränkungen zugunsten von Kronzeugen die dem Geschädigten insgesamt zur Verfügung stehende Haftungsmasse. Die Haftung derjenigen Kartellbeteiligten, die nicht als Kronzeugen auftreten, bleibt aber in vollem Umfang erhalten. Außerdem soll der Kronzeuge für den Schaden, den er angerichtet hat, weiterhin haften.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Teile der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen sind im deutschen Recht bereits enthalten. Dies gilt insbesondere für die Bindung der Gerichte an rechtskräftige Feststellungen von Wettbewerbsverstößen (§ 33 Abs. 4 GWB), die Möglichkeit der Schätzung des Schadens statt dessen konkreter Berechnung im Einzelfall (§ 287 ZPO), für Erleichterungen bei der Beweisbeschaffung (Strafakteneinsicht, § 406e StPO) sowie für die Verbandsklage für Unternehmensverbände (§ 33 Abs. 2 GWB), deren erstrittene Vorteilsabschöpfung allerdings dem Bundeshaushalt zufließt.

Eine Beweiserleichterung durch die Verpflichtung zur Vorlage der vom Kläger benannten Unterlagen durch den Beklagten könnte nur in engen Grenzen eingeführt werden, da sie ansonsten eine verfassungswidrige Ausforschung darstellen könnte.

Der Vorschlag, dem Kläger selbst im Falle des Unterliegens die notwendigen Kosten des Beklagten nicht aufzuerlegen, widerspricht § 91 Abs. 1 ZPO.

## Alternatives Vorgehen

In die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 sollte analog zu § 34 Abs. 2 GWB der Grundsatz aufgenommen werden, dass geleisteter Schadenersatz auf ein zuvor verhängtes Bußgeld nachträglich angerechnet wird. Weitere legislative Maßnahmen sollte die EU – mangels Kompetenz – nicht ergreifen.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Es ist davon auszugehen, dass die Kommission im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung versuchen wird, zumindest einen Teil der von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen auf nationaler Ebene zu verankern.

## Zusammenfassung der Bewertung

Für Rechtsakte hat die EU, außer zum Schutz der Geheimhaltung von „corporate statements“, keine Kompetenz. In ihrer Gesamtheit führen die Vorschläge zu einer ungerechtfertigten Verlagerung der Risiken auf die beklagten Unternehmen. Dies gilt insbesondere für den Vorschlag, der unterliegende Kläger solle die Kosten des Beklagten nicht immer selbst tragen müssen, sowie den Vorschlag einer verschuldensunabhängigen Haftung für Wettbewerbsverstöße.