

Hintergrundpapier zum Beschluss der BAG Wirtschaft & Finanzen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Mai 2018

FAIR UND NACHHALTIG REGULIEREN

für einen fairen Wettbewerb mit einfachen und effektiven Regeln

*Dies ist ein Hintergrundpapier der Sprecher*innen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft & Finanzen zu dem von der BAG beschlossenen Positionspapier. Der BAG Beschluss findet sich hier:*

<http://gruene-bag-wifi.de/wp-content/uploads/2018/05/Fair-und-nachhaltig-regulieren.pdf>

Jakob Ache, Katharina Beck, Barbara Naguib, Udo Philipp
Sprecher*innen der BAG Wirtschaft und Finanzen

Wir Grüne stehen für Nachhaltigkeit, Umweltschutz, Arbeitnehmer*innenrechte, soziale Gerechtigkeit, Verbraucherschutz, fairen Wettbewerb und viele andere progressive Themen, die sich in der heutigen Marktwirtschaft nur mit effektiver staatlicher Regulierung realisieren lassen. Dafür machen wir uns stark – doch die staatliche Regulierung ist heute in vielen Bereichen aus unterschiedlichen Gründen mangelhaft.

Mit diesem Hintergrundpapier zum Beschluss der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen wollen wir einen Beitrag zur innerparteilichen wie öffentlichen Debatte, um eine effektive und zielgenaue staatliche Regulierung von Wirtschaftsakteuren leisten – weder erhebt das Papier Anspruch auf Vollständigkeit noch ist jeder Vorschlag sofort umsetzbar. Darum geht es uns aber auch nicht, sondern um einen Aufschlag zur Frage „Wie wollen wir regulieren?“, und zwar nicht kleinteilig per Branche, sondern als grundsätzliches Prinzip.

Was also ist die Ausgangssituation? Es gibt schon heute viele Regeln, doch leider sind sie oft weder fair noch effektiv. Erstens ist in vielen Bereichen die Regulierung so komplex geworden, dass Unternehmen viel Aufwand, spezielle Mitarbeiter*innen und Berater*innen benötigen, um die Regeln einhalten zu können. Meist steigen Regulierungskosten nicht umsatzproportional, sondern stellen einen hohen Fixkostenblock für die Unternehmen dar. Zweitens schafft es die Industrielobby immer wieder, Gesetze so aufzuweichen bzw. zu verkomplizieren, dass Schlupflöcher offenbleiben. Große Unternehmen mit ihren teuren Beratern haben einen großen Vorteil, diese Schlupflöcher zu finden und so die Regulierung zu umgehen.

Diese beiden Gründe führen dazu, dass kleine und mittlere Unternehmen einen erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber Großunternehmen haben und gut gemeinte Regeln oft ins Leere laufen.

Es gibt vielfältige Initiativen zur Entbürokratisierung. Gegen ausufernde Bürokratie zu lästern, ist höchst populär. Unter diesem Deckmantel gelingt es den Wirtschaftsverbänden immer wieder,

Umwelt- und Verbraucherschutz, Arbeitnehmer*innenrechte oder andere von ihnen als lästig empfundene Vorgaben für das Gemeinwohl aufzuweichen.

Auch wir sprechen uns gegen unnötige Bürokratie aus. Aber wir wollen keine Abstriche am Gemeinwohl machen. Wir wollen keine Deregulierung der Deregulierung halber, sondern einfachere, effektivere und fairere Regulierung. Wir wollen eine Wirtschaft, in der es fairen Wettbewerb gibt, und in der große Unternehmen nicht aufgrund von Regulierung strukturelle Vorteile haben. Kleine Unternehmen stehen oft für regionale Vielfalt, für gleichwertige Lebensverhältnisse auch im ländlichen Raum und identitätsstiftende Arbeitsplätze.

In diesem Papier

1. Zeigen wir übertriebene bürokratische Regulierung in verschiedenen Sektoren und Beispiele für einfachere und zugleich härtere Regeln
2. Skizzieren wir Ideen, um den Einfluss der Industrielobby auf die Regulierung zu reduzieren, um die Regulierung fairer zu machen, und
3. Schlagen wir eine deutliche Verschärfung der Sanktionen bei Regelverstößen vor, damit sich Regelverstöße nicht mehr lohnen.

Wir fokussieren uns in diesem Papier auf intelligenten Bürokratieabbau und fairere Prozesse in der Gesetzgebung und -einhaltung, obwohl es noch eine Vielzahl anderer Maßnahmen gibt, um Regeln weniger diskriminierend gegenüber kleinen Unternehmen zu gestalten. Dazu gehört, dass Preise die ökologische Wahrheit sagen müssen, damit industrielle Produktion nicht aufgrund von zu preiswerten Transportkosten einen unfairen Wettbewerbsvorteil hat. Dazu gehören die Ausnahmen der EEG Umlage, die nur für relativ große Unternehmen im Visier gelten und kleine energieintensive Unternehmen benachteiligen. Dazu gehören die Steuergesetze, die von Großunternehmen zu leicht umgangen werden. Und dazu gehört auch das Thema E-Government: Durch digitale Antragstellung und bessere Vernetzung der Behörden ließen sich Doppelabfragen vermeiden und die Bürokratiekosten der Unternehmen deutlich senken. Dies sind nur wenige Beispiele für andere wichtige Maßnahmen zum Bürokratieabbau, die wir in diesem Papier nicht behandeln konnten.

1. Einfache aber harte Regeln im Gegensatz zu ineffektiver bürokratische Regulierung

Diverse Bereiche unseres Wirtschaftslebens sind von zu viel, aber wenig effektiver Regulierung betroffen. Am Beispiel des Finanz- und des Lebensmittelsektors möchten wir beschreiben, was wir an der heutigen Regulierung kritisieren und was bessere Lösungen sein könnten. Diese Beispiele lassen sich sicherlich auf viele Branchen übertragen, wir behaupten jedoch nicht, dass dies immer der Fall sein muss.

- Beispiel Bankenregulierung

Bankenregulierung soll insbesondere vermeiden, dass Kund*innen bei einer Bankenpleite ihre Einlagen verlieren, dass Finanzkrisen die Wirtschaft lahmlegen und dass Banken mit Steuergeldern gerettet werden müssen. Bei Bankenregulierung denkt man zunächst an Eigenkapital, Trennbanken oder

Finanztransaktionssteuer. Das sind sinnvolle einfache Regeln, die auch im Grünen Wahlprogramm stehen. Eigenkapital sorgt dafür, dass im Krisenfall die Eigentümer haften und nicht die Kund*innen oder Steuerzahler*innen. In einem Trennbankensystem kann man in der Krise das systemisch wichtige Einlagen- und Kreditgeschäft leichter ohne Steuergelder retten, und die Finanztransaktionssteuer macht zu kurzfristige Spekulationsgeschäfte teuer.

Obwohl harte Eigenkapitalregeln unter Ökonomen eigentlich unumstritten sind, obwohl sich offizielle Expertenkommissionen für ein Trennbankensystem eingesetzt haben und obwohl die EU einen Gesetzentwurf für eine effektive Finanztransaktionssteuer vorgelegt hat, hat es die Bankenlobby geschafft, sowohl Eigenkapitalregeln als auch das Trennbankensystem massiv zu verwässern und mit Ausnahmen zu durchlöchern und die Finanztransaktionssteuer ganz zu verhindern.

Diese einfachen Regeln ließen sich mit wenigen Sätzen in Gesetze fassen. Das Gesetz, das der Finanzwelt nach den 1930er Jahren für viele Jahrzehnte Stabilität verschaffte, umfasste lediglich 27 Seiten (Glass-Steagall Act). Seit der letzten Finanzkrise sind aber allein in Europa weit über 30.000 neue Seiten Finanzregulierung beschlossen worden. Doch Stabilität sichern sie nicht. Es sind so viele Seiten, um Ausnahmen über Ausnahmen zu fassen und detaillierte Verhaltensregeln, Prozessvorschriften, etc. aufzuschreiben. Einfache Regeln hätten die Banken am Anfang Investitionen gekostet. Der größte Nachteil für die Banken wäre aber gewesen, dass sie keine Schlupflöcher mehr gehabt hätten.

Wenn kleine Banken Regulierung kritisieren, meinen sie nicht die von uns geforderten Eigenkapitalregeln, das Trennbankensystem oder die Finanztransaktionssteuer. Sie meinen die Prozessvorschriften, die ihnen im Detail vorschreiben, wie sie ihr Geschäft operativ zu organisieren haben, und die damit verbundenen detaillierten Dokumentations- und Berichtspflichten, sowie die permanenten Prüfungen vor Ort.

Diese Aufsichtsbürokratie führt zu erheblichen Kosten und dazu, dass viele kleine Banken nicht mehr lebensfähig sind und mit anderen Banken fusionieren müssen. Es macht also Sinn, die Bürokratie deutlich zu reduzieren, die Dokumentations- und Berichtspflichten der Banken deutlich zu reduzieren und den größten Teil der Detailvorschriften abzuschaffen, allerdings nur, wenn gleichzeitig die wirklich wichtigen Regeln, wie zum Beispiel die Eigenkapitalvorschriften, deutlich verschärft werden. Das ist der Sinn unserer Grünen Schuldenbremse (mehr Eigenkapital) für Banken, des Trennbankensystems und der Finanztransaktionssteuer. Die Einhaltung dieser Regeln und ihre Überprüfung erfordert einen erheblich geringeren Aufwand als die Überprüfung tausender Detailvorgaben.

- **Beispiel Lebensmittelindustrie**

Der Lebensmittelsektor wird reguliert, um qualitativ oder gar gesundheitlich bedenkliche Produkte aus dem Markt herauszuhalten. Aber auch hier führt eine fehlgeleitete Regulierung dazu, dass kleine handwerklich arbeitende Betriebe mit den detaillierten Prozessvorgaben und mit den Dokumentationspflichten überfordert sind und im Wettbewerb gegen Großbetriebe nicht bestehen können.

Ein Beispiel ist die Regulierung von Antibiotika in der Viehzucht. Massentierhaltung lässt sich ohne flächendeckende Antibiotika kaum darstellen. In der industriellen Hühnermast erhalten alle Tiere im Durchschnitt etwa eine ihrer fünf Wochen Lebensdauer Antibiotika, egal ob sie krank sind oder nicht. Die Folge der hemmungslosen Antibiotikavergabe sind resistente Keime aus dem Tierstall, die für Menschen lebensbedrohlich wirken, und für die es keine Gegenmittel gibt. Die Gabe von Antibiotika muss daher streng reguliert werden.

Aufgrund der effektiven Lobbyarbeit ist die Regulierung an den Bedürfnissen der Großbetriebe ausgerichtet. Die Dokumentationspflichten sind sowohl für auf Massentierhaltung spezialisierte Tierärzte – etwa 50 der über 3.000 Tierärzte in Deutschland verschreiben über 50% aller Antibiotika – wie für diese Großbetriebe leicht einzuhalten. Die Dokumente müssen für jede Gabe von Medikamenten einzeln ausgefüllt werden, mit detaillierten Angaben zu Chargennummern, genauen Mengen, erkrankten Tieren und vieles mehr. Das lässt sich von einer industriellen Praxis, die in einem Stall zehntausende Hühner gleichzeitig mit demselben Medikament behandelt, problemlos automatisieren. Ein*e auf Kleinbetriebe ausgerichtete*r Tierärzt*in behandelt jedoch jedes Tier individuell und setzt dafür viele unterschiedliche Medikamente ein. Wer zum Beispiel einmal in einer Nacht mehrere Kaiserschnitte durchgeführt hat, dabei pro Tier fünf verschiedene Medikamente verabreicht hat und diese in großer Hektik manuell und fehleranfällig dokumentieren musste, versteht warum die Dokumentationspflicht für Kleinbauern und Tierärzt*innen nicht nur lästige Bürokratie ist, sondern echter Kostenfaktor und existentieller Wettbewerbsnachteil.

Der beste Schutz gegen übertriebene Antibiotika ist die Abkehr von der Massentierhaltung. Bei artgerechter Tierhaltung braucht man keine prophylaktischen Antibiotika. Solange es

allerdings noch Massentierhaltung gibt, müssen Regulierung und insbesondere Dokumentationspflichten so gestaltet werden, dass auch Kleinbetriebe damit klarkommen und es für Großbetriebe schwerer wird als bisher, die Regulierung zu umgehen. Dies wäre mit einfachen aber harten Regeln möglich. Zum Beispiel durch einfache statistische Verfahren, indem Tierarztpraxen dokumentieren wie viele und welche Art von Tieren sie behandeln und bei überdurchschnittlichem Einsatz von Antibiotika genauere Untersuchungen eingeleitet werden, oder durch einen deutlich höheren Preis für Antibiotika, um deren negativen externen Effekte zu internalisieren. Damit würde sich eine prophylaktische Gabe von Antibiotika nicht mehr rechnen und sauber arbeitende Bauern hätten keinen ökonomischen Nachteil mehr. Man könnte Fleisch auch analog zu Eiern kennzeichnen, um den Verbraucher*innen einen klaren Anreiz zu geben, nicht mit Antibiotika behandeltes Fleisch zu kaufen und dafür den Bauern einen höheren Preis zu bezahlen.

Auch in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, sei es in einer Bäckerei, Metzgerei oder Molkerei sind die Regeln auf Großbetriebe ausgerichtet. Die Herstellungsprozesse, wie zum Beispiel die genaue Temperatur bei der Zubereitung von Quark, werden im Detail vorgeschrieben und müssen dokumentiert werden. Dies lässt sich in der industriellen Verarbeitung problemlos automatisieren. Im Handwerksbetrieb verursacht es nicht nur großen bürokratischen Aufwand, sondern reduziert auch die regionale Vielfalt der Lebensmittel. Auch hier wollen wir Grüne die Regulierung deutlich entbürokratisieren und die Betriebe dafür stärker in die Haftung nehmen, wenn sie wiederholt hygienisch mangelhafte Produkte in den Verkauf bringen (siehe Abschnitt 3 „Sanktionen“).

- Förderung von Gründerinnen und Gründern

Nur in einer Ausnahme machen wir uns für einen Bürokratieabbau ohne gleichzeitige Gegenmaßnahmen stark: Um Gründerinnen und Gründer zu fördern, wollen wir neu gegründete Unternehmen für einen Zeitraum von z.B. zwei Jahren von branchenspezifischer Bürokratie befreien. Diese Befreiung gilt allerdings nicht im Bereich der Gefährdung der Gesundheit ihrer Mitarbeiter*innen oder von Dritten sowie wenn sie gegen Gesetze zum Umweltschutz verstoßen.

2. Ideen für den Gesetzgebungsprozess und Maßnahmen gegen Lobbyismus

Ein wichtiger Grund für die hohe Komplexität der Regulierung ist die Auseinandersetzung mit den betroffenen Unternehmen im Rahmen der Gesetzgebung. Während Industrieverbände versuchen, Regulierung zu vermeiden, wollen die Gesetzgeber wenigstens den Anschein aufrechterhalten, dass die Probleme geregelt werden. Das Resultat sind Gesetze mit Ausnahmen und Ausnahmen von Ausnahmen, so dass die Wirkung der Gesetze und mögliche Schlupflöcher kaum noch zu überschauen sind.

Dieser Prozess des Aushandelns zwischen Regierung/Parlament und Lobbyist*innen hat eine Schiefelage, nicht zuletzt, weil die personellen und finanziellen Ressourcen von Lobbyverbänden gerade in bestimmten Wirtschaftsbereichen die ihrer „Gegenspieler*innen“ oft weit übertreffen. Die Regierung legt zudem mitunter die wesentlichen Fakten, die zu einer Entscheidung geführt haben, nicht transparent offen, und in den parlamentarischen Anhörungen kommen die Gegenstimmen vor allem in Zeiten Großer Koalitionen nicht ausreichend zu Wort, weil die Redezeiten an die Verteilung der Mandate im Bundestag geknüpft sind.

Wir wollen den Gesetzgebungsprozess so verändern, dass er nicht mehr einseitig von der Industrielobby beeinflusst wird. Daher sind die in dem Beschluss der BAG Wirtschaft und Finanzen geforderten einzelnen hier nicht erneut aufgelisteten Maßnahmen so wichtig.

Einige der Forderungen aus dem BAG Beschluss sind bereits fester Bestandteil Grüner Programmatik, andere sind seit längerer Zeit umstritten, wieder andere sind eher neu. Für uns gibt es zwischen den Forderungen keine Hierarchie, vielmehr stellen sie ein Gesamtpaket dar, das an verschiedenen Stellschrauben ansetzt, um den Entstehungsprozess staatlicher Regulierung fairer zu machen.

Diese Maßnahmen gegen Lobbyismus sind enorm wichtig. Dass Lobbyismus die Intention des Gesetzgebers komplett ins Leere laufen lassen kann, hat der Dieselskandal gezeigt. Die Automobilindustrie hat es geschafft, dass Abgasgesetze mit systematischen Schlupflöchern verabschiedet wurden und dass die Aufsichtsbehörden systematisch wegschauen.

Wir Grüne haben den Dieselskandal als Staatsversagen gebrandmarkt. Genau das hat stattgefunden. Allerdings dürfen wir angesichts der Wortwahl nicht den Eindruck vermitteln, als ob man nur einige Personen im Staat austauschen müsste, um für effektive Regulierung und Aufsicht zu sorgen. Das Staatsversagen liegt nicht an der Person von Ekhard Zinke, dem Präsidenten des Kraftfahrbundesamtes, es handelt sich um ein systemisches Problem: zwischen Industrie und Aufsichtsbehörde

entsteht überall auf der Welt und zu allen Zeiten eine große Nähe. Derartige *regulatory capture* ist ein in der Wissenschaft gut dokumentiertes weit verbreitetes Problem von Aufsichtsbehörden.

Maßnahmen gegen Lobbyismus und eine Regierung, die das Interesse des Gemeinwohls verfolgt, werden letztlich nicht ausreichen. Wir müssen auch die Zivilgesellschaft stärken und ihr die Möglichkeit geben, sich gegen die Industrie effektiv zur Wehr zu setzen.

3. Wirksame Sanktionen

Unternehmen verhalten sich in der Regel rational und gewinnmaximierend. Geschäftsführer und Vorstände der Unternehmen haben eine Treuhandpflicht gegenüber ihren Eigentümern. Zwar gilt in Deutschland nicht allein das *shareholder value* Prinzip, aber dennoch müssen sie den Unternehmenswert bei ihrem Handeln im Auge behalten. Wenn es also Möglichkeiten gibt, den Gewinn nachhaltig zu steigern, werden sie diese in der Regel wahrnehmen.

Deshalb darf es sich für Unternehmen nicht lohnen, Regelverstöße zu begehen. Der durch einen Regelverstoß zusätzlich erzielbare Gewinn muss geringer sein, als das mit der Entdeckungswahrscheinlichkeit multiplizierte Bußgeld. Heute ist dies oft nicht der Fall.

Wenn Unternehmen Vorschriften missachten und von ihren Kund*innen zum Beispiel eine nicht erlaubte kleine Gebühr kassieren oder ihren Mitarbeiter*innen nicht den Mindestlohn zahlen, wissen sie, dass die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden deutlich unter Hundert Prozent liegt. Selbst wenn sie entdeckt würden, wissen sie, dass niemals alle Betroffenen klagen würden. Dies liegt daran, dass der Schaden für die Betroffenen oft nicht so hoch ist, dass sich Kosten, Zeit und Mühe lohnen würden, vor Gericht zu ziehen. Und selbst wenn im schlimmsten Fall alle Betroffenen tatsächlich klagen würden, müssten sie nur den tatsächlich verursachten Schaden ersetzen. Sie müssten also zum Beispiel nur die Differenz zum Mindestlohn nachbezahlen – nicht unbedingt eine abschreckende Konsequenz.

Unternehmen haben bei einem Regelverstoß zunächst einen sicheren zusätzlichen Gewinn und im unwahrscheinlichen schlimmsten Fall müssen sie nur diesen zusätzlichen Gewinn zurückbezahlen. Manche Regelverstöße werden zwar zusätzlich durch ein Bußgeld geahndet. Dieses ist jedoch nicht hoch genug, um abschreckende Wirkung zu entfalten, sprich um zu kompensieren, dass nie alle Betroffenen klagen und dass die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden relativ gering ist. Daher lohnt sich der Regelverstoß, weil die Unternehmen außer einem Reputationsschaden nicht mit gravierenden Konsequenzen zu rechnen haben. Und wie man bei VW sieht, scheint der Reputationsfaktor manchmal überschätzt: der Umsatz von VW ist trotz massiver Betrügereien nicht gravierend eingebrochen.

Die in Deutschland klassische Art einem solchen Problem zu begegnen ist, die Regulierung zu verschärfen, die Dokumentationspflichten der Unternehmen zu erhöhen und mehr Personal in den Aufsichtsbehörden einzustellen, damit die Unternehmen öfter kontrolliert werden können. Damit entstehen immer größere und teurere Aufsichtsbehörden und die Unternehmen beklagen sich immer vehementer über den zusätzlichen bürokratischen Aufwand. Der Mindestlohn zum Beispiel wird

weniger wegen der zusätzlichen Lohnkosten kritisiert, als wegen der Dokumentationspflichten. Gerade kleine und mittlere Unternehmen, die sich die Investitionen in elektronische Zeiterfassungen nicht leisten können, kommen angeblich mit dem hohen bürokratischen Zusatzaufwand nicht klar.

Dabei lösen auch Dokumentationspflichten und zusätzlichen Kontrolleure das eigentliche Problem nicht. Schwarze Schafe lassen sich auch dadurch nicht abschrecken. Schließlich ist es völlig illusorisch, alle Unternehmen so regelmäßig zu prüfen, dass alle Verstöße sicher entdeckt werden. Und für die regeltreuen Unternehmen werden durch diese Maßnahmen die Bürokratiekosten nur noch weiter verschärft.

Eine Alternative zur Verschärfung von Dokumentationspflichten und Kontrollen wäre ein Maßnahmenpaket, das die Konsequenzen von Regelverstößen so abschreckend macht, dass Unternehmen keinen ökonomischen Anreiz mehr haben, sich regelwidrig zu verhalten. In dieses Maßnahmenpaket gehören insbesondere:

- die Vereinfachung der Klagemöglichkeiten
- die Verschärfung der Sanktionen
- die Möglichkeit von Sammelklagen
- ein deutsches Unternehmensstrafrecht

Wir sind davon überzeugt, dass Verbraucher- und Umweltschutz mit guten Klagerechten und harten Sanktionen effektiver durchgesetzt werden kann, als mit kleinteiligen Vorschriften und bürokratischer Detailüberwachung. Beim Mindestlohn zum Beispiel könnte man so auf die ungeliebten Dokumentationspflichten verzichten. Wenn ein Unternehmen den Mindestlohn verletzt, lohnt es sich heute für die geschädigten Mitarbeiter*innen kaum, dagegen aktiv zu werden. Der Aufwand, selbst die eigene Arbeitszeit zu dokumentieren, diese von Kolleg*innen oder dem Betriebsrat abzeichnen lassen und später vor Gericht zu ziehen, steht in keinem Verhältnis zu der entgangenen Lohndifferenz. Wenn die Geschädigten jedoch einen Strafschadensersatz erhalten, sprich einen Geldbetrag, der den entgangenen Mindestlohn um ein Vielfaches übersteigt, sieht die Situation ganz anders aus. Dann würde es sich für unterbezahlte Arbeitnehmer*innen sehr wohl lohnen, vor Gericht zu ziehen. Bei einem ausreichend hohem Strafschadensersatz hätten schwarze Schafe in solch einem Regime einen viel geringeren Anreiz, die Regeln zu brechen, und regeltreue Unternehmen sparen sich die Bürokratiekosten.

Aber welche Form der Klagemöglichkeit brauchen wir? Wir plädieren für eine Sammelklage, die einige Elemente aus dem amerikanischen Rechtssystem übernimmt und nicht nur für Musterfeststellungsklagen. Diese sind zwar, je nach Ausgestaltung, eine willkommene Verbesserung des Verbraucherschutzes, sie haben jedoch nichts mit Sammelklagen zu tun, wie man sie aus den USA kennt. Der wesentliche Unterschied ist, dass Unternehmen bei Musterfeststellungsklagen damit rechnen können, dass ein Großteil der geschädigten Verbraucher*innen weiterhin darauf verzichtet, den Schadensersatz einzufordern und dass die Verbraucher*innen maximal den wirklich erlittenen Schaden erstreiten können. In den USA hingegen funktioniert das System so, dass alle Geschädigten automatisch vertreten sind (*opt-out* Verfahren) und dass die Unternehmen einen sogenannten Strafschadensersatz (*punitive damages*) leisten müssen, der oft ein Vielfaches des wirklich verursachten

Schadens beträgt. Außerdem können die Kläger in den USA wesentlich leichter dafür sorgen, dass die Unternehmen belastendes Material herausgeben müssen.¹

Der Wirtschaftslobby ist es gelungen, echte Sammelklagen in schlechtem Licht darzustellen. Sie sind selbst bei Verbraucherschützern und bei uns Grünen unbeliebt. Dafür gibt es im wesentlichen zwei Gründe:

In den USA können Verbraucherschutzanwälte reich werden. Damit ist es der Wirtschaftslobby gelungen, ein Zerrbild des Verbraucheranwalts zu zeichnen. Verbraucheranwälte, denen es gelingt in ihrer Karriere ein Millionenvermögen anzuhäufen, werden als gierige Parasiten gebrandmarkt. Seltenerweise verschweigen die Wirtschaftsverbände, dass es in den USA nicht nur einige reiche Verbraucheranwälte gibt, sondern dass Wirtschaftsanwälte und viele andere Berufsgruppen ebenfalls sehr reich werden können. Reichtum von Verbraucheranwälten gilt als obszön. Reichtum von Anwälten der Großunternehmen als normal. Ein guter Verbraucherschutz wird aber nicht dadurch schlechter, dass Anwälte daran verdienen – vielleicht sogar im Gegenteil, denn so lässt sich (sicher nicht in allen, aber in manchen Fällen) zuweilen das Eigen- mit dem gesellschaftlichen Interesse in Übereinstimmung bringen. Die Verdienstmöglichkeiten allein sind also kein überzeugendes Argument gegen Sammelklagen.

Das zweite Problem der Sammelklage ist, dass verurteilte Unternehmen in den USA manchmal mit so hohen Sanktionen zu rechnen haben, dass sie Konkurs anmelden müssen. Man kann aber sehr wohl hohe Bußgelder verhängen, ohne die Mitarbeiter*innen zu gefährden. Die Strafen können zeitlich gestreckt werden und mit einem Dividenden- und Boniverbot verknüpft werden. Wichtig ist es, die Eigentümer*innen und Vorstände des Unternehmens zu treffen und nicht die einfachen Mitarbeiter*innen.

Wir sprechen uns daher für wesentliche Elemente von US-Sammelklagen aus, damit Verbraucher*innen einfach und effektiv zu ihrem Recht kommen können und damit Unternehmen keinen rationalen Anreiz mehr haben, Regelverstöße in Kauf zu nehmen.

Wir sind keine Juristen. Die von uns genutzten Begriffe sind daher untechnisch gemeint. Es mag sein, dass manche unserer Forderungen in unserem Rechtssystem schwer umzusetzen sind. Diese formaljuristischen Einwände wollen wir aber nicht gelten lassen. Es wird immer einen Weg geben, die Essenz unserer Forderung auch in unser Rechtssystem zu übernehmen.

Wichtig ist uns, dass die wahrscheinlichkeitsgewichtete Sanktion für ein Fehlverhalten höher ist als der erzielte Gewinn. Dies muss nicht exakt mit den Methoden der US-Sammelklage umgesetzt werden. Wenn wir uns zum Beispiel gegen ein opt-out System, gegen hohe Erfolgshonorare für Rechtsanwälte und gegen Strafschadensersatz aussprechen, müssen wir eine andere Lösung dafür finden, dass sich jemand die Mühe macht, eine Vielzahl von kleinen Schäden gerichtlich anzufechten und dass die wahrscheinlichkeitsgewichtete Sanktion hoch genug ist, um abzuschrecken.

Wenn gemeinnützige NGOs anstatt von gewinnorientierten Rechtsanwälten die Klage übernehmen sollen, muss man die NGOs auch so an dem verhängten Bußgeld beteiligen, dass sie das Risiko und

¹ Eine ausführliche Gegenüberstellung zwischen Musterfeststellungsklage (Version GroKo), Gruppenklage (Version EU Kommission) und US-Sammelklage findet sich [hier](#)

die Mühe einer Klage eingehen können. Dabei handelt es sich um viel mehr als den bloßen Ersatz der Gerichtskosten. Die NGOs müssen in der Lage sein und einen Anreiz haben, ausreichend eigene personelle Ressourcen aufzubauen.

Wenn die Sanktion kein Strafschadensersatz ist, sondern ein Bußgeld, muss eine erfolgreich klagende NGO ein ausreichend hohes Bußgeld erzwingen können. Wenn wir uns gegen eine opt-out Lösung der Betroffenen aussprechen, muss sich das Bußgeld an dem Gesamtschaden aller Betroffenen orientieren und nicht nur derjenigen, die sich per opt-in der Klage angeschlossen haben. Wichtig bei allen Kompromissen ist, dass die wahrscheinlichkeitsgewichtete Sanktion höher ist als der durch das Fehlverhalten erzielte Gewinn.

Wir wollen zusätzlich auch dem Staat, Umweltverbänden oder anderen NGOs das Recht geben, Unternehmen zu verklagen, wenn diese zum Beispiel die Umwelt geschädigt haben. Auch dies soll abschreckend hohe Bußgelder nach sich ziehen.

Außerdem wollen wir die Klagemöglichkeiten gegen Manager verschärfen. Die Compliance-Regeln müssen die Verantwortung für Unternehmensentscheidungen bis zum obersten Management abbilden. Für Verstöße soll auch der Vorstand persönlich zur Verantwortung gezogen werden können. Wenn in Unternehmen im großen Stil und über längere Zeit die Gesetze gebrochen werden, muss das Top-Management zu Schadensersatz herangezogen werden, selbst wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass die betroffenen Personen von den Regelverstößen Kenntnis hatten. Gegebenenfalls müssen wir dafür neue Tatbestände im Unternehmensrecht schaffen.

Es ist illusorisch zu glauben, dass es mit einer anderen Bundesregierung keine *regulatory capture* geben würde. Beim Umweltschutz, beim Verbraucherschutz oder bei anderen Fraugen, bei denen das Gemeinwohl im Gegensatz zu Industrieinteressen liegt, nur auf den Staat zu vertrauen, ist blauäugig. Wir brauchen daher wesentlich härtere Rechte für die Zivilgesellschaft. Neben effektiveren Klagerichten gegen die Unternehmen gehört dazu auch ein Klagerecht gegen Aufsichtsbehörden, die systematisch über lange Zeit den Willen des Gesetzgebers missachten.

Mehr Infos unter www.gruene-bag-wifi.de
<http://gruene-bag-wifi.de/wp-content/uploads/2018/05/Fair-und-nachhaltig-regulieren.pdf>