

Alternative Verfahren zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten im europäischen Binnenmarkt (ADR / ODR)

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission (Vorschlag einer Richtlinie über alternative Streitbeilegung = „ADR-Richtlinienentwurf“ sowie Vorschlag einer Verordnung über die Online-Streitbeilegung = „ODR-Verordnungsentwurf“)

26.03.2012

Verbraucher setzen ihre Rechte in vielen Fällen nicht durch, weil die Hürden hierfür zu hoch sind. Eine erste Hürde stellt das Erkennen der eigenen Rechte dar. Selbst wenn die eigene Rechtsposition bekannt ist, sind die Kosten der Rechtsdurchsetzung schon bei innerstaatlichen Konflikten, erst recht aber bei grenzüberschreitenden Sachverhalten so hoch, dass von einer Rechtsverfolgung bei Betrachtung des Aufwandes und eines für den Verbraucher oft kaum abschätzbaren Prozessrisikos oftmals abgesehen wird. Streitschlichtungsstellen können hier – wenn die richtigen Rahmenbedingungen gegeben sind – eine Lücke schließen. Im grenzüberschreitenden Rechtsverkehr kommt dabei Online-Streitschlichtungsinstanzen eine besondere Bedeutung bei. Wird bei der Ausgestaltung der Streitschlichtungsstellen jedoch nicht auf eine strikte Neutralität und Transparenz geachtet, können sie im Gegenteil kontraproduktiv wirken und die erforderliche Klärung von Rechtsfragen zu Lasten der Verbraucher verhindern und damit einen generellen Unrechtszustand verfestigen, anstatt ihn abzustellen.

Der Legislativvorschlag der EU Kommission vom Jahresende 2011 ist vor diesem Hintergrund sehr zu begrüßen. Eine Reihe der vorgeschlagenen Regelungen erscheinen der Verbraucherkommission unabdingbar, um alternative Streitschlichtungsinstanzen zu einem wirkungsvollen Baustein zugunsten der effektiven Durchsetzung der Verbraucherrechte zu machen. An einzelnen Stellen reichen die Entwürfe allerdings nicht aus, um die Ziele zu erreichen. Auch Streitschlichtungsinstanzen, die sich nicht durch Unabhängigkeit von der Unternehmenseite auszeichnen, sollten einigen Transparenzpflichten unterworfen werden.

Über die Legislativakte hinausgehend wird eine genaue Abgrenzung bzw. Zuordnung der Aufgaben der Verbraucherinformation und -beratung einerseits und der Streitschlichtung andererseits wesentlich sein.

1. Chancen und Gefahren alternativer Streitschlichtungsinstanzen

Alternative Streitschlichtungsinstanzen können dazu führen, dass Verbraucherrechtsstreitigkeiten im Interesse von Verbrauchern wie Anbietern schnell und unkompliziert einer Lösung zugeführt werden und Verbraucher ihre Rechte leichter umsetzen können. Voraussetzung ist, dass bei entsprechenden Fragen Streitschlichtungsinstanzen überhaupt zur Verfügung stehen, dass sie bekannt sind, der Zugang zu ihnen niederschwellig ausgestaltet ist und sie unparteiisch entscheiden. Im Zuge der Umsetzung des europäischen Legislativpaketes¹ ist damit zu rech-

¹ Vorschlag einer Verordnung über die Online-Streitbeilegung = „ODR-Verordnungsentwurf“ sowie Vorschlag einer Richtlinie über alternative Streitbeilegung = „ADR-Richtlinienentwurf“

nen, dass die Flächendeckung, Bekanntheit und Vernetzung der Streitschlichtungsstellen im Verbraucherbereich einen entscheidenden Schritt vorankommt.

Streitschlichter dürfen aber kein Instrument zur mehr oder weniger systematischen Rechtsverkürzung sein. Um dies sicherzustellen, sind zwei zentrale Punkte sicherzustellen:

- Es ist sicherzustellen, dass als neutral auftretende Streitschlichtungsinstanzen von der Anbieterseite wirklich unabhängig sind und strikt neutral entscheiden (Neutralität und Anbieterunabhängigkeit).
- Transparenzregeln müssen sicherstellen, dass generelle oder verbreitete Missstände erkannt werden und durch klassische Instrumente abgestellt werden können (namentlich durch die Anrufung von Gerichten und gerichtlichen Entscheidungen nachfolgende öffentliche Verbraucherinformation).

2. Das Postulat strikter Neutralität der Schlichtungsstellen

Von der Industrie getragene Branchenschlichtungen werden im Interesse der jeweils betroffenen anbietenden Wirtschaft errichtet. Sie werden die Kundeninteressen nur insoweit zum Maßstab ihrer Schlichtung machen, als dies im übergeordneten Interesse der jeweiligen Branche liegt, die die Schlichtungsstelle eingerichtet hat. Das Brancheninteresse ist aber nicht mit dem Verbraucherinteresse gleichzusetzen.² Dies schließt nicht aus, dass in vielen Einzelfällen ein Interesse an durchaus für den einzelnen Kunden günstigen Regelungen von Streitfällen gegeben sein kann. So besteht regelmäßig ein generelles Interesse der Anbieterseite, gegenüber „schwarzen Schafen“ vorzugehen, die den guten Ruf einer Branche gefährden.

Der in Art. 6 des ADR-Richtlinienentwurfes enthaltene Grundsatz der Unparteilichkeit der mit der Streitschlichtung befassten Personen³ ist von daher von zentraler Bedeutung. Allerdings sollte er klarer konturiert und stärker konkretisiert werden.

So ist nicht einleuchtend, warum die Regel aus der Empfehlung der Kommission vom 30.03.1998 betreffend der Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind, nicht übernommen wurde, nach der die Tätigkeit als Schlichter mit einer vorherigen oder nachherigen Tätigkeit in einem Unternehmen der Branche in einem gewissen Zeitraum unvereinbar ist (I. Satz 2, 3. Spiegelstrich, ABl. L 1998, 115/33).

² Dies gilt zunächst auch für die Streitschlichtung durch Kammern und berufsständische Einrichtungen. Diese Institutionen sind zwar öffentlich-rechtlich organisiert und sollen dem öffentlichen Interesse dienen; die einschlägigen Gesetze sehen aber gerade vor, dass sie diesem Auftrag in der Form nachkommen, dass sie zuvörderst die Interessen der in ihr organisierten Kreise wahrnehmen. Ein Beispiel hierfür ist §54 Abs. 1 S. 1 Handwerksordnung, der es zur Aufgabe der Handwerksinnung macht, „die gemeinsamen gewerblichen Interessen ihrer Mitglieder zu fördern“. In Abs. 3 Ziff. 3 desselben Paragraphen wird dann im Rahmen dieser Zielfestlegung ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, dass auf Antrag „bei Streitigkeiten zwischen den Innungsmitgliedern und ihren Auftraggebern“ vermittelt werden kann, wofür in der Praxis entsprechende Schlichtungsstellen gebildet werden.

³ Das Postulat entsprechenden Fachwissens wird ebenfalls begrüßt, scheint aber im politischen Feld eher unproblematisch akzeptabel zu sein, weshalb hier nicht weiter darauf eingegangen werden soll.

Art. 6 Abs. 2 des Richtlinienentwurfes, der mehrköpfige Streitschlichtungsinstanzen betrifft, führt zu einer paritätischen Besetzung dieser Schlichtungsstellen durch Vertreter der anbietenden Wirtschaft und der Interessen der Verbraucher. Eine derartige Besetzung ist zweifellos ausgewogen. Es könnten daneben aber auch Modelle zugelassen werden bzw. bleiben, bei denen ein neutraler (von beiden Seiten akzeptierter) Schlichter den Vorsitz führt oder ein neutrales Schlichtungsgremium insgesamt durch Vertreter beider Seiten benannt wird. Auch bei Einzelschlichtern sollte die Bestellung einer neutralen Person durch geeignete Vorkehrungen sichergestellt werden.

Klarer geregelt sein sollte auch, dass und ggf. wie sichergestellt wird, dass finanzielle Zuwendungen der Anbieterseite die Unabhängigkeit der Schlichtung nicht in Frage stellen.

Zu einer unparteiischen und transparenten Schlichtungstätigkeit gehört nach Auffassung der Verbraucherkommission eine Schlichtungsordnung, nach der die Schlichtungsstelle verfährt. Hierfür sollten Regelungen vorgesehen werden.

Wesentlich ist auch, dass die Streitschlichtungsinstanzen, die in Umsetzung des Legislativpaketes errichtet werden, einer behördlichen Kontrolle unterliegen (Art. 17, Art. 18 ADR-Richtlinienentwurf; Art. 14 ODR-Verordnungsentwurf). Bei der Umsetzung dieser Vorschriften in nationales Recht wird darauf zu achten sein, dass die Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse effektiv sind (bis hin zur Anordnung, Schlichtungspersonen vom Schlichteramte zu entbinden oder die Schlichtungsstelle zu schließen bzw. von der Liste nach Art. 17 Abs. 3 ADR-Richtlinienentwurf streichen zu lassen).

3. Kein Kaschieren von generellen Missständen

Streitschlichtungsinstanzen können dazu missbraucht werden, gerichtliche Entscheidungen in solchen Bereichen systematisch zu verhindern, in denen Rechte der Verbraucher regelmäßig oder jedenfalls wiederholt verkürzt werden. Mittels des „Ködners“ eines Vergleichsangebotes mit einer schnellen Leistung des Anbieters kann die Bereitschaft der Verbraucher, den Gerichtsweg zu beschreiten, faktisch sehr effektiv gesteuert werden. Ein Urteil, das die Rechtsposition der Verbraucher klärt, kann für einen bestimmten Anbieter oder eine Branche wirtschaftlich betrachtet deutlich ungünstiger sein als eine einmalige Zahlung: weil es durch die damit potentiell verbundene Öffentlichkeit andere Verbraucher darauf hinweisen kann, dass bestimmte (für die Anbieterseite kostenträchtige) Rechte bestehen und durchsetzbar sind. Auch ohne eine entsprechende Intention können Streitschlichtungsinstanzen faktisch dazu führen, dass eine im gemeinsamen Interesse der Verbraucher liegende gerichtliche Klärung der Rechtspositionen nicht stattfindet.

Transparenzregeln für Streitschlichter müssen daher zwei ganz unterschiedliche Funktionen erfüllen:

- a) Sie sollen den Betroffenen nicht nur die Möglichkeiten der Streitschlichtungsinstanz verdeutlichen, ihre Zuständigkeit, die Frage, in welcher Weise Anträge zu stellen sind und wie danach damit verfahren wird. Auch wichtige Punkte, welche Folgen die Streitschlichtung nach sich zieht, z. B. ob sie für eine oder beide Parteien bindend ist etc. gehören in diese erste Kategorie der Verbraucheraufklärung. Neben anderen diesen Zielen dienenden Vorschriften⁴ im Legislativpaket sind positiv in dieser Hinsicht besonders hervorzuheben:
 - Art. 9 Abs. 2 a) ADR-Richtlinienentwurf (Pflicht zur Information über die Folgen der Schlichtung vor dessen Zustimmung) und
 - Art. 10 Abs. 2 ADR-Richtlinienentwurf (Pflicht zur Information über die Streitschlichtungsmöglichkeit nicht nur in AGB und auf der Webseite des Anbieters sondern auch auf Rechnungen und Quittungen, die der Verbraucher am ehesten bei evtl. Streitigkeiten zu Rate ziehen wird) sowie Art.13 Ziff. 1 ODR-Verordnungsentwurf.
- b) Durch entsprechende Transparenzregeln ist zweitens auch sicherzustellen, dass generelle oder verbreitete Missstände, verstanden als Abweichungen von der objektiven Rechtslage, erkannt werden und abgestellt werden können.
 - Von besonderer Wichtigkeit sind daher die Regelungen in Art. 7 Abs. 2 sowie Art. 16 Abs. 2 ADR-Richtlinienentwurf mit Berichtspflichten an die zuständigen Behörden, namentlich mit der Pflicht in Art. 7 Abs. 2 lit. a) hinsichtlich der Information über Anzahl und Art der eingegangenen Beschwerden und Art. 7 Abs. 2 lit. b) sowie Art. 16 Abs. 2 lit. f), über wiederkehrende Streitigkeiten zu berichten. Werden aus diesen Berichten generellere Problemlagen ersichtlich, können Verbraucherverbände sowie die Presse hierauf durch allgemeine Informationen über die bestehende Rechtslage reagieren. Sofern erforderlich, ist auch eine Klärung der Rechtslage in Muster-, ggf. Verbandsklageverfahren möglich. Bei entsprechenden Anlässen wie z. B. dem Verstoß gegen Produktsicherheitsvorschriften ist zudem ein behördliches Einschreiten möglich. In die Richtlinie sollte ein Prüfauftrag aufgenommen werden: Nach einem festzulegenden Zeitraum sollte ausgewertet werden, ob und falls ja, in welcher Form Schlichtungsstellen repräsentative Schlichtungssprüche und ggf. deren Begründung veröffentlichen und ob bestimmte Veröffentlichungspflichten vorzusehen sind.

Von wesentlicher Bedeutung ist die Abgrenzung der unabhängigen Streitschlichtungsinstanzen von solchen, die in Abhängigkeit von Unternehmen betrieben werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a) und b) ADR-Richtlinienentwurf sowie Art. 4 g) 2. Halbsatz ODR-Verordnungsentwurf). Anstelle dieser kompletten Ausgrenzung schlägt die Verbraucherkommission folgende Regelung vor:

- Nachgewiesenen unabhängige Streitschlichtungsstellen sollen die Möglichkeit erhalten, sich akkreditieren zu lassen. Nach erfolgreicher Akkreditierung sollen sie ein entsprechendes europäisches Siegel führen dürfen.

⁴ Positiv ist von daher namentlich Art. 10 Abs 1 und gerade auch Abs. 2 ADR-Richtlinienentwurf.

- Abhängige Streitbeilegungsstellen sollen ebenfalls Transparenzregelungen unterfallen. Sicherzustellen ist, dass genau diese Eigenart nicht verschleiert wird. Genauso wichtig ist jedoch, dass sie ähnlichen generellen Berichtspflichten wie die unabhängigen Streitschlichtungsstellen unterliegen: Sie sollen den zuständigen Behörden und der Öffentlichkeit über Art und Zahl der Beschwerden sowie die Art und Begründung der Beilegung der Streitigkeiten Auskunft geben, um bei Bedarf ein Gegensteuern gegen grundsätzliche Schief lagen zu Lasten der Verbraucher zu ermöglichen.

4. Streitschlichtung darf die Rechtsdurchsetzung nicht verzögern und keine Verjährungsfälle werden

Sicherzustellen ist, dass die Anrufung einer Streitschlichtungsinstanz nicht dazu missbraucht wird, die Durchsetzung von Rechten zu verzögern. Dies kann erreicht werden, wenn die Anrufung – wie von den Entwürfen vorgesehen – für die Verbraucher strikt freiwillig ist und die Anrufung staatlicher Gerichte nicht (vorübergehend) verhindert. Weiter darf die Anrufung von Streitschlichtungsinstanzen, die den Anforderungen der Verordnung entsprechen, nicht dazu führen, dass die durchzusetzenden Ansprüche verjähren. Dies könnte durch eine Hemmung der Verjährung erfolgen, die bis zum Ende (ggf. bis zur Feststellung des Scheiterns der Streitschlichtung) andauern müsste.

Alternative Streitschlichtung kann nur ein (sehr sinnvolles) weiteres Element zur effektiven Rechtsdurchsetzung für Verbraucher sein. Ohne effektive Möglichkeiten der niederschweligen Verbraucher(rechts)beratung, wie sie in Deutschland (im Rahmen der knappen finanziellen Ressourcen) durch die Verbraucherzentralen angeboten wird, würde die alternative Streitschlichtung in der Luft hängen und sollte sie alle Anfragen bearbeiten müssen, überlastet werden. Aus den oben (3.) genannten Gründen bleiben neben ADR die Verbands- und Musterklagemöglichkeiten weiterhin unabdingbare Instrumente, um Verbraucherrecht durchzusetzen.

Ein positives Beispiel für eine Streitschlichtung und insbesondere eine Onlineschlichtung stellt der Online-Streitschlichter des Zentrums für Europäischen Verbraucherschutz e. V. Kehl dar, der vom Land Baden-Württemberg und neuerdings auch Hessen gefördert wird. Hier besteht zudem eine sehr sinnvolle Arbeitsteilung mit der Verbraucherberatung der Verbraucherzentralen sowie mit dem Netz der Europäischen Verbraucherzentren. Die Verbraucherkommission würde es sehr begrüßen, wenn sich alle Bundesländer an diesem Vorhaben beteiligen würden.