

Änderungsvorschlag der EU zur alternativen Streitbeilegung zwischen Verbrauchern und Unternehmen sorgt für Verschlechterung

Empfehlungen zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Streitbeilegung bei Verbraucherrechtsstreitigkeiten

4.12.2023

Zusammenfassung:

- *Die Europäische Kommission legte einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Streitbeilegung bei Verbraucherrechtsstreitigkeiten vor.*
- *Die Verbraucherkommission erkennt die Notwendigkeit einer Nachsteuerung der vorhandenen Richtlinie an, jedoch stuft sie einige gewichtige Vorschläge in diesem Entwurf als höchst nachteilig für die Verbraucher und das längst bewährte Instrument der Verbraucherschlichtung ein.*
- *Sie empfiehlt deshalb der baden-württembergischen Landesregierung sowie allen beteiligten Entscheidungsträgern, dieser Initiative nicht zuzustimmen und sich nachdrücklich in Berlin wie Brüssel für die Abweisung dieser Änderungsinitiative und für die empfohlenen, nachhaltigen Änderungen einzusetzen.*
- *Die Attraktivität der Verbraucherstreitbeilegung kann und sollte dadurch gesteigert werden, dass sie nicht nur für die Verbraucherseite, sondern auch für Unternehmerseite (teilweise) kostenfrei erfolgen soll, z. B. jene Kostenanreize schafft, die die Verbraucherschutzministerkonferenz am 30.06.2023 gefordert hat (z. B. Einführung der Kostenfreiheit bei der Auffangschlichtungsstelle für Verfahren bis zu einem festgelegten Streitwert [Bagatellgrenze]) oder ähnlich (z. B. drei Verfahren pro Unternehmen pro Jahr kostenfrei). Dies ließe sich auf deutscher Ebene sofort erreichen.*

Übersicht:

Bei Streit zwischen Verbrauchern und Unternehmen erwies sich die alternative Streitbeilegung (AS) als probates und bewährtes Mittel: Sich gütlich zu einigen, ist die beste Form der Streitbeilegung und spart gleichzeitig den aufwändigen Gang vor Gericht. Für jede Streitigkeit aus einem Verbrauchervertrag gibt es seit 2016 die Möglichkeit der Schlichtung durch eine neutrale Schlichtungsstelle. Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg begleitete den Prozess der Einrichtung dieser Schlichtungsoption

von Beginn an und sprach Empfehlungen aus¹. Leider zeigte sich in der Praxis der vergangenen Jahre, dass einerseits vergleichsweise wenige Unternehmen an dieser Möglichkeit der Streitbeilegung teilnahmen und andererseits der Bekanntheitsgrad auf Verbraucherseite zu wünschen übrigließ. Von einer Novelle der EU-Richtlinie über alternative Streitbeilegung bei Verbraucherstreitigkeiten erhoffte sich die Verbraucherkommission Maßnahmen für eine Besserung der Verhältnisse. Jedoch geht der vorliegende Richtlinienentwurf in die falsche Richtung. Nachfolgend verdeutlicht die Verbraucherkommission die enthaltenen Probleme und gibt konkrete Empfehlungen.

Ausgangslage

Die Autoren des Richtlinienentwurfs zur Änderung der geltenden Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Streitbeilegung (AS) bei Verbraucherrechtsstreitigkeiten führen als Erwägungsgrund an, dass die in die ursprünglichen Richtlinie 2013/11/EU gesetzten Erwartungen nicht voll erfüllt wurden.

- Der Zugang zum alternativen Streitbeilegungsverfahren scheitere vielfach an fehlender Kenntnis und mangelndem Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher;
- die Bereitschaft der Unternehmer zur Teilnahme an diesem Verfahren sei zu gering;
- der Anwendungsbereich sei zu eng;
- der Zugang werde durch unklare Zuständigkeiten, Sprachprobleme, Barrieren für vulnerable Personen und anderes mehr behindert.

Dieser Befund erscheint zutreffend; die daraus gezogenen Konsequenzen sind jedoch im vorliegenden EU-Geszentwurf untauglich bearbeitet. Das zeigt sich an den folgenden drei Problemen.

Problem 1: Fehlender Bekanntheitsgrad und Gebühren als Hindernis

Die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie tragen nicht dazu bei, das Schlichtungsverfahren bei den Verbrauchern bekannter zu machen und Vorbehalte der Unternehmer abzubauen. Sie laufen diesen Zielen sogar zuwider.

Zum Hintergrund: Die Information der Verbraucher über das AS-Verfahren ist in Art. 13 der Richtlinie 2013/11/EU geregelt. Nach Abs. 1 und 2 haben gesetzlich oder vertraglich verpflichtete Unternehmer in ihren AGB bzw. auf ihrer Webseite entsprechende Informationen zu geben. Obwohl diese Pflicht in § 36 VSBG auf alle (größeren) Unternehmen ausgedehnt wurde, hat sie nicht nennenswert zur Bekanntheit der Verbraucherschlichtung beigetragen. Es ist zu beobachten, dass im Konfliktfall kaum auf diese

¹ S. Stellungnahmen der Verbraucherkommission Baden-Württemberg: Nr. 49/2019 „Stellungnahme zur Verbraucherschlichtung in Deutschland und zum aktuellen Reformvorhaben des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG)“, sowie Stellungnahme Nr. 25/2012 „Alternative Verfahren zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten im europäischen Binnenmarkt (ADR / ODR)“; www.verbraucherkommission.de/Lde/Startseite/stellungnahmen

Verlautbarungen zurückgegriffen wird. Bessere Wirksamkeit verspricht dagegen der nach Abs. 3 des Art. 13 im konkreten Konfliktfall zu erteilende Hinweis des Unternehmers auf dieses Verfahren und auf seine (bestehende oder fehlende) Bereitschaft zur Teilnahme (umgesetzt in § 37 VSBG).

Dieser Richtlinienvorschlag aber will gerade diese Hinweispflicht abschaffen. Dies ist im Sinne des Schlichtungsverfahrens und der Bekanntheit bei den Verbrauchern unverständlich. Es trifft zwar zu, dass die Schlichtung in der Praxis zu wenig beachtet wird. Angesichts ihrer zentralen Bedeutung muss dies vielmehr zum Anlass genommen werden, die Regelung zu verbessern – und eben nicht sie abzuschaffen.

Der Vorschlag der VK:

Da Unklarheiten aufgetreten sind, zu welchem Zeitpunkt der Hinweis auf das AS-Verfahren zu erfolgen hat, sollte angeordnet werden, dass er bereits mit der ersten ablehnenden Reaktion auf die Beschwerde des Verbrauchers zu geben ist.

Weiterer Vorschlag zur Gebührenproblematik:

Die Attraktivität der Verbraucherstreitbeilegung kann und sollte dadurch gesteigert werden, dass sie nicht nur für Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern auch für Unternehmer teilweise gebührenfrei erfolgen soll. Geeignet erscheinen jene Kostenanreize, die die Verbraucherschutzministerkonferenz am 30.06.2023 gefordert hat (z. B. Einführung der Kostenfreiheit bei der Auffangschlichtungsstelle für Verfahren bis zu einem festgelegten Streitwert [Bagatellgrenze]) oder ähnlich (z. B. drei Verfahren pro Unternehmen pro Jahr kostenfrei). Die Erhebung von geringfügigen Auslagen wäre dadurch auch nicht ausgeschlossen. Dies ließe sich auf deutscher Ebene sofort erreichen und sollte beispielgebend unverzüglich durch entsprechende Kostenübernahmen realisiert werden. Begründbar ist dies zentral damit, dass der Zugang zum Recht für Verbraucher gerade bei kleineren Streitwerten rechtsstaatlich gefordert ist, zumal die Beanspruchung im Zweifel teurerer Gerichtsverfahren dadurch vermieden wird. Auch müssen Unternehmen auf breiter Basis ermutigt werden, sich ohne Kostenrisiken von dem Mehrwert der Schlichtungsverfahren überzeugen zu lassen, insbesondere Vorurteile und Fehlvorstellungen abzubauen, um sich dann dauerhaft durch Teilnahmebereitschaft zu engagieren. Häufig anzutreffen sind etwa jene Fehlvorstellungen, dass Schlichtung nur Kompromisse ohne rechtliche Prüfung vermittelt und im Zweifel nicht neutral, sondern auf Seiten der Verbraucher stünde.

Problem 2: Erklärung der Unternehmer

Abzuschaffen ist im Richtlinienvorschlag die ebenfalls in Art. 13 Abs. 3 enthaltene Regelung, dass der Unternehmer zugleich seine (fehlende) Bereitschaft zur Teilnahme an diesem Verfahren zu erklären hat. Sie kann Verbraucher abhalten, die Einleitung eines solchen Verfahrens wenigstens zu versuchen.

Der Vorschlag der VK:

Ergänzend sollte erwogen werden, eine Pflicht zur Angabe der zuständigen AS-Stelle (mit den Kontaktdaten, ggf. Direktlink auf deren Homepage) auf den Geschäftspapieren der Unternehmer zu begründen (ähnlich dem Handelsregistereintrag nach § 125a HGB, § 35a GmbHG u. a.). Dies würde die Institution der Verbraucherstreitbeilegung wesentlich stärker ins Blickfeld rücken als die nur bei entsprechender Nachforschung auffindbare Angabe in AGB oder im Internet.

Problem 3: Förderung der Teilnahmebereitschaft von Unternehmerseite

Nach dem Richtlinienvorschlag soll der Wegfall der Informationspflicht nach Art. 13 Abs. 3 dadurch kompensiert werden, dass der Unternehmer in einem neuen Art. 5 Abs. 8 verpflichtet wird, innerhalb von 20 Arbeitstagen die Anfrage einer AS-Stelle, ob er sich an dem AS-Verfahren beteiligt, zu beantworten.

Die VK stellt dazu fest: Diese Erwartung geht fehl, weil ein nicht über dieses Verfahren aufgeklärte Verbraucher keinen entsprechenden Antrag stellen wird. Aber selbst, wenn er – mehr oder weniger zufällig – von dieser Möglichkeit erfahren hat, ist diese Beantwortungspflicht in keiner Weise geeignet, eine Teilnahmebereitschaft auszulösen. Die Aufforderung dürfte vielmehr in den meisten Fällen als Belästigung empfunden werden und eine negative Reaktion auslösen oder, da an sie keine Sanktion geknüpft ist, unbeachtet bleiben.

Der Vorschlag der VK:

Um die Teilnahmebereitschaft der Unternehmer zu fördern, sollte stattdessen mit der Übersendung des Schlichtungsantrags zugleich das Angebot einer Moderation nach dem Vorbild von § 9 Abs. 4 der sÖp-Schlichtungsordnung unterbreitet werden. Dem Unternehmer würde hierdurch die Möglichkeit eröffnet, durch einen Einigungsvorschlag ein förmliches Schlichtungsverfahren abzuwenden. Hierfür könnte statt der sonst anfallenden Verfahrenskosten lediglich eine Auslagenpauschale erhoben werden, jedenfalls im Bereich der staatlichen Verbraucherschlichtungsstellen.

Ausblick: Neutralität der Schlichtung und Anlaufstellen

Es ist anzuraten, bei den Unternehmern keine Abwehrreaktionen gegenüber dem Schlichtungsverfahren auszulösen, sondern auf eine positive Haltung hinzuwirken. Ein wesentlicher Beitrag dazu könnte schon dadurch geleistet werden, dass dem Eindruck entgegengewirkt wird, es handle sich beim AS-Verfahren um ein einseitig an Verbraucherinteressen ausgerichtetes Angebot. Wenn die bisher bei der EU-ODR-Plattform angesiedelte Vermittlungsfunktion, wie angekündigt, durch eine Unterstützungsfunktion von Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten ersetzt wird (Art. 14 Abs. 2 in der Form des Entwurfs), sollte bei deren Benennung hierauf Bedacht genommen werden; jedenfalls sollten – anders als im Entwurf vorgesehen – aus diesem Grunde nicht nur Verbraucherschutzeinrichtungen hiermit betraut werden können.

Der Vorschlag der VK:

Förderlich wäre dagegen die Einrichtung von unabhängigen Konflikthanlaufstellen, die unionsweit von Verbrauchern ebenso wie von Unternehmen angerufen werden können und den Antrag unter gleichzeitiger Einleitung eines informellen Moderationsverfahrens, an die zuständige AS-Stelle weiterleiten. Dabei könnten auch automatisierte Abläufe und Übersetzungs-Tools zur Anwendung kommen. Zugangs- und Akzeptanzprobleme würden dadurch beseitigt, Verfahrensaufwand und Kosten vermieden.

Fazit

Die Verbraucherkommission stuft einige gewichtige Vorschläge, die sich im Entwurf zur Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Streitbeilegung bei Verbraucherrechtsstreitigkeiten finden, als nachteilig für die Verbraucher und das längst bewährte Instrument der Verbraucherschlichtung ein.

Sie empfiehlt deshalb der baden-württembergischen Landesregierung, dieser Initiative nicht zuzustimmen und sich nachdrücklich für die Abweisung dieser Änderungsinitiative einzusetzen, sowie für die empfohlenen, nachhaltigen Änderungen einzutreten.

Hauptautoren:

Prof. Dr. Reinhard Greger, Richter am Bundesgerichtshof a. D. (i. A. der Verbraucherkommission BW), Prof. Dr. Tobias Brönneke

Die Stellungnahme wurde bei einer Enthaltung verabschiedet.