

Schlichten statt klagen?

Zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten

Klaus Tonner¹

Auf einen Blick

Bis zum 9. Juli 2015 muss die Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten in nationales Recht umgesetzt werden. Dies wird die Streitbeilegungskultur von Verbraucherkonflikten in Deutschland erheblich ändern, denn Verbraucherinnen und Verbraucher bekommen damit die Möglichkeit, Ansprüche auch bei geringen Streitwerten jenseits von aufwändigen Gerichtsverfahren geltend zu machen. Bei der Umsetzung sollte der Gesetzgeber die im Mindeststandardcharakter der Richtlinie liegende Chance nutzen, einige über die Richtlinie hinausgehende Regelungen aufzunehmen und beispielsweise für eine stärkere Transparenz der Entscheidungspraxis der Schlichtungsstellen zu sorgen. Ferner sollte eine Auffangstelle eingerichtet werden, um zu einer flächendeckenden Schlichtung zu gelangen. Dagegen sollte sich der Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes Schlichtungsmodell festlegen, sondern vielmehr nur den Rahmen für eine offene Entwicklung abstecken.

Wer sich als Verbraucherin oder Verbraucher beschweren will, wendet sich in der Regel zunächst an den Händler oder den Dienstleistungserbringer. Bleibt das erfolglos, wendet man sich vielleicht an eine Verbraucherberatungsstelle, doch nur im äußersten Fall wird der Gedanke erwogen, ein gerichtliches Verfahren anzustrengen. Zu hoch erscheinen das Kostenrisiko und bei kleinen Beträgen auch die Mühe und der Aufwand. Wegen 100 oder auch 200 Euro geht man vernünftigerweise nicht zu Gericht.

Trotzdem spielen Gerichte bei der Fortentwicklung des Verbraucherschutzrechts in Deutschland eine wichtige Rolle – stärker als in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten. „Alternative Streitbeilegung“, d.h. die Konfliktregelung über Schlichtung, hat in Deutschland dagegen keine Tradition. Es gibt zwar einige erfolgreiche Modelle, allen voran der Ombudsmann in der Versicherungswirtschaft und neuerdings auch die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söpp), doch flächendeckende Schlichtungsangebote in Verbrauchersachen sind nicht vorhanden.²

Dies könnte sich in naher Zukunft ändern, denn am 21. Mai 2013 hat der Unionsgesetzgeber die Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucher-

angelegenheiten angenommen (im Folgenden: AS-Richtlinie), die bis zum 9. Juli 2015 von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist.³ Die Diskussion darüber ist angelaufen;⁴ ein Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz liegt freilich noch nicht vor.

Einigungsverfahren, Vorschlagsverfahren, Entscheidungsverfahren

In der Praxis haben sich drei Modelle herausgebildet, die auch die Richtlinie zugrunde legt.⁵ Beim Einigungsverfahren entscheiden die Parteien selbst über eine Lösung; die AS-Stelle stellt lediglich einen Rahmen zur Verfügung, ohne inhaltlich zu intervenieren. Vom Verbraucher oder der Verbraucherin angerufen, fordert sie etwa den Unternehmer/die Unternehmerin zu einer Lösung auf und äußert dabei allenfalls ihre Ansicht über den Fall.

Beim Vorschlagsverfahren erarbeitet die Alternative Streitbeilegungsstelle (im Folgenden: AS-Stelle)⁶ dagegen eine eigene Lösung. Sie wird allerdings nur verbindlich, wenn beide Parteien den Vorschlag annehmen; sonst ist das Verfahren gescheitert.

Nur beim Entscheidungsverfahren ist die Lösung der AS-Stelle verbindlich. Die Parteien müssen der Verbindlichkeit freilich vorher zugestimmt haben. Wegen der sowohl in der Grundrechte-Charta wie im Grundgesetz verankerten Rechtsweggarantie ist eine verbindliche, nicht rechtsmittelfähige Entscheidung ohne vorherige Zustimmung beider Parteien nicht zulässig.

Möglich und verbreitet sind auch Kombinationen dieser Verfahrenstypen, insbesondere die Vorschaltung eines Einigungsverfahrens. Die AS-Stelle unterbreitet dabei dem Unternehmen die Beschwerde des Verbrauchers oder der Verbraucherin zur Stellungnahme. Hilft das Unternehmen der Beschwerde in einer die Verbraucherin oder den Verbraucher zufriedenstellenden Weise ab, ist eine Lösung im Einigungsverfahren zustande gekommen. Andernfalls geht die AS-Stelle ins Vorschlagsverfahren über (Hybridverfahren).⁷

Welche Vorgaben enthält die Richtlinie über alternative Streitbeilegung?

Die Richtlinie enthält Mindeststandards, die in den Prinzipien der Artikel 5-11 zum Ausdruck kommen. Der Umsetzungsgesetzgeber kann also höhere Anforderungen an alternative Streitbeilegung stellen. Nach Artikel 5 haben die Verbraucher⁸ ein Recht auf Zugang zu einer AS-Stelle. Daraus ist abzuleiten, dass die Mitgliedstaaten eine Gewährleistungspflicht trifft, für das Vorhandensein von AS-Stellen zu sorgen. Verbraucherinnen und Verbraucher können aber nicht gezwungen werden, an einem AS-Verfahren teilzunehmen. Sie haben auf jeden Fall das Recht, stattdessen den Weg über eine gerichtliche Streitbeilegung zu gehen. Weniger eindeutig verhält sich die Richtlinie zu der Frage, ob Unternehmen gezwungen werden können, an AS-Verfahren teilzunehmen. Dies ist im Ergebnis zwar möglich, jedoch darf der Rechtsweg für Unternehmen nicht versperrt werden.

Artikel 6 der Richtlinie verlangt Fachwissen, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Streitmittler.⁹ Dies wirft die Frage auf, ob nur Volljuristen und –juristinnen Streitmittler sein sollten – die Richtlinie selbst verlangt nur „juristische Kenntnisse“ – und welche besonderen Bedingungen für AS-Stellen zu verlangen sind, die von Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden eingerichtet und finanziert werden.

Artikel 7 enthält ein Transparenzgebot. Gemeint ist damit, dass die AS-Stelle für Verbraucher und Verbraucherinnen auffindbar und das Verfahren klar und deutlich erläutert ist. Darüber hinaus sind aus dem Transparenzgebot über die Richtlinie hinausgehende Anforderungen an die Tätigkeitsberichte abzuleiten. Immerhin soll flächendeckende alternative Streitbeilegung teilweise instanzgerichtliche Rechtsprechung ersetzen, so dass Anforderungen an die Veröffentlichung der Entscheidungspraxis der AS-Stellen zu stellen sind.

Artikel 8 und 9 enthalten ein Effektivitäts- und ein Fairnessgebot. Nach dem Effektivitätsgebot haben Verbraucherinnen und Verbraucher allenfalls eine geringe Schutzgebühr zu entrichten;

das Verfahren muss innerhalb von 90 Tagen nach Eingang aller Unterlagen abgeschlossen sein. Zur Fairness gehört, dass beide Seiten Gelegenheit zur Stellungnahme haben und auf ihre Stellungnahmen wechselseitig eingehen können (kontradiktorisches Verfahren).

Artikel 10, Handlungsfreiheit, nimmt auf die Rechtsweggarantie Rücksicht, die sich aus Artikel 47 Grundrechte-Charta ergibt. Verbraucherinnen und Verbraucher können nicht in AS-Verfahren gezwungen werden, auch durch Allgemeine Geschäftsbedingungen nicht, und sie können es jederzeit abbrechen. Für Unternehmen gilt dies nicht so. Sie können sich vorab einem AS-Verfahren unterwerfen, z. B. durch die Mitgliedschaft in einem Verband, der eine AS-Stelle unterhält. Lediglich bei einem Entscheidungsverfahren muss die Verbindlichkeit durch den Gesetzgeber angeordnet werden. Auch hier darf der Rechtsweg freilich nicht ausgeschlossen werden.

Artikel 11 schließlich befasst sich mit der Rechtmäßigkeit. Die AS-Stellen sollen sich in ihrer Praxis an Recht und Gesetz halten und dürfen Verbrauchern und Verbraucherinnen nicht den Schutz zwingender Verbraucherschutznormen entziehen. Dies gilt freilich nur für das Entscheidungsverfahren; beim Vorschlagsverfahren dürfen dagegen durchaus von zwingenden Normen zu Lasten der Verbraucher abweichende Lösungen unterbreitet werden. Wegen des Mindeststandcharakters der Richtlinie kann (und sollte) der Umsetzungsgesetzgeber diese bedenkliche Regelung jedoch vermeiden und auch beim Vorschlagsverfahren die Einhaltung zwingenden Verbraucherschutzrechts verlangen.

Welche Anforderungen sind an das Umsetzungsgesetz zu stellen?

I. Hohes Maß an Transparenz erforderlich

Eine flächendeckende AS wird in Zukunft instanzgerichtliche Rechtsprechung substituieren. Rechtsprechung ist öffentlich, und über die Einlegung von Rechtsmitteln kommt es zur Fortentwicklung des Verbraucherschutzrechts durch die höchstgerichtliche Rechtsprechung. Diese Funktion ist unverzichtbar. AS-Stellen müssen daher

verpflichtet werden, in ihren Tätigkeitsberichten nicht nur summarisch die von ihnen vertretenen Rechtsansichten darzulegen, sondern auch Einzelfälle zu nennen, wobei es zumindest erforderlich ist, dass bei grundlegenderen Vorschlägen oder Entscheidungen die Gründe veröffentlicht werden. Die Beispiele der Niederlande und Schwedens zeigen, dass dies möglich ist.¹⁰

Dagegen haben Unternehmen ein Interesse an Vertraulichkeit. Sie wollen keine Präzedenzfälle schaffen und an Lösungen, denen sie „aus Kulanzgründen“ zugestimmt haben, nicht festgehalten werden. Vertraulichkeit ist aber im Gegensatz zur Transparenz kein Prinzip von AS; das Spannungsverhältnis zwischen Transparenz und Vertraulichkeit muss folglich zugunsten der Transparenz aufgelöst werden. Allenfalls lässt sich vertreten, dass Lösungsvorschläge und Entscheidungen nur anonymisiert veröffentlicht werden dürfen. Unternehmen können außerdem streitige Angelegenheiten aus der Welt schaffen, bevor es zu einem Lösungsvorschlag kommt, und dadurch Öffentlichkeit vermeiden.

II. Offenheit für verschiedene Modelle

In Deutschland hat sich branchenbezogene AS bewährt. Sie dürfte auch in absehbarer Zukunft best practice sein. Außerdem spricht einiges für ein „Hybridmodell“ aus Einigungsverfahren und Vorschlagsverfahren als best practice. Der Umsetzungsgesetzgeber sollte sich in dieser Frage aber nicht festlegen. Sollten sich die Spitzenverbände der Wirtschaft und die Verbraucherverbände dazu entschließen, eine flächendeckende AS auf den Weg zu bringen, sollten sie daran nicht durch gesetzliche Vorschriften gehindert werden.

Auch sollte das Entscheidungsmodell nicht gesetzlich verhindert werden. Wegen der Rechtsweggarantie sind die Unterschiede zum Vorschlagsmodell ohnehin nur begrenzt. Beim Vorschlagsmodell müssen die Parteien zustimmen; es kommt dann eine vertragliche Einigung zwischen ihnen zustande. Beim Entscheidungsmodell ist die Lösung zwar für den Unternehmer verbindlich, aber er muss sie mit Rechtsmitteln anrufen können. Dies muss gesetzlich geregelt werden.

III. Auffangstelle ist notwendig

Artikel 5 der Richtlinie darf nicht so verstanden werden, dass sich das Recht der Verbraucher auf Zugang auf bestehende AS-Stellen beschränkt. Vielmehr verlangt Artikel 5 (1), dass unter die Richtlinie fallende Streitigkeiten einer AS-Stelle vorgelegt werden können. Die Mitgliedstaaten können zu diesem Zweck nach Artikel 5 (3) Auffangstellen („ergänzende AS-Stellen“) einrichten. Für eine Auffangstelle gibt es bereits ein gesetzliches Modell im Rahmen der kürzlich eingeführten Luftverkehrsschlichtung. Daran kann sich der Umsetzungsgesetzgeber orientieren. Wünschenswert wäre eine von den Spitzenverbänden eingerichtete Auffangstelle. Da eine gegen den Willen der Beteiligten einzurichtende AS-Stelle nicht sinnvoll ist, sollte jedoch eine subsidiär tätige staatliche Stelle bestehen. Ähnlich wie die kürzlich eingeführte Auffangstelle für den Luftverkehr könnte sie beim Bund errichtet werden und sich durch Fallpauschalen, die von den Unternehmen zu entrichten wären, finanzieren.

Die Rolle der Verbraucherverbände

Flächendeckende AS kann und wird nicht dazu führen, dass herkömmliche Verbraucherberatung auch nur teilweise überflüssig wird. Verbraucherberatungsstellen werden die ersten Anlaufstellen für Verbraucherinnen und Verbraucher bleiben. Ihnen kommt eine Lotsenfunktion zu: Zunächst werden sie, wie bisher auch, den Verbraucher oder die Verbraucherin so beraten, dass er oder sie seine oder ihre Beschwerde selbstständig dem Unternehmen vortragen kann. Scheitert dies, muss die Verbraucherberatungsstelle den Verbraucher oder die Verbraucherin darüber beraten, ob eine ihrer Auffassung nach geeignete AS-Stelle besteht, oder ob dem Verbraucher oder der Verbraucherin zu empfehlen ist, den Weg zu Gericht zu gehen. Die Verbraucherberatungsstellen müssen also einen Überblick über die Qualität der vorhandenen AS-Stellen haben und brauchen ein Recht auf Zugang zu den dafür erforderlichen Informationen. Sie sind in der Verantwortung, dafür zu sorgen, dass geeignete Streitigkeiten zu den Gerichten gelangen, damit diese ihrer Aufgabe der Fortentwicklung des Verbraucherschutzrechts nachkommen können.

1 Prof. Dr. Klaus Tonner, ehemals Universität Rostock, Juristische Fakultät. Der Text basiert zum Teil auf dem Gutachten „Zur Umsetzung der AS-Richtlinie (Richtlinie 2013/11/EU) nebst Entwurf eines Gesetzes über alternative Streitbeilegung“, das der Verfasser im Auftrag des Bundesverbandes Verbraucherzentrale e.V. erstellt hat. Es verarbeitet zudem Anregungen des Fachgespräches „Schlichten statt klagen?“ des Gesprächskreis Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung am 21. Mai 2014.

2 Vgl. die Übersicht bei Iris Benöhr, Christopher Hodges, Naomi Creutzfeld-Benda, in: Christopher Hodges, Iris Benöhr, Naomi Creutzfeld-Benda: Consumer ADR in Europe, Oxford 2012, S. 73-116.

3 Richtlinie 2013/11/EU, ABl. EU L 165/63 vom 18.6.2013.

4 Vgl. etwa das in Fn. 1 erwähnte Fachgespräch der Friedrich-Ebert-Stiftung.

5 Zu den Begriffen: Christof Berlin: Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten – Qualitätskriterien, Interessen, Best Practice, Baden-Baden i.E. 2014, Kap. 1 A.I.5.

6 Der Begriff „Schlichtung“ ist ungenau, weil er nur eine der möglichen Streitbeilegungsmodelle erfasst.

7 Eine deutliche Präferenz für dieses Hybridverfahren findet sich bei Christof Berlin (Fn.5), Kap. 5 VI.6.

8 Die Bezeichnung in der deutschsprachigen Fassung der Richtlinie ist nicht geschlechtsneutral.

9 Der Begriff „Schlichter“ wäre ungenau.

10 Zu den Niederlanden vgl. Franziska Weber, Christopher Hodges, in: Christopher Hodges, Iris Benöhr, Naomi Creutzfeld-Benda (Fn. 2), S. 129 - 166, zu Schweden: Franziska Weber, Christopher Hodges, Naomi Creutzfeld-Benda ebd., S. 229 - 251.