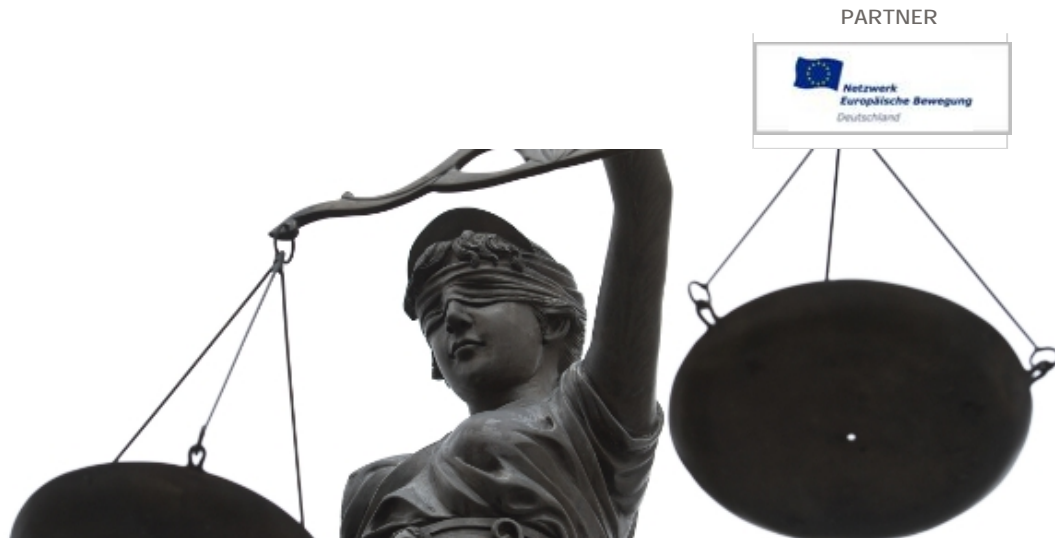


Standpunkt von Claudia Müller-Conen

Streitbeilegung: Effektive AS-Systeme sichern effektiven Verbraucherschutz

Unter alternativer Streitbeilegung werden außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren wie die Mediation, die Schlichtung oder die Schiedsgerichtsbarkeit verstanden. Ihre Ausgestaltung ist in den EU-Mitgliedsstaaten jedoch zum Teil recht unterschiedlich. Mit dem EU-Maßnahmenpaket zur Verbesserung der außergerichtlichen Streitbeilegung erfährt der Verbraucherschutz in der EU erneut Auftrieb, schreibt Claudia Müller-Conen in einem Standpunkt für EurActiv.de.



Das Ziel der alternativen Streitbeilegung (AS) ist eine Konfliktbeilegung mit Hilfe eines neutralen, unparteiischen Dritten außerhalb staatlicher Gerichte. Foto: dpa

Die Möglichkeiten alternativer Streitbeilegung (AS) (1) sind vielfältig. Unter alternativer Streitbeilegung werden außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren wie beispielsweise die Mediation, die Schlichtung oder die Schiedsgerichtsbarkeit verstanden. Ihnen gemein ist das Ziel der Konfliktbeilegung mit Hilfe eines neutralen, unparteiischen Dritten außerhalb staatlicher Gerichte. Die einzelnen Verfahren sind in den EU-Mitgliedsstaaten zum Teil recht unterschiedlich ausgestaltet. So gibt es weder eine einheitliche Bezeichnung der sogenannten AS-Stellen noch einheitliche Qualitätsstandards. Ebenso variieren die jeweiligen Zugangsbedingungen. Auch die Art und der Formalisierungsgrad der AS-Stellen sind in Europa uneinheitlich und meist nur für einzelne Wirtschaftsbranchen vorhanden. In manchen Regionen ist (höchstens) ein lückenhaftes Angebot zu verzeichnen. Entsprechend reichen auch die Organisations- und Finanzierungsformen von privatwirtschaftlichen bis zu öffentlichrechtlichen Modellen. Eine Verpflichtung zur Durchführung von alternativen d.h. außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren gibt es für die Konfliktparteien nur in Einzelfällen. (2)

Geringer Bekanntheitsgrad verhindert effektiven Zugang zum Recht

Insbesondere für Verbraucher ergibt sich hierdurch eine missliche Situation: Sowohl die mit der alternativen Streitbeilegung einher gehenden Einigungschancen sowie die Ergebnisqualität selbst divergieren. Der Verbindlichkeitsgrad der gefundenen Ergebnisse unterscheidet sich von Verfahren zu Verfahren und von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat. Fehlende Einheitlichkeit und mangelnde Praktikabilität führen jedoch zu einem geringen Bekanntheitsgrad beim Verbraucher. AS-Stellen bleiben unbekannt. Die mit AS-Verfahren verbundenen Vorteile für Verbraucher, Konflikte schnell und kostengünstig zu lösen, bleiben damit ungenutzt. Aus Sicht des Verbrauchers ergibt sich bei Streitigkeiten lediglich die Frage, ob sich die Anrufung eines staatlichen Gerichts "lohnt".

Die Folgen sind vor allem Lücken bei der Rechtsdurchsetzung, die dem von der EU angestrebten hohen Verbraucherschutzniveau entgegenstehen. Zu diesem Ergebnis kommen die von der EU-Kommission (3) und dem Europäischen Parlament (4) in Auftrag gegebenen Studien über die Nutzung alternativer Streitbeilegung durch die europäischen Verbraucher. Die Studien belegen u.a., dass der Binnenmarkt im Einzelhandel nicht optimal funktioniert. Sie unterstützen zugleich die Schätzung der Kommission, nach der den Verbrauchern in der EU hierdurch ein finanzieller Schaden von rund 45 Milliarden Euro / Jahr (5) entstehe. Handlungsbedarf besteht.

EU-Maßnahmenpaket erfüllt Harmonisierungsbedarf

Aufgrund der unbefriedigenden Ergebnisse dieser Bestandsaufnahmen hat das Europäische Parlament ein entsprechendes Paket an Legislativmaßnahmen zur Harmonisierung alternativer Streitbeilegung auf den Weg gebracht: eine EU-Richtlinie über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (AS-Richtlinie) (6) und eine EU-Verordnung über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (OS-Verordnung) (7). Den Gesetzesentwürfen von AS-Richtlinie und OS-Verordnung hatte das Europäische Parlament bereits am 12. März 2013 zugestimmt. Dieser Entscheidung ist jüngst auch der Rat der Europäischen Union gefolgt und hat die Maßnahmen am 22. April 2013 angenommen. Beide Legislativakte können nun nach ihrer Veröffentlichung in Kraft treten. Damit erfährt der Verbraucherschutz in der Europäischen Union erneut Auftrieb.

AS-Richtlinie

Konkret sollen mit der AS-Richtlinie (8) den Verbrauchern künftig bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten über Verpflichtungen aus Kauf- oder Dienstleistungsverträgen unternehmensexterne flächen- und sektorendeckende Schlichtungsstellen zur Verfügung stehen. Neben der Neuschaffung geeigneter AS-Stellen können hierzu auch bestehende Institutionen ausgebaut werden. Zusätzlich werden die Qualitätsstandards für AS-Stellen und AS-Verfahren vereinheitlicht. Beispielsweise müssen die mit AS betrauten natürlichen Personen über verfahrensspezifisches Fachwissen verfügen, unabhängig und unparteiisch sein (Art. 6 AS-Richtlinie). Die AS-Stellen sollen verpflichtet sein, den Verbraucher u.a. über Verfahrensbedingungen aufzuklären, die durchschnittliche Verfahrensdauer, die Verfahrenskosten, die Beendigungsmöglichkeiten oder die etwaige Vollstreckbarkeit einer Streitentscheidung (Art. 7 AS-Richtlinie). Für den Verbraucher bedeutet dies die größtmögliche Transparenz der verschiedenen AS-Verfahren. Um die Effektivität der AS-Verfahren sicherzustellen, werden diese auch online und für die Verbraucher weitgehend kostenlos sowie binnen 90 Kalendertagen durchgeführt (Art. 8 AS-Richtlinie).

OS-Verordnung

Parallel zur AS-Richtlinie wird mit der OS-Verordnung (9) eine EU-weite Internet-Plattform (OS-Plattform) geschaffen (Art. 5 OS-Verordnung). Sie soll Verbrauchern bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit Online-Kaufverträgen oder Online-Dienstleistungsverträgen zusätzlich helfen, eine geeignete AS-Stelle und ein geeignetes AS-Verfahren zu finden. Das Online-Portal übernimmt dabei wesentliche Kommunikations- und Koordinationsaufgaben zwischen den Streitparteien einerseits und den jeweiligen nationalen AS-Stellen andererseits. Wie nach der AS-Richtlinie werden die Konfliktparteien über relevante Verfahrensbedingungen aufgeklärt. Hierbei kann nicht nur ein für den konkreten Konfliktfall geeignetes AS-Verfahren, sondern auch die richtige AS-Stelle durch die Streitparteien gefunden werden. Die Praktikabilität wird v.a. durch die Ausgestaltung der OS-Plattform als interaktive Webseite sichergestellt, die in allen Amtssprachen der EU verfügbar sein und Verbrauchern kostenfrei zur Verfügung stehen wird (Art. 5 OS-Verordnung).

Folgen für EU-Verbraucher

Mit den anstehenden europäischen Gesetzesvorhaben wird der Bekanntheitsgrad von AS-Verfahren weiter gesteigert. Dies betrifft in Deutschland in erster Linie die Mediation, diverse Schlichtungsverfahren und die Schiedsgerichtsbarkeit. AS-Richtlinie und OS-Verordnung sind – vor dem Hintergrund der Mediations-Richtlinie (10) 2008 – ein konsequenter Schritt in Richtung Ausbau und Stärkung außergerichtlicher Konfliktbeilegungsinstrumente.

Die (in Deutschland) gängigen AS-Verfahren unterscheiden sich grundlegend in ihren Voraussetzungen und Rechtsfolgen, z.B. im Hinblick auf etwaige Verfahrenskosten oder den Verbindlichkeitsgrad einer Streitentscheidung. Letztere beispielsweise kann durch einen Dritten erfolgen (z.B. Schiedsgerichtsbarkeit, Schlichtung) oder eine Konfliktlösung durch die Parteien selbst (z.B. Mediation) gefunden werden. Die Streitentscheidung kann auch nur für eine Partei und in Abhängigkeit des Streitwertes bindend sein (z.B. Ombudsverfahren). Ebenso können Rechtsmittel gegen eine Streitentscheidung dem Verbraucher nur eingeschränkt zur Verfügung stehen (z.B. Schiedsgerichtsbarkeit). Zahlreiche nationale Bestimmungen sind durch die Streitparteien selbst individualvertraglich vereinbar. So enthält das Schiedsgerichtsverfahren nach der ZPO einzelne zwingende Vorschriften, während das Mediationsverfahren nahezu vollständig frei verhandelbar ist.

Für die einzelne Streitpartei ergeben sich daher dezidierte Vor- und Nachteile sowie flexible Handlungsoptionen aus den jeweiligen Verfahren. Eine nationale AS-Stelle muss daher umfangreiche Aufklärungsarbeit leisten, um dem Verbraucher das für ihn geeignete AS-Verfahren im konkreten Streit empfehlen zu können. Die Neutralität der AS-Stelle ist hierbei unbedingte Voraussetzung für deren Unparteilichkeit und somit Glaubwürdigkeit. Jeder einzelne Mitgliedsstaat sollte folglich höchste Sorgfalt walten lassen bei der Frage der Auswahl und Qualifizierung seiner Mitarbeiter in den AS-Stellen und der Online-Streitbeilegungsberatung (Art. 7 OS-Verordnung). Die geforderte Unternehmensdistanz der AS-Stellen wird sich in der Praxis dabei als Herausforderung darstellen. Soweit durch AS-Stellen wiederum kein staatliches System außergerichtlicher Streitbeilegung manifestiert wird, bleibt der Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen AS-Anbietern und den einzelnen Verfahren mit ihrer jeweiligen Charakteristik erhalten. Gleichzeitig erhält der Verbraucher über die AS-

Stelle eine erste Orientierung und Hilfestellung bei der Suche nach einem geeigneten AS-Verfahren für seinen persönlichen Konflikt.

Online-Plattform: praktischer Vorteil für Verbraucher

Ein praktischer Vorteil für die Verbraucher ist die vorgesehene Online-Plattform, die die AS-Stellen ergänzen. Etwaige Informationsdefizite und Handlungsbarrieren der Verbraucher können hierdurch abgebaut. Es ist zu begrüßen, dass der Zugang zu einer solchen AS-Stelle für den Verbraucher kostengünstig oder gar kostenlos erfolgen und die OS-Plattform interaktiv und nutzerfreundlich ausgestaltet werden soll. Dies kann insbesondere bei kleineren Streitwerten zu großer Akzeptanz führen und lässt eine intensive Nutzung durch die Verbraucher erwarten.

Vor diesem Hintergrund dürfen die Kosten für die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten sowie die EU selbst nicht unterschätzt werden, die für die Errichtung, Unterhaltung, Besetzung und Fortbildung derartiger AS-Stellen notwendigerweise entstehen werden.

Auch die Vereinheitlichung einer Verjährungshemmung der streitigen Ansprüche, die mit der Anrufung der AS-Stellen verbunden ist, ist nicht nur sinnvoll. Sie ist im grenzüberschreitenden und damit im Rechtssystemübergreifenden Geschäftsverkehr gerade erforderlich. Keine der Parteien soll durch ein AS-Verfahren eine Einbuße bei der etwaigen Beschreitung des weiteren Rechtsweges befürchten müssen. Durch die Anrufung der AS-Stelle bzw. einem AS-Verfahren ist es dem Verbraucher unbenommen, die jeweils zuständigen nationalen Gerichte des jeweiligen Mitgliedsstaates anzurufen.

Die EU folgt damit ihrem bereits mit dem Verbraucher-Richtlinienpaket (11) eingeschlagenen Weg einer "europäischen Verjährungshemmung bei außergerichtlichen Verhandlungen", die sich konsequenterweise auch in der Mediations-Richtlinie (Art. 8 Mediations-Richtlinie) zeigt und zwischenzeitlich in allen EU-Mitgliedsstaaten gelten dürfte.

Die AS-Verfahren Mediation, Schlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit profitieren in Deutschland in der Praxis von der ihnen immanenten Vertraulichkeit. Entsprechend hat sich der Europäische Gesetzgeber Datenschutzüberlegungen nicht verschlossen (z.B. Art. 12 OS-Verordnung). Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich diese Anforderungen realisieren lassen, wenn Daten auf Datenträgern dauerhaft gesichert verwahrt werden, u.a. um deren belastbare Auswertung zu erreichen und gleichzeitig dem Ziel und Bedürfnis nach Information und Kooperation zwischen den europäischen AS-Stellen nachzukommen. Die Grenzen zu nationalen Vertraulichkeitsbestimmungen (z.B. der Mediatoren gem. § 4 Mediationsgesetz i.V.m. § 383 Abs. 1 Nr. 6 ZPO) sind jedenfalls fließend und dürfen nicht bedroht werden.

Keine Harmonisierung wird im Hinblick auf die Rechtsverbindlichkeit und Vollstreckbarkeit der Verfahrensergebnisse erreicht. AS-Richtlinie und OS-Verordnung verweisen insoweit auf die Handlungshoheit der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Um dem drohenden forum shopping durch Unternehmen vorzubeugen, wäre eine entsprechende Bestimmung durch den europäischen Gesetzgeber wünschenswert gewesen.

Keinen konkreten Anreize für Unternehmen

Leider lassen AS-Richtlinie und OS-Verordnung konkrete Anreize für Unternehmen vermissen, sich an einem solchen Verfahren zu beteiligen. Vielmehr sollen Unternehmen die AS-Stellen überhaupt nicht anrufen dürfen. Dies leuchtet vor dem Ziel einer einvernehmlichen außergerichtlichen Streitbeilegung nicht ganz ein. Es spricht nichts gegen die Schaffung (auch) unternehmerischer Anreize zur Unterwerfung unter ein AS-Verfahren. Ist der europäische Gesetzgeber davon überzeugt, dass freiwillige AS-Verfahren Verbrauchern keine Nachteile bringen, hätte er sich bei Art. 2 Nr. 2 lit. g) AS-Richtlinie etwas selbstbewusster zeigen dürfen.

Die geplante Evaluation der anstehenden Maßnahmen sowie der Austausch innerhalb sowie zwischen den nationalen AS-Stellen und EU-Kommission (z.B. via ECC-NET oder FIN-NET) sind ebenfalls zu begrüßen. Hierdurch können die Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten analysiert, bewertet und konkrete Vorteile gemessen werden.

Insgesamt ist das Ziel nach einem effektiveren Zugangs zum Recht eher als Ermunterung für die Verbraucher anzusehen, außergerichtliche Individualvereinbarungen zur Streitbeilegung nach europäischen Mindeststandards durchzuführen. Einzelne Lücken bei der Rechtsdurchsetzung werden durchaus geschlossen. Im Gegenzug entstehen leider neue. Die EU-Maßnahmen tragen jedenfalls zur besseren Vergleichbarkeit der einzelnen nationalen AS-Verfahren bei und können insoweit die Voraussetzung für weitere Harmonisierungsvorschriften bilden.

Zeitplan

Die AS-Richtlinie muss innerhalb von 2 Jahren nach ihrem Inkrafttreten in nationales Recht umgesetzt werden (bis ca. Mitte 2015). Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ist den EU-Mitgliedsstaaten hierbei die Wahl der Mittel zur Erreichung des mit der AS-Richtlinie verfolgten Ziels überlassen. Entsprechend kann jeder Mitgliedsstaat individuell über eine etwaige Verpflichtung zur Teilnahme an einem AS-Verfahren oder den Verbindlichkeitsgrad der Entscheidung der AS-Stelle entscheiden, um den Zugang zum Recht für die Verbraucher zu verbessern. Im Gegensatz zur AS-Richtlinie ist die OS-

Verordnung dagegen verbindlich und gilt in jedem EU-Mitgliedsstaat unmittelbar.

Es wird erwartet, dass die AS-Richtlinie und die OS-Verordnung in Kürze in Kraft treten werden. Der Ausbau alternativer Streitbeilegungsverfahren ist eines von insgesamt 12 Vorhaben (12), die die EU-Kommission zur Stärkung des europäischen Binnenmarktes bis 2015 anstrebt und mit entsprechenden Legislativmaßnahmen unterlegt.

Fußnoten

- (1) Auch ADR bezeichnet (ADR - alternative dispute resolution).
- (2) Vgl. u.a. Ergebnisse bei Civic Consulting: Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union, 16.10.2009, abrufbar unter ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf; Civic Consulting/Oxford Economics: Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union, 26.11.2008, abrufbar unter ec.europa.eu/consumers/redress_cons/finalreportevaluationstudypart1-final2008-11-26.pdf sowie Leuven Study: An analysis and evaluation of alternative means of consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings, 17.01.2007, abrufbar unter ec.europa.eu/consumers/redress/reports_studies/comparative_report_en.pdf
- (3) S. Fußnote 1.
- (4) Civic Consulting: Cross-Border Alternative Dispute Resolution in the European Union, Juni 2011, abrufbar unter www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201108/20110825ATT25262/20110825ATT25262EN.pdf
- (5) Von der EU-Kommission geschätzter finanzieller Schaden entspricht ca. 0,4% des gesamteuropäischen BIP, MEMO/13/193, S. 3.
- (6) P7_TA-PROV(2013)0066.
- (7) P7_TA-PROV(2013)0065.
- (8) Auch "ADR-Richtlinie".
- (9) Auch "ODR-Verordnung".
- (10) Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.05.2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, EU-ABl. L 136 v. 24.05.2008 S. 3 ff.
- (11) Umsetzung der Verbraucher-Richtlinien durch Modifizierung des BGB i.d.F. v. 02.01.2002, BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738.
- (12) Vgl. KOM(2011) 942 eng. vom 11.01.2012, S. 16; EU-Kommission, Binnenmarktakte, 06.02.2012, abrufbar unter ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20120206_new_growth_de.pdf.

Die Autorin



Claudia Müller-Conen
- Dipl.-Wirtschaftsjuristin und Wirtschaftsmediatorin
- Vorstandsmitglied Europa-Union Landesverband Thüringen

- Gründungs- und Vorstandsmitglied m.con – Verband für Mediation und Conflictmanagement Frankfurt
- Lehrbeauftragte der HTW Berlin und der DHBW Stuttgart
- Dozentin der Fortbildung zum Fachmediator Steinbeis Institut Leipzig/m.con
- Doktorandin / derzeit Promotion zum Thema außergerichtliche Streitbeilegung/Mediation an der TU Chemnitz

© EurActiv 2008-2013.