

Außergerichtliche Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten – Bestandsaufnahme und Maßnahmenpaket der EU für 2014/2015

Von Edgar Isermann und Christof Berlin, Berlin*

Die Mehrzahl der Geschäfte mit Verbrauchern¹ verläuft reibungslos und im Regelfall können die Unternehmen bei etwaigen Beschwerden zügig abhelfen. Gleichwohl stoßen nach Schätzungen der Europäischen Kommission rund 20 Prozent der Verbraucher auf Probleme beim Erwerb von Waren und Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt.²

Für Verbraucher ist es schon ärgerlich, wenn die Ware oder die Dienstleistung nicht der erwarteten Qualität entspricht. Mitunter folgt bei der Geltendmachung der Beschwerde noch weiterer Ärger: Zum Beispiel, wenn ein Telefonanruf in der endlosen Warteschleife einer kostenpflichtigen Hotline mündet, wenn das Beschwerdeformular kompliziert und unverständlich erscheint oder wenn das Unternehmen die Beschwerde mit einem unpersönlichen Standardschreiben ohne erkennbaren Fallbezug beantwortet.

A. Lücken bei der Rechtsdurchsetzung

Die skizzierten Erfahrungen von Verbrauchern zeigen einen über das interne Beschwerdemanagement der Unternehmen hinausgehenden Bedarf an effizienten Verfahren zur Streitbeilegung. Wenn es an Möglichkeiten zur Abhilfe bei rechtlich begründeten Beschwerden fehlt, dann entsteht die viel zitierte Diskrepanz zwischen „Recht haben“ und „Recht bekommen“.

„Wir haben in der EU zwar ein hohes Verbraucherschutzniveau erreicht, doch ist es für die Verbraucher nach wie vor schwierig, zu ihrem Recht zu kommen“, analysiert die Europäische Kommission.³ Die Durchsetzung der Rechtsansprüche vor Gericht scheitert häufig daran, dass Verbraucher gerichtliche Verfahren als zu „teuer, zeitaufwändig, bürokratisch, umständlich und ineffektiv“ einschätzen.⁴ Die Skepsis gegenüber Gerichtsverfahren bei Verbraucherstreitigkeiten zeigt sich auch darin, dass jeder zweite deutsche Verbraucher bei einem Streitwert von bis zu 500 Euro keine Klage bei Gericht erheben würde.⁵ Der Schaden, der europäischen Verbrauchern durch Probleme beim Erwerb von Waren oder Dienstleistungen aufgrund fehlender Möglichkeiten einer effizienten Rechtsdurchsetzung entsteht, wird EU-weit auf knapp 50 Milliarden Euro geschätzt.⁶ Dieses Finanzvolumen erklärt andererseits die Zurückhaltung vieler Unternehmen gegenüber den Anliegen von Verbrauchern. Die Fakten ändern indes nichts an der Rechtlage.

Der Zugang zum Recht für jedenmann ist als Grundrecht in Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sowie in Artikel 47 der EU-Grundrechtscharta verankert.⁷ Es bleibt aber die Frage,

ob der Zugang zum Recht in Verbraucherstreitigkeiten auch tatsächlich effektiv gewährleistet ist. Die Verbraucherschutzbewegung sieht dies kritisch und fordert unter der Bezeichnung „access to justice“ schon seit langem eine effektivere Durchsetzung von Verbraucherrechten.⁸ Vor diesem Hintergrund gewinnen Alternativen zur gerichtlichen Streitbeilegung zunehmend an Bedeutung.

Unter dem Begriff der „alternativen Streitbeilegung“ (ADR - alternative dispute resolution) werden Verfahren wie Schlichtung oder Mediation sowie Verfahren vor Schiedsgerichten oder Beschwerdestellen zusammengefasst, bei denen ein unparteiischer Dritter außerhalb der staatlichen Gerichte zwischen den Streitparteien eine Lösung vermittelt.⁹ ADR-Verfahren können

* Edgar Isermann, Präsident des Oberlandesgerichts a.D. (Braunschweig), ist Leiter der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp); Christof Berlin, Rechtsanwalt und Mediator (M.A.), ist Schlichter bei der söp.

1 In diesem Aufsatz wird der grammatikalisch männliche Begriff für Verbraucher aus Gründen der einfachen Lesbarkeit verwendet, gemeint sind aber jeweils sowohl die männliche als auch die weibliche Form. Dies gilt ebenfalls für die Begriffe Kunde, Unternehmer und Mitarbeiter.

2 Die Zahl bezieht sich auf das Jahr 2010, siehe Richtlinie über alternative Streitbeilegung (Entwurf), SANCO/12360/2011, S. 2, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/directive_adr_de.pdf, nachfolgend zitiert als „Entwurf ADR-Richtlinie“.

3 Siehe Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (Entwurf), SANCO/12358/2011, S. 2, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm.

4 Siehe Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Zusammenfassung der Folgenabschätzung als Begleitunterlagen zum Maßnahmenpaket (Entwurf), SANCO/12362/2011, S. 3, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/summary_impact_assessment_adr_de.pdf, nachfolgend zitiert als „Arbeitsdokument Folgenabschätzung“.

5 Siehe Eurobarometer Nr. 342, S. 217, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_359_340_en.htm.

6 Der Schaden wird auf 0,39 Prozent des gesamten Bruttoinlandsprodukts der EU-Staaten geschätzt, siehe Eurobarometer Nr. 342, S. 178. Dies entspricht bei einem EU-weiten „BIP“ in Höhe von 12.279 Milliarden Euro (2010) rund 47,9 Milliarden Euro.

7 Vgl. dazu auch die Ausführungen der EU-Kommission im Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht, KOM(2002) 196 endgültig, S. 7, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0196de01.pdf.

8 S. Hess, ZRP, S. 427 – 458 sowie Universität Leuven, An analysis and evaluation of alternative means of consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings, Leuven 2007, S. 6, http://ec.europa.eu/consumers/redress/reports_studies/comparative_report_en.pdf, nachfolgend zitiert als „Leuven 2007“.

9 Im Folgenden wird die englische Abkürzung „ADR“ verwendet, die sich auch in der deutschen Fachsprache etabliert hat. Die von der Europäischen Kommission in der amtlichen Übersetzung des Richtlinienentwurfs verwendete deutsche Abkürzung „AS“ für alternative Streitbeilegung ist derzeit noch wenig verbreitet.

einen kostengünstigen, schnellen, einfachen und effektiven Zugang zum Recht gewährleisten.¹⁰

Die Europäische Kommission kritisiert das derzeitige Fehlen kohärenter und effizienter ADR-Systeme für Verbraucher. Als Hauptprobleme werden das lückenhafte Angebot an ADR-Systemen, die unzureichende Qualität einiger ADR-Stellen sowie der oftmals geringe Bekanntheitsgrad der ADR-Einrichtungen in den einzelnen Mitgliedstaaten genannt:¹¹

Vielerorts in Europa gibt es ADR-Stellen überhaupt nicht (geographische Lücken) bzw. nur für einzelne Sektoren (sektorale Lücken).¹² Zudem genügen von den bestehenden ADR-Einrichtungen nicht alle den erforderlichen Qualitätsstandards. Sie bieten daher den Verbrauchern nicht in jedem Fall eine effiziente Hilfe. Insbesondere in Deutschland ist der Bekanntheitsgrad von ADR-Stellen durch die sektorale und regionale „Fragmentierung“ besonders gering, während die Verbraucher in Staaten mit großen, zentralen Stellen eine bessere Kenntnis von den Einrichtungen zur alternativen Streitbeilegung haben.¹³ Im deutschen Sprachraum fehlt es zudem an einer einheitlichen Bezeichnung für die verschiedenen Stellen der außergerichtlichen Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten, was die Steigerung des Bekanntheitsgrades von ADR zusätzlich erschwert.¹⁴ Der Bekanntheitsgrad von ADR-Systemen ist auch in der juristischen Fachliteratur gering. In deutschen Fachpublikationen sind die diesbezüglichen Beiträge vor allem auf die Darstellung einzelner ADR-Stellen bzw. der ADR-Stellen in einzelnen Wirtschaftszweigen beschränkt.¹⁵ Auf europäischer Ebene ist das anders. Dort entstanden in den vergangenen Jahren mit Unterstützung der europäischen Institutionen mehrere vergleichende Studien über Verbraucher-ADR.¹⁶

Als vorrangige Ursache für das unzureichende Angebot an ADR-Stellen für Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen wird die Weigerung von Unternehmen, sich an ADR-Verfahren zu beteiligen, genannt.¹⁷

B. Bestandsaufnahme ADR

Das Erscheinungsbild von ADR in Verbraucherangelegenheiten innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ist sehr uneinheitlich.¹⁸ Die Anzahl von ADR-Stellen wird derzeit mit rund 750 angegeben.¹⁹ Dabei weist Deutschland mit 227 Einrichtungen die größte Anzahl auf.²⁰

Die bloße Anzahl allein ist jedoch kein verlässlicher Indikator für die praktische Bedeutung und den Charakter außergerichtlicher Streitbeilegung in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Beispielsweise nutzen niederländische Verbraucher mehr als doppelt so häufig wie ihre deutschen Nachbarn die ADR-Verfahren, obwohl es in den Niederlanden insgesamt nur vier ADR-Stellen gibt.²¹ EU-weit am häufigsten wird Verbraucher-ADR in Belgien und in Großbritannien in Anspruch genommen, am wenigsten dagegen in der Tschechischen Republik, in Slowenien, in der Slowakei und in Litauen.²²

Wichtige Unterscheidungsmerkmale der einzelnen ADR-Stellen sind deren Organisationsform und Finanzierung, deren geographische und sektorale Zuständigkeit, die Freiwilligkeit der Teilnahme seitens der Unternehmen, die Rechtsverbindlichkeit

der Ergebnisse sowie die Notifizierung der ADR-Stellen bei der EU.²³

I. Organisationsform und Finanzierung

Die Organisationsform der ADR-Stellen lässt sich in öffentlich und privat organisierte Einheiten unterscheiden. Der weitaus überwiegende Anteil der Einrichtungen im Bereich der Verbraucher-ADR ist öffentlich organisiert (76 Prozent).²⁴

Unabhängig von der Organisationsform kann zudem nach der Finanzierung der ADR-Stellen differenziert werden. Dabei ergibt sich aus der öffentlichen Organisationsform nicht zwingend auch die Finanzierung durch öffentliche Haushalte.²⁵ Schätzungen zu Folge werden ca. zwei Drittel der ADR-Stellen mit öffentlichen Mitteln finanziert.²⁶ Öffentlich finanzierte Einrichtungen

¹⁰ Vgl. dazu auch die Ausführungen der EU-Kommission vom 29.11.2011, MEMO/11/840, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/840>.

¹¹ Siehe Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Zusammenfassung der Folgenabschätzung als Begleitunterlagen zum Maßnahmenpaket, S. 4.

¹² Für einen ausführlichen Überblick über die bestehenden ADR-Stellen in den EU-Mitgliedstaaten siehe Civic Consulting, *Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union*, Berlin 2009, S. 11 f., http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf, nachfolgend zitiert als „Civic Consulting (2009)“.

¹³ Siehe Civic Consulting (2009), S. 117 sowie auch Civic Consulting im Auftrag des EU-Parlaments, *Cross-Border Alternative Dispute Resolution in the European Union*, Berlin 2011, S. 88, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/imco/dv/adr_study/adr_study_en.pdf, nachfolgend zitiert als „Civic Consulting (2011)“.

¹⁴ Siehe *Rüssel*, JuS 2003, S. 380, 382 f. sowie speziell für Verbraucherstreitigkeiten *Hess*, ZJP 2005, S. 427, 429 f.

¹⁵ Siehe für die (zwischenzeitlich aufgelöste) Schlichtungsstelle Mobilität: *Zandke-Schaffhäuser*, VuR 2007, S. 214 – 219; für den Ombudsmann der Versicherungen: *Hirsch*, VuR 2010, S. 298 – 302 sowie einen europäischen Vergleich der ADR-Stellen für Beschwerden zwischen Fluggästen und deren Fluggesellschaften: *Isermann/Berlin*, RRA 2010, S. 207 – 212.

¹⁶ Siehe die beiden Auftragsstudien für die Europäische Kommission: *Leuven* (2007) sowie *Civic Consulting* (2009). Für den Bereich grenzüberschreitender Verbraucherstreitigkeiten siehe *Civic Consulting* (2011) sowie *Forbruger Europa - European Consumer Centre Denmark*, *Cross-Border Dispute Resolution Mechanisms in Europe – Practical Reflections on the Need and Availability*, Kopenhagen 2009, <http://www.consumereurope.dk/indhold-FE/Indhold-consumereurope/Publications/Crossborder-dispute-resolution-mechanisms-in-Europe>. Eine aktuelle, europaweit angelegte Studie zu „Consumer ADR“ der Universität Oxford soll voraussichtlich Ostern 2012 veröffentlicht werden, <http://www.fljs.org/section.aspx?id=4256>.

¹⁷ Siehe *Civic Consulting* (2009), S. 117.

¹⁸ Siehe dazu auch die ländervergleichende Darstellung der unterschiedlichen ADR-Stellen im Bereich der Fluggastrechte: *Isermann/Berlin*, RRA 2010, S. 207 – 212.

¹⁹ Diese Zahl ergibt sich aus der Studie von *Civic Consulting* (2009), S. 11 f., auf welche die Ausführungen der Europäischen Kommission im Rahmen des Maßnahmenpakets vom 29.11.2011 Bezug nehmen. Bei einer Überprüfung mit der EU-Datenbank im Frühjahr 2011 wurde die Zahl von 752 ADR-Stellen ermittelt, siehe *Civic Consulting* (2011), S. 17.

²⁰ Siehe *Civic Consulting* (2009), S. 11 f.

²¹ Siehe *Civic Consulting* (2011), S. 29.

²² Siehe *Civic Consulting* (2011), S. 29.

²³ Siehe *Civic Consulting* (2011), S. 15 ff.

²⁴ *Civic Consulting* untersuchte 437 Stellen auf deren Organisationsform. 333 der Stellen waren öffentlich organisiert, 71 Stellen privat und 33 Stellen ließen sich nicht eindeutig einer der beiden Organisationsformen zuordnen; siehe *Civic Consulting* (2011), S. 18.

²⁵ Beispielsweise werden in Belgien von 19 öffentlichen ADR-Stellen nur 13 Einrichtungen auch mit öffentlichen Geldern finanziert; siehe *Civic Consulting* (2011), S. 20.

²⁶ Diese Schätzungen beruhen auf Datenmaterial für etwa die Hälfte aller ADR-Stellen in der EU; siehe *Civic Consulting* (2011), S. 20.

überwiegen in Ungarn, Spanien und Italien, während die ADR-Stellen in Dänemark, Lettland, Österreich und Irland zumeist mit privaten Mitteln von der Wirtschaft finanziert werden.²⁷ In Deutschland überwiegt das Modell einer Finanzierung über die am Schlichtungsverfahren teilnehmenden Unternehmen.²⁸

II. Geographische und sektorale Zuständigkeit

In Nord- und Westeuropa überwiegen ADR-Stellen mit nationaler Zuständigkeit. Hingegen können in Deutschland, Polen, Ungarn, Italien, Portugal und Spanien viele ADR-Einrichtungen nur regional tätig werden.²⁹

Hinsichtlich der Zuständigkeit für einzelne Wirtschaftssektoren gibt es neben sektorspezifischen Stellen auch sektorübergreifende Einrichtungen. In den nordischen Staaten gibt es eine Tradition behördenähnlicher „Schlichtungsstellen“ mit branchenübergreifender Allgemeinzuständigkeit wie zum Beispiel die schwedische Stelle „Allmänna reklamationsnämnden“.³⁰ In den Niederlanden gibt es eine Dachorganisation („De Geschillencommissie“) als zentrale Ansprechpartnerin für verschiedene Verbraucherstreitigkeiten, die dann unterverteilt in einer von insgesamt 50 branchenspezifischen „Kommissionen“ bearbeitet werden.³¹ In Deutschland gibt es hingegen nicht für alle verbraucherrelevanten Wirtschaftsbereiche ADR-Stellen und die bestehenden ADR-Stellen beschränken sich vor allem auf die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, die Telekommunikationsbranche, den Energiesektor, das Gesundheitswesen sowie den Verkehrsbereich.³²

III. Freiwilligkeit der Teilnahme seitens der Unternehmen

Die Teilnahme der Unternehmen ist bei den meisten ADR-Stellen freiwillig.³³ Die verpflichtende Teilnahme für Unternehmen an ADR-Verfahren weisen besonders häufig die Stellen in Irland, Großbritannien und Belgien auf, wobei sich diese Verfahren mehrheitlich auf vergleichsweise stark regulierte Sektoren beziehen.³⁴ Die Ausgestaltung ist derzeit jedoch auch innerhalb einzelner Mitgliedstaaten uneinheitlich: In Deutschland sind beispielsweise die Energieunternehmen nach § 111b EnWG zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren verpflichtet, während etwa die Eisenbahnverkehrsunternehmen nach dem Wortlaut des § 37 EVO nicht zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren verpflichtet sind, sondern nur auf eine geeignete Schlichtungsstelle hinweisen müssen.

IV. Rechtsverbindlichkeit der Ergebnisse

Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit der Ergebnisse. Manche Stellen unterbreiten ausschließlich unverbindliche Schlichtungsvorschläge, die dann ohne die ausdrückliche Zustimmung beider Parteien keinerlei rechtliche Bindungswirkung entfalten.³⁵ Die meisten ADR-Stellen in der EU können jedoch – ähnlich wie Schiedsgerichte – rechtlich verbindliche Entscheidungen treffen, die dann notfalls mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden können.³⁶ Hier gibt es sowohl innerhalb einzelner Länder als auch innerhalb einzelner

ADR-Stellen unterschiedliche Regeln.³⁷ Die rechtliche Verpflichtung kann aufgrund eines Gesetzes oder einer im Voraus erfolgten freiwilligen Unterwerfung der Unternehmen erfolgen.

V. Notifizierung bei der EU

Die EU-Mitgliedstaaten können einzelne ADR-Stellen bei der EU-Kommission „notifizieren“, wenn sie nach Prüfung der national zuständigen Behörden die Qualitätsanforderungen entsprechend der EU-Empfehlungen von 1998 und 2001 erfüllen.³⁸ Insgesamt sind EU-weit rund 60 Prozent der ADR-Stellen notifiziert.³⁹ In Deutschland ist die Quote mit 203 notifizierten Stellen gegenüber 24 nicht notifizierten Einrichtungen besonders hoch. Diametral entgegengesetzt ist beispielsweise das Verhältnis in Italien, wo nur vier der insgesamt 129 ADR-Stellen bei der EU-Kommission notifiziert worden sind. In Bulgarien, der Slowakei und in Slowenien gibt es keine einzige notifizierte Stelle.

²⁷ Siehe Civic Consulting (2011), S. 20.

²⁸ Die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) wird vollständig aus privaten Mitteln der rund 120 am Schlichtungsverfahren teilnehmenden Verkehrsunternehmen finanziert. Gleiches gilt für den Ombudsmann der Versicherungen in Deutschland (<http://www.versicherungsombudsmann.de/home.html>) sowie für die Schlichtungsstelle Energie (<http://www.schlichtungsstelle-energie.de/>).

²⁹ Siehe Civic Consulting (2011), S. 24.

³⁰ Siehe Allmänna reklamationsnämnden, <http://www.arn.se>.

³¹ Siehe De Geschillencommissie, <http://www.degeschillencommissie.nl/home>.

³² Zum Beispiel Ombudsmann der Versicherungen, Schlichtungsstelle Energie, Ombudsmann der privaten Banken (<http://www.bankenverband.de/themen/geldinfos-finanzen/schlichtungsstelle/index.html>), Ombudsmann der öffentlichen Banken (http://www.voeb.de/de/ueber_uns/ombudsmann/), Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur im Bereich der Telekommunikation (http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Verbraucher/VerbraucherserviceTelekommunikation/SchlichtungInDerTelekommunikation/SchlichtungTK_node.html), Schlichtungsstelle für Arzthaftungsfragen der norddeutschen Ärztekammern (<http://www.norddeutsche-schlichtungsstelle.de/start.html>) und neben den bereits oben erwähnten Schlichtungsstellen im Verkehrswesen auch die Reiseschiedsstelle für Online-Reisen (<http://www.reiseschiedsstelle.de/>).

³³ Von 449 untersuchten ADR-Einrichtungen in der EU war die Teilnahme seitens der Unternehmen bei 399 Stellen freiwillig; siehe Civic Consulting (2011), S. 21.

³⁴ Siehe Civic Consulting (2011), S. 22.

³⁵ Dies entspricht dem Schlichtungsverfahren bei der söp, wo jedoch rund 90 Prozent der unverbindlichen Schlichtungsvorschläge von beiden Parteien angenommen werden und dadurch eine vertragliche Bindung zwischen den Parteien zustande kommt, <https://soep-online.de/die-schlichtung.html>.

³⁶ Siehe Civic Consulting (2011), S. 24.

³⁷ Die Ergebnisse des Versicherungsombudsmann in Deutschland sind für Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 10.000 EUR für das Unternehmen verbindlich, weil die Versicherungsunternehmen die Entscheidungen gegen sich gelten lassen, <http://www.versicherungsombudsmann.de/Navigationsbaum/FAQ/index.html#link10>. Bei der söp tritt eine rechtliche Verbindlichkeit des Schlichtungsvorschlags hingegen erst durch Zustimmung sowohl des Verbrauchers als auch des Unternehmens ein, <https://soep-online.de/die-schlichtung.html>.

³⁸ Siehe Empfehlung der Kommission vom 30.03.1998 betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten zuständig sind (98/257/EG), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998H0257:DE:NOT> sowie Empfehlung der Kommission vom 04.04.2001 über die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten beteiligten außergerichtlichen Einrichtungen (2001/310/EG), http://ec.europa.eu/consumers/redress/out_of_court/adr/acce_just12_de.pdf.

³⁹ Für eine detaillierte Einzelaufstellung über die Anzahl der notifizierten und nicht-notifizierten ADR-Stellen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten siehe Civic Consulting (2011), S. 17.

VI. Zusammenarbeit der ADR-Stellen

Der offizielle Austausch zwischen den einzelnen ADR-Stellen ist derzeit noch gering und vor allem auf die von der Europäischen Kommission geförderte Vermittlungstätigkeit des Netzwerks der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-NET) und des Netzwerks von ADR-Stellen für Finanzdienstleistungen (FIN-NET) beschränkt.⁴⁰ Auf informeller Ebene besteht jedoch bereits eine mitunter lebendige Zusammenarbeit zwischen einzelnen ADR-Einrichtungen.⁴¹ Das Ziel einer offiziellen, EU-weiten Kooperation für ADR-Stellen zum Beispiel im Reise- und Personenverkehrsbereich im Sinne eines „TRAVEL-NET“ wird von der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) angestrebt.

C. Vorschläge der EU-Kommission

Bereits im Frühjahr 2011 hatte die Europäische Kommission im Rahmen ihrer „Binnenmarktakte“ den Ausbau alternativer Streitbeilegungsverfahren als eines von insgesamt zwölf prioritären Vorhaben zur Stärkung des europäischen Binnenmarkts angekündigt.⁴² Am 29. November 2011 wurde dazu der Entwurf für ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Stärkung der außergerichtlichen Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten vorgestellt, welches voraussichtlich 2014/2015 in Kraft treten wird.⁴³ Damit wird die bisherige EU-Gesetzgebung zur effektiven Durchsetzung von Verbraucherrechten bzw. zur Stärkung alternativer Konfliktlösungsverfahren um einen weiteren Schritt ergänzt.⁴⁴

Der Kern dieses Maßnahmenpakets ist eine Richtlinie über ADR mit dem Ziel, in allen EU-Mitgliedstaaten für alle verbraucherrelevanten Sektoren die Möglichkeit eines ADR-Verfahrens bei Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen sicherzustellen, einheitliche Qualitätsstandards vorzugeben und die Unternehmen zur aktiven Information ihrer Kunden über die Möglichkeiten von ADR zu verpflichten.⁴⁵ Die Richtlinie soll gelten „für Verfahren zur außergerichtlichen Beilegung vertraglicher Streitigkeiten, die sich aus dem Verkauf von Waren oder der Bereitstellung von Dienstleistungen durch einen in der EU niedergelassenen Unternehmer an einen in der EU wohnhaften Verbraucher ergeben“ (Artikel 2, Nr. 1).

Ergänzend soll durch eine Verordnung über Online-Streitbeilegung (ODR – online dispute resolution) eine EU-weite Internet-Plattform geschaffen werden, die Verbrauchern und Unternehmen bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Online-Geschäftsverkehr helfen soll, indem die Plattform die Beschwerden und Anträge automatisch an die zuständige ADR-Stelle im jeweiligen Mitgliedstaat weiterleitet.⁴⁶ Die Vorbereitungen zu einem Pilotprojekt ausgewählter ADR-Stellen, bei dem auch die söp teilnehmen soll, haben bereits begonnen.

I. Flächen- und sektorendeckender Zugang zu ADR

Ziel der Richtlinie ist es, dass es für alle verbraucherrechtlichen Streitigkeiten mindestens ein Verfahren zur außergerichtlichen Streitbeilegung gibt.⁴⁷ Dabei soll es keine Rolle spielen, ob die

Streitigkeiten Beschwerden von Verbrauchern über Unternehmer oder Beschwerden von Unternehmern über Verbraucher betreffen.⁴⁸ Die Kommission verpflichtet die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass alle unter die Richtlinie fallenden Streitigkeiten einer ADR-Stelle vorgelegt werden können (Artikel 5 Nr. 1). Dieser Pflicht können die Mitgliedstaaten nachkommen, indem sie bereits existierende ADR-Stellen nutzen und ggf. deren Zuständigkeitsbereich anpassen oder indem sie neue ADR-Stellen schaffen.⁴⁹ Die Einrichtungen der jeweiligen unternehmensinternen Beschwerdemanagement-Systeme stellen ausdrücklich keine ADR-Stellen im Sinne der Richtlinie dar (Artikel 5, Nr. 2). Eine Beschwerde des Verbrauchers beim Unternehmen ist vielmehr die verfahrenstechnische Vorstufe zum ADR-Verfahren.

Die Richtlinie sieht entsprechend dem gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich vor, dass die Wahl von Form und Mitteln zur Erreichung der erwarteten Ergebnisse den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.⁵⁰ Insbesondere bleibt den Mitgliedstaaten freigestellt, ob sie die Unternehmen zur Teilnahme am jeweiligen ADR-Verfahren verpflichten und ob die Verfahrensergebnisse für die Unternehmen rechtlich verbindlich sind.⁵¹

Die EU-Kommission zeigt sich in einer ersten „Folgenabschätzung“ zuversichtlich, dass die beteiligten Unternehmen die klaren Vorteile von ADR erkennen werden:⁵² Durch den Wegfall von heute noch stattfindenden Gerichtsverfahren erwartet die Kommission jährliche Einsparungen von bis zu drei Milliarden

40 Das ECC-NET hilft Verbrauchern, bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten das richtige ADR-System in einem anderen EU-Mitgliedstaat zu finden bzw. kann bei fehlenden ADR-Einrichtungen auch selber schlichtend tätig werden, http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm. Im FIN-NET haben sich ADR-Stellen einzelner Mitgliedstaaten zusammengeschlossen, die Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Anbietern von Finanzdienstleistungen außergerichtlich lösen, http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_de.htm.

41 Siehe am Beispiel der söp dazu https://soep-online.de/assets/files/Service/20110225_soep-Jahresbericht-2010.pdf.

42 Siehe Presseerklärung der Europäischen Kommission vom 13.04.2011, IP/11/469, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/469&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>.

43 Siehe http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm.

44 Siehe hinsichtlich der bestehenden Maßnahmen: Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.07.2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0861:DE:HTML>), Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0052:DE:HTML>) und Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 04.2009 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0022:DE:HTML>).

45 Siehe Entwurf ADR-Richtlinie.

46 Siehe Verordnung über Online-Streitbeilegung (Entwurf), SANCO/12361/2011, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/odr_regulation_de.pdf.

47 Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, S. 5.

48 Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, S. 9. In der Praxis dürften die ADR-Verfahren aber regelmäßig eine Beschwerde eines Verbrauchers gegen ein Unternehmen zum Gegenstand haben, da es in dieser Konstellation das größte Defizit an der Rechtsdurchsetzung gibt.

49 Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, S. 5.

50 Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, S. 7.

51 Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, Erwägungsgrund Nr. 23.

52 Siehe Arbeitsdokument Folgenabschätzung, S. 10.

Euro für die Unternehmen. Die für die etwaige Finanzierung der ADR-Stellen durch die Unternehmen erforderlichen Kosten hält die Kommission im Vergleich dazu für „tragbar“. Als weitere Vorteile für die Unternehmen werden die Verbesserung von deren Reputation bei den Verbrauchern und damit eine Stärkung der Kundenbindung bzw. die Möglichkeit zur Rückgewinnung enttäuschter Kunden genannt.

II. Qualitätskriterien für ADR-Stellen

Bisher waren die Qualitätsstandards für ADR-Stellen in Verbraucherangelegenheiten gemäß den beiden Empfehlungen von 1998 bzw. 2001 rechtlich unverbindlich und mussten nur im Falle einer freiwilligen Notifikation bei der EU-Kommission nachgewiesen werden (siehe oben unter B. V.).

Die Empfehlung 2001/310/EG enthält die vier Qualitätskriterien „Unparteilichkeit“, „Transparenz“, „Effizienz“ und „Fairness“, während die Empfehlung 98/257/EG noch zusätzlich die Grundsätze „kontradiktorisches Verfahren“, „Rechtmäßigkeit“, „Handlungsfreiheit“ und „Vertretung“ aufführte.

Ziel der Richtlinie ist es nun, die Qualitätskriterien zur Schaffung hochwertiger ADR-Stellen genauer als in den beiden Empfehlungen zu definieren und deren Einhaltung erstmals verbindlich festzulegen, damit Verbraucher und Unternehmen den ADR-Einrichtungen das erforderliche Vertrauen entgegenbringen können.⁵³ Dazu ließ die EU-Kommission die in den genannten Empfehlungen aufgestellten Kriterien durch eine öffentliche Konsultation im Jahr 2011 auf ihre Geeignetheit hin überprüfen.⁵⁴ Als Ergebnis hat die EU-Kommission im Vergleich zu den Empfehlungen die Qualitätskriterien „Fachwissen und Unparteilichkeit“, „Transparenz“, „Effektivität“ und „Fairness“ im Entwurf der Richtlinie weitergehend ausgeführt:

1. Fachwissen und Unparteilichkeit (Artikel 6)

Die Mitgliedstaaten sollen dafür sorgen, „dass die mit alternativer Streitbeilegung betrauten natürlichen Personen über das erforderliche Fachwissen verfügen und unparteiisch sind“.

Konkret soll die fachliche Kompetenz durch Wissen, Fähigkeiten und Erfahrungen im Bereich ADR gewährleistet werden. Damit wird nur das „verfahrensspezifische“ Fachwissen über ADR betont, während das „materielle“ Fachwissen des jeweiligen Wirtschaftszweigs keine ausdrückliche Erwähnung findet.

Zum Zwecke der Unparteilichkeit sollen die Mitgliedstaaten den Schutz vor einer Amtsenthebung der „mit alternativer Streitbeilegung betrauten natürlichen Personen“ ohne triftigen Grund sowie den Ausschluss von Interessenkonflikten mit einer der Parteien gewährleisten. Mit den besonderen Anforderungen an die Unparteilichkeit erteilt die Kommission eine Absage an „von Unternehmen betriebene Systeme für den Umgang mit Verbraucherbeschwerden oder Stellen, in denen ausschließlich vom Unternehmer beschäftigte natürliche Personen mit der Streitbeilegung betraut sind“.⁵⁵ Gleichwohl schließt die Kommission ausdrücklich die Möglichkeit einer Finanzierung der unparteilichen ADR-Stellen durch die Unternehmen nicht aus, solange die Unternehmen auf die mit der Beilegung von Streitig-

keiten betrauten natürlichen Personen keinen Druck ausüben können.⁵⁶

2. Transparenz (Artikel 7)

Die Transparenz der ADR-Verfahren soll nach dem Entwurf der Kommission dadurch sichergestellt werden, dass die Parteien vor einer etwaigen Einleitung eines ADR-Verfahrens über alles informiert werden, was sie wissen müssen, um eine fundierte Entscheidung treffen zu können.⁵⁷ Zum einen soll dies durch ausführliche Informationen u.a. auf der Website der jeweiligen ADR-Stelle, beispielsweise über ihre Verfahrensordnung, ihre Vorbedingungen für die Durchführung eines ADR-Verfahrens, die Art ihrer Finanzierung einschließlich etwaiger Kosten für die Verbraucher sowie die Rechtswirkung ihres Verfahrensergebnisses erfolgen. Zum anderen sollen die ADR-Stellen jährliche Tätigkeitsberichte veröffentlichen.

3. Effektivität (Artikel 8)

Die Effektivität des Verfahrens soll insbesondere durch eine leichte, nicht ortsgebundene Zugänglichkeit zu den ADR-Stellen, die Entbehrlichkeit eines Rechtsvertreters für die Verbraucher, keine oder nur geringe Kosten für die Verbraucher sowie eine Verfahrensdauer von maximal 90 Tagen erreicht werden.

4. Fairness (Artikel 9)

Unter Fairness führt die Kommission in ihrem Richtlinien-Entwurf verschiedene Schutzmechanismen auf: Beide Parteien müssen im Sinne eines kontradiktorischen Verfahrens ihre Meinungen äußern und den Vortrag der Gegenseite zur Kenntnis nehmen können. Zudem muss das Ergebnis des ADR-Verfahrens einschließlich der Gründe beider Seiten „schriftlich oder auf einem dauerhaften Datenträger“ übermittelt werden. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten dafür Rechnung tragen, dass die Parteien in vollem Umfang über ihre Rechte und die Folgen von Entscheidungen, die sie im Rahmen des ADR-Verfahrens treffen, informiert sind.

III. Information, Kooperation und Überwachung

Die vorgesehene Richtlinie regelt ferner, dass die Unternehmen ihre Kunden aktiv auf die Möglichkeit der ADR-Verfahren hinweisen müssen (Artikel 10). Für grenzüberschreitende Verbrauchergeschäfte sollen die Mitgliedstaaten – ggf. mit Hilfe des Netzes der Europäischen Verbraucherzentren – Unterstützung bei der Suche nach der geeigneten ADR-Stelle in einem anderen EU-Mitgliedstaat bieten (Artikel 11). Zudem soll die Kooperation zwischen den ADR-Stellen sowie mit den nationalen Durchsetzungsstellen in Verbraucherangelegenheiten gestärkt werden

⁵³ Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, S. 6.

⁵⁴ Die einzelnen Stellungnahmen im Rahmen der Konsultation wurden von der Europäischen Kommission im Internet veröffentlicht, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_responses_en.htm.

⁵⁵ Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, S. 5.

⁵⁶ Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, Erwägungsgrund Nr. 17.

⁵⁷ Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, Erwägungsgrund Nr. 18.

(Artikel 13, 14). Schließlich sollen die Mitgliedstaaten die ADR-Stellen überwachen sowie alle zwei Jahre über deren Entwicklung und Arbeitsweise berichten (Art. 15 – 17).

D. Bewertung aus Sicht der Praxis

Das EU-Maßnahmenpaket 2014/2015 mit dem Ziel einer flächen- und sektorenübergreifenden Einrichtung von ADR-Stellen in den EU-Mitgliedstaaten ist zu begrüßen. Es erscheint konsequent, angesichts des festgestellten Mangels an Möglichkeiten zur effizienten Durchsetzung von Verbraucherrechten neue Wege zu gehen. Das kommt letztlich auch den Unternehmen zu Gute, indem der Aspekt der Kundenfreundlichkeit mit Leben erfüllt wird. Trotz des Bemühens der Gerichte in vielen EU-Mitgliedstaaten erscheinen gerichtliche Verfahren vor dem Hintergrund der oftmals geringen Streitwerte häufig unverhältnismäßig. Die Ausführungen haben gezeigt, dass ADR-Verfahren eine niedrighschwellige und effektive Möglichkeit zur Durchsetzung von Verbraucherrechten bieten können.

I. Flächen- und sektorendeckender Zugang zu ADR

Die Europäische Kommission hat sich im Rahmen der Subsidiarität gegen eine Verpflichtung der Unternehmen zur Teilnahme an den ADR-Verfahren entschlossen. Das ist aus der Sicht der praktischen Erfahrung zu begrüßen, weil die Freiwilligkeit der Teilnahme ein wichtiger Faktor zur Stärkung der Akzeptanz des Verfahrens ist. Die Unternehmen dürften deshalb davon profitieren, indem die Teilnahme an ADR-Verfahren zu einer Steigerung des Vertrauens der Verbraucher in den Geschäftsverkehr und dadurch zu mehr Umsatz beiträgt. In einer Gesamtschau der Vor- und Nachteile für Kunden und Unternehmen könnte die Teilnahme an ADR-Verfahren als ein „verlängerter Arm der Kundenfreundlichkeit“ von Unternehmen verstanden werden.

Möglicherweise wird die EU auch ergänzend von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, im Zusammenhang mit der materiellen Rechtsetzung in einzelnen Sektoren als Annex ADR-Verfahren zur Durchsetzung des materiellen Rechts mitzugestalten. Einen solchen Ansatz hat die EU beispielsweise in den Energiebinnenmarkt-Richtlinien verfolgt.⁵⁸ Eine entsprechende Regelung zur Abhilfe der Durchsetzungslücken bei den Fluggastrechten hatte die sÖp im Rahmen der Konsultation zur Überarbeitung der Fluggastrechte-Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vorgeschlagen. Es bleibt abzuwarten, wie die Mitgliedstaaten ihrer allgemeinen Pflicht gerecht werden, für die Bereitstellung effektiver ADR-Verfahren Sorge zu tragen. Der im Richtlinien-Entwurf vorgesehene „Zugang“ zu ADR-Stellen würde jedenfalls seine Wirkung verfehlen, wenn nicht gewährleistet ist, dass die Unternehmen mit diesen Stellen kooperieren.

II. Qualitätskriterien für ADR-Stellen

Die oben stehenden Ausführungen haben gezeigt, dass es eine Vielzahl von ADR-Stellen gibt, bei denen die Einhaltung der EU-Qualitätsstandards unklar bzw. offensichtlich unzureichend ist.⁵⁹ Insofern ist die Regelung verbindlicher Qualitätskriterien in der Richtlinie zu begrüßen. Gleichwohl gibt es aus Sicht der

Verfasser noch Bereiche, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene bzw. bei der anschließenden Umsetzung in nationales Recht zusätzlich berücksichtigt werden sollten.

1. Fachwissen

Vor dem Hintergrund der vielerorts geringen Kenntnisse über ADR-Verfahren (s.o.) ist es nachvollziehbar und sinnvoll, dass die entsprechende Erforderlichkeit des „verfahrensspezifischen“ Fachwissens ausdrücklich hervorgehoben wird.

Dabei darf die Bedeutung der „materiellen“ Fachexpertise für die typischen Streitigkeiten des jeweiligen Wirtschaftszweigs aber nicht unterschätzt werden. Anders als die lokalen Gerichte mit ihrer breiten Allgemeinzuständigkeit in der Eingangsinstanz bieten die spezialisierten ADR-Einheiten auf überregionaler bzw. nationaler Ebene ein sehr hohes Maß an Fachwissen über die tatsächlichen Gegebenheiten sowie über die relevanten Rechtsfragen der jeweiligen Branche. Gerade diese „materielle“ Fachkompetenz hilft, von den Rechtsabteilungen und sonstigen Ansprechpartnern der beteiligten Unternehmen als kompetenter Partner auf fachlicher Augenhöhe ernst genommen zu werden. Zudem schützt die eigene Fachkompetenz und -expertise auch vor einer vorschnellen Übernahme der fachlichen Argumentation der Parteien und stärkt damit die Unparteilichkeit der ADR-Stelle. Selbstverständlich ist es richtig und deshalb zu begrüßen, wenn im Entwurf der EU-Kommission klargestellt ist, dass mit den Anforderungen an „Fachwissen“ eine Absage an von Unternehmen betriebene Beschwerdesysteme oder Stellen, in denen ausschließlich vom Unternehmen beschäftigte natürliche Personen mit der Streitbeilegung betraut sind, erteilt wird.

2. Unparteilichkeit

Verbraucherschutz verwirklicht sich auch in der Akzeptanz unparteilicher und kompetenter Verfahren der Streitbeilegung und ihrer Ergebnisse.

Die starke Betonung der Unparteilichkeit als Qualitätskriterium ist konsequent, denn ADR-Verfahren erfordern von den Beteiligten ein hohes Maß an Vertrauen darauf, dass die Rechtsanwendung und das Verfahren nicht einseitig zu Gunsten einer der beiden Parteien geführt werden. Dies wird durch eine Äquidistanz der ADR-Stelle zu allen Verfahrensbeteiligten gewährleistet.

Die Unparteilichkeit der ADR-Stelle bietet jedoch noch einen weiteren Vorteil für Verbraucher und Unternehmen. Durch die Unparteilichkeit der ADR-Stelle wird das Vertrauen auch in die Ergebnisse des Verfahrens gefördert. Dies kann mitunter zu paradox anmutenden Folgen führen: Beispielsweise bedanken sich nach den Erfahrungen der Verfasser manche Verbraucher selbst

⁵⁸ Siehe Richtlinie 2009/72/EG (Elektrizität), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:DE:PDF>, sowie Richtlinie 2009/73/EG (Erdgas), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:DE:PDF>.

⁵⁹ Civic Consulting zitiert einen Mitarbeiter des Europäischen Verbraucherzentrums, wonach es einige ADR-Stellen schlichtweg nicht wert seien, die Verbraucher über deren Existenz zu informieren, siehe Civic Consulting (2011), S. 14.

im Falle einer Ablehnung ihres Begehrens durch die Schlichtungsstelle, weil sie ihr Anliegen erstmals von einer unabhängigen Stelle in rechtlicher und sonstiger Hinsicht gewürdigt sehen. Auf diese Weise können selbst für den Verbraucher ungünstig erscheinende Unternehmensentscheidungen durch die Prüfung einer unparteilichen ADR-Stelle am Ende nachvollziehbar und damit akzeptabel werden.

3. *Transparenz*

Der Richtlinien-Entwurf enthält hinsichtlich der gebotenen Transparenz von ADR-Verfahren zahlreiche gute Ansätze. Insbesondere die gebotene detaillierte Darstellung des Verfahrens und der einzelnen Verfahrensschritte dürfte dazu beitragen, das Vertrauen der beteiligten Verbraucher und Unternehmer in die alternative Streitbeilegung zu stärken.

Keine Regelung findet sich hingegen zu der Frage, ob die Ergebnisse des einzelnen ADR-Verfahrens veröffentlicht werden müssen. Offenbar verzichtet die Kommission auf dieses Erfordernis und trägt hier – anders als bei Gerichtsentscheidungen in den meisten Jurisdiktionen – den besonderen Interessen gerade von Unternehmen an der Vertraulichkeit Rechnung.⁶⁰ Im Anschluss an die Praxis in einigen Branchen werden Überlegungen diskutiert, ob eine Veröffentlichung der Ergebnisse in anonymisierter Form einen Kompromiss darstellen könnte, um einerseits die Vertraulichkeit zu wahren und andererseits zu einer „Transparenz der Rechtspraxis“ im Bereich des Verbraucherrechts beizutragen.

4. *Effektivität*

Ein leichter, nicht ortsgebundener Zugang zu den ADR-Verfahren wird häufig bereits dadurch erreicht, dass die Anliegen formlos und auch über eine räumliche Distanz geltend gemacht werden können; dafür bieten viele ADR-Stellen bequeme Online-Formulare.⁶¹ Für die Verortung der Stellen bietet sich die nationale Ebene an, die mit ihrer Fach-, Sprach- und Praxisnähe gegenüber einer weiteren Zentralisierung durch Ansiedlung von neuen Stellen auf EU-Ebene vorzuziehen ist.

Die Verfahrensdauer von maximal 90 Tagen wird schon heute von den meisten ADR-Stellen erfüllt.⁶² Dadurch wird insbesondere gewährleistet, dass ADR-Verfahren schneller als gerichtliche Verfahren abgeschlossen werden können.⁶³ Gleichwohl sollte diese Vorgabe eher als eine Zielvorgabe verstanden werden, von der in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden können muss. Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass insbesondere bei unvollständigem Sachverhalt durch das Nachfordern von Informationen bei den Verbrauchern, den Unternehmen oder Dritten ein Zeitverlust eintreten kann, auf welchen die ADR-Stellen nur bedingt Einfluss nehmen können.⁶⁴

Der Verzicht auf Verfahrenskosten bzw. die Beschränkung auf einen vergleichsweise geringen Eigenbetrag der Verbraucher ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass ADR-Verfahren von Verbrauchern angenommen werden. Wie bereits eingangs gezeigt, sind bei Verbraucherstreitigkeiten häufig die unverhältnismäßig hohen Rechtsverfolgungskosten einer der Hauptgründe

dafür, dass Verbraucher auf die gerichtliche Durchsetzung ihrer Verbraucherrechte verzichten. Daher sollten die außergerichtlichen, alternativen Streitbeilegungsverfahren jedenfalls so kostengünstig sein, dass die Nutzung für Verbraucher wirtschaftlich sinnvoll bleibt.⁶⁵ In der bundesdeutschen politischen Diskussion zur Finanzierung von Schlichtungsverfahren wurde mitunter vorgetragen, dass ein für Verbraucher kostenloses Verfahren Missbrauch im Sinne eines Querulantentums fördern würde.⁶⁶ Die Erfahrung der Verfasser mit vielen tausend Schlichtungsfällen zeigt indes, dass diese Sorge unbegründet ist.⁶⁷ Aufgrund des Ziels möglichst niedrighschwelliger ADR-Verfahren ist es ratsam, den Verzicht auf Verfahrenskosten als den Regelfall zu verstehen und die Erhebung eines (angemessenen) Eigenbeitrags der Verbraucher allenfalls in begründeten Ausnahmefällen zuzulassen.

5. *Fairness*

Der Rechtsgrundsatz des römischen Rechts „audiatur et altera pars“ ist als Anspruch auf rechtliches Gehör heute ein zentrales Verfahrensgrundrecht der europäischen Jurisdiktionen. Häufig ist gerade ein Missverständnis in der Kommunikation zwischen Verbraucher und Unternehmen streitursächlich. Für Verbraucherbeschwerden gewinnt das rechtliche Gehör besondere Bedeutung in Fällen, bei denen das unternehmensinterne Beschwerdemanagement auf den Sachvortrag der Beschwerdeführer nur unvollständig oder mitunter auch gar nicht eingeht oder einzugehen scheint und die Verbraucher den Eindruck haben, vom Unternehmen „nicht gehört zu werden“ bzw. „gegen eine Wand zu reden“. Mit einer aufmerksamen Anhörung beider Seiten kann in vielen Fällen bereits durch eine entsprechende Würdigung des Sachverhalts der Konflikt gelöst werden.

60 Zahlreiche der bestehenden ADR-Stellen veröffentlichen – zumeist in anonymisierter Form – die Ergebnisse ihrer Verfahren: Siehe zum Beispiel die Datenbank der schwedischen Allmänna reklamationsnämnden unter <http://www.arn.se/Vanliga-fall/Referat/> oder die Sammlung des deutschen Ombudsmann der Versicherungen unter <http://www.versicherungsombudsmann.de/Navigationsbaum/Entscheidungen/index.jsp#>.

61 Siehe beispielsweise die Online-Formulare für Flug- und Fahrgastbeschwerden auf der Internetpräsenz der söp unter <https://soep-online.de/ihre-beschwerde.html>.

62 Rund 70 Prozent der ADR-Stellen in Europa, so auch die söp, geben ihre durchschnittliche Verfahrensdauer mit maximal 90 Tagen an, siehe Civic Consulting (2009), S. 11 f. Indes gibt es in Europa auch einzelnen ADR-Stellen mit sehr langen Verfahrensdauern von bis zu einem Jahr, siehe Leuven (2007), S. 148.

63 Bei den Zivilgerichten in Deutschland dauerten im Jahr 2010 nach Auskunft des statistischen Bundesamts Verfahren in der Eingangsstanz durchschnittlich 4,7 Monate bis 8,1 Monate, siehe <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Rechtspflege/GerichtePersonal/Zivilgerichte2100210107004,property=file.pdf>. In Österreich betrug nach Erhebungen des dortigen Rechnungshofs die durchschnittliche Dauer streitiger zivilgerichtlicher Verfahren bis zur Entscheidung in erster Instanz im Jahr 2007 zwischen 8,6 Monate und 16,3 Monate; siehe http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/teilberichte/bund/bund_2009_12/bund_2009_12_5.pdf.

64 Die söp setzt dazu regelmäßig Fristen, um eine rasche Sachverhaltsklärung zu fördern.

65 Siehe Entwurf ADR-Richtlinie, Erwägungsgrund Nr. 20.

66 Siehe https://soep-online.de/assets/files/Service-Politik/Schlichtung-fuer-Luftfahrtverkehrsunternehmen-verkehrstraegeruebergreifend-einfuehren_S_15710ff.pdf.

67 Der Anteil von Verfahren mit querulatorischem Charakter liegt bei den an die söp gerichteten Schlichtungsanträgen weit unterhalb von einem Prozent.

E. Ausblick

Der vorgestellte Entwurf des Maßnahmenpakets wird nun im Europäischen Parlament und im Rat der EU beraten und ggf. modifiziert werden. Als „prioritäre Aktion“ der Binnenmarktakte soll das Paket bis Ende 2012 angenommen werden. Für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht werden die Mitgliedstaaten anschließend 18 Monate Zeit haben, so dass ab der zweiten Hälfte 2014 ein flächen- und sektorendeckendes Netz an ADR-Stellen bestehen könnte.

Diese Rechtsentwicklung könnte nicht nur Kosten und Ärger bei den beteiligten Verbrauchern und Unternehmen sparen, sondern auch zu einer Veränderung der Streitbeilegungskultur in Europa beitragen. Wie weitgehend und konsequent dies erfolgt, wird sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren und der anschließenden rechtlichen und tatsächlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten zeigen.

Die Speicherung des Negativmerkmals „Restschuldbefreiung“ in einer Auskunft

Von RA Dr. Stephan Gärtner und RA Sven Tintemann, Berlin*

A. Einführung

Die Verfasser beobachten in der Rechtspraxis, dass deutsche Auskunfteien frei nach Mark Twains Kurzgeschichte „The £ 1,000,000 Bank-Note“¹ bei der Beurteilung einstiger Verbraucherinsolvenzschuldner ihren „größten Bluff“² lancieren. Wenn auch unter einer umgekehrten Prämisse. Denn keineswegs werden hier mittellose Personen als kreditwürdig dargestellt; vielmehr verhält es sich umgekehrt.

In concreto: Ein Betroffener durchläuft die Verbraucherinsolvenz, insbesondere die schwierige, sechsjährige Wohlverhaltensperiode. Allein im Jahr 2010 war dies für 108.798 Menschen Lebensrealität³. Am Ende dieser schwierigen Phase steht die Restschuldbefreiung. Kurz nach dem hiermit verbundenen Neustart veröffentlicht das Insolvenzgericht in einem Online-Portal, dass der Verbraucher gerade eine Insolvenz hinter sich gebracht hat. Die Auskunfteien recherchieren und teilen dies sämtlichen künftigen Vertragspartnern des Verbrauchers mit. Unabhängig von der Frage, ob der Verbraucher nun kreditwürdig oder kreditunwürdig ist, empfinden die Informationsempfänger dies als Warnsignal und meiden diese Person. Mithin kann auch einem aktuell kreditwürdigen Altschuldner drohen, als kreditunwürdig dargestellt zu werden. Das wäre – mit Verlaub – ein gewaltiger Bluff.

Gegen diese Recherchepraxis der Auskunfteien sprechen allerdings bisher kaum beachtete europa- und datenschutzrechtliche Bedenken, die dieser Beitrag zu erörtern sucht. Letztlich stellt sich die Frage, ob durch den Bluff der Auskunfteien nicht der Anreiz verloren geht, mit der Verbraucherinsolvenz etwas für die eigenen Gläubiger zu tun. Ist diese Auskunfteienpraxis, die sich als gläubigerschützend einstuft, am Ende des Tages nicht mehr als ein Bären dienst für die Gläubiger?

B. Die Rechtstatsachen

Die vorab skizzierten Fragen haben ihren Ursprung im Tatsächlichen. Eine aufrichtige Betrachtung der Rechtslage setzt daher

einen rechtstatsächlichen Vorspann voraus. Den Verfassern erscheint es daher ratsam, drei Sachverhalte in tatsächlicher Hinsicht vorzustellen: Die Verbraucherinsolvenz (1.), die Auskunfteien (2.) und die Auswirkungen von Negativeinträgen auf die Betroffenen (3.).

I. Die Verbraucherinsolvenz

Die Insolvenzordnung⁴ eröffnet seit 1999 zahlungsunfähigen natürlichen Personen den Weg in die Schuldenfreiheit. Noch vor Eröffnung des Insolvenzverfahrens muss der Schuldner ernsthaft versuchen, eine außergerichtliche Einigung mit seinen Gläubigern herbeizuführen.⁵ Scheitert dieser Versuch, was meist der Fall ist, kann der Schuldner beim Insolvenzgericht die Verbraucherinsolvenz beantragen. In vielen Fällen schließt sich an diese Phase das vereinfachte Insolvenzverfahren an. Schlussendlich mündet dieses Verfahren in die Wohlverhaltensperiode, in der sämtliches pfändbares Einkommen an einen Treuhänder geht und an deren Ende die Restschuldbefreiung stehen kann. Das öffentlich-rechtliche Internetforum www.insolvenzbe-knownntmachungen.de veröffentlicht die Information „Restschuldbefreiung“ nebst weiteren personenbezogenen Schuldnerdaten für einen sechsmonatigen Zeitraum.⁶

* RA Dr. Gärtner ist Juniorpartner in der Sozietät ilex in Berlin. Rechtsanwalt Tintemann ist Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht und Partner der Kanzlei Dr. Schulte und Partner in Berlin.

1 Derzeit erhältlich: „Die Eine-Million-Pfund-Note und andere Erzählungen“, Diogenes Verlag; Auflage: 3., Aufl. (2006).

2 So lautet die deutsche Übersetzung des hierauf basierenden Kinofilms.

3 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/UnternehmenGewerbelnsolvenzen/Insolvenzen/Tabellen/Content50/UnternehmenSchuldner,templateId=renderPrint.psml>.

4 Insolvenzordnung vom 05.10.1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 09.12.2010 (BGBl. I S. 1885).

5 § 305 Absatz 1 Nr. 1 InsO.

6 Rechtsgrundlage ist die Verordnung zu öffentlichen Bekanntmachungen in Insolvenzverfahren im Internet (BGBl. I S. 677), zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13.04.2007 (BGBl. I S. 509).