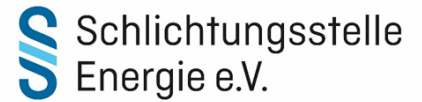




OMBUDSMANN

Private Kranken- und
Pflegeversicherung



Gemeinsamer Brief zur geplanten Änderung der Richtlinie zur außergerichtlichen Streitbeilegung (2013/11/EU)



wird zu



**UNIVERSALSCHLICHTUNGSSTELLE
DES BUNDES**

An die zuständigen Referatsleiterinnen
im Bundesministerium der Justiz (Referat R A 1)
und im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Referat V II 4)

Berlin/Düsseldorf/Kehl/Mannheim, 30.04.2024

Gemeinsamer Brief zur geplanten Änderung der Richtlinie zur außergerichtlichen Streitbeilegung (2013/11/EU)

Sehr geehrte Frau

sehr geehrte Frau

im Nachgang zu dem vom Bundesministerium der Justiz am 23.01.2024 organisierten Erfahrungsaustausch mit den Verbraucherschlichtungsstellen möchten wir, nachdem der Richtlinienvorschlag mit weiteren Änderungsvorschlägen vom Europäischen Parlament in erster Lesung beschlossen wurde, erneut Stellung beziehen.

Die Beibehaltung von Art. 13 Abs. 3 ADR-Richtlinie wird ausdrücklich begrüßt. Bei unserem Erfahrungsaustausch im BMJ am 23.01.2024 war die von der EU-Kommission vorgeschlagene Streichung des Art. 13 Abs. 3 ADR-Richtlinie ein zentraler Kritikpunkt. Insofern ist es zu begrüßen, dass sich das Europäische Parlament gegen eine Streichung ausgesprochen hat, denn die unternehmerische Hinweispflicht in Art. 13 Abs. 3 ADR-Richtlinie erweist sich in der Praxis als wichtiges, in vielen Branchen gut funktionierendes Instrument, um die Bekanntheit von ADR bei Verbraucherinnen und Verbrauchern im konkreten Streitfall sicher zu stellen. Die weiteren vorgeschlagenen Änderungen werden überwiegend kritisch gesehen. Besonders fällt auf, dass Alternative Streitbeilegung (AS) im Sinne der Richtlinie teilweise in die Nähe von parteiischem Verbraucherschutz, teilweise in die Nähe von Kundenservice rückt. Das zentrale Alleinstellungsmerkmal, das AS kenn- und auszeichnet - die Neutralität -, wird dadurch entwertet.

Wenn Kommission und Parlament zu Recht davon ausgehen, AS sei noch zu wenig bekannt, dürfte es künftig noch schwieriger werden, über die besonderen Alleinstellungsmerkmale von AS leicht verständlich zu informieren.

Die Kommission und das Parlament gehen weiter zutreffend davon aus, dass die zweite große Herausforderung in der Teilnahmebereitschaft von Unternehmen liegt. Gleichzeitig wird - vom Luftverkehr abgesehen - am Prinzip der Freiwilligkeit festgehalten. Die vorgeschlagenen Änderungen dürften es Unternehmen aber tendenziell erschweren, sich für AS zu öffnen.

Wir gehen in dem anliegenden Papier insbesondere auf Punkte ein, die vor dem Hintergrund unserer jeweiligen praktischen Erfahrungen Fragen aufwerfen. Generell gehen wir davon aus, dass die Antragsbefugnis für einen Schlichtungsantrag auch künftig eine eigene Betroffenheit der Antragstellerinnen und Antragsteller erfordert (keine Popularbeschwerde). Auch sollten die Erweiterungen des Anwendungsbereichs für die bestehenden privat organisierten Schlichtungsstellen optional, nicht aber verpflichtend vorgesehen werden. Überdies ist darauf Bedacht zu nehmen, das vereinfachte Verbraucherschlichtungsverfahren mit den Erweiterungen des Anwendungsbereichs nicht zu überfordern. Es soll auch nach Auffassung der Kommission weiterhin dazu dienen, Konflikte zwischen Verbrauchern und Unternehmen *rasch und kostengünstig* beizulegen.

Für weiteren Austausch stehen wir gerne – gemeinsam oder einzeln – zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

GHV Gütestelle Honorar- und
Vergaberecht e.V.

Versicherungsombudsmann

Versicherungsombudsmann.

Versicherungsombudsmann

Ombudsmann Private
Kranken- und
Pflegeversicherung

Ombudsstelle für Sachwerte und
Investmentvermögen e.V.

Schlichtungsstelle Deutscher
Sparkassen- und Giroverband

Schlichtungsstelle Energie

Schlichtungsstelle der
Rechtsanwaltschaft

Schlichtungsstelle Nahverkehr

Schlichtungsstelle Reise &
Verkehr e.V. / söp

Universalschlichtungsstelle des
Bundes

Bewertung des Entwurfs vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen der mitzeichnenden Verbraucherschlichtungsstellen, Stand 30.04.2024

Rollenkonflikt 1: Durchbrechung des Grundsatzes der Vertraulichkeit und Rollenverschiebung in Richtung Marktaufsicht und Verbraucherschutz

AS-Stellen müssen der zuständigen Behörde künftig diverse Sachverhalte melden:

- *Unternehmen, die sich systematisch und ungerechtfertigt weigern, Ergebnissen von AS-Verfahren nachzukommen (Vorschlag: Erw. 2 b, Art. 19 Abs. 3 d ADR-Richtlinie)*
- *Meldung von unlauteren Geschäftspraktiken, begründeter Verdacht reicht, Vertraulichkeitsgrundsatz gilt nicht (Vorschlag: Erw. 14 c, Art. 17 Abs. 2 und 5 ADR-Richtlinie).*

Bewertung:

Sollten unlautere Geschäftspraktiken auffallen, dürfte dies in der Regel im Schlichtungsvorschlag nach § 19 VSBG, bzw. § 9 FinSV thematisiert werden; Verbraucherinnen und Verbraucher haben dann die Möglichkeit, sich selbst bei der Verbraucher- oder Wettbewerbszentrale etc. zu melden. Insofern ist eine Meldung durch ADR Stellen nicht notwendig, zumal ein wichtiges Alleinstellungsmerkmal von AS die Vertraulichkeit ist.

Ausnahmen hiervon erfordern gewichtige Gründe. Diese könnte man darin sehen, dass eine systematische unlautere Geschäftspraktik ggf. nur für AS-Stellen sichtbar wird, beispielsweise wenn die AS-Stelle das Unternehmen bereits in früheren Fällen darauf aufmerksam gemacht hatte. Hier könnte eine Meldung sogar einem Eigeninteresse der AS-Stelle entsprechen, um nicht von Unternehmen als Feigenblatt missbraucht zu werden, die bewusst eine unlautere Praktik einsetzen und nur im Einzelfall im AS-Verfahren abhelfen. Dies gilt in gleicher Weise für Unternehmen, die sich systematisch und unrechtmäßig weigern, Ergebnissen von AS-Verfahren nachzukommen.

Rollenkonflikt 2: Festlegung der AS-Kontaktstellen auf Verbraucherschutz

Die Aufgabe der AS-Kontaktstelle muss künftig zwingend von den Mitgliedstaaten ihrem dem Europäischen Netz der Verbraucherzentren angeschlossenen Zentrum oder Verbraucherverbänden oder einer anderen Einrichtung, die im Bereich des Verbraucherschutzes tätig ist, übertragen werden. Möglich ist lediglich noch eine Übertragung auf die für alternative Streitbeilegung zuständigen nationalen Behörden (Vorschlag: Erw. 15, Art. 14 Abs. 2 ADR-Richtlinie).

Bewertung:

Nach dem neu vorgeschlagenen Art. 14 Abs. 3 ADR-Richtlinie haben die AS-Kontaktstellen eine assistierende Funktion nicht nur für Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern auch für Unternehmen und AS-Stellen.

Ob eine vorgegebene, einseitige Verortung im Verbraucherschutz – von der Behördenlösung abgesehen - dazu beiträgt, dass AS-Stellen als neutral wahrgenommen werden, kann bezweifelt werden. Auch ist keine Notwendigkeit dafür erkennbar.

Nach noch aktueller Rechtslage konnten vergleichbare Aufgaben nicht nur den Zentren des Europäischen Netzes der Verbraucherzentren, Verbraucherverbänden, sondern auch jeder anderen Einrichtung übertragen werden. Dies schließt insbesondere andere neutrale Stellen als die für AS zuständige Behörde und somit auch AS-Stellen ein (vgl. Art. 14 Abs. 2 AS-RL aktuell, Art. 7 Abs. 1 S. 1 OS-VO aktuell).

Die Richtlinie zeichnet sich durch einen Mindestharmonisierungsansatz aus, der es erlaubt, verschiedene Rechtstraditionen zu berücksichtigen (vgl. Erw. 15 AS-RL-aktuell). Daher sollte auch in Bezug auf AS-Kontaktstellen den Mitgliedstaaten ein entsprechender Spielraum gewährt werden.

Rollenkonflikt 3: Verschwimmende Konturen zwischen Kundenservice und AS-Stellen

Der Kommission wird nahegelegt, eine Verordnung über Qualitätsanforderungen an Streitbelegungsverfahren, die von Online-Marktplätzen und Wirtschaftsverbänden der Union angeboten werden, vorzuschlagen (Vorschlag: Erw. 5 a).

Bewertung:

Bereits die bestehende Empfehlung der Kommission vom 17. Oktober 2023 zu Qualitätsanforderungen an Streitbelegungsverfahren, die von Online-Marktplätzen und Wirtschaftsverbänden der Union angeboten werden, rückt solche Stellen in die Nähe von AS-Stellen. Für Verbraucherinnen und Verbraucher wird es so schwer zu unterscheiden, was echte AS ausmacht. Dies ebnet den Weg zu einer kommerziell getragenen Streitbelegungskultur, die AS verdrängen könnte, welche sich aber gerade durch Unabhängigkeit und Unparteilichkeit auszeichnet.

Neue Pflichten für Unternehmen, die der Akzeptanz von Schlichtung schaden können

Unternehmen, die von einer AS-Stelle ihres Landes oder eines anderen Mitgliedstaats kontaktiert werden, sollen künftig binnen einer Frist, die 15 Arbeitstage nicht überschreiten darf, die AS-Stelle darüber informieren, ob sie bereit sind, an dem vorgeschlagenen Verfahren teilzunehmen. Weigern sich Unternehmer, sich an einem AS-Verfahren zu beteiligen, müssen sie die Gründe dafür schriftlich darlegen (Vorschlag: Erw. 13, Art. 5 Abs. 8). Weiter sollen sie auf jeder Rechnung darüber informieren müssen, wenn sie sich nach Art. 13 Abs. 1 zur Teilnahme an AS verpflichten oder dazu verpflichtet sind (Vorschlag: Erw. 14 b, Art. 13 Abs. 2 c).

Bewertung:

Nach der praktischen Erfahrung gibt es gerade bei großen Konzernen komplexe Kommunikationswege und Hierarchien, die eine Antwort binnen dieser Frist (und auch 20 Arbeitstagen) unrealistisch erscheinen lassen.

Eine solche Regelung kann zu Frustrationen über einen administrativen Mehraufwand führen und die Sorge vor Sanktionen hervorrufen, so dass zu erwarten ist, dass viele Unternehmen sicherheitshalber pauschal ablehnen, auch um der Informationspflicht auf Rechnungen zu entgehen. Eine praktikablere Lösung wäre als Pflichtangabe auf Rechnungen der Hinweis auf das neu zu schaffende Online-Portal nach dem neu vorgeschlagenen Art. 20 Abs. 8 ADR-Richtlinie.

Diese Erfahrung wird schon bei § 37 VSBG gemacht, der Art. 13 Abs. 3 der ADR-Richtlinie überschießend umgesetzt. Hier ist im Bereich der Auffangschlichtung zu beobachten, dass zahlreiche Unternehmen in jeder E-Mail-Signatur erklären, nicht teilzunehmen, wohl auch aus Sorge vor Abmahnungen wegen der Nichteinhaltung von § 37 VSBG.

Weltweite Zuständigkeit, die qualitätsvolle AS erschweren und Vertrauen in AS insgesamt verspielen könnte

Nach dem Vorschlag muss ein Bezug zur EU nur noch bei Verbraucherinnen und Verbrauchern über den Wohnsitz gegeben sein, im Übrigen wird der Zuständigkeitsbereich weltweit (Vorschlag: Erw. 3, Art. 2 Abs. 1 ADR-Richtlinie).

Bewertung:

Vordergründig betrifft dies vor allem Auffang-AS-Stellen nach Art. 5 Abs. 3 ADR-Richtlinie wie die Universalschlichtungsstelle des Bundes, denn diese müssen die sich daraus ergebende Zuständigkeit auf jeden Fall abdecken bzw. auffangen, während es den anderen AS-Stellen freisteht, sich zu öffnen. Schaden könnte es aber den AS-Stellen insgesamt, wenn AS hier von Verbraucherinnen und Verbrauchern stark nachgefragt würde, es sich bei tatsächlich fehlender Teilnahmebereitschaft der entsprechenden Unternehmen aber als falsches Werbeversprechen entpuppt.

Die Notwendigkeit für eine Erweiterung besteht auch nicht, denn bereits die aktuelle AS-RL verbietet AS-Stellen nicht, sich eine weltweite Zuständigkeit zu geben. Daraus folgt, dass Unternehmen außerhalb des EU-/EWR-Raums schon jetzt selbst aktiv werden und sich entweder einer solche Stelle anschließen oder selbst die Initiative für die Gründung einer solchen ergreifen könnten.

Fragen ergeben sich auch bezüglich der Schlichtung in Deutschland als AS-Methode. Am Ende eines AS-Verfahrens steht, abhängig von der jeweiligen Verfahrensordnung, zumeist ein Schlichtungsvorschlag, sofern sich die Parteien nicht in einem früheren Verfahrensstadium geeinigt haben. Der Schlichtungsvorschlag nach § 19 VSBG setzt eine rechtliche Würdigung voraus. Dies kann schon bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten im EU-/EWR-Gebiet herausfordernd sein, da trotz teilweiser Harmonisierung der Verbraucherrechte das IPR und damit ggf. ausländisches materielles Recht beachtet werden muss. In einem weltweiten Kontext ist diese rechtliche Würdigung kaum zu leisten, insb. da nicht auf grenzüberschreitende Netzwerke zurückgegriffen werden kann. Die Anwendung fremden Rechts (des Rechts eines anderen nationalen Rechtskreises), mit dem die nationale AS-Stelle nicht vertraut ist, würde den Aufwand der AS-Stelle beträchtlich erhöhen. Oft würden sich solche Fälle für ein vereinfachtes Schlichtungsverfahren derzeitiger Struktur nicht eignen.

Ein weiteres Problem ist die Sprache; es sei denn, man gäbe den teilnehmenden Unternehmen z.B. verpflichtend Englisch vor – wobei bedacht werden muss, dass die Beherrschung von Englisch nicht von allen Verbraucherinnen und Verbrauchern erwartet werden kann und die Schlichtungsstelle einen Übersetzungsdienst bereitstellen müsste, dessen Finanzierung ebenfalls zu klären wäre.

Trotz dieser Herausforderungen ist zuzugeben, dass Verbraucherinnen und Verbraucher auch weltweit online einkaufen und dass dabei natürlich ungelöste Beschwerdefälle auftreten.

Es könnte der Fall eintreten, dass eine Plattform außerhalb des EU/EWR-Raums angibt oder damit wirbt, an einem AS-Verfahren teilzunehmen bzw. die auf der Plattform tätigen Unternehmen dazu verpflichtet – nicht zuletzt, um so noch attraktiver für Verbraucherinnen und Verbraucher aus der EU/dem EWR zu sein. Eine echte Teilnahme wird sich aber schwer durchsetzen lassen, ebenso wenig

die Einhaltung der im Verfahren erzielten Einigungen. In einem derartigen grenzüberschreitenden Kontext dürfte die weitere Rechtsverfolgung sehr mühsam oder aussichtslos sein. Enttäuschte Verbraucherinnen und Verbraucher könnten so generell Vertrauen in AS verlieren.

Offene Fragen:

- Einsatz von automatisierten Verfahren (Vorschlag: Erw. 10, Art. 5 Abs. 2 c ADR-Richtlinie): Richtig ist, dass automatisierte Verfahren der Überprüfung durch eine natürliche Person zugänglich sein müssen. Ursprünglich sollte dies nur auf Antrag einer Person zwingend sein. Nach der neuen Formulierung ist insoweit unklarer, unter welchen Voraussetzungen eine Überprüfung stattfinden soll. Bei Massenphänomenen macht es durchaus Sinn, Prozesse zu automatisieren. Wenn aber in jedem Einzelfall eine Überprüfung durch eine natürliche Person gefordert würde, ergäbe sich möglicherweise nur ein mäßiger Effizienzgewinn.
- Verbraucherinnen und Verbraucher sollen grenzübergreifende AS-Verfahren immer in einer Amtssprache des Mitgliedstaats, in dem sie wohnhaft sind, durchführen können (Vorschlag: Erw. 5, Art. 14 Abs. 1 a ADR-Richtlinie): Unklar ist, ob dies vermittelt über die AS-Kontaktstellen geschehen soll oder über die AS-Stellen direkt. Angesichts dessen, dass alle AS-Stellen für sämtliche Verbraucherinnen und Verbraucher aus dem EU-Gebiet/EWR zuständig sind, wäre dies so gut wie unmöglich, zumindest ohne den Einsatz von Übersetzungsdiensten.
- Zu Vorschlag Erw. 15 b) ADR-Richtlinie: Bei grenzübergreifenden Streitigkeiten sollten AS-Stellen das Unionsrecht als Referenz für die Beilegung von Streitigkeiten heranziehen. Dennoch sollten AS-Stellen sowohl bei inländischen als auch bei grenzübergreifenden Streitigkeiten stets den in der Union zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfen und dem anwendbaren nationalen Recht Rechnung tragen.
- Hinzukommen vage und widersprüchliche Aussagen zum anwendbaren Recht: Einerseits wird die Bedeutung von IPR hervorgehoben (Vorschlag: Art. 6 ADR-Richtlinie), dann aber wieder sollen AS-Kontaktstellen nur allgemeine Informationen zu EU-Verbraucherrechten geben (Vorschlag: Art. 14 Abs. 3 ADR-Richtlinie), im Bereich der weltweiten Zuständigkeit würde IPR vor schwerwiegende Probleme stellen.
- Digitaler Zugang zu AS (Vorschlag: Art. 5 Abs. 2 a und b ADR-Richtlinie): Unklar ist, was AS-Stellen genau bereitstellen müssen; in Hinblick auf Datensicherheit und Barrierefreiheit kann dies eine hohe Kostenlast bedeuten. Es wäre überlegenswert, ob die Kommission das digitale interaktive Tool nach dem vorgeschlagenen Art. 20 Abs. 8 ADR-Richtlinie um solche Funktionen erweitern und für AS-Stellen kostenlos nutzbar machen könnte.