

SCHLICHTUNG IST FÜR ALLE GUT

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Vorschlag für eine Anpassung der Richtlinie über außergerichtliche Streitbeilegung (COM (2023) 649 (final))

1. Februar 2024

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

*Team Recht und Handel
Recht-und-Handel@vzbv.de*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge hier und hier.

INHALT

I. EINLEITUNG	3
II. ZUSAMMENFASSUNG	4
III. ZUM KOMMISSIONSVORSCHLAG IM EINZELNEN	5
1. Anwendungsbereich schärfen	5
2. Zugang zu Schlichtung vereinfachen	6
2.1 Unternehmen zur Teilnahme verpflichten	6
2.2 Klarheit über automatisierte Schlichtungsverfahren schaffen	7
2.3 Geringe Hürden für ein Verfahren	8
2.4 Verstoß gegen die Antwortpflicht sanktionieren	8
3. Zeitdruck verringern statt Berichtspflichten anpassen	9
4. Informationspflichten erhalten und ausbauen	10
5. Rolle der Kontaktstellen klarstellen	11
5.1 Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten erhalten	11
5.2 Eigenständigkeit von Schlichtung und Verbraucherberatung wahren	11
5.3 Doppelstrukturen vermeiden	12

I. EINLEITUNG

Die alternative Streitbeilegung (AS) gibt einzelnen Verbraucher:innen und Unternehmen die Möglichkeit, Streitigkeiten außergerichtlich durch die Mitwirkung einer neutralen Stelle zu lösen. Die Verfahren bieten Verbraucher:innen einen schnellen, einfachen und kostenfreien Rechtsschutz. Streitigkeiten können vor allem ohne lange Wartezeiten befriedet werden und die Verfahren enden meist gütlich, sodass einer Weiterführung der Geschäftsbeziehung nichts im Wege steht. Insbesondere bei niedrigen Streitwerten kann die alternative Streitbeilegung den Zugang zum Recht verbessern, weil es kein Kostenrisiko gibt und das Verfahren sehr niedrigschwellig ist. Neben Klagen vor Gerichten und der kollektiven Rechtsdurchsetzung durch Behörden und Verbraucherverbände ist sie mithin ein wichtiger Weg, der Verbraucher:innen zur Durchsetzung ihrer Rechte zur Verfügung steht.

Aus verbraucherpolitischer Sicht ist dabei wichtig, dass sie als ein Instrument das Gesamtgefüge der Verbraucherrechtsdurchsetzung ergänzt. Die Verbraucherberatung als umfassende Beratung im Verbraucherinteresse steht daneben und muss organisatorisch und institutionell strikt von der neutralen Schlichtungsarbeit getrennt bleiben. Insbesondere im Hinblick auf die grundsätzliche Klärung von offenen Rechtsfragen muss die Durchsetzung von Verbraucherrechten vor Gericht der primäre Weg sein. Sinn und Zweck von Schlichtung ist die Beilegung von Streitigkeiten im Einzelfall, die die individuelle Konstellation berücksichtigt.

In Deutschland erfolgt die außergerichtliche Verbraucherstreitbeilegung vor allem durch Schlichtungsstellen. Aus diesem Grund werden in dieser Stellungnahme die Bezeichnungen „Schlichtungsverfahren“, „Schlichtungsstellen“ etc. verwendet. In Bezug auf den Kommissionsvorschlag sind diese Bezeichnungen als gleichbedeutend mit „AS-Verfahren“, „AS-Stellen“ etc. zu verstehen.

Die Teilnahme eines Unternehmens an Schlichtung kann einen entscheidenden Beitrag zu Kundenzufriedenheit und -bindung leisten. Dass dies notwendig ist, zeigen mehrere Untersuchungen des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zur Kundenkommunikation. Sie lassen Rückschlüsse darauf zu, warum der Zugang zum Recht und damit zur Rechtsdurchsetzung für Verbraucher:innen möglichst niedrigschwellig sein muss. Schlichtung kann dies bieten, dafür müssen ihre Potenziale jedoch ausgeschöpft und genutzt werden. Die Untersuchungen des vzbv zeigen: Unternehmen dokumentieren Absprachen nicht, stellen keine Erreichbarkeit sicher oder reagieren schlicht nicht auf Anliegen.¹ So werden Verbraucher:innen teilweise daran gehindert, ihre Ansprüche durchzusetzen. Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des vzbv zeigte, dass jede:r fünfte Befragte schlechte Erfahrungen im Kundenservice gemacht hat. Die Umfrage zeigte zudem, dass fast jede:r zweite Befragte mit negativen Erfahrungen die geschuldeten Leistung vom Anbieter nicht oder nur unzureichend erhielt. 14 Prozent der befragten Verbraucher:innen haben schon einmal auf einen aus ihrer Sicht berechtigten Anspruch verzichtet, weil ihnen der (finanzielle) Aufwand zu groß war, der Geldbetrag oder Nutzen zu gering war oder das Aufwand-Nutzen-Verhältnis nicht stimmte.²

¹ „Kundenkommunikation mit Hürden“: https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-01/2022-01-18_MB-Kuko.pdf.

² <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/kundenservice-jeder-fuenfte-macht-schlechte-erfahrungen>.

Damit Verbraucher:innen zu ihren Rechten kommen, braucht es eine starke Schlichtung. Ein Schlichtungsverfahren muss:

- Verbraucher:innen als Möglichkeit zur Erreichung berechtigter Ansprüche bekannt sein;
- einfach, schnell und für Verbraucher:innen kostenfrei sein;
- von Expert:innen in unabhängigen Schlichtungsstellen durchgeführt werden;
- für Verbraucher:innen verständlich sein und
- Verlässlichkeit geben, indem es die Streitigkeit endgültig klärt.

Schlichtung ist dabei nicht nur für Verbraucher:innen lohnend, sondern auch für Unternehmen. Von zeitsparenden Verfahren, wenig Bürokratie und geringen Kosten profitieren auch sie. Neben der Beilegung von Streitigkeiten ist zentraler Zweck die neutrale und unabhängige Einschätzung der konkreten Rechtslage und Klärung rechtlicher Sachverhalte. Das bietet für beide Seiten einen Erkenntnisgewinn. Die Streitmittler:innen in den Schlichtungsstellen können dabei zudem die individuelle Konstellation berücksichtigen. Nicht zuletzt ist die Teilnahme an Schlichtung und die Annahme von Schlichtungsempfehlungen ein Signal von Unternehmen, Serviceorientierung ernst zu nehmen.

II. ZUSAMMENFASSUNG

Seit Verabschiedung der entsprechenden Richtlinie³ vor zehn Jahren hat sich gezeigt, dass Schlichtung als Teil außergerichtlicher Streitbeilegung nur wenigen Verbraucher:innen bekannt ist und nicht in allen Wirtschaftszweigen gleich gut funktioniert. Das liegt vor allem daran, dass kaum Teilnahmebereitschaft seitens der Unternehmen besteht. Der Vorschlag der Europäischen Kommission (Kommission) für eine angepasste Richtlinie über die Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten⁴ soll Schlichtung vereinfachen und Verbraucherrechte stärken.

Der vzbv ist enttäuscht, dass die Kommission es mit diesem Vorschlag verpasst, Schlichtung als einen Lösungsweg für Verbraucherrechtsstreitigkeiten effektiv zu fördern. **Der Vorschlag verpasst die Gelegenheit, eine Basis für einen grundlegenden Wandel zu schaffen und bleibt hinter den Bedürfnissen der Verbraucher:innen zurück.** Der Kommissionsvorschlag geht die fundamentalen Probleme und Herausforderungen im Bereich der Schlichtung nicht an: Erstens bietet er keine Lösung für das mangelnde Bewusstsein der Verbraucher:innen zur Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens. Zweitens wird die mangelnde Teilnahmebereitschaft der Unternehmen nicht effektiv adressiert. Besonders enttäuscht in diesem Zusammenhang, dass der Entwurf keine klaren Bestimmungen zur verpflichtenden Teilnahme von Unternehmen an Schlichtungsverfahren enthält.

Der vzbv macht mit dieser Stellungnahme Vorschläge für eine Verbesserung hin zu einer echten Weiterentwicklung:

- Anwendungsbereich schärfen

³ Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten, 2013/11/EU (im Folgenden: AS-Richtlinie).

⁴ COM(2023) 649 final, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0649>, (im Folgenden: Vorschlag).

- Zugang zu Schlichtung vereinfachen
- Zeitdruck verringern statt Berichtspflichten anpassen
- Informationspflichten erhalten und ausbauen
- Rolle der Kontaktstellen klarstellen

III. ZUM KOMMISSIONSVORSCHLAG IM EINZELNEN

1. ANWENDUNGSBEREICH SCHÄRFEN

Grundsätzlich kann im Vorschlag der Kommission zur Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie ein verdientes Gesamtziel gesehen werden, nämlich den Verbraucher:innen einen schnellen und umfassenden Zugang zum Recht zu ermöglichen. Der „Dieselskandal“ ist das beste Beispiel dafür, dass Streitigkeiten nicht nur vertraglicher, sondern insbesondere auch deliktischer oder bereicherungsrechtlicher Natur sein können. Derartige Streitigkeiten sollten daher vom Anwendungsbereich der Richtlinie umfasst sein, sodass auch andere verantwortliche Unternehmen, nicht nur Händler, einbezogen werden. Gleches sollte für Streitigkeiten über einem Vertrag direkt vorgelagerte vorvertragliche Pflichten⁵ gelten. Dabei muss indes mit Blick auf Sinn und Zweck von Schlichtung und die Kapazitäten der Schlichtungsstellen sichergestellt sein, dass immer eine konkrete Betroffenheit der antragstellenden Person vorliegt.

Die vorgeschlagene Ausweitung des Anwendungsbereichs auf gefälschte Bewertungen, verzerrte Preisdarstellungen, Greenwashing und weiteres in Art. 2 Abs. 1 lit. b. ist jedoch zu breit angelegt und begegnet grundsätzlichen Bedenken. Mit der Ausweitung besteht das Risiko, dass die Kohärenz des Verbraucherschutzsystems unterlaufen und eine klare Arbeitsteilung der verschiedenen beteiligten Akteure (Verbraucherberatung, Schlichtung, Rechtsdurchsetzung) verhindert wird.

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs würde dazu führen, dass Schlichtungsstellen de facto eine Marktüberwachungsfunktion übernehmen. **Wichtig ist aber ein ausgewogenes Gesamtgefüge von Verbraucherberatung, Schlichtung und (kollektiver) Rechtsdurchsetzung, sodass jede Komponente jeweils ihren Beitrag zu einem hohen Verbraucherschutz leisten kann.** Der Kommissionsvorschlag scheint diese Trennung nicht klar beizubehalten, sondern vermischt die Bereiche miteinander. Er eröffnet auch die Gefahr, dass Händler, die sich unfairer Praktiken bedienen, bewusst die Flucht in die Schlichtung nutzen könnten, um einer kollektiven Durchsetzung der Verbraucherrechte durch qualifizierte Einrichtungen zu entgehen. Denn durch Schlichtungsverfahren würden nur Einzelfälle gelöst. Vor allem bei unfairen Geschäftspraktiken, die systematisch genutzt werden, sollte die Klärung jedoch kollektivrechtlich erfolgen. Ferner sollten Verwirrung und Unklarheit über die Rolle von Schlichtungsstellen sowohl bei Verbraucher:innen als auch bei Unternehmen zwingend vermieden werden.

DER VZBV FORDERT

⁵ Insbesondere culpa in contrahendo (§ 280 Abs.1, § 311 Abs. 2 § 241 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch).

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie sollte auf gesetzliche Verbraucherrechte, Streitigkeiten über einem Vertrag direkt vorgelagerte Pflichten sowie deliktische und bereicherungsrechtliche Streitigkeiten beschränkt werden.

2. ZUGANG ZU SCHLICHTUNG VEREINFACHEN

2.1 Unternehmen zur Teilnahme verpflichten

Zugang zu einer Schlichtungsstelle muss Zugang zu einem Schlichtungsverfahren bedeuten. Verbraucher:innen, die einen Schlichtungsantrag bei einer Stelle einreichen, müssen sich darauf verlassen können, dass das Verfahren auch durchgeführt wird. Europaweit stellt eine Teilnahmebereitschaft der Unternehmer indes die Ausnahme dar und dieses Problem ist bekannt: So nennt die Kommission in ihrem Bericht über die Anwendung der derzeitigen Richtlinie die Teilnahmebereitschaft „offensichtlich unzureichend“.⁶ Sie funktioniert in Deutschland am ehesten bei branchenspezifischen Schlichtungsstellen und dabei vor allem dort, wo eine behördliche Schlichtung droht, wenn sich Unternehmen nicht einer privaten Schlichtungsstelle anschließen.⁷ Aus Sicht des vzbv muss es eine verpflichtende Beteiligung der Unternehmen an Schlichtungsverfahren zumindest vor einer Auffangschlichtungsstelle und mindestens in den Sektoren mit den meisten Verbraucherbeschwerden wie Telekommunikation, Energie, Finanzen sowie Mobilität und Reisen geben.⁸ Die Erkenntnisse des vzbv⁹ zeigen jedoch auch, dass unternehmensinterne Beschwerdemechanismen nicht immer funktionieren. Eine Teilnahmepflicht über diese Sektoren hinaus sollte auch bei Nacherreichbarkeit von Unternehmen, systematischer Nichtbeantwortung von Verbraucheranschreiben oder fehlenden oder verfälschten Kontaktdaten bestehen.¹⁰ Um des Weiteren sicherzustellen, dass eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Verfahren erfolgt, sollte ein systematisches und vorschnelles Ablehnen des Schlichtungsvorschlags durch ein zur Schlichtung verpflichtetes teilnehmendes Unternehmen erhöhte Kostensätze nach sich ziehen.

Ein Schlichterspruch muss für Verbraucher:innen Wirkung entfalten und die Streitigkeit endgültig klären können. Für den Fall, dass ein:e Verbraucher:in einen Schlichtungsvorschlag annimmt, sich das Unternehmen jedoch bis zum Ablauf eines gesetzten angemessen zumutbaren Zeitraums nicht dazu verhält, muss von einer Annahme des Schlichtungsvorschlags ausgegangen werden. Die Richtlinie sollte die Position von Verbraucher:innen absichern und folgendes vorschreiben: Die Mitgliedsstaaten sehen Regelungen vor, damit Verbraucher:innen nach Abschluss des Verfahrens ihren Anspruch nicht vor Gericht über den Klageweg durchsetzen müssen.¹¹ Dies gilt auch für

⁶ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung der Richtlinie 2013/11/EU, COM(2019) 425 final, S. 10.

⁷ Derartige Regelungen existieren beispielsweise in § 57a Luftverkehrsgesetz und § 14 Unterlassungsklagengesetz.

⁸ Siehe zu den häufigsten Verbraucherbeschwerden 2023 den Verbraucherreport des vzbv: <https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-06/Verbraucherreport%202023%20final%20web.pdf>, S. 10f. (abgerufen am 15.12.2023).

⁹ Siehe Fußnoten 1 und 2.

¹⁰ Orientierend an § 4a Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb sowie zur Berücksichtigung der Wertungen § 3 Abs. 3 in Verbindung mit Nr. 27 des Anhangs.

¹¹ In Deutschland könnte dies erreicht werden, indem die Liste der vollstreckbaren Titel in § 794 Absatz 1 Zivilprozeßordnung ergänzt wird und der Schlichtungsstellen die erforderlichen Befugnisse verliehen werden, siehe schon Stellungnahme des vzbv „Schlichtungskultur fördern – Potenzial der Schlichtung für Verbraucher und Unternehmer nutzen“ vom 23. Januar 2015.

die Situation, dass Verbraucher:in und Unternehmen einen Schlichtungsvorschlag annehmen, das Unternehmen die durch den angenommenen Schlichtungsvorschlag bestehende Verpflichtung aber nicht erfüllt. Ein Aussitzen seitens des Unternehmens darf sich nicht lohnen.

DER VZBV FORDERT

Die Teilnahme an Schlichtungsverfahren muss mindestens in den Sektoren mit den meisten Verbraucherbeschwerden verpflichtend sein.

Reagiert ein Unternehmen nicht innerhalb einer Frist auf einen Schlichtungsvorschlag, muss dieser als angenommen und bindend gelten. Kommt ein Unternehmen seiner Pflicht aus einem bindenden Schlichtungsergebnis nicht nach, muss sicher gestellt sein, dass Verbraucher:innen nach Abschluss des Schlichtungsverfahrens ihren Anspruch ohne Klage vor einem Gericht durchsetzen können.

Sollten sich die Europäischen Gesetzgeber nicht auf eine Teilnahmepflicht einigen können, sollten sie der Bedeutung von Schlichtung mindestens in anderer Form Rechnung tragen: Unternehmen, die sich systematisch der Teilnahme an Schlichtungsverfahren verweigern, sollten ihre Ablehnung wenigstens begründen müssen. Dies kann dazu dienen, dass Unternehmen sich gewissenhaft mit der Möglichkeit von Schlichtung auseinandersetzen. Die zuständige Behörde¹² des jeweiligen Mitgliedstaats muss die Möglichkeit haben, die vorgebrachte Begründung zu überprüfen.

2.2 Klarheit über automatisierte Schlichtungsverfahren schaffen

Der Einsatz technischer Werkzeuge kann Verfahren automatisieren und damit erleichtern, effizienter machen und auch das Bestehen möglicher Ablehnungsgründe identifizieren. Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 lit. c des Vorschlags lässt dabei ein gänzlich automatisiertes Verfahren samt Ergebnisfindung und -unterbreitung zu. Grundsätzlich ist es durchaus erstrebenswert, dass auch Schlichtungsstellen ihre Arbeit mit Hilfe von Algorithmen oder gar Künstlicher Intelligenz so weit wie möglich erleichtern. Das ist insbesondere im Falle von einfach gelagerten Massenfällen und klaren Ansprüchen (etwa im Bereich der Ausgleichsansprüche nach der Fluggastrechte-Verordnung) ohne Wertungsmöglichkeit sinnvoll. **Bestehen jedoch Wertungsfragen, muss weiterhin ein:e Schlichter:in als natürliche Person entscheiden.**

Sollten sich die Europäischen Gesetzgeber für die Einführung im Sinne des Kommissionsvorschlags entscheiden, weist der vzbv auf Folgendes hin: Verbraucher:innen müssten sich zunächst darüber bewusst sein, dass ihr Verfahren automatisiert durchgeführt wurde. Nur dann können sie das für sie vorgesehene Recht zur Überprüfung durch eine natürliche Person überhaupt wahrnehmen. Die Gelegenheit, eine Zustimmung von Verbraucher:innen zu automatisierten Verfahren einzuholen, wird in vielen Fällen ohnehin vorher über die Online-Maske der Schlichtungsstellen gegeben sein. Auf jeden Fall notwendig ist indessen eine gesonderte Information, dass automatisiert entschieden wird.

DER VZBV FORDERT:

Art. 5 Abs. 2 lit. c des Vorschlags sollte dahingehend konkretisiert werden, dass in Fällen mit Wertungsfragen eine vollständig automatisierte Durchführung, die ein automatisiertes Schlichtungsergebnis inkludiert, ausgeschlossen ist.

Schlichtungsstellen müssen Verbraucher:innen über die Unterbreitung eines automatisierten Schlichtungsergebnisses klar erkennbar informieren.

¹² Art. 19 AS-Richtlinie.

2.3 Geringe Hürden für ein Verfahren

Der vzbv begrüßt das Ziel, Hürden für die Möglichkeit der Teilnahme an einem Verfahren abzubauen. Möchten sich Verbraucher:innen an eine Schlichtungsstelle wenden, sollten diese möglichst wenige Barrieren und bürokratische Pflichten vorsehen, die zur Verweigerung des Ersuchens führen würden. Der vzbv begrüßt daher die Klarstellung in Art. 5 Abs. 4 lit a), dass keine „unverhältnismäßigen Vorschriften“ hinsichtlich der Kontaktaufnahme mit dem Unternehmen vor Inanspruchnahme einer Schlichtungsstelle eingeführt werden oder aufrechterhalten bleiben sollten. Gut ist, dass die Kommission diesen unbestimmten Begriff näher spezifiziert hat, indem sie klarstellt, dass bereits das Verlangen eines Nachweises, dass ein bestimmter Teil des Kundendienstes eines Unternehmens kontaktiert wurde, als unverhältnismäßig anzusehen ist. Schlichtungsverfahren müssen nicht nur rasch und effizient funktionieren, sondern auch leicht zugänglich sein. Es sollen klare Vorgaben herrschen, aber keine, die Verbraucher:innen von der Einreichung einer Beschwerde abhalten.

2.4 Verstoß gegen die Antwortpflicht sanktionieren

Die Kommission schlägt aus Kostengründen¹³ einen Wegfall der unternehmerischen Informationspflicht (siehe dazu unten Ziffer III 4.) vor. Stattdessen ist in Art. 5 Abs. 8 eine Antwortpflicht für Unternehmen auf ein Ersuchen einer Schlichtungsstelle vorgesehen. Dabei bleibt durch den Wortlaut einiges im Unklaren: Kann ein Ersuchen der Schlichtungsstelle auch unabhängig von einer konkreten Streitigkeit geschehen? Was passiert, wenn ein Unternehmen beispielsweise nach fünf Anfragen mitteilt, es nehme nie teil, die Schlichtungsstelle solle aufhören, zu fragen? Was, wenn gar keine Antwort gegeben wird? Der Vorschlag sieht jedenfalls keinerlei Konsequenzen vor, wenn die Antwortpflicht von Unternehmen nicht pünktlich oder schlicht gar nicht eingehalten wird. Gleichermaßen fehlt eine Regelung, die vorsieht, dass die Mitgliedsstaaten Sanktionen oder Rechtsfolgen etablieren sollen. So wird die widrige Situation geschaffen, dass **völlig unklar** ist, wie die Einhaltung der Antwortpflicht sichergestellt, kontrolliert und sanktioniert werden soll oder welche Rechtsfolgen aus Nichtbeachtung erwachsen. Sollen die eine Antwort ersuchenden Schlichtungsstellen dann Sanktionen verhängen? Auch hier zeigt sich, dass der Vorschlag die Rollen von behördlicher und privater kollektiver Rechtsdurchsetzung sowie Schlichtung nicht klar trennt. Es muss zumindest klar sein, dass die Schlichtungsstellen nicht die Stellen sind, die Sanktionen verhängen. Dies würde der Rolle der Schlichtung als strikt neutrale Instanz zuwiderlaufen. Ordnungsrecht und Schlichtung sollten klar getrennt werden. Art. 21 der AS-Richtlinie muss um den Zusatz ergänzt werden, dass auch bei einem Verstoß gegen Art. 5 Abs. 8 Sanktionen zu verhängen sind. Dabei sind insbesondere frühere Pflichtverstöße des Unternehmens zu berücksichtigen.

DER VZBV FORDERT:

Artikel 21 der AS-Richtlinie muss um „5 Absatz 8 und“ ergänzt werden und lauten:
„Die Mitgliedstaaten legen fest, welche Sanktionen bei einem Verstoß gegen die insbesondere gemäß Artikel **5 Absatz 8 und 13** erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind, und treffen die zu deren Durchsetzung erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

¹³ Der Wegfall der Befolgung der Informationspflichten spare jährlich 264 Mio. Euro ein, die Antwortpflicht koste die Unternehmen dagegen lediglich 2,6 Mio. Euro, trägt die Kommission, allerdings ohne nähere Erläuterung zum Verhältnis, vor.

Kommen Unternehmen der Aufforderung zur Antwort durch die Schlichtungsstellen nicht oder nicht pünktlich nach, müssen zudem direkte Rechtsfolgen festgelegt sein. Der vzbv schlägt eine Fiktion zur Teilnahmebereitschaft des Unternehmens nach Ablauf einer vorgesehenen Frist vor.¹⁴

DER VZBV FORDERT:

Art. 5 Abs. 8 sollte um die Regelung ergänzt werden, dass im Falle der Nichtbefolgung der Antwortpflicht nach Ablauf einer Frist eine stillschweigende Zustimmung des Unternehmers angenommen wird, an dem Verfahren teilzunehmen.

Der vzbv weist auf Folgendes hin: Art. 5 Abs. 8 des Vorschlags spricht von der Teilnahme an „dem“ vorgeschlagenen Verfahren und scheint für eine Anwendbarkeit wohl vorauszusetzen, dass Verbraucher:innen bereits von der Schlichtungsmöglichkeit wissen und sich an eine Schlichtungsstelle gewandt haben. Die Regelung verlagert im Gegensatz zu den derzeit geltenden Informationspflichten einerseits die Verantwortung für eine Informationsbeschaffung hin zu den Verbraucher:innen. Zudem müssen sich Verbraucher:innen mit dem Thema Schlichtung auch zeitlich gesehen erst später auseinandersetzen. **Die vorgeschlagene Regelung kann insofern keineswegs als Ersatz für die Informationspflichten dienen, die ja bereits dann greifen, wenn die Notwendigkeit einer Streitbeilegung relevant wird.**¹⁵ Verbraucher:innen benötigen die ausdrückliche Information zur Schlichtungsmöglichkeit dann, wenn ein Streit entsteht.

Aus Sicht des vzbv sind die in Art. 5 Abs. 8 vorgeschlagenen 20 Arbeitstage als Antwortzeit erkennbar zu lang. In Zeiten eines dynamischen Marktes, kürzerer Zahlungsfristen und schneller Bestellprozesse über das Internet ist es nicht nachvollziehbar, dass Schlichtungsstellen und Verbraucher:innen de facto vier Wochen auf eine Antwort von Unternehmen warten müssten. In der bisher geltenden Verordnung über die Online-Beilegung von Streitigkeiten¹⁶ ist in Art. 9 Abs. 3 lit. c eine Antwortzeit von 10 Kalendertagen vorgesehen. Diese sollte auch hier als Orientierung dienen.

DER VZBV FORDERT:

Die Antwort der Unternehmen gemäß Art. 5 Abs. 8 soll nach 10 Kalendertagen vorliegen müssen.

3. ZEITDRUCK VERRINGERN STATT BERICHTSPFLICHTEN ANPASSEN

Der Kommissionsvorschlag zielt auf Bürokratieentlastung für die Schlichtungsstellen, indem die jährlichen Berichtspflichten verkürzt und auf einen zweijährigen Turnus verlängert werden sollen. Der vzbv gibt zu bedenken, dass es aus Verbrauchersicht wenig einladend und informativ ist, wenn der aktuellste Bericht auf einer Webseite älter als ein Jahr ist.

Es ist auch fraglich, ob die vorgeschlagene Regelung überhaupt die geplante Abhilfe schafft: Die Schlichtungsstellen betonen, dass das Problem nicht in jährlichen Berichten liegt. Sie würden teilweise auch weiterhin jährliche Tätigkeitsberichte schreiben.

Das Problem liegt vielmehr auf der Ebene der Fristen zur Erstellung. Da die zuständige

¹⁴ Eine derartige Regelung existiert für die Universalschlichtungsstelle des Bundes in § 30 Abs. 6 S. 2 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz.

¹⁵ Siehe auch Bundesrat-Drucksache. 581/1/23 Nr. 6 a).

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten.

Behörde ihren Bericht nach Art. 20 Abs. 6 der AS-Richtlinie bereits spätestens bis 9. Juli vorlegen muss, liegen die Fristen für Schlichtungsstellen entsprechend deutlich früher. Der vzbv regt daher an, Art. 20 Abs. 6 der AS-Richtlinie anzupassen und den Zeitpunkt nach hinten zu verlegen.

DER VZBV FORDERT:

Artikel 7 Abs. 2 in seiner derzeit geltenden Fassung der Richtlinie sollte beibehalten werden, um sicherzustellen, dass die Stellen jährliche Tätigkeitsberichte veröffentlichen.

4. INFORMATIONSPFLICHTEN ERHALTEN UND AUSBAUEN

Die Kommission selbst stellt in Erwägungsgrund 1 des Vorschlags fest, dass ein mangelndes Bewusstsein über das Vorhandensein von Schlichtungsstellen (auch) Ursache für die ernüchternde Anzahl ihrer Inanspruchnahme ist. Gerade deshalb müssen Verbraucher:innen besser über die Möglichkeiten der Schlichtung informiert werden. Allerdings sieht der Kommissionsvorschlag vor, Informationspflichten zu streichen. Der vzbv hält dies für den falschen Weg. Die Informationspflichten, die derzeit in Art. 13 Abs. 3 AS-Richtlinie geregelt sind, bieten insbesondere den branchenspezifischen Schlichtungsstellen einen guten Hebel, um Verbraucher:innen für die Schlichtung zu sensibilisieren. Der positive Umstand, dass Unternehmen vor allem bei diesen Schlichtungsstellen zu einer Teilnahme am Verfahren bereit sind¹⁷, würde mit einer Aufhebung von Art. 13 Abs. 3 ausgehebelt werden. **Es wäre eine verpasste Chance, wenn Verbraucher:innen Schlichtungsmöglichkeiten nicht in Anspruch nehmen würden, weil sie über diese Möglichkeit nicht informiert werden.**

Nur hinweishalber sei angemerkt, dass bei der jüngsten Neufassung der deutschen Eisenbahnverkehrsordnung zu Recht entschieden wurde, eine Hinweispflicht auf Schlichtung vorzusehen.¹⁸

Der vzbv schlägt stattdessen, wie auch bereits von der deutschen Verbraucherschutzministerkonferenz¹⁹ und in der Literatur²⁰ gefordert, eine Anpassung und Konkretisierung im Wortlaut von Art. 13 Abs. 3 vor: Bislang steht es im Belieben des Unternehmers, eine Streitigkeit für beendet oder nicht beendet zu erklären und damit die Informationspflicht greifen, oder eben nicht greifen zu lassen. Daher sollte die Formulierung vorsehen, dass die Regelung in unmittelbarem Anschluss an eine Verbraucherbeschwerde greift, der ein Unternehmen nicht vollständig stattgegeben hat. Denn Verbraucher:innen muss die Information dann prominent zur Verfügung stehen, wenn sie gebraucht wird. Das ist in erster Linie der Moment, in dem ein Streit entsteht.

DER VZBV FORDERT:

Art. 13 Abs. 3 der AS-Richtlinie sollte konkretisiert werden und folgendermaßen lauten: „Die Mitgliedsstaaten sorgen dafür, dass in den Fällen, in denen ein in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassener Unternehmer einer Beschwerde eines Verbrauchers nicht voll stattgibt, der Unternehmer dem Verbraucher die Informationen gemäß Absatz 1 bereitstellt (...).“

¹⁷ Das Bundesamt für Justiz: Verbraucherschlichtungsbericht 2022, S. 89 f. m.w.N.

¹⁸ § 15 Eisenbahnverkehrsordnung.

¹⁹ https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-19-vsmk_oeffentlich_18-07-2023_1689678836.pdf, TOP 10 Nr. 3 (abgerufen am 15.12.2023).

²⁰ Steffek/Greger: Verbraucherstreitbeilegung: Zehn Optionen zur Reform, ZRP 2022, S. 203.

Des Weiteren ist bedauerlich, dass der Vorschlag keinerlei Verbesserung an den bestehenden Regelungen vorsieht. Ziel des Vorschlags ist auch die Steigerung der Bekanntheit einer Schlichtungsmöglichkeit.²¹ Interessanterweise kommt die Kommission in einer aktuellen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass entsprechende Informationen auf den Webseiten der Händler und Unternehmen herausstechend und von anderen Informationen getrennt sein sollten.²² Entsprechende politische Forderungen sind auch auf nationaler Ebene bereits gestellt worden.²³

Es ist naheliegend und notwendig, den Anwendungsbereich von Art. 13 Abs. 2 AS-Richtlinie auszuweiten. Die Vorschrift schafft durch ihren bisherigen Wortlaut, nach dem es genügt, die Informationen im Impressum²⁴ und gegebenenfalls in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen vorzuhalten, keine echte Hilfe für Verbraucher:innen. Da Verbraucher:innen insbesondere zunehmend die Unternehmensprofile auf Social-Media-Kanälen ansehen²⁵, sollte der Anwendungsbereich auch auf diese erweitert werden. Zudem sollte die Information für eine spätere leichte Auffindbarkeit schon bei Bestellbestätigung und Rechnungslegung erfolgen.

DER VZBV FORDERT:

Der Anwendungsbereich von Art. 13 Abs. 2 AS-Richtlinie ist auf Unternehmensprofile auf Social-Media-Kanälen auszuweiten. Die Information muss zudem schon bei Bestellbestätigung und Rechnungslegung erfolgen.

5. ROLLE DER KONTAKTSTELLEN KLARSTELLEN

5.1 Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten erhalten

Im Gegensatz zum bisherigen Wortlaut schränkt der neue Art. 14 Abs. 2 die Wahlmöglichkeiten der Mitgliedstaaten ein. Die Zuständigkeit als AS-Kontaktstelle müssen die Mitgliedsstaaten den Europäischen Verbraucherzentren, oder, „falls dies nicht möglich ist“, Verbraucherorganisationen übertragen. Das ist aus Sicht des vzbv, aber auch einiger Schlichtungsstellen, unerfreulich: Hiermit steht die Neutralität der Schlichtung symbolisch infrage. Zudem erschließt sich kein Grund, die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedsstaaten zu beschränken.

DER VZBV FORDERT

Mitgliedsstaaten müssen selbst entscheiden dürfen, welche Stelle als AS-Kontaktstelle geeignet ist. Der Zusatz „oder jeder anderen Einrichtung“ des derzeit geltenden Art. 14 Abs. 2 muss daher beibehalten werden.

5.2 Eigenständigkeit von Schlichtung und Verbraucherberatung wahren

Wie oben zu Ziffer III. 1. ausgeführt, ist dem vzbv ein ausgeglichenes Gesamtgefüge von Verbraucherberatung, Schlichtung und Rechtsdurchsetzung wichtig. Diese Aufga-

²¹ Erwägungsgrund 1.

²² Abrufbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e93a7d75-6c97-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en>, S. 10 (abgerufen am 15.12.2023).

²³ Siehe Beschluss des Bundesrats, Drucksache. 581-23, Nr. 1 a); siehe zudem Fußnote 19.

²⁴ Der Abschlussbericht der AFC Public Services GmbH zur Einhaltung der Informationspflichten der §§ 36, 37 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz stellt fest, dass in 86 % der Fälle Angaben zur Verbraucherschlichtung auch im Impressum, zu 47 % ausschließlich im Impressum zu finden sind (S. 225).

²⁵ ebenda, S. 207 ff.

ben sollten als eigenständige Bereiche erhalten und die Beratung organisatorisch sowie institutionell von Schlichtungsarbeit getrennt bleiben. Dabei ist relevant, dass auch für Verbraucher:innen diese Trennung klar zu erkennen und nachvollziehbar ist.

Der Vorschlag sieht in Art. 14 hinsichtlich der AS-Kontaktstellen nahezu identische Aufgaben zu den bisherigen Online-Streitbeilegungs-Kontaktstellen vor, die in der entsprechenden Verordnung²⁶ geregelt sind. Indes ist der Aufgabenbereich nun nicht mehr klar festgelegt, sondern vage. Im Gegensatz zum bisherigen Wortlaut, der die Aufgaben der Online-Streitbeilegungs-Kontaktstellen abschließend auflistete²⁷, formuliert Art. 14 Abs. 3 des Vorschlags, dass „insbesondere Folgendes“ zu den dann nachfolgend genannten Tätigkeiten einer AS-Kontaktstelle gehören könne. Der Aufgabenbereich der AS-Kontaktstellen muss aus Sicht des vzbv klar und abschließend definiert sein; nur so können Verbraucher:innen wissen, was sie erwarten dürfen. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil nach dem Vorschlag auch Unternehmen Unterstützung erhalten sollen. Es sollte hinsichtlich der AS-Kontaktstellen explizit klargestellt werden, dass mit Wahrnehmung ihrer Aufgaben nur eine verfahrensbegleitende Unterstützungsbefugnis, keine Beratungsbefugnis einhergeht. Die Einrichtung einer Stelle, die sowohl Verbraucher:innen als auch Unternehmen berät, ist auszuschließen. Denn Beratung kann nicht neutral, sondern nur bei maximaler Identifikation mit der einen oder anderen Partei erfolgen. In Deutschland beraten und helfen zum Beispiel die Verbraucherzentralen.

DER VZBV FORDERT

Der Tätigkeitsbereich der AS-Kontaktstellen muss klar und abschließend definiert sein. Nur so ist sichergestellt, dass Verbraucher:innen wissen, welche Unterstützung sie erwarten können. Art. 14 Abs. 3 sollte lauten: „Die AS-Kontaktstellen beraten die Parteien nicht, sondern erleichtern die Kommunikation zwischen ihnen und der zuständigen AS-Stelle. Sie erfüllen folgende Aufgaben: (...)“

5.3 Doppelstrukturen vermeiden

Der Vorschlag sieht vor, dass die Tätigkeit der AS-Kontaktstellen nicht auf grenzüberschreitende Streitigkeiten beschränkt sein muss. Um unnötige Doppelstrukturen und Kosten zu vermeiden, sollten die Mitgliedsstaaten angeregt werden, eine AS-Kontaktstelle für nationale Streitigkeiten nur dort vorzusehen, wo nicht bereits eine Einrichtung dafür besteht. Verbraucherzentralen können die Verbraucher:innen bereits bei Schlichtungsverfahren mit ihrer Beratung unterstützen.

DER VZBV FORDERT

AS-Kontaktstellen sollen dann nicht für inländische Streitigkeiten tätig werden können, wenn im Mitgliedsstaat bereits eine kompetente Stelle vorhanden ist, die diese Aufgaben wahrnimmt.

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten.

²⁷ ebenda Art. 7 Abs. 2 a) (i) bis (v).