**Wissenschaftliches Kolloquium zur Verbraucher-ADR**

**an der Universität Freiburg am 28.11.2014**

Bei dieser von *Prof. Dr. Christoph Althammer* geleiteten Tagung wurde der Referenten­entwurf des BMJV zur Umsetzung der EU-Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Ver­braucherangelegenheiten zum ersten Mal in einer breiteren Fachöffentlichkeit vorgestellt und diskutiert. Es zeigte sich, dass das unter erheblichem Zeitdruck stehende Gesetzge­bungsverfahren – bis zum 9.1.2016 muss der Kommission bereits die Liste der anerkannten Schlichtungsstellen übermittelt werden – neben bedeutenden Grundsatzfragen auch viele Detailprobleme aufwirft.

Fest steht bereits, dass es **kein umfassendes Verfahrensrecht für die ADR** geben wird. Der von Regierungsdirektorin *Ulrike Janzen* vorgestellte Gesetzentwurf beschränkt sich auf den Regelungsbereich der Richtlinie. Von der Möglichkeit, den anerkannten Verbraucherschlich­tungsstellen (VS-Stellen) auch die Befugnis zu übertragen, für die Verbraucher *verbindliche* Entscheidungen zu treffen, soll kein Gebrauch gemacht werden. Sie sollen aber – über den obligatorischen Aufgabenbereich der Richtlinie hinaus – nicht nur Anträge von Verbrauchern gegen Unternehmer, sondern auch Anträge von Unternehmern gegen einen Verbraucher sowie Streitigkeiten zwischen zwei Verbrauchern oder zwei Unternehmern oder mit einem Dritten, der – ohne selbst Vertragspartner zu sein – in die Vertragsabwicklung eingeschaltet ist, und sogar Streitigkeiten aus gesetzlichen Schuldverhältnissen behandeln dürfen. Ledig­lich arbeitsvertragliche Streitigkeiten sollen ausgenommen werden. Die **vor­handenen bran­chenspezifischen Regelungen und Einrichtungen** sollen beibehalten und an die Anforderun­gen der Richtlinie angepasst werden, also auch die für die Unternehmen obli­gatorischen Schlichtungsverfahren nach dem Luftverkehrs- und dem Energiewirtschaftsge­setz. Für die Einrichtung weiterer, branchenspezifischer oder allgemeiner VS-Stellen setzt der Entwurf primär auf **private Initiative**; nur subsidiär soll eine behördliche Auffangschlich­tungsstelle von den Bundesländern geschaffen werden.

*Prof. Dr. Caroline Meller-Hannich* wies auf den Zusammenhang mit der **EU-Verordnung über Online-Streitbeilegung** in Verbraucherangelegenheiten hin, die den Online-Verträge ab­schließenden Unternehmern besondere Informationspflichten auferlegt und den Zugang zur zuständigen VS-Stelle über eine Internet-Plattform und ein elektronisches Beschwerdefor­mular erleichtert (auch dies muss ab 9.1.2016 möglich sein). Ohne die Sinnhaftigkeit der Verbraucherschlichtung in Frage stellen zu wollen, brachte *Meller-Hannich* eine Reihe von **Kritikpunkten** gegen das von der Richtlinie vorgegebene Regelungskonzept vor. Die eigentli­chen Probleme bei der Durchsetzung von Verbraucherrechten würden nicht gelöst. Insbe­sondere sei das Phänomen der Streuschäden mit den Mitteln individueller Rechtsdurchset­zung nicht in den Griff zu bekommen. Die unverhältnismäßigen Kosten der Prozessführung, Beweisprobleme und die Unvorhersehbarkeit des Ergebnisses bildeten eine faktische Rechtswegsperre. Bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten bestünden Sprach- und Vollstre­ckungsprobleme; die Zuständigkeit der VS-Stelle richte sich – abweichend von der Regelung für die gerichtliche Zuständigkeit – nach der Niederlassung des Unternehmens. Die Öffnung für konsensuale Lösungen stehe in Gegensatz zur europarechtlichen Vereinheitlichung der materiellen Verbraucherrechte. Anders als in der Online-ADR-Verordnung gehörten Anträge von Unternehmern gegen Verbraucher nicht zum originären Anwendungsbereich. Dessen Reichweite sei wegen des unbestimmten Begriffs „Streitigkeiten über vertragliche Verpflich­tungen“ unklar (nur Erfüllungs- und Gewährleistungsansprüche oder auch Ansprüche aus vorvertraglichen oder Nebenpflichten, Produkthaftung, Rückabwicklung?). Der Ausschluss von Verbrauchern aus Drittstaaten widerspreche dem Trend der europäischen Gesetz­gebung, der Ausschluss von Verbänden zur kollektiven Durchsetzung von Verbraucherrech­ten sei nicht sachgerecht. Die Richtlinie habe keinen Einfluss auf die Tätigkeit von Einrichtun­gen, die in Verbraucherkonflikten vermitteln, ohne sich als VS-Stelle zu bezeichnen.

Einen anschaulichen Einblick in die **Tätigkeit einer Verbraucherschlichtungsstelle** bot *Dr. Christof Berlin* von der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp). Die söp wird von einem privaten Verein getragen, an dem 250 Verkehrsunternehmen beteiligt sind. Sie finanziert sich aus den Mitgliedsbeiträgen sowie von den Unternehmen zu tragenden, an Umfang und Bedeutung des einzelnen Verfahrens orientierten Fallpauschalen. Die Unabhän­gigkeit sieht *Berlin* durch die Vereinsstruktur, die richterliche Prägung des Leiters und den plural besetzten Beirat gewährleistet. Nach seinen Erfahrungen und internationalen Unter­suchungen seien wenige große Schlichtungseinrichtungen einer Vielzahl kleiner Stellen vor­zuziehen. Der fehlende Zwang zur Verfahrensteilnahme und zur Übernahme des Schlich­tungsvorschlags sei zwar positiv zu werten; die im Bereich des Luftverkehrs für den Unter­nehmer bestehende Teilnahmepflicht habe sich auf die Akzeptanz des Verfahrens aber insofern sehr vorteilhaft ausgewirkt, als durch die Teilnahme überhaupt erst positive Erfah­rungen und damit Akzeptanz gewonnen werden konnten. Das Verfahren sei sehr effizient. Für die Darlegung der Beschwerde habe sich ein interaktives Online-Formular bewährt. Es werde aber auch telefonische Kom­munikation gepflegt. Die Schlichtungsempfehlung werde ähnlich einem Urteil begründet (Sachverhalt; Argumente für jede Seite; Gesamtabwägung; Vorschlag und Antwortfrist). In 80% der Fälle werde der Vorschlag angenommen und da­durch zum verbindlichen Vertrag, bei Ablehnung oder Nichtäußerung sei das Verfahren erfolglos beendet und der Rechtsweg eröffnet. Ablehnungen kämen eher von der Unter­nehmer- als von der Verbraucherseite. Rückmeldung zeigten aber auch, dass den Begrün­dungen der Schlichtungsvorschlägen bes­sere Qualität zugesprochen wird als vielen Gerichts­urteilen oder -vergleichen. Grund hierfür seien die Spezialisierung und Expertise der Schlich­ter, die sie auf gleiche Augenhöhe mit den Unternehmensvertretern brächten.

*Prof. Dr. Joachim Zekoll* setzte sich eingehend mit den gegen die Verbraucherschlichtung erhobenen **Einwänden** auseinander. Dass mit dieser Form individueller Rechtsdurchsetzung die Rechtstreue insgesamt untergraben werde, treffe nicht zu. Anreize für die Beachtung der Verbraucherrechte bestünden dann, wenn sie für das Unternehmen günstiger sei als die Folgen einer Missachtung dieser Rechte. Wenn wegen der Scheu vor einem Prozess nur wenige Verbraucher ihre Rechte geltend machen, sinke dieser Anreiz. Rechtstreues Verhal­ten sei selbst bei höheren Kosten für das Unternehmen von Vorteil, weil es die Reputation (Vermeidung negativer Bewertungen) fördere. Daher sei es für alle Beteiligten sinnvoll, die Verbraucher durch ADR-Angebote zur Wahrnehmung ihrer Rechte zu veranlassen und die Ergebnisse zu publizieren.

*Zekoll* verwies darauf, dass auch das **Gerichtsverfahren** keine Garantie für die volle Rechts­durchsetzung bietet. Schon die Sachverhaltsfeststellung sei ungesichert. Nur 25 % der Zivil­klagen führten überhaupt zu einer richterlichen Entscheidung. Ob diese dann auch umge­setzt werden kann, sei – insbesondere in grenzüberschreitenden Fällen – zudem sehr un­sicher. ADR ermögliche zwar keine Fortbildung des Rechts. Diese dürfe jedoch ohnehin nicht als Sache des einzelnen Verbrauchers angesehen werden, sondern müsse durch Ausbau des kollektiven Rechtsschutzes (z.B. Verbandsklage nach niederländischem Vorbild) sicherge­stellt werden.

Mit Verweis auf die Erfahrungen aus der Etablierung der Mediation sprach sich *Prof.* *Dr. Ulla Gläßer* dafür aus, ADR nicht als Verdrängung des Gerichtsverfahrens, sondern als **Ergänzung des Verfahrensangebots** zu betrachten. ADR-Anbieter müssten sich ebenso wie Richter als Konfliktmanager verstehen, die den Beteiligten ggf. ein Verfahren empfehlen, welches sich für ihren Konflikt besser eignet als das eigene. ADR müsse als „*Appropriate* Dispute Resolu­tion“ verstanden werden. Den Beteiligten sei eine freie Verfahrenswahl zu ermöglichen. Die Rolle des verfahrensverantwortlichen Dritten müsse transparent, seine angemessene Quali­fikation sichergestellt sein und die Verfahrensleitung lege artis ausgeübt wer­den.

Die Frage der **Qualifikation des Streitmittlers** in den VS-Stellen wurde auch in der Diskussion wiederholt angesprochen, vor allem in Bezug auf die juristische Kompetenz. Die Richtlinie verlangt „allgemeines Rechtsverständnis“, der Referentenentwurf „allgemeine Rechtskennt­nisse“. Wie ein roter Faden zog sich durch die gesamte Veranstaltung die damit in engem Zusammenhang stehende Frage, ob das **Verbraucherschutzrecht** auch im Schlichtungsver­fahren eine maßgebliche Rolle spielt. Die Richtlinie schreibt dessen Beachtung nur für Ver­fahren vor, die zu einer dem Verbraucher auferlegten Lösung führen sollen (Art. 11; solche sind im Referentenentwurf nicht vorgesehen), und verlangt ansonsten nur den Hinweis an die Parteien, „dass die vorgeschlagene Lösung anders sein kann als das Ergebnis eines Ge­richtsverfahrens, in dem Rechtsvorschriften angewandt werden“ (Art. 9 Abs. 2 lit b iii). In der Begründung zu § 17 des Referentenentwurfs heißt es hierzu, dass der Schlichter zwar nicht wie der Richter an das Gesetz gebunden ist, seinen Vorschlag aber am geltenden Recht „aus­zurichten“ und dabei zwingende Vorschriften des vertraglichen Verbraucherschutzes zu „berücksichtigen“ hat.

Lebhaft diskutiert wurde auch das Verhältnis der Schlichtung zur **Rechtsfortbildung**. Nach dem Referentenentwurf können die VS-Stellen in ihren Verfahrensordnungen vorsehen, dass sie ein Verfahren ablehnen dürfen, wenn es dort auf eine noch nicht geklärte Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung ankommt. Dies wurde mit der Begründung befürwortet, dass sonst ganze Rechtsgebiete der Kontrolle durch die Gerichte entzogen werden könnten. Andererseits wurde argumentiert, dass eine von den Beteiligten gewünschte Schlichtung nicht wegen des Allgemeininteresses an Rechtsklärung verwehrt werden sollte. Diese sei Aufgabe des kollektiven Rechtsschutzes.

Die von mehreren Teilnehmern aufgeworfene Frage nach der **Rolle der Mediation** im Kontext der künftigen Verbraucherstreitbeilegung wurde dahingehend beantwortet, dass Richtlinie und Entwurf von der Methodenoffenheit des VS-Verfahrens ausgehen. Soweit VS-Stellen Mediation anbieten, unterliegen sie aber den Vorschriften des Mediationsgesetzes. Es wurde bezweifelt, ob die für den Verbraucher kostenfrei arbeitenden VS-Stellen ein diesen Vorgaben entsprechendes Mediationsverfahren darstellen können. Sie sollten bei Indikation eines solchen Verfahrens eher darauf hinwirken, dass die Beteiligten einen exter­nen Mediator einschalten.

Die äußerst informativen und anregenden Vorträge werden in Kürze in der Schriftenreihe des Wolfgang Metzner Verlags erscheinen.