

II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 30. März 1998

betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind (*)**(Text von Bedeutung für den EWR)**

(98/257/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN —gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen
Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 155,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Der Rat hat in seinen vom Rat „Verbraucherfragen“ am 25. November 1996 bestätigten Schlußfolgerungen unterstrichen, daß es für die Stärkung des Vertrauens der Verbraucher in das Funktionieren des Binnenmarkts und in ihre Fähigkeit, die Möglichkeiten des Binnenmarkts umfassend zu nutzen, wichtig ist, daß die Verbraucher die Möglichkeit haben, ihre Streitigkeiten durch außergerichtliche oder andere, vergleichbare Verfahren wirksam und angemessen beizulegen.

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 14. November 1996 (1) betont, daß es notwendig ist, daß diese Verfahren Mindestkriterien genügen, die die Unparteilichkeit des mit dem Rechtsstreit befaßten Organs, die Effizienz des Verfahrens, die Öffentlichkeit sowie die Transparenz des Ablaufs garantieren sollen, und die Kommission um Vorlage entsprechender Vorschläge ersucht.

Wesensbedingtes Merkmal der meisten Verbraucherrechtsstreitigkeiten ist das Mißverhältnis zwischen dem, was bei einer Rechtssache wirtschaftlich auf dem Spiel

steht, und den Kosten für eine Regelung auf dem Rechtsweg. Die eventuell mit Gerichtsverfahren verbundenen Schwierigkeiten sind insbesondere bei grenzübergreifenden Streitfällen geeignet, Verbraucher davon abzuhalten, ihre Rechte einzufordern.

Zu dem Grünbuch „Zugang der Verbraucher zum Recht und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt“ (2) ist eine breit angelegte Konsultation durchgeführt worden, deren Ergebnisse die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Gemeinschaftsaktion zur Verbesserung der gegenwärtigen Sachlage bestätigt haben.

Die Erfahrung verschiedener Mitgliedstaaten zeigt, daß sich mit Alternativen für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten, sofern die Wahrung bestimmter wesentlicher Grundsätze gewährleistet ist, sowohl für die Verbraucher als auch für Unternehmen akzeptable Ergebnisse erzielen lassen und die Verfahrenskosten gesenkt und Verfahrensfristen verkürzt werden können.

Die Festschreibung entsprechender Grundsätze auf europäischer Ebene könnte die Durchführung außergerichtlicher Verfahren zur Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten vereinfachen. Damit könnte, mit Blick auf grenzübergreifende Streitfälle, das gegenseitige Vertrauen der außergerichtlichen Einrichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten wie auch das Vertrauen der Verbraucher in die auf nationaler Ebene bestehenden Verfahren gestärkt werden. Diese Kriterien würden den in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Anbietern außergerichtlicher Dienste erleichtern, ihre Dienste in einem anderen Mitgliedstaat anzubieten.

(*) Die Kommission hat am 30. März 1998 eine Mitteilung über die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten angenommen. Diese Mitteilung, die die vorliegende Empfehlung sowie das Europäische Beschwerdeformular für Verbraucher umfaßt, kann im Internet eingesehen werden (<http://europa.eu.int/comm/dg24>).

(1) Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung der Kommission über den „Aktionsplan für den Zugang der Verbraucher zum Recht und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt“ vom 14. November 1996 (ABl. C 362 vom 2. 12. 1996, S. 275).

(2) Grünbuch über den Zugang der Verbraucher zum Recht und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt, KOM(93) 576 endg. vom 16. November 1993.

In den Schlußfolgerungen des genannten Grünbuchs wird u. a. die Annahme einer „Empfehlung der Kommission (...) mit dem Ziel, das Funktionieren und die Transparenz von Ombudsmann(Schlichter)-Systemen zu verbessern, die mit der Behandlung von Verbraucherstreitigkeiten befaßt sind“, vorgeschlagen.

Daß eine solche Empfehlung notwendig ist, haben die betroffenen Kreise mit großer Mehrheit während der Konsultation zum Grünbuch unterstrichen und im Verlauf der Konsultation zu der Mitteilung über den „Aktionsplan“⁽¹⁾ bekräftigt.

Diese Empfehlung betrifft ausschließlich Verfahren, die unabhängig von ihrer Bezeichnung durch die aktive Intervention eines Dritten, der eine Lösung vorschlägt oder vorschreibt, zu einer Beilegung der Streitigkeit führen. Sie betrifft keine Verfahren, die auf den einfachen Versuch beschränkt sind, eine Annäherung der Parteien zu erreichen, um sie zu überzeugen, eine einvernehmliche Lösung zu finden.

Unter „Entscheidungen“ im Sinne dieser Empfehlung sind für die Parteien bindende Entscheidungen, Empfehlungen oder Vergleichsvorschläge außergerichtlicher Einrichtungen zu verstehen, die von den Parteien akzeptiert werden müssen.

Unparteilichkeit und Objektivität der Einrichtungen, die die Entscheidungen zu treffen haben, sind unerläßliche Voraussetzungen zur Gewährleistung des Schutzes der Rechte der Verbraucher und zur Stärkung des Vertrauens in alternative Systeme zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten.

Eine Einrichtung kann nur dann unparteiisch sein, wenn sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben frei von Zwängen ist, die ihre Entscheidung beeinflussen könnten. Die Unabhängigkeit der Einrichtung muß sichergestellt werden, ohne daß hierfür dieselben strengen Garantien gegeben werden müssen wie für die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Richter innerhalb des Rechtssystems.

Bei Individualentscheidungen kann die Unparteilichkeit der zuständigen Person nur dann gewährleistet sein, wenn sie unabhängig handelt, über die erforderlichen fachlichen Kompetenzen verfügt und unter Bedingungen handelt, die es ihr gestatten, selbständig zu entscheiden. Dies setzt voraus, daß die Dauer des Mandats ausreichend lang ist und diese Person während dieser Zeit nicht ohne triftigen Grund ihres Amtes enthoben werden kann.

Bei Kollegialentscheidungen ist eine paritätische Mitwirkung der Vertreter von Verbrauchern und Gewerbetreibenden ein angemessenes Mittel zur Gewährleistung der Unabhängigkeit.

Im Hinblick auf eine angemessene Unterrichtung der betroffenen Personen ist die Transparenz des Verfahrens

und der Tätigkeiten der für die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zuständigen Einrichtungen zu gewährleisten. Fehlende Transparenz kann die Rechte der Parteien beeinträchtigen und Zurückhaltung gegenüber außergerichtlichen Verfahren zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten auslösen.

Die Interessen der Parteien können nur dann gewahrt werden, wenn das Verfahren es ihnen gestattet, ihre Standpunkte vor der zuständigen Einrichtung zu vertreten und über die von der Gegenpartei geltend gemachten Gründe und gegebenenfalls über von Sachverständigen gemachte Aussagen Kenntnis zu erlangen. Dies schließt nicht unbedingt eine mündliche Anhörung der Parteien ein.

Mit außergerichtlichen Verfahren kann der Zugang der Verbraucher zum Recht vereinfacht werden. Im Sinne der Effizienz muß demzufolge bestimmten, im Rahmen der gerichtlichen Verfahren auftretenden Problemen, wie hohe Kosten, lange Verfahrensdauer und schwerfälliger Verfahrensgang, abgeholfen werden.

Um Effizienz und Billigkeit der Verfahren zu fördern, erscheint es geboten, der zuständigen Einrichtung eine aktive Rolle zuzuerkennen, die es ihr gestattet, alle für die Beilegung eines Streitfalls zweckdienlichen Elemente heranzuziehen. Eine solche aktive Rolle erweist sich um so wichtiger, als bei außergerichtlichen Verfahren die Parteien vielfach ohne Beistand durch Rechtsberater handeln.

Außergerichtliche Einrichtungen können nicht nur auf der Grundlage gesetzlicher Bestimmungen, sondern auch nach billigem Ermessen und unter Zugrundelegung von Verhaltensregeln entscheiden. Diese Flexibilität hinsichtlich der Rechtsgrundlage ihrer Entscheidungsfindung darf nicht dazu führen, daß das Schutzniveau des Verbrauchers im Vergleich zu dem Schutz, der ihm bei Anwendung des Rechts im Sinne des Gemeinschaftsrechts durch ein Gericht zuteil werden würde, geschmälert wird.

Die Parteien haben das Recht, von getroffenen Entscheidungen und deren Begründung in Kenntnis gesetzt zu werden. Die Begründung der Entscheidungen ist ein unerläßliches Element zur Gewährleistung der Transparenz und des Vertrauens der Parteien in die Funktionsweise außergerichtlicher Verfahren.

Laut Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist der Anspruch auf gerichtliches Gehör ein Grundrecht, das ohne Ausnahmen gilt. Wenn das Gemeinschaftsrecht den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr im Gemeinsamen Markt garantiert, ist die Möglichkeit für die Wirtschaftsteilnehmer, also auch für die Verbraucher ebenso wie die Staatsangehörigen dieses Staates, die Gerichte eines Mitgliedstaats mit den Rechtsstreitigkeiten zu befassen, zu denen ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten führen können, die logische Folge dieser Freiheiten. Außergerichtliche Verfahren dürfen nicht zum Ziel haben, an die Stelle des gerichtlichen Systems zu treten. Infolgedessen darf dem Verbraucher durch die

⁽¹⁾ Aktionsplan für den Zugang der Verbraucher zum Recht und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt, KOM(96) 13 endg. vom 14. Februar 1996.

Beschreitung des außergerichtlichen Wegs sein Recht auf Zugang zum Gericht nur insoweit vorenthalten werden, als er dies in voller Sachkenntnis nach Entstehung des Streitfalls ausdrücklich billigt.

Bisweilen können unabhängig von der Sache und dem Streitwert die Parteien, insbesondere der Verbraucher als „der wirtschaftlich schwächere und rechtlich weniger erfahrene Vertragspartner“, Rechtsbeistand und -beratung von seiten eines Dritten benötigen, um ihre Rechte besser zu verteidigen und zu schützen.

Um eine ausreichende Transparenz und Verbreitung außergerichtlicher Verfahren zu erreichen, die die Einhaltung der in dieser Empfehlung ausgeführten Grundsätze sicherstellen, und ihre Vernetzung zu erleichtern, wird sich die Kommission für die Einrichtung einer Datenbank einsetzen, in der außergerichtliche Einrichtungen zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten erfaßt werden, die diese Garantien erfüllen. Der Inhalt der Datenbank besteht aus Informationen, die die Mitgliedstaaten, die an dieser Initiative teilnehmen wollen, der Kommission übermitteln. Um einheitliche Informationen zu gewährleisten und die Übertragung der Daten zu vereinfachen, wird den Mitgliedstaaten ein entsprechendes Musterauskunftsblatt zur Verfügung gestellt.

Die Festlegung von Mindestgrundsätzen für die Einführung und das Funktionieren außergerichtlicher Verfahren zur Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten erscheint unter diesen Bedingungen als auf Gemeinschaftsebene unerlässlich, um auf diese Weise die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Initiativen in einem wesentlichen Bereich zu unterstützen und zu vervollständigen und somit gemäß Artikel 129a EG-Vertrag ein hohes Verbraucherschutzniveau zu erreichen, das nicht über das hinausgeht, was zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens der außergerichtlichen Verfahren erforderlich ist. Mithin steht dies im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip —

EMPFIEHLT, daß jede bestehende wie noch zu schaffende Einrichtung, der die außergerichtliche Beilegung von Rechtsstreitigkeiten obliegt, folgende Grundsätze wahr:

I

Grundsatz der Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der Einrichtung, der die Entscheidung obliegt, wird auf eine Weise gewährleistet, daß ein unparteiisches Handeln sichergestellt ist.

Bei Individualeinrichtungen wird diese Unabhängigkeit insbesondere durch folgendes gewährleistet:

- Die benannte Person verfügt über die für die Ausübung ihres Amtes erforderliche Befähigung, Erfahrung und Fachkompetenz, insbesondere in Rechtsfragen.

- Die Amtszeit der benannten Person ist ausreichend lang, um die Unabhängigkeit ihres Handelns zu gewährleisten, und darf nicht ohne triftigen Grund beendet werden.
- Wird die benannte Person von einem Berufsverband oder einem Unternehmen bestellt oder bezahlt, so darf sie in den letzten drei Jahren vor Amtsantritt weder für ein diesem Berufsverband angehörendes Mitglied noch für das betreffende Unternehmen tätig gewesen sein.

Bei Kollegialentscheidungen kann die Unabhängigkeit der Einrichtung, der die Entscheidung obliegt, dadurch gewährleistet werden, daß Verbraucher und Gewerbetreibende in dieser Einrichtung paritätisch vertreten sind oder die obengenannten Kriterien erfüllt werden.

II

Grundsatz der Transparenz

Die Verfahrenstransparenz wird durch angemessene Mittel gewährleistet. Dazu gehören:

1. die Übermittlung folgender Angaben in schriftlicher oder einer anderen geeigneten Form an jeden, der dies beantragt:
 - genaue Beschreibung der Arten von Streitfällen, mit denen die Einrichtung befaßt werden kann, sowie Angabe etwaiger territorialer oder streitwertbezogener Zuständigkeitsgrenzen;
 - die für die Befassung der Einrichtung geltenden Regeln, wozu auch die Regelung hinsichtlich etwaiger Schritte gehört, die der Verbraucher vorab bereits unternommen haben muß, und Verfahrensregeln, insbesondere darüber, ob das Verfahren im Schriftweg oder durch mündliche Verhandlung stattfindet, ob persönliches Erscheinen der Parteien vorgeschrieben ist und welche Sprache Verhandlungssprache ist;
 - etwaige Verfahrenskosten zu Lasten der Parteien, einschließlich Regelung der Kostenteilung nach Abschluß des Verfahrens;
 - Art der Regeln, auf denen die Entscheidung der Einrichtung beruhen (gesetzliche Bestimmungen, Billigkeitsmaßnahmen, Verhaltensregeln usw.);
 - Modalitäten der Entscheidungsfindung auf Ebene der Einrichtung;
 - rechtliche Wirkung der Entscheidung mit genauer Angabe darüber, ob sie für den Gewerbetreibenden oder für beide Parteien bindende Empfehlung ist. Trifft letzteres zu, muß weiter angegeben werden, zu welchen Sanktionen Verstöße führen. Gleiches gilt auch bezüglich der Rechtsmitteleinlegung durch die unterlegene Partei;
2. die Veröffentlichung eines jährlichen Berichts über die ergangenen Entscheidungen durch die zuständige Einrichtung, damit die Ergebnisse der Entscheidungen evaluiert und die Art der Streitfälle, mit denen die Einrichtung befaßt wurde, festgestellt werden können.

III

Grundsatz der kontradiktorischen Verfahrensweise

Im Rahmen des anzuwendenden Verfahrens ist die Möglichkeit gegeben, daß die betroffenen Parteien der zuständigen Einrichtung gegenüber ihre Standpunkte vertreten und die von der jeweiligen Gegenpartei vertretenen Positionen und geltend gemachten Umstände wie auch gegebenenfalls Aussagen von Sachverständigen zur Kenntnis nehmen können.

IV

Grundsatz der Effizienz

Die Effizienz des Verfahrens wird durch Maßnahmen gewährleistet, die folgendes sicherstellen:

- Inanspruchnahme des Verfahrens durch den Verbraucher ohne zwangsläufige Einschaltung eines Rechtsvertreters,
- Unentgeltlichkeit des Verfahrens oder zumindest gesicherte Inanspruchnahme zu moderaten Kosten,
- rasche Verfahrensabwicklung durch garantiert kurze Fristen vom Zeitpunkt der Anrufung der Einrichtung an bis zur Entscheidung,
- Zuerkennung einer aktiven Rolle an die zuständige Einrichtung in einer Weise, die es ihr gestattet, alle für die Beilegung des Streitfalls zweckdienlichen Elemente heranzuziehen.

V

Grundsatz der Rechtmäßigkeit

Eine Entscheidung der Einrichtung darf nicht zur Folge haben, daß der Verbraucher den ihm durch die zwingenden Bestimmungen des Rechts des Mitgliedstaats, in dem die Einrichtung ihren Sitz hat, gewährten Schutz verliert. Bei grenzübergreifenden Rechtsstreitigkeiten darf die Entscheidung der Einrichtung nicht zur Folge haben, daß der Verbraucher in den in Artikel 5 des Übereinkommens von Rom vom 19. Juni 1980 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht genannten

Fällen den Schutz verliert, der ihm durch die zwingenden Bestimmungen des Mitgliedstaats, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, gewährt wird.

Jede Entscheidung bedarf der Schriftform oder einer anderen geeigneten Form, wird begründet und den betroffenen Parteien unverzüglich mitgeteilt.

VI

Grundsatz der Handlungsfreiheit

Die Entscheidung der Einrichtung kann für die Parteien nur dann bindend sein, wenn diese vorab davon in Kenntnis gesetzt worden sind und die Entscheidung ausdrücklich angenommen haben.

Die Einwilligung des Verbrauchers in ein außergerichtliches Verfahren darf nicht auf eine Verpflichtung vor Entstehung der Streitfrage zurückgehen, wenn diese Verpflichtung dazu führt, dem Verbraucher sein Recht zu entziehen, das für die Beilegung des Streitfalls zuständige Gericht anzurufen.

VII

Grundsatz der Vertretung

Das Verfahren darf dem Verbraucher nicht das Recht vorenthalten, sich zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens durch einen Dritten vertreten zu lassen oder einen Dritten beizuziehen.

DIESE EMPFEHLUNG richtet sich an die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten zuständigen Organe, an alle natürlichen und juristischen Personen, die für die Einrichtung und Arbeitsweise dieser Organe verantwortlich sind, sowie an die beteiligten Mitgliedstaaten.

Brüssel, den 30. März 1998

Für die Kommission

Emma BONINO

Mitglied der Kommission