



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 4.4.2001
KOM(2001) 161 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

zur

„Erweiterung des Zugangs der Verbraucher zur alternativen Streitbeilegung“

MITTEILUNG DER KOMMISSION

zur

„Erweiterung des Zugangs der Verbraucher zur alternativen Streitbeilegung“

EINLEITUNG

Diese Mitteilung baut auf bestehenden Gemeinschaftsinitiativen¹ auf, mit denen bereits der Versuch unternommen wurde, Alternativen zur gerichtlichen Durchsetzung von Verbraucherrechten aufzuzeigen und den Zugang zu einfachen, zügigen, effektiven und kostengünstigen Verfahren der Streitbeilegung zu erleichtern. Die Gespräche mit verschiedenen interessierten Kreisen haben gezeigt, dass der Rückgriff auf alternative außergerichtliche Verfahren der Streitbeilegung die Möglichkeiten der einzelnen Verbraucher, zu ihrem Recht zu kommen, wesentlich verbessern kann. Wenn die Verbraucher Vertrauen in den Binnenmarkt haben sollen, so muss es effektive Verfahren geben, die ihnen bei vertretbaren Kosten realistische Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Rechte bieten.

In der Empfehlung 98/257/EG wurden zwar Grundsätze aufgestellt, die das Vertrauen der Verbraucher in außergerichtliche Verfahren stärken sollen, doch gelten diese Grundsätze nur für außergerichtliche Einrichtungen, bei denen ein Dritter den Streit durch einen Vorschlag oder eine verbindliche Entscheidung beilegt. Um den Verbrauchern – insbesondere angesichts der Entwicklung des elektronischen Handels („E-Commerce“) und der Kommunikationstechnologien – mehr Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten an die Hand zu geben, bezieht sich diese Mitteilung auf die Empfehlung der Kommission [../../] betreffend die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen, die nicht unter die Empfehlung 98/257/EG fallen.

Wie wichtig das Vertrauen sowohl der Verbraucher als auch der Wirtschaft ist, wurde auf dem Binnenmarkt-Forum hervorgehoben, das die Kommission am 28. und 29. November 2000 zusammen mit der französischen Präsidentschaft und dem Europäischen Parlament veranstaltet hat. Aus dem Kreis der über 400 anwesenden Teilnehmer wurden zahlreiche Stimmen laut, die nachdrücklich Maßnahmen zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung forderten, da die gerichtlichen Verfahren als zu kostspielig und langwierig angesehen werden.

Dieses Vertrauen kann durch einschlägige Grundsätze wesentlich gestärkt werden. Die Kommission hat sich aber auch bereits mit den praktischen Hindernissen auseinandergesetzt, die es den Betroffenen erschweren, Informationen über die Möglichkeiten des Zugangs zu Einrichtungen der außergerichtlichen Streitbeilegung zu erhalten. Sie hat deshalb ein europäisches Netz für die außergerichtliche Streitbeilegung (European Extra-Judicial Network, EEJ-Net) geschaffen, das Verbraucher über solche Verfahren informieren und ihnen

¹ Dies gilt insbesondere für die Empfehlung 98/257/EG vom 30. März 1998 betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind (ABl. L 115 vom 17.4.1998, S.31-34) und für das Arbeitspapier der Kommission zur Errichtung eines europäischen Netzes für die außergerichtliche Streitbeilegung (European Extra-Judicial Network, EEJ-NET) (SEK (2000) 405).

praktische Hilfen anbieten soll. Darüber hinaus werden zur Zeit spezielle Branchen-Netzwerke (wie z. B. das Financial Services Complaints Network) geschaffen, die das allgemeine Netz durch fachmännische Beratung und Unterstützung ergänzen sollen.

ZUGANG ZUM RECHTSSCHUTZ IM BINNENMARKT

Die weitere Expansion der Wirtschaft im Binnenmarkt bringt es mit sich, dass Verbraucher nicht mehr nur im eigenen Mitgliedstaat als solche auftreten. Es wird erwartet, dass sich dieser Trend mit der Einführung des Euro, der Zunahme der Mobilität und der Nutzung neuer Technologien, die den Fernabsatz erleichtern (z.B. Internet, Mobilfunk und digitales Teleshopping), noch beschleunigen wird. Diese Kommunikationsmittel schaffen die praktischen Voraussetzungen dafür, dass aus nationalen Verbrauchern aktive, nicht mehr durch nationale Grenzen eingeeengte Verbraucher werden können. Wenn jedoch die Verbraucher diese Möglichkeiten nutzen sollen, so muss gewährleistet sein, dass sie unmittelbar und nachhaltig an dieser Entwicklung teilhaben können.

Mehrere Rechtsvorschriften der Gemeinschaft² gewähren den Verbrauchern eine ganze Reihe von grundlegenden Rechten. Sollen diese Rechte ihnen jedoch auch in der Praxis von Nutzen sein, so muss es Verfahren geben, die gewährleisten, dass sie diese Rechte auch effektiv ausüben können. Sie werden nur dann vertrauensvoll ihre Einkäufe außerhalb ihres Wohnlandes in der EU tätigen und vom Binnenmarkt profitieren, wenn sie die Gewissheit haben, dass sie zu ihrem Recht kommen, sollte es zu Problemen kommen. Die Möglichkeit des Rückgriffs auf alternative, außergerichtliche Verfahren kann darüber hinaus auch dazu beitragen, dass ein echter Rechtsstreit gar nicht erst entsteht, da sie für die Parteien einen Anreiz darstellt, sich zu einigen, bevor der Streit so eskaliert, dass ein förmliches Verfahren unter Hinzuziehung eines Dritten erforderlich wird. Auf diese Weise kann schon die Existenz dieser Verfahren streitverhütend wirken. Dabei geht es nicht nur um die Stärkung des Vertrauens der Verbraucher, sondern auch um die Sicherung eines effektiven Wettbewerbs und des Zugangs der Unternehmen – insbesondere der KMU – zum Binnenmarkt.

Die sich fortentwickelnden Kommunikationstechnologien spielen insoweit eine wesentliche Rolle, als sie sowohl von den Verbrauchern als auch von der Wirtschaft zur Beilegung eines Streits genutzt werden können, insbesondere dann, wenn die Parteien im Hoheitsgebiet verschiedener Staaten ansässig sind. Die mit traditionellen Methoden der Streitbeilegung gemachten Erfahrungen werden für den Einsatz von Verfahren im elektronischen Umfeld große Bedeutung erlangen. Es werden neue Modelle entwickelt³, bei denen traditionelle Methoden mit den Vorteilen der neuen Technologien kombiniert werden. So sind sie zum Beispiel für ein breites Publikum leichter zugänglich, das Verfahren läuft zügiger ab und ist so ausgestaltet, dass die Parteien auf den Prozess der Streitbeilegung stärkeren Einfluss nehmen können. Die neuen technischen Möglichkeiten werden daher immer mehr Bedeutung für die Vereinfachung der Streitbeilegung erlangen und sollten genutzt werden, um eine überzeugende Alternative zur Streitbeilegung vor Gericht anzubieten. Dies wird erheblich zur Stärkung des Vertrauens der Verbraucher und der Wirtschaft in den Binnenmarkt beitragen.

² Z. B. die Richtlinie 84/450/EWG des Rates über irreführende Werbung (ABl. L 250 vom 19.9.84), die Richtlinie 97/55/EG des Rates zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG zwecks Einbeziehung der vergleichenden Werbung (ABl. L 290 vom 23.10.97), die Richtlinie 93/13/EG des Rates über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (ABl. L 95 vom 21.4.93), die Richtlinie 97/7/EG über den Fernabsatz (ABl. L 144 vom 4.6.97) und die Richtlinie 99/44/EG über den Verbrauchsgüterkauf und die Garantien für Verbrauchsgüter (ABl. L 171 vom 7.7.99).

³ Z. B. Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator oder ODR.NL.

ALTERNATIVE STREITBEILEGUNG

Mit dem Oberbegriff „alternative Streitbeilegung“ werden verschiedene außergerichtliche Verfahren erfasst, die eine Alternative zur gerichtlichen Streitbeilegung bieten. Hierzu gehören u. a. Schiedsverfahren, die Begutachtung durch neutrale Sachverständige, Güte- und Schlichtungsverfahren. Dementsprechend kann die Streitbeilegung entweder durch verbindliche Entscheidung, durch eine Empfehlung oder durch eine Vereinbarung der Parteien erfolgen. Auch die Organisation und Abwicklung der Verfahren kann unterschiedlich geregelt sein; in Betracht kommen von staatlichen oder privaten Stellen getragene Verfahren in Form von Ombudsmann-Modellen, Beschwerdestellen für Verbraucher, private Schlichtungsstellen oder Schlichtungsstellen der Handelskammern usw. Diese verschiedenen Verfahren sind unterschiedlich ausgestaltet und sind je nach den konkreten Umständen mehr oder weniger effektiv. Der Versuch, sie systematisch zu ordnen, erweist sich oft als unnützlich oder stiftet gar Verwirrung. Sinnvoll ist hingegen eine Unterscheidung danach, ob ein neutraler Dritter eine Entscheidung vorschlägt oder trifft oder ob der neutrale Dritte nur versucht, die Parteien zusammenzubringen und ihnen zu helfen, eine einvernehmliche Einigung zu erzielen. Welches Verfahren sich am besten eignet, hängt von der Art der Streitigkeit ab. Mit der ersten Gruppe von Verfahren hat sich die Kommission bereits im Rahmen einiger konkreter Initiativen befasst:

- **Die Mitteilung „Die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten“ von 1998⁴** bezog sich auf die Empfehlung 98/257/EG der Kommission, in der sieben Grundsätze aufgestellt werden (Unabhängigkeit, Transparenz, kontradiktorisches Verfahren, Effizienz, Rechtmäßigkeit, Handlungsfreiheit und Vertretung), denen solche Verfahren in jedem Mitgliedstaat entsprechen sollten. Die Einhaltung dieser Grundsätze soll Verbrauchern und Gewerbetreibenden die Gewähr dafür bieten, dass in einem fairen Verfahren nach strengen Maßstäben vor einer unabhängigen Stelle über ihren Streitfall verhandelt wird; gleichzeitig sollen die Streitigkeiten einfacher und zügiger beigelegt werden. Die Grundsätze waren für die Stärkung des Vertrauens beider Seiten in derartige Verfahren von entscheidender Bedeutung, insbesondere in Fällen, in denen die Parteien in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig waren. Alle Mitgliedstaaten haben der Kommission die außergerichtlichen Einrichtungen gemeldet, die ihrer Ansicht nach diesen Grundsätzen in vollem Umfang entsprechen. Diese Angaben wurden auf die Website der Kommission gesetzt. Die genannte Mitteilung legte den Grundstein für die spätere Schaffung eines EU-weiten Netzes derartiger Einrichtungen, das nicht nur als wünschenswert, sondern auch als notwendig angesehen wurde, um die Beilegung grenzüberschreitender Verbraucherrechtsstreitigkeiten zu verbessern.
- Da die Schaffung eines Netzes der gemeldeten Einrichtungen sich in der Praxis als schwierig erwies, schlug die Kommission vor, ein **europäisches Netz für die außergerichtliche Streitbeilegung (EEJ-Net)⁵** einzurichten. Das EEJ-Net soll als Kommunikations- und Stützstruktur fungieren und aus nationalen Kontaktstellen (oder „Clearingstellen“) bestehen, die in jedem Mitgliedstaat eingerichtet werden sollen. Entsteht ein Streit zwischen einem Verbraucher und einem Unternehmen, so kann er sich an seine Clearingstelle wenden, die ihn berät und ihm hilft, eine Beschwerde bei einer gemeldeten

⁴ KOM(1998) 198 endg.

⁵ siehe das Arbeitspapier der Kommission zur Schaffung eines europäischen Netzes für die außergerichtliche Streitbeilegung (EEJ-Net), SEK(2000) 405, abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just06_de.pdf.

Einrichtung in dem Land einzureichen, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat. In grenzüberschreitenden Streitfällen werden die Clearingstellen ihm bei der Lösung von Problemen behilflich sein, die ihm die außergerichtliche Durchsetzung seines Rechts erschweren (z. B. bei der Überwindung der Sprachbarriere oder wenn der Verbraucher nicht über die nötigen Informationen verfügt); anschließend leiten sie die Beschwerden über das Netz an die richtige Stelle weiter. Damit ist der Grundstein dafür gelegt, dass Verbraucher die Hürden überwinden können, die ihnen bislang die Nutzung der Vorteile außergerichtlicher Streitbeilegungsverfahren in anderen Mitgliedstaaten unmöglich machten. Auf lange Sicht wird diese flexible Struktur neu entwickelte Modelle und Technologien einbeziehen und auch als Grundlage für Synergien mit Drittstaaten dienen. Die Kommission ist nun dabei, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Einrichtung des Netzes zu koordinieren. Wenn das Netz errichtet ist, wird es traditionelle Methoden des Fernabsatzes (z. B. Versandhandel, Teleshopping) ebenso wie neue Kommunikationsmethoden (z. B. elektronischer Handel) abdecken. Sowohl die Empfehlung 98/257/EG als auch das Netz werden einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass alternative Streitbeilegungsverfahren im Binnenmarkt besser funktionieren können.

- Für die Behandlung von Streitigkeiten speziell im Bereich der Finanzdienstleistungen wurde unlängst *FIN-NET* (FINancial Services complaints NETwork)⁶ ins Leben gerufen. Darin werden einzelstaatliche Projekte zur Beilegung von Streitfällen im Bereich der Finanzdienstleistungen gemeinschaftsweit miteinander vernetzt. Anders als in anderen Branchen sind hier die Strukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten schon vorhanden. FIN-NET basiert auf der langjährigen Tradition und den daraus resultierenden Kenntnissen und Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Finanzdienstleistungen. Die Verbraucher können so - vor allem über die Beschwerdeinstanzen in ihrem Heimatland - ohne viel Aufwand ihr Recht einfordern. Das Netz fördert den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Instanzen, die sich auch auf Verfahren zur gemeinschaftsweiten Zusammenarbeit geeinigt haben. Die Art der beteiligten Instanzen variiert, doch müssen sie sich im Einklang mit der Empfehlung 98/257/EG der Kommission befinden.

GRÖßERE WAHLFREIHEIT

Die Empfehlung 98/257/EG betrifft allerdings nicht die zweite Gruppe der alternativen Streitbeilegungsverfahren, bei denen ein Dritter die Streitbeilegung dadurch fördert, dass er beide Parteien zusammenbringt und ihnen hilft, eine gütliche Einigung zu erzielen. Typisch für die meisten verbraucherrechtlichen Streitigkeiten ist der Umstand, dass der Streitwert im Vergleich zu den Gerichtskosten gering ist. Deshalb sollte es ein breites Spektrum flexibler Modelle geben, die dieser Problematik gerecht werden, die effizient sind, den Bedürfnissen der Rechtssuchenden allgemein entgegenkommen und die für die Nutzer verständlich sind.

In der EntschlieÙung des Rates vom 25. Mai 2000 über ein gemeinschaftsweites Netz einzelstaatlicher Einrichtungen für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten⁷ wird darauf hingewiesen, dass es in den Mitgliedstaaten zahlreiche alternative Streitbeilegungsverfahren gibt, die nicht in den Anwendungsbereich der Empfehlung 98/257/EG fallen, die aber gleichfalls eine nützliche Rolle für die Verbraucher spielen. Der Rat forderte die Kommission insbesondere auf, gemeinsame Kriterien für die

⁶ Siehe http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/adr.htm.

⁷ Amtsblatt C 155 vom 6.6.2000, S.1-2

Beurteilung dieser außergerichtlichen Einrichtungen zu entwickeln, die unter anderem die Qualität, die Fairness und die Wirksamkeit dieser Einrichtungen sicherstellen sollen, damit sie in das EEJ-Net aufgenommen werden können.

In den letzten Jahren wurde auch in der Kommission, in den Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament über das Vertrauen der Verbraucher in die außergerichtliche Streitbeilegung, insbesondere über Internetgerichte und die Förderung des Internet-Markts diskutiert⁸. Aus dieser Diskussion ist ein klares Ergebnis hervorgegangen, nämlich dass es keine Universallösung geben kann, wenn es darum geht, die Entwicklung unterschiedlicher, innovativer, flexibler und wirksamer außergerichtlicher Verfahren zur Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zu fördern. Es besteht jedoch weitgehend Einigkeit darüber, dass es für alle außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren einheitliche Garantien geben sollte, die deren Unparteilichkeit, Transparenz, Effektivität und Fairness gewährleisten. Daher muss ein Umfeld geschaffen werden, das der Herausbildung der effektivsten Lösungen – insbesondere für die Beilegung grenzüberschreitender Streitfälle – förderlich ist.

GEMEINSAME KRITERIEN

Die Schaffung dieses Umfelds setzt voraus, dass alle Beteiligten auf hinreichende Garantien vertrauen können. Die Verbraucher und die Wirtschaft brauchen die Gewissheit, dass ihr Rechtsstreit auf faire und effektive Weise nach strengen Maßstäben einer Lösung zugeführt wird. Ein Streitbeilegungssystem muss zuverlässig, kohärent und glaubwürdig sein. Es muss Sicherungen geben, die gewährleisten, dass Verfahren der alternativen Streitbeilegung nicht missbraucht werden und dass unprofessionelle Einrichtungen nicht das Ansehen der außergerichtlichen Streitbeilegung insgesamt schmälern. Deshalb müssen gemeinsame Kriterien aufgestellt werden, die diese Streitbeilegungsverfahren erfüllen sollten. Das bedeutet nicht, dass ein bestimmter Verfahrensablauf im Einzelnen vorgeschrieben werden sollte. Vielmehr sollen Grundsätze festgelegt werden, denen solche Verfahren entsprechen sollten, damit ein gemeinsamer Mindeststandard gewährleistet ist. Der Kernbestand dieser Grundsätze wurde weitgehend bereits im Zuge der anderen Maßnahmen eingegrenzt, die die Kommission auf diesem Gebiet getroffen hat. Deshalb mussten diese Anforderungen genauer festgelegt werden, damit gewährleistet ist, dass ähnliche Mindestgarantien auch für weniger formalisierte Verfahren gelten und sich für diese eignen. In einer Anhörung sprachen sich die Regierungssachverständigen der Mitgliedstaaten ebenfalls für die Festlegung solcher Grundsätze aus.

In der Empfehlung [...] werden daher Grundsätze für Verfahren festgelegt, bei denen eine von den Parteien unabhängige Stelle eine Streitigkeit dadurch beizulegen versucht, dass sie ein Verfahren anbietet, in dem die Parteien zusammengebracht und zur Aushandlung einer einvernehmlichen Lösung veranlasst werden. Die Empfehlung bezieht sich allerdings nicht auf Verbraucherbeschwerdeverfahren, die die Unternehmen selbst betreiben, bei denen sie also selbst mit dem Verbraucher verhandeln, oder auf Verfahren, die im Auftrag des

⁸ Siehe insbesondere die Anhörung der Kommission vom 4./5. November 1999 zum Thema „Elektronischer Geschäftsverkehr: gerichtliche Zuständigkeit und anzuwendendes Recht“, den Workshop der Kommission „Out-of-court dispute settlement systems for e-commerce“ vom 21. März 2000, den öffentlichen Workshop der US Federal Trade Commission „Alternative Dispute Resolution for Consumer Transactions in the Borderless Online Marketplace“ vom 6./7. Juni 2000 und eine von der OECD, der IHK und dem HCOPIL veranstaltete gemeinsame Konferenz in Den Haag vom 12./13. Dezember 2000 mit dem Titel „Building Trust In The Online Environment: Business To Consumer Dispute Resolution Conference“.

Unternehmens durchgeführt werden. Die Anwendung der Grundsätze soll das Vertrauen in solche Verfahren stärken, und zwar durch Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit, Transparenz, Effizienz und Fairness. Diese grundlegenden Sicherungen werden es derartigen Stellen erleichtern, ihre Verfahren in allen Mitgliedstaaten anzubieten.

Sowohl die Verbraucher als auch die Unternehmen müssen stärker für das Potential und die Bedeutung solcher Verfahren sensibilisiert werden. Diese Verfahren werden auch erheblich zur Erweiterung des Spektrums der Optionen beitragen, auf die Verbraucher und Unternehmen zur Streitschlichtung zurückgreifen können. Daher fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, im Einzelnen die Verfahren anzugeben, die ihrer Ansicht nach die Grundsätze erfüllen, damit sie in die Datenbank auf der Website der Kommission aufgenommen und in das EEJ-Net einbezogen werden können.