



Die aussergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten

1.- Empfehlung

In Übereinstimmung mit Artikel 9, Abs. 2 des Konsumentinformationsgesetzes vom 5. Oktober 1990 und Artikel 1 Abs. 1 des Reglements der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 1. Februar 1966 unterbreitet diese dem Bundesrat

folgende

Empfehlung :

1. Die Kantone, respektive der Bund sehen für Konsumstreitigkeiten bis zu einem Streitwert von Fr. 20'000.- ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Gerichtsverfahren vor.
2. Der Bund erleichtert die Schaffung von aussergerichtlichen Stellen zur Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten, indem er den betroffenen Parteien alle die Verfahrensgarantien bietet.
3. Der Bund fördert die aussergerichtliche Schlichtung von Konsumstreitigkeiten durch die Anerkennung von Formblätter für Verbraucherbeschwerden.

2.- Entwicklung

2.1 Gegenwärtige Lage

Am 11. und 12. Dezember 2000 wird in Den Haag im Rahmen der OECD eine Konferenz über die Mechanismen zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Anbietern und Konsumenten im Online-Bereich stattfinden. Diese Konferenz wird mit der Haager Konferenz über das internationale Privatrecht und der internationalen Handelskammer zusammen organisiert. Ziel der Konferenz ist es, zu prüfen, wie die ADR-Mechanismen (ADR = alternative dispute resolution) funktionieren, und zu untersuchen, wie die Vielfältigkeit dieser Mechanismen helfen kann, das Vertrauen zu verbessern, indem effektive Mittel zur Lösung von Online-Streitigkeiten für die Handelsbeziehungen zwischen Anbietern und Konsumenten zur Verfügung gestellt werden.

2.2 Gegenwärtige Lage im Schweizer Recht

Artikel 97, Abs. 3 der neuen Bundesverfassung, welche am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, verfügt: *“Die Kantone sehen für Streitigkeiten bis zu einem bestimmten Streitwert ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Gerichtsverfahren vor. Der Bundesrat legt die Streitwertgrenze fest.“*

Am 14. Dezember 1987 wurde eine Verordnung über die Streitwertgrenze in Verfahren des Konsumentenschutzes und des unlauteren Wettbewerbs erlassen (SR 944.8). Diese verfügt im 1. Artikel: *„Für Streitigkeiten aus Verträgen zwischen Letztverbrauchern und Anbietern bis zu einem Streitwert von 8000 Franken sehen die Kantone ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches*

Prozessverfahren vor. Der Streitwert bemisst sich nach der eingeklagten Forderung, ohne Rücksicht auf Widerklagebegehren.“

Am 12. März 2000 hat sich das Schweizer Volk dafür ausgesprochen, dass die Zuständigkeit für die Rechtsprechung in zivilrechtlichen Verfahren definitiv dem Bund übertragen wird. Deshalb wird die Frage von Konsumstreitigkeiten bei der Ausarbeitung der künftigen Zivilprozessordnung des Bundes diskutiert werden müssen.

Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass die Frage des Gerichtsstands in Zivilsachen auf Bundesebene bereits geregelt ist, da das Gerichtsstandsgesetz vom 24. März 2000 am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist.

2.3 Problematik

Trotz der Verordnung von 1987 ist festzustellen, dass der Konsument bei kleinen Streitigkeiten zögert, als Einzelperson vor Gericht zu gehen, denn es sind mehrere Hindernisse zu überwinden:

- Erstens die Kosten der Rechtsberatung und -vertretung, die Gerichtskosten und manchmal die Kosten für Expertenberichte, welche den Betrag des Streitwerts selber übersteigen können;
- Zweitens das Risiko des Konsumenten, bei Unterliegen die Kosten der anderen Partei übernehmen zu müssen;
- Drittens die Überlastung der Gerichte;
- Viertens der Formalismus bei bestimmten Rechtsverfahren;
- Und schliesslich fünftens die sehr komplexe Situation bei internationalen (grenzüberschreitenden) Streitigkeiten.

In diesem Zusammenhang kann es vorkommen, dass die Dauer des Gerichtsverfahrens und dessen Kosten in keinem Verhältnis zum begrenzten wirtschaftlichen Wert der Streitigkeit stehen. Hierzu ist auf eine Studie hinzuweisen, welche die europäische Kommission 1998 durchführen liess. Daraus geht hervor, dass in der Gemeinschaft die durchschnittlichen Kosten (Gerichts- und Anwaltskosten) der gerichtlichen Schlichtung einer Streitigkeit mit einem Streitwert von 2000 Ecus für die klagende Partei im besten Fall ungefähr 2500 Ecus ausmachen können (vgl. namentlich Mitteilung der Kommission für die aussergerichtliche Beilegung von Konsumstreitigkeiten, COM/1998/198). Angesichts dieser Situation verzichten viele Konsumentinnen und Konsumenten ganz einfach darauf, ihre Rechte vor Gericht durchzusetzen, so Rechtsverletzungen nicht auszuschliessen sind.

2.4 Gegenwärtig verfügbare Mittel

Die Schweiz kennt verschiedene Verfahrensarten für die aussergerichtliche Mediation im Bereich Konsumentenrecht. Die meisten davon richten sich nach dem Modell „Ombudsman“. Das gilt für die Bereiche soziale Krankenversicherung, Privatversicherung, Reisen und Banken. Es gibt auch paritätische Modelle.

Die wichtigsten sind:

- Die schweizerische Lauterkeitskommission, welche sich mit Streitigkeiten im Bereich unlautere Informationen wie Werbung, Direktmarketing, Sponsoring, Verkaufsförderung oder PR befasst.
- Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen. Diese Behörde befindet über Klagen im Zusammenhang mit Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Sendestationen.
- Der Ombudsman der sozialen Krankenversicherung, welcher sich mit allen Streitigkeiten im Zusammenhang mit den Krankenkassen, der obligatorischen und der Zusatzversicherungen befasst.
- Der Ombudsman für Privatversicherungen, welcher sich mit Streitigkeiten zwischen Versicherten und Versicherungen befasst, wenn letztere diese Art Dienstleistungen anbieten.
- Der Ombudsman der Schweizer Reisebranche, welcher seine Dienste den Konsumentinnen und Konsumenten anbietet.
- Der Ombudsman der Schweizer Banken.
- Das paritätische Schlichtungsorgan des Textilverbands Schweiz.
- Die Konsumentenverbände, das sind die Stiftung für Konsumentenschutz (SKF), das Konsumentenforum (KF), die Associazione Consumatrici della Svizzera italiana (ACSI) und die Fédération romande des consommateurs et consommatrices (FRC), welche sich ebenfalls an der aussergerichtlichen Schlichtung von Konflikten im Konsumbereich beteiligen, indem sie sich bei verschiedenen Gelegenheiten als Mediatoren zur Verfügung stellen.

Diese Organe für die aussergerichtliche Beilegung von Konsumstreitigkeiten sind aber sehr sektoriell. Ihre Beschlüsse sind in den meisten Fällen nur beratend und haben für die Parteien keine verbindliche Rechtswirkung.

3.- Gemeinschaftsrecht

Artikel 155 des Vertrags von Amsterdam gewährleistet einen besseren Konsumentenschutz.

Die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer gemeinschaftlichen Aktion für die Schlichtung von Streitigkeiten im Konsumbereich wurden im Rahmen eines Grünbuchs (1993) und eines Aktionsplans (1996) über den „Zugang der Verbraucher zum Recht und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt“ betont und bekräftigt.

Das Ergebnis der Diskussionen zeigt heute, dass eines der wichtigen Ziele darin besteht, die Beilegung von Streitigkeiten im Konsumbereich zu erleichtern, indem die Probleme der Unverhältnismässigkeit zwischen dem wirtschaftlichen Wert der Angelegenheit und den Kosten der gerichtlichen Beilegung aus dem Wege geräumt werden. Andererseits zeigen die Untersuchungen in der Gemeinschaft, dass mehrere Mitgliedsstaaten bereits alternative Mechanismen für die aussergerichtliche Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten ausgearbeitet haben. Die Ergebnisse scheinen überzeugend, so lange die Organe, die sich damit befassen, die Respektierung von wesentlichen Garantieprinzipien gewährleisten (das Recht, angehört zu werden, das Prinzip der schnellen Bearbeitung, das Prinzip von Minimalkosten).

Um andererseits den Zielen des Aktionsplans von 1996 gerecht zu werden, hat die Europäische Kommission eine Empfehlung zu den anzuwendenden Prinzipien an die für

die aussergerichtliche Schlichtung von Streitigkeiten im Konsumbereich verantwortlichen Organe eingebracht (98/257/CE).

Diese Empfehlung legt die Prinzipien fest, welche für die aussergerichtlichen Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten im Konsumbereich anwendbar sind. Andererseits hat die Kommission versuchsweise ein Reklamationsformular ausgearbeitet, das die Kommunikation zwischen den Konsumenten und den Geschäftsleuten sowie, falls keine einvernehmliche Lösung gefunden wird, den Zugang zu den aussergerichtlichen Verfahren erleichtern soll. Dies mit dem Ziel, den Betrieb des europäischen aussergerichtlichen Netzes zu erleichtern, von dem im folgenden Abschnitt die Rede ist.

Am 25. Mai 2000 hat der Rat eine Resolution zu einem europäischen Netz von Organen zur aussergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten im Konsumbereich verabschiedet. Jedes Mitgliedsland muss eine zentrale Stelle („clearing house“) bestimmen, das als Kontaktstelle für Konsumenten dienen soll, welche ein aussergerichtliches Verfahren in einem anderen Mitgliedsland anstreben. Dies ist eines der aussergerichtlichen Organe, welche in jedem Mitgliedsland als „clearing house“ in Betrieb genommen werden.

Am 8. Juni 2000 hat das europäische Parlament die Richtlinie 2000/31 zu bestimmten juristischen Aspekten der Informationsdienstleistungen, namentlich des elektronischen Handels im Binnenmarkt verabschiedet (Richtlinie über den elektronischen Handel). Artikel 17 dieses Texts lautet: *„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ihre Rechtsvorschriften bei Streitigkeiten zwischen einem Anbieter eines Dienstes der Informationsgesellschaft und einem Nutzer des Dienstes die Inanspruchnahme der nach innerstaatlichem Recht verfügbaren Verfahren zur aussergerichtlichen Beilegung, auch auf geeignetem elektronischem Wege, nicht erschweren.“* Im zweiten Kapitel von Artikel 17 wird präzisiert: *„Die Mitgliedstaaten ermutigen Einrichtungen zur aussergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten, insbesondere in Fragen des Verbraucherrechts, so vorzugehen, dass angemessene Verfahrensgarantien für die Beteiligten gegeben sind.“*

4.- Ziele

Die Schweiz muss im Bereich der kleinen Streitigkeiten im Konsumrecht diese Art von Garantie ebenfalls anbieten. Ausserdem muss im Hinblick auf das Inkrafttreten der bilateralen Verträge die Gesetzgebung vollständig eurokompatibel sein.

Der Bund muss deshalb die Schaffung und den Betrieb von Organen zur aussergerichtlichen Beilegung erleichtern, indem er die nötigen Garantien für die betroffenen Parteien sicherstellt. Er muss weiter die aussergerichtliche Schlichtung von Konsumstreitigkeiten durch die Anerkennung von Musterformularen für Reklamationen von Seiten des Konsumenten fördern.

5.- Begründung der Empfehlung

Die eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen empfiehlt dem Bundesrat folgendes Vorgehen:

- a) **Die Kantone, respektive der Bund sehen für Konsumstreitigkeiten bis zu einem Streitwert von Fr. 20'000.- ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Gerichtsverfahren vor.**

Um den seit der Annahme der Verordnung vom 14. Dezember 1987 über die Streitwertgrenze in Verfahren des Konsumentenschutzes und des unlauteren Wettbewerbs (SR 944.8) um rund 35% erhöhten Lebenskosten und vor allem der beispiellosen Entwicklung aller Arten von Fernverkäufen, die den Kauf teurerer Konsumgüter erleichtern, Rechnung zu tragen, erweist es sich als vernünftig, den in der erwähnten Verordnung festgelegten Streitwert auf Fr. 20'000.- anzuheben. Das ist im Übrigen auch der Wert, der für bei unentgeltlichen Verfahren für arbeitsrechtliche Streitigkeiten gilt.

Die Kommission empfiehlt, zunächst Art. 1 der erwähnten Verordnung abzuändern. In einem zweiten Schritt sollte diese Verfügung in die Zivilprozessordnung des Bundes aufgenommen werden, wozu ein Kapitel über Konsumentenrecht geschaffen werden muss.

b) Der Bund erleichtert die Schaffung von aussergerichtlichen Stellen zur Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten, indem er den betroffenen Parteien alle Verfahrensgarantien bietet.

Bei der Ausarbeitung der Zivilprozessordnung des Bundes sollte als Erstes das Prinzip anerkannt werden, wonach der Konsument die Wahl haben soll, die „traditionelle“ Justiz oder ein aussergerichtliches Organ anzurufen, wobei er die Zusicherung erhält, dass durch seine Klageschrift die Verjährung in jedem Fall unterbrochen wird. Als Zweites sollte vorgesehen sein, dass das Urteil oder der von oder vor dem aussergerichtlichen Organ verkündete oder erreichte Vergleich ebenso definitiv und verbindlich ist wie ein „traditionelles“ Urteil. Damit wäre das aussergerichtliche Organ den traditionellen Gerichten gleich gestellt.

Ferner sollte in allen Konsumbereichen, in denen kein anderes aussergerichtliches Organ zuständig ist, ein Schweizer Ombudsman für Konsumentenfragen ernannt werden. Dieser könnte die Fälle entweder dem zuständigen Ombudsman zuweisen und sich selber damit befassen. Diese Ombudsstelle wäre gleichzeitig das „clearing house“ der Schweiz im Hinblick auf eine Beteiligung unseres Landes am europäischen aussergerichtlichen Netz.

Diese aussergerichtlichen Organe könnten auch online aktiv werden, nach dem Modell, das gegenwärtig in den USA angewendet wird, wo Gesellschaften Websites anbieten, dank denen Konflikte direkt und ohne Anwesenheit der Parteien geregelt werden können, manchmal einzig mit Hilfe eines Computers (zum Beispiel: clicknsettle.com, onlineresolution.com oder squaretrade.com).

In diesem Zusammenhang sollten alle bestehenden oder noch zu schaffenden Organe, welche für die aussergerichtliche Schlichtung von Konsumstreitigkeiten zuständig sind, mindestens die folgenden Prinzipien respektieren:

1) Das Prinzip der Unabhängigkeit

Das Organ, welches ein Urteil spricht, hat unabhängig zu sein, so dass die Unparteilichkeit seiner Tätigkeit gewährleistet ist. Die entsprechende Institution muss namentlich garantieren, dass die dafür bestimmte Person die nötige Fähigkeit, Erfahrung und Kompetenz insbesondere im juristischen Bereich aufweist, und dass ihr für die Ausübung ihres Mandats genügend Zeit eingeräumt wird, damit die Unabhängigkeit ihrer Tätigkeit gewährleistet ist, so dass man sie nicht grundlos

entlassen kann. Und schliesslich, wenn das Urteil in kollegialer Weise gefällt ist, wird die Unabhängigkeit durch die paritätische Vertretung von Konsumenten und Geschäftsleuten sichergestellt.

2) Das Prinzip der Transparenz

Es werden die nötigen Mittel bereit gestellt, um die Transparenz des Verfahrens sicherzustellen. Diese Mittel sind namentlich:

- Die schriftliche oder jede andere angemessene Form der Weiterleitung, an jede Person, die dies verlangt, von Informationen, in denen die Art der Streitigkeit beschrieben wird, der territorialen Abdeckung, des Streitwerts, der Regeln zur Anrufung der Organe, die eventuellen Kosten des Verfahrens, die Art der Regeln, auf welchen das Urteil des Organs aufbaut;
- Die Veröffentlichung von Jahresberichten zu den gefällten Urteilen durch das zuständige Organ, damit die Resultate beurteilt und festgestellt werden kann, welche Art Streitigkeiten ihm unterbreitet wurden.

3) Das Prinzip 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 geltendgemachten Umstände wie auch gegebenenfalls Aussagen von Sachverständigen zur Kenntnis nehmen können.

4) Das Prinzip 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;

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

6) Das Prinzip 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.

7) Das Prinzip der Vertretung

Durch das Verfahren dürfen die Parteien nicht ihres Rechts verlustig gehen, sich in jeder Phase des Verfahrens von einer Drittperson vertreten oder begleiten zu lassen.

c) **Der Bund fördert die aussergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten durch die Anerkennung von Formblättern für Reklamationen von Seiten der Konsumenten.**

Der Zweck von Formblättern ist die Verbesserung des Dialogs zwischen Konsumenten und Geschäftsleuten. Ausserdem sollen sie zu einer einvernehmlichen Lösung der Probleme beitragen, mit denen diese im Rahmen ihrer Transaktion konfrontiert werden können. Sie sollten in den vier Landessprachen erhältlich sein.

Das Formblatt sollte so verfasst sein, dass es die Konsumenten bei der Formulierung ihrer Forderung unterstützt und leitet. Es soll verschiedene Antworten in der Art des „multiple choice“ enthalten, damit die Konsumenten ihre Forderungen besser einkreisen können, dabei aber genügend Platz lassen, damit die Anwender zusätzliche Angaben beifügen oder besondere Fälle beschreiben können, welche von den Listen des Formblatts nicht abgedeckt sind.

Das Formblatt sollte aber auf eine einfache (unverbindliche) Erklärung beschränkt sein. Es würde sich nicht um ein Formblatt wie jenes für Mängelrügen im Sinne von Artikel 201 des Obligationenrechts handeln. Falls jedoch keine einvernehmliche Beilegung der Streitigkeiten erreicht werden kann, könnte es als Grundlage für den Zugang zu einem aussergerichtlichen Verfahren dienen. Es sollte deshalb so gestaltet werden, dass es in bestimmten Fällen zur Einleitung des Verfahrens und zur Wahrung eventueller gesetzlich vorgeschriebener Fristen dienen kann.

Im Fall einer späteren Beteiligung der Schweiz am europäischen aussergerichtlichen Raum hätte dieses Formblatt den Vorteil, bereits eurokompatibel zu sein.

Im Anhang zur vorliegenden Empfehlung ist das Musterformular für die Reklamation von Seiten des Konsumenten enthalten, das von den Dienststellen der europäischen Kommission ausgestellt wurde.

Bern, den 6. Februar 2001

Eidgenössische Kommission für
Konsumentenfragen
Der Präsident

Laurent Moreillon

Beilage erwähnt