

Studie zur Umsetzung des
Alternative-Streitbeilegung-Gesetzes (AStG),
insbesondere durch die
Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte (VSA)

Executive Summary und Empfehlungen

Walter Fuchs und Walter Hammerschick

Wien, April 2020

Inhalt

1. Einleitung – Zur Zielsetzung und zur Umsetzung der Studie	2
2. Zur Verortung der VSA	5
2.1. Die VSA als eine von acht österreichischen AStG-Schlichtungsstellen	5
2.2. Die VSA als Teil einer gut ausgestatteten Landschaft an Möglichkeiten der Verbraucherunterstützung	6
2.3. Neutral oder parteilich?	8
3. Der Zugang zur Schlichtung	9
3.1. Bekanntheit der VSA , Belehrungspflicht und Interesse an Schlichtung	9
3.2. Wer nimmt die VSA in Anspruch?	10
4. Branchen, Fallcharakteristika und Schlichtungsverfahren	11
4.1. Unternehmen und ein breites Spektrum an Verbraucheranliegen bei der VSA	11
4.2. Zur Erledigung und Dauer der Schlichtungsverfahren	12
4.3. Leistungen und Rollen der VSA im Schlichtungsverfahren	15
5. Bewertungen, Erwartungen und Bedarf	15
5.1. Feedback zur Arbeit und den Leistungen der VSA	15
5.2. Erwartungen und Bedarfe	17
5.3. Die VSA im Lichte der ADR-Richtlinie	18
6. Zum zahlenmäßigen Entwicklungspotential der VSA	18
6.1. Zu den Möglichkeiten einer Ausweitung der Schlichtungszahlen - Förderliche und hemmende Faktoren	18
6.2. Orientierungszahlen und eine Schätzung	22
6.3. Exkurs: Schlichtungen in Versicherungsfällen	23
7. Empfehlungen	24
Literatur	28

1. Einleitung – Zur Zielsetzung und zur Umsetzung der Studie

Im Jänner 2016 ist in Österreich das Bundesgesetz über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (Alternative-Streitbeilegung-Gesetz – AStG) in Kraft getreten. Diese Norm hat die EU-Richtlinie vom 21. Mai 2013 über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (ADR-Richtlinie) umgesetzt. Gemäß Artikel 2 der Richtlinie ist es deren Ziel, „durch das Erreichen eines hohen Verbraucherschutzniveaus zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes beizutragen, indem dafür gesorgt wird, dass Verbraucher auf freiwilliger Basis Beschwerden gegen Unternehmer bei Stellen einreichen können, die unabhängige, unparteiische, transparente, effektive, schnelle und faire“ Verfahren der alternativen Streitbeilegung anbieten. Im Rahmen dieser Verfahren sollen KonsumentInnen und Unternehmen von neutralen dritten Stellen dabei unterstützt werden, ihre Konflikte entsprechend rasch und effizient beizulegen. Nicht zuletzt zielt die ADR-Richtlinie darauf ab, die Durchsetzung von Verbraucherrechten dadurch zu stärken, dass VerbraucherInnen Möglichkeiten bereitgestellt werden, ihre Ansprüche ohne das mitunter risikoreiche, zeitintensive und kostspielige Anrufen eines Gerichts durchzusetzen.

Mit Inkrafttreten des AStG wurde seit 9.1.2016 ein Netz von acht staatlich anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen geschaffen, an die sich KonsumentInnen mit nahezu allen Konflikten aus entgeltlichen Verträgen mit Unternehmen wenden können (vgl. Eder & Hörl 2017, S. 4). Der Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte (VSA) kommt gemäß § 4 Abs 2 AStG eine Auffangkompetenz zu, da sie für alle Beschwerden zuständig ist, die nicht in die Zuständigkeit einer der anderen spezialisierten Stellen zur alternativen Streitbeilegung („AS-Stellen“) fallen.

Bislang fehlt es an empirischem Wissen zur Einschätzung und Bewertung sowohl der Qualität als auch der Quantität des Angebotes und der Leistungen der VSA. Wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse darüber unterstützen nicht nur die Standortbestimmung, sondern auch die Entwicklungsmöglichkeiten sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht. Die vorliegende Studie, deren Zustandekommen von der Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte initiiert und vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz finanziert wurde, zielt darauf ab solches Wissen bereitzustellen. Im Rahmen der beiden genannten großen Fragen bezüglich Qualität und Quantität des Angebotes und der Leistungen der VSA wurden folgende Aspekte im Detail beleuchtet:

- *Verortung der VSA*: Die VSA als eine von acht österreichischen AStG-Schlichtungsstellen; Die VSA als Teil einer gut ausgestatteten Landschaft an Möglichkeiten der Verbraucherunterstützung; Neutral oder parteilich?

- *Der Zugang zur Schlichtung:* Bekanntheit der VSA, Belehrungspflicht und das Interesse von VerbraucherInnen an Schlichtungen; Wer nimmt die VSA in Anspruch?
- *Branchen, Fallcharakteristika und Schlichtungsverfahren:* Die Unternehmen und das breite Spektrum an Verbraucheranliegen bei der VSA; Zur Erledigung und Dauer der Schlichtungsverfahren; Leistungen und Rollen der VSA im Schlichtungsverfahren
- *Bewertungen, Erwartungen und Bedarfe:* Feedback zur Arbeit und den Leistungen der VSA; Erwartungen und Bedarfe; Die VSA im Lichte der ADR-Richtlinie;
- *Das zahlenmäßige Entwicklungspotential der VSA:* Möglichkeiten der Ausweitung des Fallaufkommens bei der Schlichtungsstelle der; Orientierungszahlen und Schätzungen zum Bedarf

Die methodische Annäherung der Studie war darauf ausgerichtet ein umfassendes Bild des Untersuchungsgegenstandes zu generieren und die Untersuchungsfragen auf einer breiten Informationsbasis zu beantworten. In diesem Sinne wurden verschiedene Perspektiven und Quellen einbezogen und sowohl qualitative als auch quantitative Methoden genutzt.

Die quantitativen Analysen verarbeitet und nutzten

- Daten der veröffentlichten Jahresberichte der österreichischen Schlichtungsstellen nach AStG;
- Daten der VSA mit Fall- und Verlaufsdaten zu allen in den Jahren 2017 und 2018 dort eingelangten Schlichtungsanträgen (N= 1.206);
- die in den Jahren 2016 bis 2018 von VerbraucherInnen an die VSA retournierten Feedbackfragebögen zur Zufriedenheit mit den Schlichtungsverfahren (N=509);
- einschlägige Daten aus internationalen Forschungsarbeiten zu Erfahrungen und Einstellungen der Bevölkerung im Hinblick auf Verbraucherprobleme, Kontakte mit dem Rechts- und Gerichtssystem oder zu alternativer Streitbeilegung,
 - wie den deutschen „Roland-Rechtsreport“, der regelmäßig repräsentative Daten erhebt, sowie
 - Studien aus England, Wales und den Niederlanden, die Hinweise zur Verbreitung von und den Umgang mit justiziablen Konflikten zwischen KonsumentInnen und Unternehmen geben;

- Daten aus der aktuellsten Ausgabe des europäischen Verbraucherbarometers (*Consumer Conditions Scoreboard*), eines von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Umfrageprogramms;
- eine repräsentative Stichprobe aller 2018 vor den Bezirksgerichten und den Gerichtshöfen 1. Instanz angefallenen streitigen Zivilprozesse.

Umfassend quantitativ und qualitativ ausgewertet wurden sämtliche – zuvor durch die VSA anonymisierte – Aktenteile zu einer Stichprobe von 140 im Jahr 2018 dort abgeschlossenen Schlichtungsanträgen. Die Fallzahl entspricht rund einem Viertel aller Verfahren des Jahres.

Im Rahmen der qualitativen Forschungsarbeiten

- wurden einschlägige europäische Berichte und Literaturquellen gesichtet und studiert.
- Die standardisierte Feedbackbefragung wurde durch vertiefende Interviews mit zufällig ausgewählten VerbraucherInnen, die bei der VSA Schlichtungsanträge gestellt hatten, ergänzt.
- Sodann wurden qualitative Experten-Interviews mit VertreterInnen von Institutionen durchgeführt, die als Mitglieder und Unterstützer der VSA zentrale Stakeholder sind, mit RepräsentantInnen von Einrichtungen, deren Aufgabe in der Vertretung von Interessen der Wirtschaft bzw. von Unternehmen oder Branchen liegt, mit RepräsentantInnen von Einrichtungen, deren Auftrag die Vertretung von Konsumenten- bzw. Verbraucherinteressen ist sowie mit RichterInnen und RechtsanwältInnen (N=11).
- Schließlich wurden qualitative Interviews mit VertreterInnen von Unternehmen geführt, die für die Bearbeitung von Beschwerden bzw. die diesbezüglichen Praktiken zuständig sind. Bei der Auswahl der Unternehmen wurde auf eine breite Streuung der Branchen, der Unternehmensgröße und der Standorte geachtet (N=20). 17 der Unternehmen wurden einem Zufallsprinzip folgend ausgewählt, drei über Vermittlung der VSA.

Der vorliegende zusammenfassende Bericht basiert auf insgesamt sechs Teilberichten.¹ Er gibt einen Überblick über die zentralen Ergebnisse im Sinne der genannten Fragestellungen und Untersuchungsthemen. Die Struktur des Berichtes folgt den oben angeführten Themenblöcken, die abschließend zu Empfehlungen führen.

¹ Fuchs (2020a); Fuchs (2020b); Fuchs (2020c); Fuchs & Hammerschick (2020); Hammerschick (2020a); Hammerschick (2020b).

An dieser Stelle ist es uns ein Anliegen, uns herzlichst bei den MitarbeiterInnen der VSA zu bedanken. Sie haben uns in jeder Phase des Projektes sehr gut unterstützt und uns uneingeschränkt Einblick in ihre Arbeit gewährt. Unter anderem nahmen sie es auf sich, sämtliche uns zur Verfügung gestellten Akten zu schwärzen, wodurch der uns sehr wichtige Datenschutz optimal gewahrt wurde.

2. Zur Verortung der VSA

2.1. Die VSA als eine von acht österreichischen AStG-Schlichtungsstellen

Der Verfahrensanfall bei der VSA ist seit deren Gründung kontinuierlich gewachsen. Dies deutet auf zunehmende Bekanntheit hin. Als junge, erst mit dem AStG ins Leben gerufene Schlichtungsstelle, der aufgrund der Auffangzuständigkeit allerdings besondere Bedeutung zukommt, kann die VSA mittlerweile auf die drittgrößte jährliche Verfahrenszahl (701 Schlichtungsanträge im Jahr 2018) und damit auf eine gute Etablierung verweisen. Von den acht österreichischen Schlichtungsstellen nach AStG haben nur die bereits relativ lange bestehenden Streitbeilegungseinrichtungen der Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte, sowie der Telekom- (RTR GmbH) einen (doch deutlich) größeren Verfahrensanfall. Schlichtungsanträge, die von der VSA abgelehnt werden, werden dies überwiegend aufgrund mangelnder Zuständigkeit. Besonders oft betrifft dies u.a. den Reisebereich, was an der aus Verbrauchersicht mitunter schwer nachvollziehbaren Kompetenzaufteilung mit der Agentur für Fahrgast- und Passagierrechte zu liegen scheint.

Den Schlichtungsanträgen bei allen AS-Stellen stehen knapp dreimal so viele (überwiegend telefonische, aber auch schriftliche) Anfragen gegenüber. Bei der Verbraucherschlichtung Austria beträgt das Verhältnis von formellen Anträgen und informellen Kontakten sogar eins zu sechs. Diese Größenverhältnisse deuten an, dass die österreichischen AS-Stellen über ihre Schlichtungstätigkeit nach AStG im engeren Sinne hinaus wichtige Aufklärungs- und Informationsfunktionen wahrnehmen.

Die Einigungsquoten der österreichischen Stellen zur alternativen Streitbeilegung sind nicht umstandslos vergleichbar. Im Vergleich der Quoten des Jahres 2018 fällt vor allem auf, dass die Schlichtungsstellen der „Regulatoren“ – mit Ausnahme der E-Control Austria – höhere Anteile an Verfahren mit einvernehmlicher Lösung berichten. Für Schlichtungen vor diesen Einrichtungen besteht allerdings, anders als bei der VSA, eine Teilnahmepflicht der Unternehmen. Bezieht man nur solche Verfahren in den Vergleich mit ein, an denen die Unternehmen tatsächlich teilgenommen haben, so unterscheiden sich die Einigungsquoten nur mehr wenig: Sie liegen – mit Ausnahme der Ombudsstelle Fertighaus, deren „Lösungsquote“ von 95 Prozent jedoch schwer zu beurteilen ist – zwi-

schen 67 (Internet-Ombudsmann) und 82 Prozent (Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte), wobei die Verbraucherschlichtung Austria einen guten Wert von 75 Prozent erreicht. Die Teilnahmequote der Unternehmen lag bei der VSA bei 77 Prozent. Dieser Anteil entspricht annähernd den berichteten Teilnahmequoten der anderen Schlichtungsstellen ohne Mitwirkungsverpflichtung (77 Prozent bei der Bankenschlichtung und 74 Prozent beim Internet-Ombudsmann). Internationale Vergleiche werden hier keine angestellt, zumal sich die Rahmenbedingungen der Schlichtungen zum Teil beträchtlich unterscheiden. Die deutsche Auffangschlichtungsstelle, die sich für Vergleiche anbieten würde, unterscheidet sich besonders durch Gebühren, die von beteiligten Unternehmen eingehoben werden. Die dort sehr geringe Einigungsquote von 15 Prozent wird in der einschlägigen Fachdiskussion nicht zuletzt darauf zurückgeführt.

2.2. Die VSA als Teil einer gut ausgestatteten Landschaft an Möglichkeiten der Verbraucherunterstützung

Bei der Bewertung der generellen „Verbraucherlage“ im Rahmen des europäischen Verbraucherbarometers liegt Österreich im Spitzenfeld, deutlich über dem EU-Schnitt. Das hängt nicht zuletzt mit einer positiven volkswirtschaftlichen Situation zusammen und bringt vermutlich auch zum Ausdruck, dass VerbraucherInnen in Österreich viele unterschiedliche Möglichkeiten haben, Beschwerden und Ansprüche bzw. Rechte aus Verbrauchergeschäften zu verfolgen. Die hier tätigen Einrichtungen ergänzen einander und bieten den KonsumentInnen gemeinsam ein breites Spektrum an möglichen Vorgangsweisen. Insbesondere unterhält die VSA offenbar auch gute Kooperationsbeziehungen mit den österreichischen Konsumentenschutzeinrichtungen. Bedenkt man die rund 440.000 jährlichen Konsumentenberatungen durch Arbeiterkammer und Verein für Konsumenteninformation (2018)², so wird auch deutlich, welche Bedeutung diese Einrichtungen hinsichtlich Zuweisungen zur VSA haben bzw. auch haben können.

Allerdings wird in der vorliegenden Studie doch auch deutlich, dass die Leistungsanbieter in dieser breiten und gut ausgestatteten Landschaft der Konsumentenunterstützung auch bis zu einem gewissen Grad in einem Konkurrenzverhältnis stehen. Nach Beschwerden an die unmittelbaren Geschäftspartner können sich KonsumentInnen in vielen Bereichen an unterschiedliche Beratungs-, Beschwerde- oder Hilfsstellen wenden, die von den Unternehmen selbst oder deren Interessensvertretungen angeboten werden, und die zunächst und vor allem daran interessiert sind, Beschwerdefälle bzw. Konflikte möglichst ohne Dritte zu lösen. Konsumentenschutz- oder -beratungseinrichtungen verweisen wohl immer wieder an die VSA, versuchen Beschwerdefälle in der Regel zunächst aber meist selbst zu lösen. Auch sie brauchen für ihre Vertretungslegitimation

² Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (2019: 44), Verein für Konsumenteninformation (2019: 2)

bzw. ihr „Standing“ Belege erfolgreicher Beratungen oder Vertretungen. Aus den Gesprächen lassen sich auch keine klaren Abgrenzungen ableiten, wann es im Sinne der KonsumentInnen als erfolgversprechender eingeschätzt wird, Beschwerden eher parteiisch und konfrontativ zu verfolgen oder im Schlichtungsweg unter der neutralen Anleitung der VSA. Nach einer erfolglosen parteiischen Aufforderung an ein Unternehmen, einem Konsumenteninteresse Folge zu leisten, wird es vermutlich oft noch schwieriger sein, die Gegenseite für eine Schlichtung zu gewinnen. Die befragten Experten waren allerdings überwiegend der Überzeugung, dass sich offene als auch ablehnende Haltungen von Unternehmen gegenüber Konsumentenangelegenheiten in der Regel jeweils auf beide Problemlösungsansätze beziehen würden, den parteiisch fordernden, wie den neutralen, schlichtenden Weg. Verfügen KonsumentInnen über eine Rechtsschutzversicherung, würden sie meist rasch den offensiven Rechtsweg beschreiten.

In den Expertengesprächen wird der VSA durchwegs Anerkennung und Wertschätzung ihrer Leistungen ausgesprochen. Welche Bedeutung der VSA in dieser bereits gut ausgestatteten Landschaft an Angeboten für die KonsumentInnen zukommt, wird aber sehr unterschiedlich und auch vorsichtig eingeschätzt und bewertet. Die zentrale Gemeinsamkeit der Rückmeldungen besteht weitgehend darin, dass man die VSA als Teil dieses breiten Spektrums an Möglichkeiten im Sinne der KonsumentInnen positiv bewertet. Das Einschätzen der Bedeutung der VSA wird vor allem durch den Blickwinkel der Befragten geprägt, der wiederum besonders von der jeweils eigenen Funktion bzw. Rolle bestimmt wird. Die eingebrachten Bewertungen reichten von „sehr wichtige, wertvolle Möglichkeit“ bis zu „gutes Angebot mit eher geringer praktischer Bedeutung“.

Letztere Einschätzung fasst die im Rahmen der Studie überwiegend zurückgemeldete Sichtweise von InteressensvertreterInnen der Wirtschaft zusammen. Die hier angebotenen Erklärungen betonten vor allem die große Bereitschaft der Unternehmen, Kundenbeschwerden bzw. -anliegen positiv im Sinne der KonsumentInnen zu erledigen. Etwas pointiert ausgedrückt gebe es demnach kaum mehr Bedarf, KonsumentInnen darüber hinaus dabei zu unterstützen, Rechte bzw. Beschwerden durchzusetzen. Das resultiere zum einen aus einer sehr stark an Konsumenteninteressen ausgerichteten Rechtslage, zum anderen aus einer mittlerweile weit verbreiteten, sehr konsumentenfreundlichen Haltung der Unternehmen, die nicht zuletzt durch den Onlinehandel befördert würde. Vermehrt würden Unternehmen auf die positive Werbewirksamkeit einer großzügigen Kundenorientierung und von Kulanzlösungen setzen, die trotz der daraus resultierenden Kosten offenbar wirtschaftlich profitabel sind. Allerdings zeigen sich im Rahmen der Studie auch Hinweise darauf, dass es kleineren Unternehmen oft schwerfällt, auf Konsumentenbeschwerden oder -forderungen adäquat bzw. so „großzügig“ zu reagieren wie größere Betriebe. Nicht zuletzt seien diese oft mit den vielen rechtlichen Anforderungen überfordert. Kleine Unternehmen würden in Konfliktfällen mitunter selbst Unterstützung brauchen.

Aus dem Blickwinkel der parteilichen Konsumentenberatung und -vertretung wird die VSA vor allem als wichtiges konsumentenpolitisches Angebot und Ergänzung zu den eigenen Leistungen beschrieben. Allerdings erachtet man die eigenen Angebote und Leistungen als im Sinne der Konsumenteninteressen durchsetzungsstärker. In diesem Sinne sieht man den überwiegenden Teil der bei ihnen vorgebrachten Beschwerden dort gut aufgehoben. Ihren Vorteil sehen VertreterInnen dieser Akteure gegenüber der VSA darin, dass sie den Unternehmen gegenüber Druck aufbauen können, über Klagsdrohungen oder auch über Öffentlichkeitsarbeit. Die VSA bräuchte demgegenüber immer die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen und müsse neutral agieren. Daher sehen sie diese ExpertInnen insbesondere bei solchen Beschwerden gut eingesetzt, bei denen eine Durchsetzung im Klagsweg zweifelhaft erscheint, vor allem im Hinblick auf Beweisprobleme. Als Beispiel wurde in diesem Zusammenhang mehrfach der Bereich der Fremdwährungskredite genannt. Vor allem in solchen Konstellationen und wenn mangels Rechtsschutzversicherung das Prozesskostenrisiko zu groß sei, wurde die VSA von dieser Seite als niederschwellige, wichtige, für Konsumenten kostenlose Möglichkeit beschrieben, diesen dennoch zum ihrem Recht zu verhelfen bzw. deren Interessen zu unterstützen.

Abgesehen von Hinweisen auf die Gefahr, dass VerbraucherInnen in Schlichtungsverfahren leicht im Nachteil gegenüber mächtigeren Unternehmen sein könnten, wurde in den Gesprächen mit Anwälten ein mögliches Konkurrenzfeld für die Schlichtungsstellen sichtbar. Ihren Ausführungen zufolge etablieren sich international zunehmend kommerzielle, von Anwälten lancierte Projekte (häufig „legal tech“-Portale), mit denen „small claims“ (kleine Forderungen wie z.B. nach Flugverspätungen) in großer Zahl verfolgt und durchgesetzt werden. Die Konsumenten machen ihre Forderungen über Onlineportale geltend und warten dann nur mehr auf den Zahlungseingang, meist gegen Abzug satter Gebühren.

Wie angesprochen bestimmt in den Expertengesprächen vielfach die eigene Rolle den Blickwinkel. Das führt dazu, dass dann die Aussagen zur Verortung der VSA mitunter ein wenig unklar bleiben. In den Gesprächen mit Unternehmensangehörigen stellt sich diese Positionierung der VSA in der Landschaft der Konsumentenunterstützungseinrichtungen wesentlich unkomplizierter und klarer dar. Unternehmen, die bereits Erfahrung mit der VSA haben, betonen die Qualität einer von kompetenter, neutraler Stelle moderierten und angeleiteten Vermittlung bzw. Schlichtung auch für die Unternehmen. Hierauf wird in Kapitel 5..2. noch näher einzugehen sein.

2.3. Neutral oder parteilich?

Obwohl die ADR-Richtlinie die Etablierung von Verbraucherschlichtung in Europa wesentlich gefördert hat, sind Akzeptanz und Bekanntheitsgrad dieses Tätigkeitsbereichs

noch verbesserungswürdig. Wie noch näher zu erörtern sein wird, trifft das in Österreich vor allem auf den Bekanntheitsgrad zu, während sich die Akzeptanz hier unstrittig darstellt. Vielfach bestehen in Europa noch Missverständnisse über die Rolle von Schlichtungsstellen, die von VerbraucherInnen wie Unternehmen nicht selten irrtümlicherweise als voreingenommen für die Interessen der jeweils anderen Seite wahrgenommen werden. Auch in Österreich gibt es Hinweise auf gelegentliche Missverständnisse. Im Rahmen der Feedbackbefragung zur Zufriedenheit mit der VSA und der vertiefenden Interviews mit KonsumentInnen wurde deutlich, dass sich letztere gelegentlich eine – von der Schlichtungsstelle nicht zu erfüllende – parteiliche Unterstützung erwarten. Andererseits wurde in Rückmeldungen von Unternehmerseite die Befürchtung ausgesprochen, die VSA sei eine voreingenommene „Verbraucherschutzeinrichtung“. Die Kurzbezeichnung „Verbraucherschlichtung Austria“ scheint derartige Missverständnisse offenbar zuweilen zu befördern. An dieser Stelle ist indessen festzuhalten, dass die Ergebnisse der vorliegenden Studie die Neutralität der VSA als besonders wichtiges Qualitäts- und Abgrenzungsmerkmal gegenüber anderen Angeboten der Verbraucherunterstützung ausweisen.

3. Der Zugang zur Schlichtung

3.1. Bekanntheit der VSA , Belehrungspflicht und Interesse an Schlichtung

Die Ergebnisse der Befragung des deutschen „Roland-Rechtsreport“ deuten darauf hin, dass selbst bei noch so gut ausgebauten und beworbenen Angeboten zur außergerichtlichen Streitschlichtung damit nur ein bestimmter Teil der Bevölkerung erreicht werden kann. Im Lichte der deutschen Daten lässt sich dieser Anteil auf etwa 50 Prozent schätzen. In den verschiedenen Erhebungen im Rahmen der Studie gab es wiederholt Hinweise auf Haltungen, die für oder gegen Schlichtungsverfahren sprechen, sowohl auf Unternehmer- als auch auf Konsumentenseite. Deutlich wird in den Studienergebnissen, dass der Zugang zur Schlichtung für KonsumentInnen wesentlich niederschwelliger ist als der Zugang zur Justiz und dass sowohl Verbraucher als auch Unternehmen in der Regel Gerichtsverfahren vermeiden wollen. Gerichtsverfahren kosten Zeit und Geld und enden letztlich auch oft nur mit Vergleichen. An Schlichtungen hat man die Erwartung einer rascheren und günstigeren Bearbeitung und diese Erwartung wird, wie die Daten zeigen, in der Regel auch erfüllt.

Als zugangsrelevanter Faktor stellt sich die Bekanntheit der VSA dar. Obwohl diese kontinuierlich zugenommen hat, bringt die Studie dennoch zum Ausdruck, dass die Existenz der VSA sowohl auf Unternehmer- als auch auf Verbraucherseite noch zu wenig ins Bewusstsein gedrungen ist. Die mangelhafte Bekanntheit auf Seiten der Unternehmen hat

eine einschneidende Folgewirkung. Im ungelösten Konfliktfall unterbleiben dann nämlich die gemäß AStG grundsätzlich verpflichtend vorgeschriebenen Belehrungen an die VerbraucherInnen, dass sie sich an die VSA wenden können. Es ist davon auszugehen, dass vor allem kleine und kleinste Unternehmen nicht über die Belehrungspflicht Bescheid wissen. Die Studie gibt aber Grund zur Annahme, dass selbst unter größeren Unternehmen mit eigenen Rechts- bzw. Beschwerdeabteilungen diesbezüglich oft Informationsmängel bestehen. Zweifellos entscheiden letztlich die VerbraucherInnen selbst, ob bzw. wie sie Recht und Ansprüche gegenüber unternehmerischen Geschäftspartnern verfolgen wollen. Fehlt das Wissen bezüglich einer Option bei einem großen Teil der VerbraucherInnen, so wird diese Option sicherlich nicht den Möglichkeiten entsprechend genutzt, selbst wenn man davon ausgeht, dass sich VerbraucherInnen bei akuten Problemen aus Verbrauchergeschäften über ihre Möglichkeiten informieren.

Im Rahmen der Interviews wurde mehrfach eine „zu“ geringe Bekanntheit konstatiert und mitunter auch Bedauern zum Ausdruck gebracht, dass daraus eine zu seltene Inanspruchnahme eines für KonsumentInnen guten und hochwertigen Angebotes resultieren würde. Mitunter könne es sogar vorkommen, dass eine geringe Bekanntheit als Ausdruck einer mäßigen Qualität des Angebotes interpretiert werde und damit negativen Einfluss auf die Nachfrage habe. Dass es angesichts des gegebenen gesellschaftlichen Informationsüberangebotes sehr schwer ist, neue Angebote effektiv zu präsentieren und zu bewerben und auch etablierte Einrichtungen mit Bekanntheitsproblemen kämpfen, erscheint dabei wenig tröstlich.

3.2. Wer nimmt die VSA in Anspruch?

Das Sozialprofil der Menschen, die das Angebot der Verbraucherschlichtung Austria in Anspruch nehmen, entspricht nicht dem der österreichischen Wohnbevölkerung insgesamt: Antragstellende KonsumentInnen verfügen deutlich öfter über höhere formale Bildungsabschlüsse als die Gesamtheit der Einwohnerinnen und Einwohner des Landes. Knapp die Hälfte aller antragstellenden VerbraucherInnen findet ihren Weg zur Schlichtungsstelle über das Internet. Eine nicht unwichtige Rolle spielt dabei das privat betriebene Portal „Online Kündigen“. Ein Fünftel der Nutzerinnen und Nutzer wird von klassischen Konsumentenschutzeinrichtungen an die Verbraucherschlichtung verwiesen. Gerade jede zwanzigste antragstellende Person gibt an, vom Unternehmen selbst auf die Möglichkeit der Streitbelegungsstelle hingewiesen worden zu sein.

Auch wenn es Grund zur Annahme gibt, dass Menschen mit formal niedrigem Bildungsniveau vergleichsweise öfter auf die Verfolgung von Ansprüchen verzichten, so deutet sich in der Untersuchung doch auch an, dass die Konzentration der VSA auf den Onlineauftritt und die Onlineanträge eine Hürde für bestimmte potentielle Nutzergruppen darstellt. Von KonsumentInnen ohne Internetzugang bzw. insgesamt mit Distanz zum

Internet und zu Onlineangeboten kann das ansonsten als niederschwellig wahrgenommene Angebot der VSA als doch relativ voraussetzungsreich erlebt werden. So gibt es Hinweise in der Studie, dass dieser Zugang zu den Leistungen der VSA für ältere Menschen eine Hürde darstellen kann oder auch für Menschen mit Sprachproblemen bzw. mit Problemen, sich schriftlich auszudrücken. Auch wenn eine persönliche Unterstützung bei der VSA grundsätzlich möglich ist, bleibt diese nachrangig vorgesehene Kontaktmöglichkeit mangels Außenstellen oder regionaler Sprechstunden faktisch KonsumentInnen aus Ostösterreich vorbehalten.

An dieser Stelle ist auf ein stark ausgeprägtes „Ost-West“-Gefälle hinzuweisen. In den westlichen und südlichen Bundesländern werden im Verhältnis zur Bevölkerung oder den ansässigen Unternehmen deutlich weniger Schlichtungsanträge gestellt als in Wien oder Niederösterreich. 46 Prozent aller Schlichtungsanträge werden von VerbraucherInnen aus Wien gestellt. NutzerInnen aus Wien und Niederösterreich gemeinsam stellen zwei Drittel aller Anträge. Hier entsteht zunächst der Eindruck, dass die physische Nähe zur Niederlassung der VSA in Wien doch eine Rolle spielen könnte, was bei einem überwiegend online verbreiteten und zugänglichen Angebot jedoch weniger plausibel erscheint. Eher ist zu vermuten, dass die Bewerbung der VSA über andere Medien als das Internet und über andere Einrichtungen (z.B. Konsumentenberatungen) in den anderen Bundesländern bislang weniger gut funktioniert.

4. Branchen, Fallcharakteristika und Schlichtungsverfahren

4.1. Unternehmen und ein breites Spektrum an Verbraucheranliegen bei der VSA

Die Daten der Jahre 2017 und 2018 weisen den Handel mit einem Anteil von 25 Prozent als den Bereich mit den meisten Schlichtungsanträgen aus, gefolgt von Versicherungen mit einem Anteil von 14 Prozent, Dienstleistungen mit 12 Prozent, der Reisebranche und Fremdwährungskrediten mit einem Anteil von je 11 Prozent. Mit einstelligen Prozentanteilen gab es Anträge bezüglich Energie- bzw. Fernwärmeangelegenheiten, bezüglich Handwerkerleistungen sowie in Bezug auf Miet- oder Wohnangelegenheiten. Acht Prozent der Anträge sind in der Dokumentation des VSA als „Sonstige“ ausgewiesen. Tatsächlich handelt es sich dabei ganz überwiegend um kostenpflichtige Mitgliedschaften in Organisationen, sehr oft um sogenannte Spendenmitgliedschaften aus denen die KonsumentInnen aussteigen wollen.

Es ist offenbar weitgehend Standard der österreichischen Unternehmenskultur, auf eine Schlichtungseinladung zumindest zu reagieren, nur wenige Unternehmen reagieren gar

nicht (9 Prozent in der Aktenstichprobe). Keine Reaktion der Unternehmen war vergleichsweise oft (bei etwa einem Drittel der Fälle) im Reisebereich und bei Handwerkern zu beobachten. Bei ersteren steht die Vermutung im Raum, dass es sich oft um Unternehmen handelt, die ihre Hauptsitze nicht in Österreich haben. Bei den Handwerksunternehmen gibt es Grund zur Annahme, dass es sich meist um eher kleine Betriebe handelt, denen die VSA nicht bekannt ist und denen es mitunter auch an den organisatorischen Strukturen mangeln kann, auf Schlichtungseinladungen adäquat zu reagieren. Letztere lehnen auch sehr oft eine Teilnahme ab (46 Prozent). Nur Versicherungen lehnen noch öfter, nämlich in rund 50 Prozent der sie betreffenden Fälle eine Teilnahme ab. Dem gegenüber stehen vor allem die „sonstigen“ Fälle, in denen die Unternehmen fast immer teilnehmen und die Fälle aus dem Handel, bei denen es auch nur sehr selten vorkommt (16 Prozent), dass Unternehmen eine Teilnahme am Schlichtungsverfahren ablehnen.

Das Spektrum der Anliegen, die an die Schlichtungsstelle herangetragen werden, ist sehr heterogen. Grob kategorisiert lassen sich drei Hauptgruppen an Forderungen ausmachen:

- ein Viertel aller Schlichtungsanträge richtet sich auf den möglichst günstigen Ausstieg aus einer Vertragsbeziehung;
- in einem weiteren Fünftel aller Verfahren wird von den Unternehmen das Erbringen einer konkreten (nicht primär in Geld bestehenden) Leistung begehrt. Das kann die Vertragseinhaltung, eine Verbesserung, eine Reparatur oder auch ein Wandel sein;
- mehr als die Hälfte der Schlichtungsanträge betreffen Geldforderungen. Dazu gehören Abrechnungskorrekturen bei Dauerschuldverhältnissen, Schadenersatz, Versicherungsleistungen oder (teilweise) Verlustabdeckungen, z.B. bei Fremdwährungskrediten oder Veranlagungen wie Lebensversicherungen.

Die ersten Reaktionen der Unternehmen lassen sehr oft bereits die Aussichten auf eine Schlichtung erahnen. Insgesamt stellen sich knapp weniger als die Hälfte der ersten Rückmeldungen zunächst negativ dar. In einigen dieser Fälle kommt es dennoch zu Einigungen, sowie es in manchen Fällen, die sich zunächst vielversprechend darstellen, nicht dazu kommt.

4.2. Zur Erledigung und Dauer der Schlichtungsverfahren

In einer Betrachtung der Erledigungen aus dem Blickwinkel der von den KonsumentInnen verfolgten Anliegen, zeigt sich statistisch bestätigt, dass gewünschte Beendigungen von Rechtsverhältnissen am öftesten gelingen (88 Prozent der diesbezüglichen Anträge),

mit großem Abstand gefolgt von Leistungsbegehren (58 Prozent). Forderungen nach Kostenerstattung, also unmittelbar mit Zahlungen verbundene Leistungen, haben hingegen die vergleichsweise schlechtesten Erfolgsaussichten (38 Prozent). Zudem sinken die Schlichtungsaussichten mit steigendem Streitwert beträchtlich. Liegt die Einigungsquote bei Streitwerten bis zu 100 Euro bei 85 Prozent (aller Anträge) und bei Streitwerten von 101 bis 1.000 Euro immerhin bei 55 Prozent, so sinkt sie bei Streitwerten von 1.000 bis 5.000 Euro auf 33 und über 10.000 Euro auf 27 Prozent. Tatsächlich werden auch überwiegend – zu zwei Dritteln – Anliegen mit Streitwerten bis zu 1.000 Euro an die VSA herangetragen, während Streitwerte über 10.000 Euro eher selten vorkommen (12 Prozent).

In der Aktenanalyse wird deutlich, dass sowohl positive als auch negative Abschlüsse im Detail jeweils sehr unterschiedliche Ergebnisse bedeuten können. Hinter positiven Erledigungen können nicht unmittelbar wertmäßig zu beziffernde Einigungen stehen, gänzliche bzw. weitgehende oder teilweise Anerkenntnisse durch die Unternehmen, Anerkenntnisse durch die KonsumentInnen oder Kulanz der Unternehmen. Das Kriterium für eine positive Erledigung ist in der Regel die Akzeptanz des Schlichtungsergebnisses durch die Streitparteien. Hinter negativen Abschlüssen kann eine gänzliche Reaktionslosigkeit auf Seiten der Unternehmen stehen, die Ablehnung der Konsumentenforderungen durch diese – was auf die überwiegende Mehrzahl zutrifft –, aber auch die immer wieder vorkommende Ablehnung angebotener Leistungen durch die KonsumentInnen sowie nicht auszuräumende Differenzen.

Als besonderer Erfolgsbereich der VSA stellt sich deren Unterstützung bei der Lösung von Problemen aus Mitgliedschaften bei Vereinen, Spenden-Organisationen und Ähnlichem dar. Meist handelt es sich dabei um virulente Kündigungen. Die kurze Dauer dieser Verfahren bzw. der meist geringe damit verbundene Aufwand lassen es vertretbar erscheinen, dass die VSA manchmal auch mit Kündigungsunterstützungen befasst wird, bei denen die Notwendigkeit einer Hilfestellung ein wenig fragwürdig erscheint. Ansonsten zeigt sich der Handel als der Bereich mit den besten Erfolgsaussichten bei Schlichtungsanliegen. 70 Prozent aller Anträge werden positiv abgeschlossen, überwiegend mit gänzlichem oder weitgehendem Anerkenntnis durch das Unternehmen. Es liegt die Vermutung nahe, dass auch dies Ausdruck einer zunehmend zu beobachtenden Haltung von Handelsunternehmen ist, die Kundenfreundlichkeit, Lösungs- und/oder Kulanzbereitschaft betont und dies auch als Marketingstrategie einsetzt. Überdurchschnittlich stellen sich die Erfolgsaussichten noch im Dienstleistungssektor dar (62 Prozent), relativ oft mit Kulanzlösungen. Deutlich unterdurchschnittlich präsentieren sich die Einigungsquoten in den Bereichen Fernwärme/Energie (34 Prozent) und Wohnen (39 Prozent) und besonders im Versicherungsbereich (33 Prozent) wie auch im Bereich der Fremdwährungskredite (34 Prozent). Die genauere Betrachtung der Aktenanalyse stellt die Erfolgsaussichten einer Schlichtung bei Fremdwährungskrediten aus der Konsumenten-

tenperspektive tatsächlich noch bescheidener dar, zumal hinter den wenigen positiven Abschlüssen in diesem Bereich des Aktensamples bestenfalls Kulanzlösungen und nur teilweise (eher geringe) Forderungsanerkennnisse stehen. Tatsächlich ist es in den letzten Jahren insofern schwerer geworden, bei Fremdwährungskrediten Lösungen im Sinne der Verbraucher zu erreichen, zumal meist die strengen Verjährungsregeln greifen. Hier ist auch darauf hinzuweisen, dass das Gros der Fälle mit hohen Streitwerten (über 10.000 Euro) Fremdwährungskredite betrafen. Zwar selten so hoch, aber wenig überraschend meist über 1.000 Euro (65 Prozent) liegen die Streitwerte bei den Versicherungsfällen.

Schlichtungsverhandlungen im engeren Sinn kommen relativ selten vor. Bei den 140 Schlichtungsanträgen der Aktenstichprobe kam es bei gerade einmal sieben Fällen (5 Prozent) zu einer Verhandlung. Die Schlichtungsverhandlung ist demnach ein sparsam eingesetztes Mittel. Allerdings deutet sich im Aktenmaterial auch an, dass das „Potential“ an sinnvollen Schlichtungsverhandlungen klein ist. Viele Unternehmer lehnen Schlichtungsverfahren ab oder reagieren gar nicht auf die Schlichtungseinladung und beim Gros der letztlich positiv erledigten Fälle deutete sich auch ohne Verhandlung früh eine positive Erledigung an. Wiewohl bei einer so kleinen Zahl an Verfahren Vorsicht bei der Interpretation geboten ist, ist interessant, dass sich vier der sieben Verhandlungen auf Fremdwährungskredite bezogen. Diese Fälle wurden auch durchwegs positiv abgeschlossen, allerdings bei sehr geringem Entgegenkommen der Kreditgeber. Dass es nicht unbedingt einer persönlichen Verhandlung bedarf, zeigen auch Fälle, in denen von der VSA sehr fundierte und umfassend begründete Lösungsvorschläge ausgearbeitet wurden und auch so eine sehr gute Basis für eine Erledigung mitunter schwieriger Ursachen geschaffen wurde.

Im Durchschnitt (Median) dauern die Verfahren bei der VSA 29 Tage.³ Selbst wenn man die im Allgemeinen besonders kurz dauernden Verfahren rund um Kündigungsprobleme (Median = 2,5 Tage) in den Berechnungen außer Acht, steigt die Bearbeitungsdauer auf durchschnittlich nur 37 Tage. Damit wird eine in der Regel sehr rasche Bearbeitung und Erledigung deutlich und eine zentrale Erwartung an Schlichtungsverfahren, wie sie auch in den rechtlichen Grundlagen artikuliert wird, zweifellos gut erfüllt. Am längsten dauern die Verfahren im Bereich von Reiseproblemen und bei Fremdwährungskrediten, beides Bereiche mit eher geringen Erfolgsaussichten bei Schlichtungsbemühungen. Einigungen werden tatsächlich oft sehr rasch erreicht, während letztlich negativ abzuschließende Fälle aufgrund der wiederholten Bemühungen oft auch lange dauern können. Die erzielten Ergebnisse werden von den Unternehmen größtenteils auch tatsächlich umgesetzt.

³ Berechnung auf der Basis der Stichprobe

4.3. Leistungen und Rollen der VSA im Schlichtungsverfahren

Im Detail werden von der VSA im Rahmen der Schlichtungen sehr unterschiedliche Leistungen erbracht bzw. Rollen eingenommen. Abgesehen von Verhandlungen und detaillierten Ausarbeitungen von Lösungsvorschlägen reichen diese von kurzen Unterstützungshandlungen bzw. „Interventionen“, mit denen berechtigten Forderungen von KonsumentInnen alleine durch das Aktivwerden der VSA Nachdruck verliehen wird, über Vermittlungsleistungen bis zu umfangreichen „Facilitatoren“-Leistungen. Kurze Unterstützungshandlungen reichen z.B. oft bei Kündigungsanliegen aus. Als Facilitatoren-Leistungen werden hier vor allem solche Leistungen betrachtet, mit denen bei guter Aussicht auf eine Einigung (Fein-)Abstimmungen zwischen den Parteien unterstützt werden. Vermittlung kann im engeren Wortsinn gemeint sein, wenn etwa Kontakte zu den richtigen Stellen hergestellt werden oder Informationen eingeholt werden, oder aber auch, wenn organisatorische Unterstützungsleistungen erbracht werden. Bei letzteren stellt sich das Tätigwerden der VSA, wie bei den kurzen Interventionen, oft auch als „Nachdruck“ einer renommierten, dritten Seite dar. Andererseits kann Vermittlung auch im Sinne von „Übersetzungsleistung“, Erklärung oder Unterstützung eines übereinstimmenden Verständnisses von Konsumenten und Unternehmen bedeuten. Typische Fälle in letzterem Sinne sind etwa Abrechnungsprobleme mit Energie- bzw. Fernwärme-lieferanten, in denen die VSA oft nicht zuletzt auch die Abrechnungsmodalitäten den KonsumentInnen erklärt. Schließlich gibt es eine Fallgruppe bei der wir die Leistungen der VSA als „Trotzdem“- Lösungsbemühungen bezeichnet haben. Hier zeigen die MitarbeiterInnen der VSA mitunter viel Kreativität, Einsatz und diverse Bemühungen in Fällen, in denen sich die Erfolgsaussichten von vornherein eher schlecht darstellen. Auch Anliegen mit ungünstigen Erfolgsaussichten werden den Beobachtung nach nicht vor-schnell als aussichtslos abgelehnt. Die davon betroffenen VerbraucherInnen schätzen dieses Engagement.

5. Bewertungen, Erwartungen und Bedarf

5.1. Feedback zur Arbeit und den Leistungen der VSA

Die Ergebnisse der Studie weisen das Angebot und die Leistungen der VSA durchwegs als qualitativ hochwertig und den Anforderungen sehr gut entsprechend aus. Das bestätigen auch die befragten ExpertInnen, die unmittelbaren Kontakt mit der VSA haben, indem sie ihr bzw. ihren MitarbeiterInnen großes Engagement, hohe fachliche Kompetenz und auch Lösungskreativität zusprechen. Wichtig ist hier, dass sich die InteressenvertreterInnen der Wirtschaft dabei auch auf entsprechendes Feedback ihrer Mitglieder bzw. von Unternehmen berufen. Tatsächlich stehen diese Rückmeldungen auch im Ein-

klang mit den Bewertungen der befragten UnternehmensvertreterInnen, die bereits Erfahrung mit Schlichtungsverfahren bei der VSA haben. Allgemein wird von diesen Seiten nicht zuletzt die Neutralität der VSA in ihren Schlichtungsverfahren bestätigt.

Auch in der Feedbackbefragung unter den VerbraucherInnen, die Schlichtungsanträge gestellt haben, wird ein entsprechendes Bild vermittelt. Angebot und Arbeit der Verbraucherschlichtung werden hier – weitgehend unabhängig vom Verfahrensergebnis – überwiegend als kompetent, freundlich, schnell und serviceorientiert wahrgenommen. Wie bereits angemerkt kann es allerdings selbst für Nutzende, die das Prinzip einer unabhängigen und neutralen Schlichtungsstelle für Verbraucherangelegenheiten verstehen und gutheißen, schwierig sein, an deren Arbeit nicht dennoch Erfolgskriterien anzulegen, die man für Konsumentenschutzeinrichtungen im engeren Sinne oder generell für advokatorische Rechtsvertretungen heranzieht. Entsprechende Erwartungshaltungen stellen nicht nur für die Arbeit der VSA, sondern für die Streitbeilegungspraxis gemäß der ADR-Richtlinie in Europa generell eine Herausforderung dar.

Die Zufriedenheit mit dem Verfahrensergebnis wird verständlicherweise stark davon bestimmt, wie dieses ausgefallen ist. Sehr zufriedenstellende oder zufriedenstellende Bewertungen überwiegen ganz deutlich dann, wenn wenigstens eine teilweise Einigung hergestellt werden konnte. Aber selbst eine Minderheit jener Befragten, bei denen keine Einigung erzielt werden konnte, kann dem Verfahren dennoch explizit positive Aspekte abgewinnen. Gerade auch Menschen, die ihre eigenen Ressourcen als begrenzt wahrnehmen, schildern Dankbarkeit darüber, dass ihre Anliegen durch die Unterstützung der Schlichtungsstelle ernst genommen werden – und zwar zum Teil eben auch dann, wenn das Verfahrensergebnis nicht den gehofften Erfolg bringt. Jenseits von Zahlungen oder Vertragserfüllungen durch Unternehmen, die VerbraucherInnen aufgrund der Schlichtungstätigkeit erreichen, kann diese somit einen wichtigen Beitrag zu erlebter Fairness und prozeduraler Gerechtigkeit leisten. VerbraucherInnen geht es nicht immer nur – oder mitunter nicht einmal primär – darum, durch das Anrufen der Schlichtungsstelle Geldzahlungen zu erreichen, sondern auch darum, ernst genommen und überhaupt angehört zu werden.

Immerhin 15 Prozent jener Befragten, deren Verfahren ohne Einigung oder mit einer nur teilweisen Übereinkunft geendet haben, geben an, mit ihrem Fall zu Gericht gehen zu wollen. Jede vierte befragte Person hätte ihr Anliegen ohne die Schlichtung gerichtlich durchgesetzt. Etwa 85 Prozent aller Befragten würden wieder an einem Schlichtungsverfahren teilnehmen und die Schlichtungsstelle auch weiterempfehlen. Entsprechend zustimmende Antworten finden sich selbst bei mehr als zwei Drittel der VerbraucherInnen, deren Verfahren zu keiner Einigung geführt haben. Einmal mehr kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass es der VSA meist sehr gut gelingt, ein subjektives Erleben prozeduraler Gerechtigkeit herzustellen.

5.2. Erwartungen und Bedarfe

Wie in Kapitel 2.2. bereits angesprochen wurde, betonen Unternehmen, die bereits Erfahrung mit der VSA haben, die Qualität einer von kompetenter, neutraler Stelle moderierten und angeleiteten Vermittlung bzw. Schlichtung auch für die Unternehmen. Hier wird die VSA als Angebot beschrieben, das nicht nur für KonsumentInnen, sondern auch für Unternehmen von Vorteil sein kann. Wenn die Interessen der Unternehmen und der KonsumentInnen befriedigt und Beschwerden im Schlichtungsweg befriedet werden, dann betrachten das diese UnternehmensvertreterInnen als eine „Win-Win-Erledigung“.

Die Reaktionen der befragten UnternehmensvertreterInnen, die bislang nicht über die VSA und deren Leistungen informiert waren, stellen sich in Summe positiv, vereinzelt auch sehr positiv und großteils überrascht, aber auch sehr interessiert dar. Den Tenor könnte man mit „ach so etwas gibt es, das ist interessant“ zusammenfassen. Man betont zwar, dass man im Gros der wenigen, virulent werdenden Konsumentengeschäfte selbst eine gütliche Einigung erreicht, für manche Fälle, in denen das nicht gelingt, hat diese Form der Beschwerde- und Konfliktlösung aber offenbar Appeal. Bemerkenswert war es zu beobachten, wie rasch diese UnternehmensvertreterInnen zum Teil ein Verständnis von den Leistungen der VSA entwickelten, die sie gut mit eigenen Interessen in Einklang bringen konnten: Zeitersparnis, Kostenersparnis, Vermeidung des Gerichtswegs, Ausrichtung und „Vermarktung“ des Unternehmens als offen und gesprächsbereit, um seine Kunden bemüht – und zwar auch dann, wenn es Probleme gibt. Eine solche Haltung von Unternehmen wird zunehmend als Asset betrachtet. Wurde von den Experten aus dem Bereich der Wirtschaftsvertretung die zunehmende Beobachtung einer solchen Haltung als Grund für einen eher geringen Bedarf an Schlichtung betrachtet, so sehen die PraktikerInnen die Schlichtung als Chance sich in diesem Sinne zu präsentieren.

Ohne nähere Information tendieren die Unternehmen allerdings rasch dazu, die Neutralität der VSA in Frage zu stellen, womit typischerweise eine Abwehrhaltung einhergeht. Konsumentenschutz und Konsumentenberatung bzw. die diese Bereiche repräsentierenden Einrichtungen werden von den Unternehmen tendenziell als voreingenommen und negativ besetzt wahrgenommen. In diesem Sinne wird hier deutlich, dass es wichtig ist, die VSA von parteilichen Verbraucherunterstützungen klar abzugrenzen sowie ihre Neutralität in Präsentationen und Außendarstellungen zu betonen und zu untermauern. Zumindest diskussionswürdig stellt sich das Ansinnen mancher UnternehmensvertreterInnen dar, auch Unternehmen die Möglichkeit einer Antragstellung zuzugestehen. In deren Verständnis wäre das offenbar der ultimative Beleg der Neutralität.

Den Erhebungen und Ergebnissen zufolge kann das Angebot der VSA offenbar besonders auch für kleinste und kleinere Unternehmen interessant sein, die im Verhältnis zu ihrer faktischen Bedeutung in der österreichischen Wirtschaft bei den Schlichtungsverfahren deutlich unterrepräsentiert erscheinen. Sie verfügen meist über keine eigenen,

spezifischen Kompetenzen und auch über keine spezifischen Ressourcen, Beschwerden oder sogar Eskalationen zu bearbeiten. Dem Anschein nach hätten diese Unternehmen mitunter gerne externe Unterstützung in Streitfällen, die sie in der Regel, abgesehen von Anwälten, nicht haben. Angesichts der breiten Unterstützungsangebote für KonsumentInnen, sehen sich manche von ihnen benachteiligt. Als neutrale Einrichtung könnte bzw. sollte die VSA ihre Dienste mehr auch für diese Unternehmen sichtbar machen und es wäre mit der Neutralität durchaus vereinbar, wenn sie in Hinblick auf das Schlichtungsangebot auch für diese Seite Anleitung und Rat anbieten und bewerben würde.

Die Kompetenz und Kreativität der SchlichterInnen wurden in verschiedenen Gesprächen als mitverantwortlich dafür betrachtet, dass es oft auch in Fällen zu einer Einigung kommt, in denen Fach- oder Beweisfragen zunächst strittig sind, Fragen, zu denen man in gerichtlichen Verfahren regelmäßig einen Sachverständigen beiziehen würde. Eine Möglichkeit, auch in Schlichtungsverfahren Sachverständige einzubeziehen, könnte die Lösungschancen in manchen, bislang oft ungelösten Fällen deutlich heben. Die zentrale Hürde ist die Frage, wie eine Einbeziehung von Sachverständigen finanziert werden könnte, bzw. ob oder welche Kooperationen diesbezüglich erfolgversprechend wären.

5.3. Die VSA im Lichte der ADR-Richtlinie

Auf Basis der Beobachtungen und Ergebnisse der vorliegenden Studie ist das Angebot der VSA im Lichte der rechtspolitischen Ziele der ADR-Richtlinie und des AStG als qualitativ hochwertig und den darin formulierten Anforderungen sehr gut entsprechend zu betrachten. Vereinzelt wurden entsprechende Einschätzungen auch in den Expertengesprächen zum Ausdruck gebracht. Auch wenn es keine objektiven Maßstäbe oder Richtlinien in Bezug auf anzustrebende Schlichtungszahlen gibt, so stellt sich vor allem die Menge der Schlichtungsanträge bei der VSA als noch auszufüllendes Potenzial dar, mit dem den Zielen der ADR-Richtlinie besser entsprochen werden könnte.

6. Zum zahlenmäßigen Entwicklungspotential der VSA

6.1. Zu den Möglichkeiten einer Ausweitung der Schlichtungszahlen - Förderliche und hemmende Faktoren

Als zentrales Ergebnis der qualitativen Studienteile ist die beträchtliche Entwicklungsbedürftigkeit der Bekanntheit der VSA hervorzuheben. Der durchschnittliche Unternehmensvertreter in verantwortlicher Position hat noch nichts von der VSA bzw. der dortigen Möglichkeit von Schlichtungsverfahren gehört. Das bestätigen auch die Ergeb-

nisse des europäischen Verbraucherbarometers.⁴ Selbst in großen Unternehmen mit eigenen Rechts- und/oder Beschwerdeabteilungen bzw. rechtskundigen MitarbeiterInnen in diesen Bereichen scheint ein großer Teil derselben nicht über diese Einrichtung bzw. deren Leistungsangebot Bescheid zu wissen. Daraus folgt, dass die an sich verbindlichen Belehrungen gemäß § 19 AStG meist unterbleiben und KonsumentInnen, die Abhilfe bei einem Problem aus einem Verbrauchergeschäft suchen, von dieser Seite selten über der VSA informiert bzw. an diese verwiesen werden. Der geringen Bekanntheit der VSA in den Unternehmen steht mit hoher Wahrscheinlichkeit eine ähnlich geringe Bekanntheit auf Seiten der KonsumentInnen gegenüber, auch wenn man davon ausgehen kann, dass sich Letztere mitunter selbst informieren oder andere Informationsquellen auf die VSA verweisen. Diese Einschätzung teilen die befragten Expertinnen und sie erscheint auch insofern naheliegend, als die befragten UnternehmensvertreterInnen „privat“ ja auch selbst VerbraucherInnen sind.

Die Antragszahlen bei der VSA haben seit dem Inkrafttreten des AStG kontinuierlich zugenommen. Auszugehen ist davon, dass diese Entwicklung auf eine entsprechend gestiegene Bekanntheit der VSA zurückzuführen ist. Anzunehmen ist weiters, dass die VSA auch ohne besondere Maßnahmen weiter an Bekanntheit gewinnen wird und die Antragszahlen zumindest in der nahen Zukunft noch zunehmen werden, allerdings mit einer abflachenden Kurve bzw. sukzessive sinkenden Steigerungszahlen. Wenn die Angebote und Leistungen gezielt mehr Menschen zugänglich gemacht werden sollen bzw. mehr Verbraucher im Konfliktfall diese Option nützen können sollen, dann muss den Studienergebnissen zufolge eine Erhöhung der Bekanntheit der VSA im Zentrum der Strategien stehen. Denn dass es in Hinblick auf die Nachfrage nach Schlichtungsverfahren „Luft nach oben“ gibt, erscheint evident.

Aber auch wenn eine Verbesserung der Bekanntheit im Zentrum angepeilter Ausweitungstrategien stehen muss, gilt es zu erkunden bzw. auf der Basis der Studienergebnisse im Detail zu beleuchten, was dafür spricht, dass eine zunehmende Bekanntheit bzw. gezielt verbreitete Informationen zunehmendes Interesse potentieller AntragstellerInnen generieren wird und was dagegen spricht, bzw. welche Bremswirkungen zu erwarten sind. Im Folgenden sind diese Aspekte je nach Wirkungserwartung oder –möglichkeit mit plus und minus versehen:

- ✚ Das Angebot der Verbraucherschlichtung Austria ist im Lichte der rechtspolitischen Ziele der ADR-Richtlinie und des AStG grundsätzlich als qualitativ hochwertig und sehr gut passend zu bezeichnen.
- ✚ Eine größere Bekanntheit führt zu mehr Anfragen und aus mehr Anfragen resultieren in der Regel mehr Anträge.

⁴ European Commission (2019: 53)

- ✦ Die Studie belegt ein ganz überwiegend positives Feedback der VerbraucherInnen nach Schlichtungsverfahren. Der Großteil der VerbraucherInnen würde die VSA weiterempfehlen, selbst nach Schlichtungsverfahren, die nicht das gewünschte Ergebnis gebracht haben.
- ✦ KonsumentInnen geht es mitunter auch darum, einfach ernst genommen zu werden. Das Schlichtungsverfahren bzw. die SchlichterInnen schaffen das regelmäßig.
- ✦ Bekanntheit wird mitunter auch als Beleg dafür wahrgenommen, dass eine Einrichtung bzw. eine Leistung gut ist
- Nicht jede/r VerbraucherIn ist für Schlichtungsverfahren offen. Manche VerbraucherInnen wollen im Beschwerde- oder Konfliktfall parteilich unterstützt und/oder vertreten werden.
- Manche VerbraucherInnen wollen in bestimmten Fällen eine gerichtliche, förmliche Bearbeitung und Entscheidung. Immer mehr VerbraucherInnen haben eine Rechtsschutzversicherung. Damit sinkt die Zugangsschwelle zu Gericht maßgeblich und wird dieser Weg relativ rasch gewählt.
- ✦ Der Zugang zur VSA ist sehr niederschwellig und einfach. Allerdings gibt es hier für manche Zielgruppen (z.B. Ältere oder bei Sprachproblemen) noch Verbesserungspotential.
- ✦ Möglichkeiten niederschwelliger, einfacher Anspruchsverfolgungen über Internetportale sind generell im Aufwind (z.B. Fluggastportale etc.).⁵ Das könnte der VSA generell entgegen kommen und bietet auch insofern Ausweitungspotentiale, als man bei geeigneten Fällen auch Sammelansprüche mit Unternehmen verhandeln könnte.
- ✦ Als staatlich anerkannte, per Gesetz eingesetzte und nicht Gewinn orientierte Schlichtungsstelle kann die VSA auf einen Vertrauensbonus bauen, sowohl gegenüber VerbraucherInnen als auch gegenüber Unternehmen.
- ✦ Unternehmen, die bereits an Schlichtungsverfahren teilgenommen haben, schätzen die VSA und betrachten sie auch aus Unternehmenssicht als gute und hilfreiche Einrichtung.

⁵ Hinter solchen Portalen stehen oft kommerzielle Anbieter, die anders als die VSA natürlich nicht zuletzt Profite verfolgen.

- ✦ Diese Unternehmen bestätigen und schätzen die Neutralität der VSA. Nicht zuletzt aus diesem Grund gehen sie lieber in ein Schlichtungsverfahren und verhandeln lieber unter Anleitung und Moderation eines/er SchlichterIn als mit Verbraucherschutz- oder Verbraucherinformationseinrichtungen.
- ✦ Unternehmen, die bislang nichts von der VSA wussten, zeigen sich zu einem großen Teil sehr interessiert an Schlichtungsverfahren bei geeigneten Fällen und signalisieren Offenheit für eine Teilnahme. Eine zentrale Bedingung dafür ist die glaubhafte Neutralität der VSA. Schlichtungen werden als Möglichkeit gesehen, Kosten und Aufwand zu sparen und mit dem Konsumenten im Einvernehmen zu bleiben. Gerichtsverfahren würden letztlich sehr oft auch nur mit einem Vergleich abgeschlossen.
- ✦ Mit der Belehrung gem. § 19 AStG haben Unternehmen die Möglichkeit aktiv zum weiteren Umgang mit einem Streitfall beizutragen, auch wenn es letztlich in den Händen der Verbraucher liegt, ob sie einen Schlichtungsantrag stellen.
- ✦ Wie weiter oben bereits ausgeführt, fehlt es kleinen und kleinsten Unternehmen oft an eigenen, spezifischen Kompetenzen und auch an spezifischen Ressourcen, Beschwerden oder gar Eskalationen zu bearbeiten. Dem Anschein nach hätten diese Unternehmen mitunter gerne externe Unterstützung in Streitfällen, die sie in der Regel, abgesehen von Anwälten, nicht haben. Angesichts der breiten Unterstützungsangebote für KonsumentInnen sehen sich manche von ihnen benachteiligt. Trotz ihrer auch in diese Richtung zu betonenden Neutralität sollte die VSA bzw. ein Schlichtungsverfahren hier des Öfteren Abhilfe schaffen können.
- ✦ Eine Bereitschaft von Unternehmen, an Schlichtungen mitzuwirken steht im Einklang mit den zunehmend vor allem im Handel zu beobachtenden Entwicklungen, dass Unternehmen auf Kundenfreundlichkeit, Lösungsbereitschaft und Großzügigkeit setzen und diese strategisch im Marketing einsetzen und präsentieren.
- Die eingangs beschriebene Vielfalt an Angeboten und Möglichkeiten für VerbraucherInnen, ihre Rechte und Interessen bei Streitigkeiten aus Verträgen mit Unternehmen zu verfolgen, setzt den Ausweitungspotentialen deutliche Grenzen. Angesichts des großen Feldes der Verbraucherschutz- und Verbraucherberatungseinrichtungen, der Ombudsstellen, der Beschwerde- und Unterstützungsstellen von Branchen, der bei größeren Unternehmen eingerichteten Beschwerdestellen und auch der Möglichkeiten anwaltlicher Vertretung sowie angesichts der Tatsache, dass die VSA nur eine von acht Schlichtungsstellen ist,

wird deutlich dass die Ausweitungsmöglichkeiten doch eher eng begrenzt sein werden.

6.2. Orientierungszahlen und eine Schätzung

Vorweg ist hier festzuhalten, dass eine exakte Potenzialschätzung auf seriöse Weise kaum möglich ist. Zu viele Einflussgrößen determinieren den theoretischen Bedarf und die tatsächlich realisierbare Nachfrage.

Zur Orientierung ist es jedoch hilfreich ein paar Zahlen zur geschätzten Häufigkeit von Verbraucherproblemen und tatsächlich in Anspruch genommenen Abhilfeangeboten zu nennen und zu diskutieren. In Anlehnung an Studien aus den Niederlanden und aus England sowie unter Einbeziehung von Daten des europäischen Verbraucherbarometers kann die Zahl der nicht nur bagatellhaften, justiziablen Probleme in Verbraucherangelegenheiten sehr grob und modellhaft auf jährlich 450.000 geschätzt werden. Stellt man dem die Summe der Konsumentenschutzberatungen der Arbeiterkammern und des Vereins für Konsumenteninformation in der Höhe von rund 440.000 (2018) gegenüber, so wird deutlich, welche Bedeutung bzw. Dominanz das Beratungs- und Unterstützungsangebot dieser Stellen einnimmt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass hier Mehrfach- und Folgeberatungen mitgezählt sind und wohl auch eher rasch erledigte, doch eher bagatellhafte Anfragen. Angesichts der stark verbreiteten Inanspruchnahme dieser Konsumentenschutzangebote wird besonders deutlich, dass die VSA nur einen sehr kleinen Teil dieser Fälle erreichen kann. Auch wenn darunter viele Fälle sein sollten, die keine weiteren Aktivitäten erfordern, so sind diese Einrichtungen doch diejenigen, die bei einem Gros der potentiellen Fälle ausschlaggebenden Einfluss darauf haben werden, wie bzw. mit welchen Mitteln weiter vorgegangen wird. Wenig verwunderlich sind das in den allermeisten Fällen die eigenen Mittel und Wege.

Demgegenüber erreicht die Gesamtheit aller Anfragen bei den österreichischen Schlichtungsstellen gem. AStG im Jahr 2018 gerade einmal 20.951 Fälle oder 4,7 Prozent der geschätzten Zahl an justiziablen Verbraucherproblemen, die Zahl der Anfragen an die VSA 4.217 Fälle bzw. 0,9 Prozent. Der Anteil der Schlichtungsanträge aller Schlichtungsstellen nach AStG macht 1,7 Prozent (7.500 Anträge), der an die VSA nur 0,2 Prozent (701 Anträge) aus.

Als weitere Orientierungsgröße können wir die auf Basis der Auswertung einer Stichprobe aus den Registern der österreichischen Gerichte für Streitige Zivilverfahren (C/Cg) geschätzte Zahl mutmaßlicher Klagen aus Verbrauchersachen einbringen. Das waren 2018 rund 18.000 Klagen, geschätzte 10.000 in Bezug auf Rechtsmaterien die in die Zuständigkeit der VSA fallen würden. In Bezug gesetzt zur geschätzten Zahl justiziabler Verbraucherprobleme sind das 4 bzw. 2,2 Prozent. Auch das ist ein recht kleiner Anteil,

wobei anzumerken ist, dass Klagen eine hohe „Eskalationsstufe“ zum Ausdruck bringen. Anzunehmen ist, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der Schlichtungsanträge bei der VSA zumindest nahe an diese Eskalationsstufe reicht. Immerhin ein Viertel der Feedbacks von VerbraucherInnen an die VSA verwies auf eine Klagebereitschaft.

Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, die Zahl der Schlichtungsanträge bei der VSA zu den Klagszahlen hinsichtlich der entsprechenden Rechtsmaterien bei Gericht in Relation zu setzen. Das sind immerhin 7 Prozent.

Eine über diese zahlenmäßige Verortung der Schlichtungsanträge bei der VSA hinausgehende Annäherung an eine Potentialeinschätzung kann sich am berichteten starken Ost-West-Gefälle der Inanspruchnahme von Angeboten der VSA orientieren. Wenn sich die Nachfrage nach Verbraucherschlichtung österreichweit in etwa dem Niveau der Bundeshauptstadt angleichen würde, so könnte mit einer Verdoppelung der Fallzahlen gerechnet werden. Auch wenn eine maßgebliche Erhöhung der Schlichtungszahlen in den Bundesländern mit geeigneten Maßnahmen durchaus realistisch erscheint, so ist dort dennoch – zumindest kurzfristig – kaum mit einer derartigen Steigerung zu rechnen. Andererseits ist anzunehmen, dass geeignete Maßnahmen, nicht zuletzt der Öffentlichkeitsarbeit und der zielgerichteten, Gruppen fokussierten Bewerbung und Information auch in Wien noch maßgebliche Ausweitungen der Fallzahlen ermöglichen würden. In diesem Sinne und unter diesen Bedingungen erscheint insgesamt eine **Verdoppelung der Fallzahlen in einem Zeitraum von vier Jahren realistisch**. Ausgehend vom Jahr 2018 wären das rund 1400 Anträge im Jahr 2022. Dies würde auch einer Fortschreibung der Steigerungsraten der letzten Jahre entsprechen, von denen allerdings, wie festgestellt wurde, anzunehmen ist, dass sie ohne weitere Maßnahmen deutlich sinken werden.

6.3. Exkurs: Schlichtungen in Versicherungsfällen

Im vorliegenden Bericht wurde darauf hingewiesen, dass Fälle aus der Versicherungswirtschaft die zweitgrößte Fallgruppe der Anträge bei der VSA darstellen. Allerdings war auch darauf zu verweisen, dass sich die Rate der Teilnahmen der Unternehmen hier relativ ungünstig darstellt (50 Prozent) und auch die Rate der erfolgreichen Schlichtungen (33 Prozent). Allerdings deuten die Auswertungen der Gerichtszahlen an, dass von Verbrauchern in Versicherungsangelegenheiten eingebrachte Klagen mit einer geschätzten Fallzahl von 4.200 durchaus auch ausweitbares Potential für Schlichtungen annehmen lassen. Der Blick nach Deutschland offenbart, dass dort Schlichtungen im Sinne der ADR-Richtlinie bei Streitigkeiten zwischen VerbraucherInnen und Versicherungsgesellschaften eine ungleich größere Rolle als in Österreich spielen. Die Teilnahme an Verfahren vor dem „Versicherungsombudsmann“ (die am zweithäufigsten in Anspruch ge-

nommene deutsche Schlichtungsstelle) ist für „angeschlossene“ Unternehmen⁶ verpflichtend. Bei Streitwerten bis zu 10.000 Euro sind überdies die Schlichtungsvorschläge bindend, sofern die KonsumentInnen sie annehmen. Die „Erfolgsquoten“ des Versicherungsombudsmannes ähneln den Einigungsquoten der VSA im Versicherungsbereich (jeweils ca. ein Drittel aller inhaltlich behandelten Anträge).

Es erscheint durchaus lohnend die Frage zu stellen, ob nicht auch in Österreich Verbraucherstreitigkeiten mit Versicherungen öfter im Schlichtungsweg gelöst werden könnten. Natürlich fällt es Versicherungen vergleichsweise leicht, auch den Weg zu Gericht zu gehen, zumal man über die Mittel und auch die juristische Expertise verfügt. Im Verkauf bzw. der Außendarstellung könnte es sich aber durchaus als vorteilhaft erweisen, stärker auf Kundenfreundlichkeit und im Konfliktfall auf Lösungsbereitschaft zu setzen. Tatsächlich sind auch im Versicherungsbereich Kulanzlösungen nicht so ungewöhnlich, man spricht nur nicht darüber. Teilnahmevereinbarungen mit Versicherungen könnten ein neues, ungewohntes und damit gut vermarktbares Signal sein.

7. Empfehlungen

Die Ergebnisse der Studie sind insgesamt als klare Hinweise darauf zu betrachten, dass es jedenfalls umfassender **Informationskampagnen** bedarf, um die Bekanntheit der VSA auszuweiten und über deren Arbeit und Leistungen aufzuklären, bzw. diese mehr Menschen und Unternehmen zugänglich zu machen.

Solche Kampagnen müssen sich an beide Seiten, sowohl an **Unternehmen als auch KonsumentInnen, wenden** und neben Information die sinngemäße Botschaft verbreiten:

„Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte – Lösungen und Fairness für VerbraucherInnen und Unternehmen“.

Als ein wichtiger Schritt in diesem Sinne ist eine Information zur bzw. „Bewerbung“ der **Informationsverpflichtung der Unternehmen gemäß § 19 AStG** zu empfehlen. Diese ist als wichtiger Ansatzpunkt zur Verbreitung der Bekanntheit der VSA und ihrer Leistungen auf Seiten der KonsumentInnen zu betrachten. Die Verpflichtung ist in den Informationen an die Unternehmen hervorzuheben, es empfiehlt sich jedoch nicht, die Sanktionsmöglichkeit im Falle des Unterlassens besonders herauszustreichen. Viele, vor allem kleine Unternehmen sehen sich ohnehin gegenüber den KonsumentInnen oft benachteiligt. Eine Drohung mit der Sanktionsmöglichkeit könnte leicht dazu führen, dass

⁶ Mitglieder des Trägervereins.

Unternehmen aus einer solchen Einstellung heraus eine Abwehrhaltung gegenüber der Schlichtungsmöglichkeit einnehmen.

Die Informationen an Unternehmen sollten besonders die möglichen **Vorteile für die Unternehmen selbst, in den Vordergrund stellen**, wie etwa rasche, kostengünstige, unkomplizierte und neutrale Bearbeitung. Von Vorteil wären **erfolgreiche, praktische Beispiele oder Testimonials**. Es geht darum, deutlich zu machen, dass die **Schlichtung für beide Seiten Vorteile und Qualitäten bietet**. Vor dem Hintergrund der zu beobachtenden, zunehmenden Strategien vor allem großer Unternehmen, sich kundenfreundlich, im Sinne der Konsumenteninteressen problemlösungsorientiert und großzügig bzw. kulanzbereit zu präsentieren und damit zu werben, sollte das diesbezügliche **Werbungspotential** der Teilnahme an Verbraucherschlichtungen und besonders von Teilnahmevereinbarungen betont werden. Teilnahmevereinbarungen sollten als **Qualitätszertifikat** in diesem Sinne wahrgenommen und auch vermarktet werden können. Die Empfehlung einer **Teilnahmeverpflichtung** lässt sich hingegen aus der Studie nicht ableiten.

Ein Schwerpunkt solcher Kampagnen sollte **besonders auf kleine und kleinste Unternehmen ausgerichtet** sein, bei denen die größten Informationsmängel anzunehmen sind und die ihrerseits mitunter **Unterstützungsbedarf bei Verbraucherkonflikten** hätten. Vielen fehlt es an eigenen, spezifischen Kompetenzen und auch Ressourcen, Beschwerden oder vielleicht sogar eskalierende Konflikte zu bearbeiten. Schlichtungsverfahren sollten in Fällen, in denen den Unternehmen nicht selbst gelingt, eine Einigung bzw. Lösung zu erreichen, des Öfteren Abhilfe schaffen können. Anzunehmen ist, dass ausbleibende Reaktionen auf Schlichtungseinladungen an solchen Unternehmen oft auch darin begründet sind, dass sie nicht über die VSA informiert sind. Wenn es um allgemeine Fragen zu Schlichtungsmöglichkeiten und Schlichtungsverfahren geht, sollte nichts dagegensprechen, dass die **VSA auch Anlaufstelle für Unternehmen** sein kann. Ein eigener Menüpunkt **„Informationen für Unternehmen“ auf der Website** der VSA könnte die Bewerbung und Information gegenüber Unternehmen stärken. Auch wenn Schlichtungen lt. AStG von KonsumentInnen initiiert werden müssen, würde die Bewerbung solcher Auskunftsmöglichkeiten die Neutralität der VSA unterstreichen. Die Rechtslage sieht zwar kein Antragsrecht für Unternehmen vor, sie haben es mit der Belehrung aber durchaus in der Hand, Schlichtungen zu forcieren.

Nachdem es deutliche Hinweise gibt, dass Unternehmen mitunter **skeptisch hinsichtlich der Neutralität einer „Verbraucherschlichtung“** sind, sollte der Betonung und dem Beleg der Neutralität besondere Aufmerksamkeit in Informationskampagnen geschenkt werden. Aufklärung und Information über die Arbeitsweise der Verbraucherschlichtung sollten den **„Rollenkonflikt“ entschärfen** können, der dadurch entsteht, dass die Streitbeilegungsstelle fälschlicherweise manchmal als parteiliche Konsumentenschutz Einrichtung gesehen wird. Wenn hier eine stärkere Öffnung bzw. eine offensi-

vere Informationspolitik gegenüber Unternehmen empfohlen wird, so geschieht dies durchaus im Bewusstsein, dass dies eine gewisse Gratwanderung ist und manche KonsumentInnen dadurch abgeschreckt werden könnten, weil sie doch ein wenig Parteilichkeit in ihre Richtung erhoffen. **Glaubhaft ist Neutralität jedoch nur dann, wenn sie in alle Richtungen gilt.**

Die überwiegend gebräuchliche Kurzbezeichnung der VSA „Verbraucherschlichtung Austria“ wird mitunter insofern missverstanden, als daraus auf eine Parteilichkeit geschlossen wird. Im Sinne der Bedeutung der Neutralität wäre zu überlegen, den **offiziellen Namen „Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte“ generell zu nutzen und zu forcieren.**

Zu empfehlen und wünschenswert wäre bei Informationskampagnen eine **enge Kooperation mit bzw. Unterstützung durch die Wirtschaftskammer, durch Innungen und andere relevante Interessensvertretungen und/oder durch das Sozialministerium.** Jedenfalls gilt es möglichst gut sicherzustellen, dass die Unternehmen die Informationen wirklich wahrnehmen.

„**Erfolgsnarrative**“ im Sinne von gut ausgegangenen Fallgeschichten, die sich durchaus auch für Antragstellende mit begrenzten Ressourcen beobachten lassen, könnten einen **Ansatzpunkt für Informations- und Werbemaßnahmen** in Bezug auf VerbraucherInnen bieten. Das könnte z.B. über regelmäßige Kolumnen in Tageszeitungen, in denen erfolgreiche Fälle geschildert werden, gemacht werden. Das Prinzip ließe sich auf digitale (insbesondere „soziale“) Medien übertragen. Generell sollten für Informationsmaßnahmen **unterschiedliche Medien und Möglichkeiten** genutzt werden, um möglichst **viele Anspruchsgruppen** zu erreichen.

Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass bestimmte Verbrauchergruppen über das Internet bzw. mit den Onlineangeboten eher schlecht erreicht werden. Vor diesem Hintergrund sollten die bislang nachrangig vorgesehenen bzw. beworbenen Kontaktmöglichkeiten zur VSA via **Telefon oder persönlich, sowie Antragsmöglichkeiten via Mail oder postalisch** stärker beworben und angeboten werden. Geprüft werden sollten auch Möglichkeiten, Schlichtungen **in anderen Sprachen** anzubieten.

Zu planen sind Strategien, der „Wien-Lastigkeit“ der Schlichtungsanträge zu begegnen und die **Nutzung der VSA auch in den Bundesländern auszuweiten.** Die bisher angesprochenen Bewerbungs- und Informationsstrategien sollten daher gezielt auch auf die Bundesländer ausgerichtet werden und sinnvolle oder erforderliche regionale Anforderungen berücksichtigen. Informations- und Werbemaßnahmen werden jedoch nicht ausreichen, um die Antragszahlen in den Bundesländern maßgeblich anzukurbeln, daher sollten auch darüber hinaus gehende Maßnahmen überlegt und geplant werden. Überlegt werden könnten z.B. Maßnahmen zum Ausbau der **Kooperation mit rele-**

vanten regionalen Einrichtungen, wie etwa Konsumenteninformationseinrichtungen, oder z.B. auch mit regionalen Einrichtungen der Wirtschaftskammer oder der Innungen. In Erwägung zu ziehen wären z.B. **Zweigniederlassungen** für West- und Südösterreich oder auch **regionale Präsenztage der VSA**, wie sie bereits durchgeführt wurden. Die bisherigen Erfahrungen damit sollten jedenfalls in entsprechende Pläne einfließen. Auch eine gute Bewerbung solcher Präsenztage sollte sichergestellt werden.

Eine Möglichkeit, auch in Schlichtungsverfahren **Sachverständige** einzubeziehen, könnte die Lösungschancen in manchen, bislang oft ungelösten Fällen deutlich heben und damit auch nochmals die Attraktivität der VSA. In diesem Sinne empfehlen sich Abklärungen, ob und wie dies organisiert bzw. die Kosten getragen werden könnten.

Dem Vernehmen nach besteht eine **gute Kooperation der VSA mit den Konsumentenschutz- und -beratungseinrichtungen** und es gibt auch regelmäßig Fallzuweisungen von diesen Seiten. Dennoch gibt es Hinweise darauf, dass es **Verbesserungsmöglichkeiten bei der Abgrenzung** der jeweiligen Leistungen gibt. Damit könnte der jeweilige Ressourceneinsatz und die Unterstützung der VerbraucherInnen optimiert werden. In diesem Sinne empfehlen sich Abstimmungen dazu. Nicht zuletzt angesichts der großen Zahl an jährlichen Beratungskontakten dieser Einrichtungen könnte sich daraus auch ein Potential in Richtung Ausweitung der Vermittlungszahlen an die VSA ergeben.

Wie berichtet sind Möglichkeiten niederschwelliger, einfacher Anspruchsverfolgungen über Internetportale generell im Aufwind (z.B. Flugverspätung, etc.). Diese Entwicklung sollte sich auch die VSA zunutze machen indem sie bei geeigneten Fällen auch die **Schlichtung von Sammelansprüchen** mit Unternehmen anbietet.

In einigen europäischen Ländern gibt es **Online-Hilfestellungen**, die es VerbraucherInnen ermöglichen, gut **durch die Landschaft an AS-Stellen zu navigieren**. Ein entsprechendes Angebot könnte auch für Österreich hilfreich sein.

Literatur

- Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (2019): Jahresbericht 2018, Wien: Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte.
- Baer, Susanne (2017): Rechtssoziologie – Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Blankenburg, Erhard (1994): The Infrastructure for Avoiding Civil Litigation: Comparing Cultures of Legal Behavior in the Netherlands and West Germany, *Law & Society Review* 28, 789-808.
- Blankenburg, Erhard (1995): Mobilisierung des Rechts – Eine Einführung in die Rechtssoziologie, Heidelberg/New York: Springer.
- Bundesamt für Justiz (2018): Verbraucherschlichtungsbericht 2018, Bonn: Bundesamt für Justiz.
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (2019): Tätigkeitsbericht Bundesarbeitskammer 2018, Wien: Bundesarbeitskammer.
- Bundesrat (2019): Bundesrat Drucksache 197/1/19, Berlin: Bundesrat.
- Creutzfeldt, Naomi (2016): Project Report: Trusting the middle-man: Impact and legitimacy of ombudsmen in Europe, London: Westminster Law School.
- E-Control (2019): Tätigkeitsbericht 2018 – Schlichtungsstelle der E-Control nach § 9 Alternative-Streitbeilegung-Gesetz und § 26 Energie-Control-Gesetz, Wien: E-Control.
- Eder, Simon & Katharina Hörl (2017): Schlichten statt streiten – Alternative Streitbeilegung in der Praxis am Beispiel der Schlichtung für Verbrauchergeschäfte, in: Reifenstein, Maria & Beate Blaschek (Hg.), *Konsumentenpolitisches Jahrbuch 2017 – Trends, Rechtsentwicklung und Judikatur der letzten zwei Jahre*, Wien: Verlag Österreich, S. 53-76; online verfügbar unter: https://www.sozialministerium.at/site/Service_Medien/Infomaterial/Downloads/?category1=value_14 (zuletzt abgerufen am 1.10.2018; zitierte Seitenzahlen beziehen sich auf das im Internet verfügbare Manuskript).
- Europäische Kommission (2018): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher, COM(2018) 183, Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2019): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und der Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten, COM(2019) 425, Brüssel: Europäische Kommission.

- European Commission (2019): Consumer Conditions Scoreboard – Consumers at home in the Single Market, 2019 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fögen, Marie Theres (2003): Römische Rechtsgeschichten – Über Ursprung und Evolution eines sozialen Systems, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Fuchs, Walter (2019): Erkundung der Theorielandschaft – Klassische rechtssoziologische Ansätze, in: Boulanger, Christian, Julika Rosenstock & Tobias Singelstein (Hg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung – Eine Einführung, Wiesbaden: Springer VS, S. 31-70.
- Fuchs, Walter (2020a): Studie zur Umsetzung des Alternative-Streitbeilegung-Gesetzes (AStG), insbesondere durch die Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte (VSA) – statistische Analysen und Bedarfsschätzung, Wien (unveröffentlichter Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie).
- Fuchs, Walter (2020b): Studie zur Umsetzung des Alternative-Streitbeilegung-Gesetzes (AStG), insbesondere durch die Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte (VSA) – Auswertung des Feedbacks der Verbraucherinnen, Wien (unveröffentlichter Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie).
- Fuchs, Walter (2020c): Studie zur Umsetzung des Alternative-Streitbeilegung-Gesetzes (AStG), insbesondere durch die Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte (VSA) – Europäischer Vergleich, Wien (unveröffentlichter Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie).
- Fuchs, Walter & Hammerschick Walter (2020): Studie zur Umsetzung des Alternative-Streitbeilegung-Gesetzes (AStG), insbesondere durch die Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte (VSA) – Aktenanalysen, Wien (unveröffentlichter Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie).
- Galanter, Marc (1974): Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, *Law & Society Review* 9, 95-160.
- Hammerschick Walter (2020a): Studie zur Umsetzung des Alternative-Streitbeilegung-Gesetzes (AStG), insbesondere durch die Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte (VSA) – Expertengespräche, Wien (unveröffentlichter Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie).
- Hammerschick Walter (2020b): Studie zur Umsetzung des Alternative-Streitbeilegung-Gesetzes (AStG), insbesondere durch die Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte (VSA) – Befragung von Unternehmen, Wien (unveröffentlichter Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie).
- Hanak, Gerhard (1988): Zur Soziologie des Mahnverfahrens, *Kriminalsoziologische Bibliographie* 15, 4-29.
- Heck, Justus (2016): Der beteiligte Unbeteiligte. Wie vermittelnde Dritte Konflikte transformieren, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 36, 58-87.

- Hollander-Blumoff, Rebecca & Tom R. Tyler (2011): Procedural Justice and the Rule of Law: Fostering Legitimacy in Alternative Dispute Resolution, *Journal of Dispute Resolution* 2011, Issue 1, 1-19.
- Ombudsstelle Fertighaus (2019): Jahresbericht 2018; siehe http://www.ombudsstelle-fertighaus.org/wp-content/uploads/2019/05/Statistik-Ombudsstelle_2018_final.pdf (zuletzt abgerufen am 12.9.2019).
- Jackson, Jonathan et al. (2012): Why Do People Comply with the Law? Legitimacy and the Influence of Legal Institutions, *British Journal of Criminology* 52, 1051-1071.
- Luhmann, Niklas (1993): *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Paternoster, Raymond et al. (1997): Do Fair Procedures Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault, *Law & Society Review* 31, 163-204.
- Pleasance, Pascoe et al. (2004): Causes of Action: Civil Law and Social Justice – The Final Report of the First LSRC Survey of Justiciable Problems, London: Legal Services Commission.
- Pleasance, Pascoe et al. (2004a): Civil law problems and morbidity, *Journal of Epidemiology and Community Health* 58, 552-557.
- Pleasance, Pascoe et al. (2004b): Multiple Justiciable Problems: Common Clusters and Their Social and Demographic Indicators, *Journal of Empirical Legal Studies* 1, 301-329.
- Pleasance, Pascoe et al. (2015): *How People Understand and Interact with the Law*, Cambridge: PPSR.
- Pleasance, Pascoe et al. (2016): Apples and Oranges: An International Comparison of the Public's Experience of Justiciable Problems and the Methodological Issues Affecting Comparative Study, *Journal of Empirical Legal Studies* 13, 50-93.
- Roy, Vincent van et al. (2015): *Consumer conditions in the EU: Revised framework and empirical investigation*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Silbey, Susan S. (2005): After Legal Consciousness, *Annual Review of Law and Social Science* 2005, Vol. 1, 323-368.
- Tyler, Tom R. (1990): *Why People Obey the Law*, New Haven and London: Yale University Press.
- van Velthoven, Ben C.J. & Marijke ter Voert (2004): *Paths to Justice in the Netherlands – Looking for signs of social exclusion*, Leiden: Leiden University.
- Verein für Konsumenteninformation (2019): *Tätigkeitsbericht 2018*, Wien: Verein für Konsumenteninformation.
- Verbraucherschlichtung Austria (2019): *Jahresbericht 2018 – Schlichtung für Verbrauchergeschäfte*, Wien: Verbraucherschlichtung Austria.
- Versicherungsombudsmann e.V. (2019): *Jahresbericht 2018*, Berlin: Versicherungsombudsmann e.V.
- ter Voert, Marijke & C. M. Klein Haarhuis (2015): *Geschilbeslechtingsdelta 2014 – Oververloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Meppel: Boom Lemma uitgevers/WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Wollschläger, Christian (1988): Die Arbeit der europäischen Zivilgerichte im historischen und internationalen Vergleich – Zeitreihen der europäischen Zivilprozeßstatistik seit dem 19. Jahrhundert, in: Blankenburg, Erhard (Hrsg.), Prozeßflut? Studien zur Prozeßtätigkeit europäischer Gerichte in historischen Zeitreihen und im Rechtsvergleich, Köln: Bundesanzeiger, 21-114.
- Zentrum für Schlichtung e.V. (2020): Tätigkeitsbericht 2019 nach § 34 VSBG – Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle, Kehl: Zentrum für Schlichtung e.V.