

14.09.2015

Klarer gesetzlicher Rahmen für Verbraucherschlichtung

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung sowie der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten

Gesetz auf gutem Weg, aber noch lange nicht am Ziel

Der Verbraucherzentrale Bundesverband setzt sich für eine Stärkung der Schlichtungskultur in Deutschland und Europa ein. Die außergerichtliche Streitbeilegung bietet Verbrauchern und Unternehmen die Möglichkeit, Streitigkeiten schnell, günstig und nachhaltig auszuräumen, damit einer künftigen Geschäftsbeziehung nichts im Wege steht. Angesichts fehlender Schlichtungstraditionen in Deutschland ist hierfür ein gesetzlicher Rahmen erforderlich, der Vertrauen schafft und die beteiligten Streitparteien interessenwährend einbindet.

Nachdem der Referentenentwurf des Streitbeilegungsgesetzes aus Sicht der Verbraucherzentralen sehr kritisch zu beurteilen war, zeigt der Regierungsentwurf wesentliche Verbesserungen in zentralen Bereichen:

Zur Stärkung der Unabhängigkeit von Schlichtungsstellen wurde ein Verbandsvorbehalt aufgenommen (§ 3), die Anforderungen an die Streitmittler wurden angehoben (§ 6) und Verfahrensregelungen wurden verbessert, wobei insbesondere die Bindung an geltendes Verbraucherrecht deutlich gestärkt wurde (§ 19). Aus der Sicht der Verbraucherverbände ist es wichtig, dass Schlichtungsordnungen die ermessenfreie Ablehnung von Fällen mit ungeklärten grundsätzlichen Rechtsfragen vorsehen können (§ 14 Absatz 2). Auch das überflüssige geringe Entgelt im Sinne einer Schutzgebühr wurde gestrichen (§ 23).

Ausreichend sind diese Änderungen allerdings nicht. Damit aus der Verbraucherschlichtung ein Erfolgsmodell wird, sieht der Verbraucherzentrale Bundesverband weitergehenden Korrekturbedarf in zentralen Punkten:

- **Unabhängigkeit und Neutralität der Schlichtungsstellen durch Trägervereinsmodell stärken**
- **Weniger Beliebigkeit, höheres Maß an Verbindlichkeit der Ergebnisse**
- **Mehr Transparenz über Schlichtungsanträge und Ergebnisse**
- **Klare, verbraucherfreundliche Verjährungshemmung bei Eingang des Antrags**
- **Zentrale Auffang- bzw. Universalschlichtungsstelle in der Zuständigkeit des Bundes**

Hierzu im Einzelnen:

1. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichtungsstellen

Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichtungsstellen müssen gewährleistet sein, um das erforderliche Vertrauen der Parteien zu gewinnen. Maßgeblich sollte hier das in Deutschland bereits erfolgreich praktizierte Prinzip der Trägervereinslösung mit einem paritätisch besetztem Verwaltungsrat sein, in dem Wirtschafts- und Verbraucherinteressen gleichermaßen zu berücksichtigen sind. Der nunmehr vorgesehene Verbandsvorbehalt (§ 3) schafft zwar die Grundlage für den Trägerverein, lässt aber die Rechte der gemäß § 9 zu beteiligenden Verbände sehr unklar. Diese Rechtsunsicherheit sollte beseitigt werden.

Die wesentlichen – in § 9 genannten - Entscheidungen dürfen nicht gegen den Widerspruch des zu beteiligenden Verbraucherverbandes getroffen werden.

Dies gilt vor allem für die Auswahl der Schlichter, die stets im Einvernehmen zwischen Branchen- und Verbraucherverband erfolgen sollte. Denn Schlichtung muss durch Schlichter erfolgen, die das Vertrauen beider Seiten genießen - der Anbieter wie der Verbraucher.

Diese Anforderungen sollten unbedingt auch für Schlichtungsstellen der **Finanzdienstleistungen** gelten. Bedauerlicherweise werden diese aber weiterhin nur einer Sonderregelung in § 14 Unterlassungsklagengesetz unterstellt, die keine ausreichenden Beteiligungsrechte für Verbraucherverbände vorsieht (Artikel 7 VSBG-Entwurf). Dieses Konzept ist grundsätzlich abzulehnen. Auch Schlichtungsstellen der Finanzdienstleistungen müssen den hier geforderten Voraussetzungen des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes genügen.

2. Beliebigkeit

Auch das Konzept **völliger Beliebigkeit** und **Unverbindlichkeit** der Schlichtungsergebnisse ist mit Blick auf die Unternehmer nicht ausreichend. Die ADR-Richtlinie schreibt Freiwilligkeit nur für die Verbraucherseite vor, nicht aber für die Unternehmerseite. Letztere sollten sich entweder ihren jeweiligen Branchenschlichtungsstellen unterwerfen oder hilfsweise am Schlichtungsverfahren vor den Universalschlichtungsstellen teilnehmen *müssen* – so wie sie sich auch einem Gerichtsverfahren nicht willkürlich entziehen können.

Soweit der vorliegende Gesetzentwurf diesem Anspruch nicht Rechnung trägt, sollte zumindest eine höhere Verbindlichkeit der Schlichtungsergebnisse angestrebt werden. Dieses sollte gegenüber dem Unternehmer stets dann **verbindlich und vollstreckbar** werden, wenn der Unternehmer dem Ergebnis nicht ausdrücklich widersprochen hat. Die in § 17 Absatz 3 VSBG-E vorgesehene ausdrückliche Annahme des Vorschlags, obwohl der Unternehmer freiwillig am Verfahren teilnimmt, ist deshalb eine unnötige Hürde, die beseitigt werden sollte.

Das Prinzip der **Teilnahmepflicht durch Erklärung in AGB oder durch Schweigen** auf Zustellung eines Antrags sollte nicht nur bei der Universalschlichtungsstelle zum Tragen kommen (§ 30 Absatz 4 und 5 VSBG-E), sondern auch vor privaten Streitbeilegungsstellen. Auch hier sollte von einer Teilnahmebereitschaft ausgegangen werden, wenn der Unternehmer sich gegenüber dem Verbraucher oder in AGB zur Teilnahme bereit erklärt hat. Insoweit ist auch der **Antrag Nr. 22 des Bundesrats zu begrüßen**, der für diese Fälle die Möglichkeit eines Schlichtungsvorschlags nach Aktenlage vorsieht.

Zu unterstützen ist auch der **Antrag des Bundesrats**, eine **Teilnahmepflicht** vom **jährlichen Umsatz** verbunden mit einem erhöhten Schlichtungsinteresse abhängig zu machen (**Antrag Nr. 20** der Stellungnahme des Bundesrats). Auf diese Weise könnten sich Großunternehmen, die sich einer Vielzahl von Schlichtungsanträgen ausgesetzt sehen, der Mitwirkung nicht entziehen, während insbesondere kleinere Unternehmen vor der Kostenfolge geschützt werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Schwellenwerte von 5 Millionen Euro und mehr als zehn Anträgen erscheinen ebenfalls sinnvoll und sollten umgesetzt werden.

Darüber hinaus sollte auch geprüft werden, in welchen weiteren Branchen eine Teilnahmepflicht sinnvoll ist. Kriterien hierfür sollte die relative Beschwerdehäufigkeit

und die Konzentration bzw. Größe der jeweils dominierenden Anbieter sein (ebenso **Antrag Nr. 39** des Bundesrats). Beispielhaft zu nennen ist etwa der Handel mit PCs und Zubehör im weitesten Sinne sowie grauer oder weißer Elektroware durch Unternehmer, die unter die oben genannten Umsatzschwellen fallen.

Klarzustellen ist schließlich, dass die Schlichtung **für Verbraucher stets ein freiwilliges Angebot** darstellt. Verbraucher dürfen insbesondere nicht durch AGB zur Teilnahme verpflichtet werden. Deshalb sollte im VSBG oder im Bürgerlichen Gesetzbuch ein **ausdrückliches Klauselverbot** aufgenommen werden (ebenso **Antrag Nr. 40 der Stellungnahme des Bundesrats**).

3. Transparenz

Schlichtung kann und darf die höchstrichterliche Rechtsprechung nicht ersetzen oder gefährden. Häufige Fallgestaltungen und systematische verbraucherunfreundliche Praktiken müssen den klagebefugten Verbraucherverbänden bekannt werden, damit diese offene Rechtsfragen weiterhin dem ordentlichen Rechtsweg zuführen und bei häufigen Fallgestaltungen einheitliche Lösungen über Musterklagen herbeiführen können. Die bislang vorgesehenen Auskunftspflichten sind hierfür nicht ausreichend und beziehen sich lediglich auf Verbraucherschutzdurchsetzungsbehörden. Diese Einschränkung ist angesichts des zivilrechtlich organisierten Verbraucherschutzes in Deutschland nicht sachgerecht. In § 34 Absatz 3 und 4 VSBG-Entwurf müssen deshalb weitergehende Auskunftspflichten – auf deren Antrag auch gegenüber Verbraucherzentralen – vorgesehen werden.

Informationen über **aktuelle Probleme** und **Entscheidungen** der Schlichtungsstellen verlangt auch die **Öffentlichkeit**, um Verbrauchern ein Indiz für die Erfolgsaussichten zu geben und einen effizienten Umgang mit den Ressourcen der Schlichtungsstellen zu ermöglichen. Daher empfiehlt es sich, Schlichtungsstellen die Pflicht aufzuerlegen, auf ihrer Internetseite Entscheidungen von allgemeinem Interesse für Verbraucher anonymisiert zu veröffentlichen. Eine solche Pflicht wäre keineswegs neu, sondern hat sich bereits bei der Energieschlichtungsstelle bewährt (§ 111b Absatz 5 EnWG bzw. künftig gemäß Artikel 9 VSBG-E § 111b Absatz 8 EnWG).

4. Verjährung

Für Verbraucher unzumutbar ist schließlich die **Verjährungsregelung** in **Artikel 6** VSBG-Entwurf. Danach soll der Antrag auf Streitbeilegung nur dann die Verjährung hemmen, wenn er dem Gegner bekanntgegeben wird. Diese Regelung, die der Klageerhebung im Zivilprozess nachgebildet ist, ist im Schlichtungsverfahren nicht sachgerecht. Die Bekanntgabe des Schlichtungsantrags hängt davon ab, ob ein Schlichtungsverfahren eröffnet oder abgelehnt wird. Diese schwierige Frage kann angesichts zahlreicher möglicher Ablehnungsgründe, in denen sich die Verfahrensordnungen zudem unterscheiden werden, nicht dem Verbraucher angelastet werden. Damit Schlichtungsverfahren auch und gerade kurz vor Verjährung der streitigen Forderung möglich sind, muss gewährleistet sein, dass der Schlichtungsantrag bis zur Ablehnung eines Schlichtungsverfahrens in jedem Fall die Verjährung der Forderung hemmt.

Sollte es demgegenüber bei der jetzigen Regelung der Verjährungshemmung durch Bekanntgabe gegenüber dem Antragsgegner bleiben, muss zumindest eine **Pflicht zur unverzüglichen Bekanntgabe** des Antrags vorgesehen werden (ebenso die

Stellungnahme des Bundesrats, Antrag Nr. 18). Gleichzeitig müssen die Ablehnungsgründe angepasst werden, da sowohl in § 14 Absatz 1 Nr. 3 wie auch § 30 Absatz 1 Nr. 6 VSBG-E vorgesehen ist, dass Anträge in den ersten zwei Monaten nach Geltendmachung abzulehnen sind, wenn sich der Unternehmer noch nicht geäußert hat. Für Unternehmer würde damit ein Anreiz geschaffen, während dieser Zweimonatsfrist nicht auf Forderungen des Verbrauchers zu reagieren, um im Falle eines Schlichtungsantrags die Antragsablehnung zu erzwingen und damit eine Verjährungshemmung zu verhindern. Deshalb sollte anstelle einer Ablehnung lediglich eine Unterbrechung des Verfahrens vorgesehen werden (ebenso die **Stellungnahme des Bundesrats, Anträge Nr. 14 und 30**).

Eine Pflicht zur unverzüglichen Bekanntgabe sollte schließlich auch mit einer gesetzlichen Haftpflichtversicherung der Streitbeilegungsstelle gekoppelt werden, da eine Pflichtverletzung bei der Zustellung zu erheblichen Regressansprüchen führen kann.

5. Universalschlichtungsstelle des Bundes

Der **Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt** die Forderung des **Bundesrats** zur Einrichtung einer einheitlichen Universalschlichtungsstelle und einer einheitlichen Anerkennungsbehörde in der Zuständigkeit des Bundes (**Anträge Nr. 2 und 3 in der Stellungnahme des Bundesrats**). Schlichtungsstellen müssen vor allem Fachkompetenz aufbauen und einheitliche, am geltenden Recht orientierte Ergebnisse erzielen. Hierfür ist die Einrichtung von spezialisierten Schlichtungsstellen mit möglichst bundesweiter Zuständigkeit unter Bündelung hochspezialisierter Fach- und Rechtskompetenz erforderlich und prioritär.

Nur soweit solche Schlichtungsstellen noch nicht vorhanden sind, müssen Universalschlichtungsstellen die Bündelung von Erfahrung und Fachkompetenz leisten. Bei Länderzuständigkeit würde das bedeuten, dass die Kompetenz mehrfach – bis zu 16-mal – aufgebaut und vorgehalten werden muss. Auch die Einheitlichkeit der Ergebnisse würde hierunter leiden. Schließlich ist es auch Verbrauchern kaum zuzumuten, neben der sachlichen Zuständigkeit Fragen der örtlichen (föderalen) Zuständigkeit anhand möglicherweise unklarer Kriterien wie dem Sitz des Unternehmens herauszufinden.

Der Gesetzentwurf erkennt dies indirekt mit der Beleihungs- und Beauftragungsmöglichkeit in § 29 Absatz 3 VSBG-E an. Die Umsetzung dieser Regelung im Interesse einer einheitlichen Zuständigkeit bleibt jedoch ungewiss. Für die Anerkennung bleibt es ebenfalls bei dem Länderprinzip (§ 27 VSBG-E), was einer einheitlichen Anerkennungspraxis entgegensteht.

Zu begrüßen wäre stattdessen eine eindeutige und klare Regelung zugunsten einer Universalschlichtungsstelle und Anerkennungsbehörde in der Zuständigkeit des Bundes.

6. Streitwertgrenzen

Es ist nicht zielführend, den Schlichtungsstellen die Festlegung der Streitwertgrenzen ohne Vorgabe eines gesetzlichen Rahmens selbst zu überlassen (§ 14 Absatz 2 Nr. 4 VSBG-E für private Schlichtungsstellen) oder den Rahmen pauschal mit 10 bis 5.000 Euro vorzugeben (§ 30 Absatz 1 Nr. 4 VSBG-E für die Universalschlichtungsstelle).

Streitwertgrenzen, jenseits derer die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle entfällt, dürfen nicht zu eng festgesetzt werden, sondern sollten sich an den jeweils branchenüblichen Streitwerten orientieren. Gerade auch bei hochwertigen Gütern kann eine Schlichtung oberhalb von 5.000 Euro sinnvoll sein (ebenso der Bundesrat, Antrag Nr. 28).

§ 14 Absatz 2 Nr. 4 VSBG sollte deshalb so gefasst werden, dass die obere Streitwertgrenze bei privaten Schlichtungsstellen nicht unterhalb eines Betrags von 5.000 Euro liegt, damit für Streitigkeiten bis zu dieser Grenze in jedem Fall ein Angebot zur Streitbeilegung besteht.

Untere Streitwertgrenzen sollten ganz entfallen, da „eines der Hauptanliegen der alternativen Streitbeilegung darin besteht, gerade auch Streitigkeiten, die wegen eines geringen Streitwertes regelmäßig nicht vor Gericht gebracht werden, einer zufriedenstellenden Klärung zuzuführen“ (Stellungnahme des Bundesrats, Antrag Nr. 16).

Für die Universalschlichtungsstellen sollten möglichst gar keine Streitwertbegrenzungen eingeführt werden (ebenso der Bundesrat, Antrag Nr. 28).

7. Gebühren

Zu begrüßen ist die grundsätzlich Aufhebung der Kostenbeteiligung für Verbraucher in Höhe eines „geringen Entgelts“ (§ 23 Absatz 1 VSBG-E). **Abzulehnen** ist jedoch, dass stattdessen eine **Missbrauchsgebühr** in Höhe von bis zu **30 Euro** vorgesehen wird, die bislang der behördlichen Auffang- bzw. Universalschlichtungsstelle vorbehalten war (§ 31 Absatz 2 VSBG-E). Der vzbv hat sich bereits entschieden gegen eine derartige Missbrauchsgebühr ausgesprochen. Die bisherigen Erfahrungen mit Schlichtungsanträgen lassen nicht erkennen, dass Schlichtungsverfahren missbräuchlich in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus ist der Begriff des Missbrauchs zu unscharf, um Sanktionen daraus ableiten zu können. Stattdessen ist zu befürchten, dass Verbraucher davon absehen könnten, Schlichtungsanträge zu stellen, wenn sie befürchten müssen, dass ihr Antrag entgegen ihrer eigenen Einschätzung als missbräuchlich eingestuft wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund einer nicht einheitlichen Praxis durch private Streitbeilegungsstellen.

Hilfsweise muss die Obergrenze der Missbrauchsgebühr auf zehn Euro reduziert werden. Eine Gebühr von zehn Euro würde ausreichen, um vorsätzlich missbräuchliche Anträge zu verhindern. Eine höhere Gebühr würde angesichts der unklaren Voraussetzung ihrer Verhängung nur unnötig abschreckend wirken.

Darüber hinaus sollte die Staffelung der Gebühren, die die Universalschlichtungsstelle vom Unternehmer verlangen kann, korrigiert werden. Die Regelung in § 31 Absatz 1 ist nicht sachgerecht, weil die Gebühren unter Ziff. 1 und Ziff. 2 (hier teilweise) oberhalb der Streitwerte liegen. Dadurch wird eine freiwillige Teilnahme des Unternehmers am Streitbeilegungsverfahren bei wirtschaftlicher Abwägung praktisch ausgeschlossen. Die Gebührenstaffelung sollte deshalb grundsätzlich Gebühren unterhalb der jeweiligen Streitwerte vorsehen (ebenso der Bundesrat, Antrag Nr. 34).

8. Anwendungsbereich

Erheblicher Schlichtungsbedarf besteht auch im Bereich der **Wohnungseigentumsverwaltung**. Mit Hilfe einer Streitschlichtung ließe sich die Zahl von jährlich 30.000 kostenintensiven Gerichtsverfahren in Wohnungseigentumssachen

um schätzungsweise 30 % reduzieren. Gerade in diesem Bereich wird jedoch eine Vielzahl der Konflikte nicht in den Anwendungsbereich des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes fallen, da die Streitigkeiten nicht auf einem Verbrauchervertrag im Sinne von § 4 Absatz 1 VSBG-E i.V.m. § 310 Absatz 3 BGB beruhen. Wegen des hohen Bedarfs an Schlichtung sollte das vorliegende Artikelgesetz deshalb auch für eine Ergänzung im Wohnungseigentumsgesetz genutzt werden. Ziel sollte es sein, Fachkompetenz für Wohnungseigentumsstreitigkeiten in den Universalschlichtungsstellen aufzubauen oder die Förderung einer privaten, verbandlich organisierter Fachschlichtungsstelle, wie es sie etwa schon im Versicherungs- und Bankwesen gibt, im Bereich des Wohneigentums zu schaffen.