



FRIEDRICH-ALEXANDER  
UNIVERSITÄT  
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH  
RECHTSWISSENSCHAFT

Universität Erlangen-Nürnberg • Postfach 3520 • 91023 Erlangen

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Recht und  
Verbraucherschutz  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Institut für Deutsches und  
Internationales Privatrecht  
und Zivilverfahrensrecht**

Prof. Dr. Reinhard Greger

Schillerstraße 1, 91054 Erlangen  
Telefon +49 9131 85-22252  
Fax +49 9131 85-26412  
regreg@t-online.de  
<https://www.reinhard-greger.de>

Erlangen, den 20.6.2019

## Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen und zur Änderung weiterer Gesetze**  
(BT-Drucksache 19/10348)

### Vorbemerkung

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanke ich mich. Sie beruht auf der Durchführung und Auswertung von Forschungen zu rechtlichen und rechtstatsächlichen Fragen der außergerichtlichen Konfliktbeilegung.<sup>1</sup>

Nach den Ergebnissen dieser Untersuchungen ist das Vorhaben, die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherkonflikten weiter zu fördern, unbedingt zu unterstützen. Die Erfahrungen mit dem VSBG haben gezeigt, dass die anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen derartige Konflikte rasch, belastungsarm und zur Zufriedenheit sowohl der Verbraucher- als auch der Unternehmerseite erledigen können. Unbefriedigend ist lediglich, dass die Verbraucherschlichtung außerhalb der bereits vor dem VSBG bestehenden Strukturen viel zu wenig in Anspruch genommen wird. Neue Schlichtungsstellen sind kaum entstanden bzw. haben keine Marktbedeutung erlangen können.

---

<sup>1</sup> Publiziert u.a. im Kommentar ‚Recht der alternativen Konfliktbeilegung‘ von Greger/Unberath/Steffek, 2. Aufl. 2016, sowie auf der Website <https://www.schlichtungs-forum.de>.

Bei Erlass des VSBG war von einem Zuwachs von rund 60.000 Anträgen pro Jahr ausgegangen worden. Tatsächlich eingegangen sind bei der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle des Zentrums für Schlichtung e.V. in Kehl jedoch von August 2017 bis Juli 2018 nur 2.217 Anträge. In 508 Fällen konnte die Stelle, insbesondere wegen Unzulässigkeit des Antrags, nicht tätig werden. In 1.402 Fällen beteiligte sich der Unternehmer nicht am Verfahren. Nur in 19 Fällen kam es zu einer vollständigen Verfahrensdurchführung mit Austausch wechselseitiger Stellungnahmen (die anderen endeten zumeist mit einer Einigung außerhalb des Verfahrens). Zu einem Schlichtungsvorschlag samt Einigung kam es nur in 13 Verfahren.<sup>2</sup>

Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich im Wesentlichen auf zwei aus aktuellem Anlass besonders dringliche Maßnahmen: die Klärung des Verhältnisses zwischen VSBG und dem seit 1.11.2018 eröffneten Musterfeststellungsverfahren nach §§ 606 ff ZPO sowie die Regelung der Universalschlichtung nach Auslaufen des Förderprojekts nach § 43 VSBG zum 31. Dezember dieses Jahres. Hierauf sowie auf die geplante Stärkung der Aufsicht über die anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen bezieht sich der erste Teil dieser Stellungnahme.

Das Hauptproblem des Verfahrens nach dem VSBG, seine zu geringe Nutzung, wird durch den Entwurf jedoch keiner Lösung zugeführt. Daher werden in einem zweiten Teil der Stellungnahme auch Vorschläge für darüber hinausgehende gesetzgeberische Maßnahmen unterbreitet.

## Erster Teil: Stellungnahme zum Gesetzentwurf

### 1. Neuregelung der Universalschlichtung (§§ 29 ff VSBG)

Die Übertragung der ergänzenden Verbraucherschlichtung auf eine zentrale, vom Bund getragene Stelle ist aus den in der Entwurfsbegründung<sup>3</sup> genannten Gründen sachgerecht. Die Zersplitterung der Zuständigkeit auf 16 Stellen in den einzelnen Bundesländern ist nicht nur zur Wahrung von Übersichtlichkeit und Rechtseinheit, sondern auch zur Schonung von Ressourcen unbedingt zu vermeiden. Dies gilt umso mehr, als weder die derzeitigen Fallzahlen der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle in Kehl noch die künftig zu erwartenden den Aufbau einer umfangreichen Schlichtungsinfrastruktur erforderlich machen. Es darf nicht übersehen werden, dass die Universalschlichtung (entgegen der irreführenden Bezeichnung, die bei dieser Gelegenheit überprüft werden sollte) gerade nicht universell, sondern nur subsidiär für den Fall zuständig ist, dass für einen Konflikt kein anderweitiges Schlichtungsangebot besteht. Wenn es zu dem – erstrebens-

<sup>2</sup> Zwischenbericht der Bundesregierung zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle, BT-Drucks. 19/6890, S. 67 f.

<sup>3</sup> BT-Drucks. 19/10348, S. 17 f.

werten – weiteren Ausbau branchenspezifischer Schlichtungsstellen kommt (die nach § 30 Abs. 1 S. 2 VSBG-E die Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle ausschließen) würde ihre Tätigkeit weitgehend auf die Lotsenfunktion nach § 30 Abs. 4 VSBG-E beschränkt. Sollte eine bundesweit zuständige Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle errichtet werden (oder die des Zentrums für Schlichtung e.V. bestehen bleiben), verbliebe für die Universalschlichtungsstelle überhaupt kein eigenes Betätigungsfeld.

Diese Erwägungen bestätigen nicht nur die Abkehr von den im VSBG ursprünglich vorgesehenen länderspezifischen Universalschlichtungsstellen, sondern könnten auch Anlass geben, die Institution der Universalschlichtungsstelle überhaupt in Frage zu stellen. Es könnte daran gedacht werden, wie in Österreich<sup>4</sup> eine flächendeckende Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle per Gesetz einzurichten und mit dieser Aufgabe einen Verein (z.B. Zentrum für Schlichtung e.V.) zu betrauen. Die komplizierten Zuständigkeitsregeln des VSBG ließen sich dadurch deutlich vereinfachen, die Errichtung einer weitgehend funktionslos werdenden Stelle würde vermieden.

Eine Streitwertgrenze sollte für die ergänzende Schlichtungsstelle entgegen der im Entwurf vorgesehenen Regelung in § 30 Abs. 2 Nr. 4 VSBG nicht vorgesehen werden. Ein sachlicher Grund für eine solche, mehr oder weniger willkürliche Begrenzung ist nicht ersichtlich. Beim Autokauf, bei Bauleistungen, beim Erwerb einer Eigentumswohnung oder bei Pflegeheimverträgen wird die nunmehr vorgesehene Grenze von 50.000 EUR leicht überschritten. Gerade in solchen Fällen kann es sinnvoll sein, den Verbraucher und den Unternehmer vor einem mit hohem Kostenrisiko verbundenen Prozess zu bewahren.

Aus demselben Grund könnte es sich empfehlen, die Zuständigkeit der ergänzenden Schlichtungsstelle auch dann zu eröffnen, wenn der Verbraucher eine spezielle Schlichtungsstelle nicht anrufen kann, weil sein Antrag den von ihr gesetzten Streitwertrahmen überschreitet. Auch dadurch würde eine unvorteilhafte Einengung der Verbraucherstreitbeilegung vermieden.

## 2. Verhältnis zum Musterfeststellungsverfahren

a) Dass die Anmeldung des streitigen Anspruchs zum Klageregister ein Verfahren vor der Verbraucherschlichtungsstelle zwingend ausschließen soll (§ 14 Abs. 1 Nr. 3 VSBG-E), überzeugt schon deshalb nicht, weil eine parallel erhobene Klage nur einen fakultativen Ablehnungsgrund liefert (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 VSBG).<sup>5</sup> Dem Zweck des Gesetzes, die außergerichtliche Streitbeile-

---

<sup>4</sup> S. § 4 Abs. 1 Nr. 8 AStG.

<sup>5</sup> Ebenso die Stellungnahme des Bundesrats in BR-Drucks. 19/197 (Beschluss) Nr. 9.

gung zu fördern, entspräche besser die Zulassung der Parallelität: Die Registrierung nach § 608 Abs. 1 ZPO hindert ja auch außergerichtliche Verhandlungen und Einigungen nicht. Verbraucherschlichtungsstellen sollten daher auch nicht ermächtigt werden, Schlichtungsanträge in diesen Fällen abzulehnen und den Verbraucher damit in ein gerichtliches Verfahren (Individualklage oder Anmeldung zum Klageregister) zu zwingen.<sup>6</sup> Die in Art. 1 Nr. 4 Buchst. a des Entwurfs vorgesehene Änderung von § 14 VSBG sollte vielmehr gänzlich unterbleiben.

b) Es ist auch davon abzuraten, den in einem Musterfeststellungsverfahren nach §§ 606 ff ZPO unterlegenen Unternehmer zur Teilnahme an einem Verbraucherschlichtungsverfahren zu verpflichten.<sup>7</sup> Dafür könnte zwar sprechen, dass dem zum Klageregister angemeldeten Verbraucher ein Gerichtsverfahren zur Höhe seiner Forderung erspart bleiben sollte; da das Schlichtungsverfahren aber keine Gewähr für eine Einigung und die damit erstrebte Verfahrensbeschleunigung bietet, sondern im Gegenteil zu weiteren Verzögerungen führen kann, erscheint gerade in diesen hoch eskalierten Massenverfahren ein Zwang zum Schlichtungsverfahren wenig nutzbringend. Es kommt hinzu, dass die Schlichtungsstelle in einem solchen Fall u.U. zeitgleich mit zigtausend Anträgen konfrontiert wird, die sicher nicht in der 90-Tage-Frist des § 20 Abs. 2 VSBG abgearbeitet werden können.

Die Schlichtung nach dem VSBG soll dem Verbraucher eine rasche und belastungsarme Klärung seines aus einem Verbrauchervertrag hervorgegangenen Konflikts ermöglichen. Dieser Weg steht ihm auch dann offen, wenn ein Verband eine Musterfeststellungsklage erhebt. Schließt er sich aber durch Anmeldung zum Klageregister jenem Verfahren an, entscheidet er sich für einen anderen Weg der Rechtsdurchsetzung, für den ihm nicht nachträglich wieder das VSBG-Verfahren eröffnet werden muss. Dass das Musterfeststellungsverfahren dem Verbraucher nicht zur Durchsetzung seiner individuellen Ansprüche verhilft, mag als Mangel dieser Verfahrenskonstruktion angesehen werden; dieser sollte aber nicht dadurch beseitigt werden, dass das Verfahren vor der Verbraucherschlichtungsstelle zweckentfremdet und faktisch außer Funktion gesetzt wird.

### 3. Widerruf der Anerkennung als Verbraucherschlichtungsstelle

§ 26 VSBG soll nach dem Entwurf dahingehend erweitert werden, dass auch der Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften und die Verfahrensordnung zu einer Abmahnung der zuständigen Behörde und letztlich zum Widerruf der Anerkennung führen kann. Diese Verschärfung gegenüber

---

<sup>6</sup> Entgegen dem vorgenannten Beschluss des Bundesrats.

<sup>7</sup> So die Prüfbitten des Bundesrats um Ergänzung des Gesetzentwurfs in BR-Drucks. 197/19 (Beschluss) Nr. 3.

dem bisherigen, auf erhebliche Nichterfüllung der Anforderungen an eine Verbraucherschlichtungsstelle abstellenden Recht lässt den Schluss zu, dass das Bundesamt für Justiz (in der Entwurfsbegründung zudem als „Aufsichtsbehörde“ bezeichnet) auch die Schlichtungstätigkeit der anerkannten Stelle einer Rechtskontrolle unterziehen kann, z.B. auf Beschwerden von Verfahrensbeteiligten. Dies steht in Widerspruch zu der in § 7 Abs. 1 S. 1 VSBG zu Recht garantierten Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit des Streitmittlers. In der Begründung zu § 26 VSBG-E wird zwar ausgeführt, dass unter diese Regelung nur systematische Verstöße fallen sollen und eine Überprüfung oder Beanstandung einzelner Schlichtungsverfahren oder eines Schlichtungsvorschlages durch die Aufsichtsbehörde nicht stattfindet; im Gesetzestext findet dies jedoch keinen Ausdruck, so dass Fehlinterpretationen nicht auszuschließen sind. Die Divergenz zwischen § 26 VSBG und §19 Finanzschlichtungsstellenverordnung könnte eher Anlass geben, Letztere anzugleichen.

## Zweiter Teil: Weiter gehende Vorschläge

### 1. Schaffung neuer branchenspezifischer Schlichtungsstellen

Bei Erlass des VSBG von 2016 ging der Gesetzgeber davon aus, dass die Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten in erster Linie durch private Schlichtungsstellen erfolgen sollte. Er knüpfte damit an die bestehende Schlichtungsstruktur an, die von verbandsgetragenen Schieds- und Ombudsstellen für bestimmte Branchen gekennzeichnet war, hat diese Stellen in das System des VSBG integriert und die Erwartung gehegt, dass derartige Stellen auch in anderen Branchen eingerichtet werden. Die Bundesregierung ging in der Begründung des Gesetzentwurfs davon aus, dass in den nächsten Jahren etwa 80 derartige Stellen entstehen werden.<sup>8</sup>

Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Für so bedeutsame Bereiche wie Einzelhandel, Handwerk, Reise, Gastronomie, Maklerverträge, Pflegedienstleistungen oder gewerbliche Wohnungsvermietung gibt es nach wie vor keine spezialisierten Institutionen, die eine mit den etablierten Stellen vergleichbare Schlichtungsinfrastruktur bieten könnten; für sie besteht lediglich die Auffangzuständigkeit der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle in Kehl. Es liegt nahe, hierin einen wesentlichen Grund dafür zu sehen, dass viele Unternehmer nicht bereit sind, an der Verbraucherschlichtung teilzunehmen.

---

<sup>8</sup> BT-Drucks. 18/5089, S. 43.

Um das Entstehen privater Schlichtungsstellen für weitere, besonders schlichtungsg geeignete Branchen zu fördern, könnte nach dem Vorbild von § 214 VVG geregelt werden, dass durch Rechtsverordnung eine behördliche Verbraucherschlichtungsstelle eingerichtet wird, sofern es nicht zur Anerkennung einer vereinsgetragenen branchenspezifischen Stelle kommt, oder dass – wie nach §§ 57 ff LuftVG – eine behördliche Stelle angerufen werden kann, wenn ein Unternehmer sich nicht am Verfahren vor einer anerkannten privaten Schlichtungsstelle beteiligt. Es kann damit gerechnet werden, dass der dadurch geschaffene Anreiz – ähnlich wie in der Versicherungsbranche und bei den Flugreisen – zum Entstehen einer besonders effizienten Schlichtungsstruktur führt, ohne dass es der Einrichtung behördlicher Schlichtungsstellen bedarf. Das mit dem VSBG verfolgte Prinzip, dass die Schlichtung durch behördliche Verbraucherschlichtungsstellen gegenüber der privat organisierten Schlichtung nachrangig sein soll,<sup>9</sup> bliebe somit gewahrt. Andererseits sollte die behördliche Schlichtung nach § 28 VSBG aber auch kein Tabu sein, sondern dort, wo sich trotz dringenden Bedarfs keine privatrechtlichen Strukturen entwickeln, in Betracht gezogen werden. Dies könnte dadurch gefördert werden, dass den Kammern die Schlichtung von Verbraucherstreitigkeiten ausdrücklich als Aufgabe zugewiesen wird (wie dies in § 191 f BRAO für die Bundesrechtsanwaltskammer geschehen ist).

## 2. Schlichtungsverfahren ohne Einwilligung des Antragsgegners

In der Praxis scheitern sehr viele von Verbrauchern beantragte Schlichtungsverfahren daran, dass der Unternehmer sich nicht am Verfahren beteiligt.<sup>10</sup> Dem könnte entgegengewirkt werden, indem für bestimmte Branchen eine Teilnahmepflicht des Unternehmers angeordnet wird, wie dies z.B. in § 111b EnWG bereits geltendes Recht ist. Es könnte auch geregelt werden, dass eine behördliche Schlichtungsstelle angerufen werden kann, wenn der Unternehmer sich nicht am Verfahren einer privaten Streitbeilegungsstelle beteiligt (so die sehr bewährte Regelung in § 57a Abs. 1 LuftVG). Ein Anreiz zur aktiven Teilnahme am Verfahren könnte ferner dadurch geschaffen werden, dass die Schlichtungsstelle ermächtigt wird, bei Nichtbeteiligung einen Schlichtungsvorschlag nach Lage der Akten zu erlassen (s. z.B. § 13 Abs. 2 LuftSchlichtV).

Diese Regelungen haben dazu geführt, dass Konflikte in den betreffenden Bereichen in großem Umfang und zur Zufriedenheit beider Seiten rasch und belastungsarm beigelegt werden. Es spricht viel dafür, sie für weitere Branchen einzuführen. Weshalb sie z.B. im Verkehrssektor auf

---

<sup>9</sup> BT-Drucks. 18/5089, S. 42.

<sup>10</sup> S. obige Angaben zur Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle (S. 2).

Luftfahrtunternehmen beschränkt sein sollen, ist schwer zu verstehen. Naheliegender wäre auch eine Anwendung bei Konflikten aus Reiseverträgen. Diese Streitigkeiten belasten Gerichte und Parteien in hohem Maße, weil die betroffenen Unternehmen fast durchgängig eine Teilnahme an der Verbraucherschlichtung ablehnen.

Hinzuweisen ist auch auf die Regelung in § 30 Abs. 5 (nach dem Entwurf Abs. 6) Satz 2 VSBG, wonach die Teilnahmebereitschaft des Unternehmers fingiert wird, wenn er die Teilnahme nicht innerhalb von drei Wochen nach Übermittlung des Schlichtungsantrags ablehnt. Diese Regelung erzeugt zumindest einen gewissen Zugzwang und kann Anlass zur Beteiligung am weiteren Verfahren bieten. Es ist schwer zu verstehen, weshalb diese Regelung nur bei der Universalschlichtungsstelle gelten soll. Sie sollte für alle Verfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle gelten und (falls obigem Vorschlag entsprechend auf die Institution der Universalschlichtungsstelle ganz verzichtet werden sollte) keinesfalls im Wegfall kommen.

### 3. Gebührenermäßigung

Viele Unternehmer lassen sich auch dadurch von der Teilnahme am Verbraucherschlichtungsverfahren abhalten, dass sie unabhängig vom Ausgang dieses Verfahrens dessen Kosten übernehmen müssen. Besonders abschreckend wirkt dies, wenn diese Kosten außer Verhältnis zu einem geringen Streitwert stehen.

Dieses Hindernis entfielen, wenn das Verfahren – wie nach § 13 österr. ASStG – für beide Parteien von Kosten freigestellt werden könnte. Der Bundesrat hat zutreffend darauf hingewiesen, dass die Teilnahmebereitschaft der Unternehmer im kostenfreien Verfahren des Online-Schlichters signifikant höher ist als im Verfahren vor der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle.<sup>11</sup>

Denkbar wäre auch, dass der Unternehmer nur dann zu Kosten herangezogen wird, wenn ein Schlichtungsvorschlag zugunsten des Verbrauchers ergeht, und auch der Vorschlag des Bundesrats, den Unternehmer bei der ersten Teilnahme an einer Verbraucherschlichtung von der Gebühr freizustellen,<sup>12</sup> verdient Beachtung.

Die Kostenproblematik würde auch dann entschärft, wenn dem Vorschlag unter Nr. 1 folgend von Wirtschaftsverbänden oder Kammern getragene, hauptsächlich durch Mitgliederbeiträge finanzierte Verbraucherschlichtungsstellen eingerichtet würden.

---

<sup>11</sup> BR-Drucks. 19/197 (Beschluss) Nr. 6, 7.

<sup>12</sup> BR-Drucks. 19/197 (Beschluss) Nr. 8.

#### 4. Verjährungshemmung

Verschiedentlich wird vorgeschlagen, die Verjährungshemmung nicht erst dann eintreten zu lassen, wenn die Schlichtungsstelle die Bekanntgabe des Antrags an den Antragsgegner veranlasst (so § 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB), sondern bereits mit der Einreichung des Antrags bei der Schlichtungsstelle. Dadurch würde erreicht, dass die Verjährung auch dann gehemmt wird, wenn die Schlichtungsstelle den Antrag nicht an den Antragsgegner übersendet, weil ein Ablehnungsgrund nach § 14 VSBG besteht, oder wenn es bei der Bearbeitung des Antrags zu größeren Verzögerungen kommt, die eine Rückwirkung auf den Zeitpunkt der Einreichung des Antrags nach Halbs. 2 der genannten Vorschrift ausschließen.

Dieser Vorschlag würde die Rechtslage vor dem Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts von 2001 (§ 209 Abs. 2 Nr. 1a a.F.) wiederherstellen. Diese Regelung wurde aber seinerzeit aufgehoben, weil sie dem Grundsatz widersprach, dass nur solche Rechtsverfolgungsmaßnahmen verjährungsrechtliche Wirkung entfalten sollen, die dem Schuldner bekannt werden.<sup>13</sup> Hieran sollte festgehalten werden. Dass ein unzulässiger Antrag die Verjährung nicht hemmt, ist hinnehmbar; Verzögerungen bei der Bekanntgabe, die nicht auf Versäumnissen des Antragstellers (sondern z.B. auf Arbeitsüberlastung der Schlichtungsstelle) beruhen, hindern nach ständiger Auslegung des Merkmals „demnächst“ in § 204 Abs. 1 Nr. 4 Halbs. 2 BGB die Rückwirkung nicht.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> BT-Drucks. 14/6040, S. 116.

<sup>14</sup> BGH v. 22. 9. 2009 - XI ZR 230/08, BGHZ 182, 284 = NJW 2010, 222.