

Branchenspezifische Schlichtung stärken

Stellungnahme

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

bei der öffentlichen Anhörung
im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestags
am 26. Juni 2019

Dr. Christof Berlin
Leiter der söp_Schlichtungsstelle
christof.berlin@soep-online.de
www.soep-online.de

I. Allgemeine Überlegungen

Das VSBG und die vorgesehene Novellierung stärken das Instrument der außergerichtlichen Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten. Dies ist zu begrüßen.

Im Mittelpunkt des vorliegenden Gesetzentwurfs steht die **Universalschlichtungsstelle des Bundes**. Deren dauerhafte Einrichtung ist aufgrund der guten Erfahrungen mit der bundesweit tätigen Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle beim Zentrum für Schlichtung in Kehl sowie aus den übrigen im Gesetzentwurf genannten Gründen zweckmäßig.

Ebenfalls sinnvoll ist es, das **Musterfeststellungsverfahren** im Anschluss durch ein weiteres niedrigschwelliges Verfahren in Form der Verbraucherschlichtung zu ergänzen. Entgegen früherer Befürchtungen hinsichtlich einer Konkurrenz zwischen Justiz und Schlichtung sind die nun vorgeschlagenen Regelungen im Gesetzentwurf ein gelungenes Beispiel für das komplementäre Verhältnis von Gerichtsverfahren und Verbraucherschlichtung.

Die Ausweitung des Tatbestands zum **Widerruf der Anerkennung** (§ 26 VSBG) erscheint hingegen schwer nachvollziehbar und könnte zu einer staatlichen Rechtsaufsicht führen, welche im Widerspruch zur in § 7 Abs. 1 S. 1 VSBG normierten Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der privat rechtlich organisierten Verbraucherschlichtungsstellen steht.

Auch mehr als drei Jahre nach Inkrafttreten des VSBG scheint die Verbraucherschlichtung außerhalb des Fachpublikums noch weitgehend unbekannt zu sein, so dass der erhoffte Erfolg der **Hinweispflichten** in §§ 36, 37 VSBG offenbar noch nicht eingetreten ist. Insofern erscheint es sinnvoll, deren Einhaltung in der Praxis zu evaluieren und ggf. den Umfang der Hinweispflicht zu überarbeiten. Erfahrungsgemäß ist es besonders wirkungsvoll, wenn Unternehmen bereits in der ersten Beantwortung einer Verbraucherbeschwerde und direkt im Fließtext auf die zuständige Schlichtungsstelle hinweisen.

Die söp dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Auf Grundlage der praktischen Erfahrung sollen die nachfolgenden Ausführungen dazu anregen, speziell der branchenspezifischen Verbraucherschlichtung noch mehr Gewicht zu geben.

II. Branchenschlichtung im Personenverkehr stärken (zu Art. 8–10)

Im Bereich Bahn, Bus und Schiff beteiligt sich schon heute die Mehrheit der Unternehmen freiwillig an der Schlichtung. Daneben gibt es jedoch eine Minderheit von Unternehmen, die sich nicht an der Schlichtung beteiligen. Dies führt zu Lücken im Verbraucherschutz und zu Wettbewerbsverzerrungen. Somit stellt sich die Frage, wie diese Unternehmen für die Schlichtung gewonnen werden können.

Als ein Erfolgsmodell für eine volle Marktabdeckung gilt die Schlichtung im Luftverkehr, wo die privatrechtlich organisierte Schlichtungsstelle (söp) durch eine behördliche Auffangschlichtungsstelle¹ flankiert wird. Der vorliegende Gesetzentwurf mit den Artikeln 8 (Bus), 9 (Bahn) und 10 (Schiff) könnte zum Anlass genommen werden, das Modell der Luftfahrt auf den übrigen Personenverkehr auszuweiten.

Dafür sprechen die folgenden Erfahrungen: Zum einen ist es einfacher, skeptische Unternehmen zu einer Teilnahme an einer auf ihre Branche spezialisierten Schlichtungsstelle zu gewinnen (1.). Zum anderen wird eine solche Teilnahme durch eine behördliche Auffangschlichtung sehr effektiv gefördert (2.).

1. Vorteile der Branchenschlichtung

Die branchenspezifische Schlichtung begünstigt die Qualität der Schlichtungsarbeit, die Effizienz der Abläufe und das Vertrauen der Beteiligten.

- **Qualität**

Die Konzentration auf nur eine Branche ermöglicht eine entsprechend hohe fachliche Vertiefung. Dies betrifft in tatsächlicher Hinsicht u.a. technische Expertise und ist für die Verbraucherschlichtung umso bedeutender, als dass im Gegensatz zum Gerichtsverfahren nur eine eingeschränkte Beweisaufnahme stattfindet und damit beispielsweise keine Sachverständigengutachten eingeholt werden. Daneben ermöglicht der Branchenfokus ein hohes Maß an rechtlicher Spezialisierung und entsprechend fundierte Kenntnisse der einschlägigen Rechtsgebiete einschließlich der (gerichtlichen) Fallkasuistik. Ein solcher Fokus mit entsprechend intensivem kollegialen Austausch² in einzelnen Rechtsgebieten ist weder bei den branchenübergreifenden Schlichtungsstellen noch bei den Instanzgerichten mit ihrer jeweils breiten Zuständigkeit möglich.

¹ Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz (BfJ).

² Die söp beschäftigt u.a. rund 30 auf die Rechte von Reisenden spezialisierte Volljuristen (Stand 6/2019).

- **Effizienz**

Ein Effizienzgewinn entsteht, indem die Schlichtungsfälle einer Branche möglichst auf eine einzelne Schlichtungsstelle konzentriert werden. Die Prüfung ähnlich gelagerter Fälle ermöglicht eine schnellere Bearbeitung. Höhere Fallzahlen³ ermöglichen einen Mengenvorteil, der zu niedrigeren Stückkosten pro Schlichtungsfall⁴ führt. Dies macht die Schlichtung auch finanziell attraktiver für Unternehmen.

- **Vertrauen**

Die anerkannt hohe fachliche Qualität der Branchenschlichtung fördert das Vertrauen von Verbrauchern, dass sie sich auf die Prüfung der Schlichtungsstelle verlassen können.⁵ Die Notwendigkeit einer separaten (fach-)anwaltlichen Beratung entfällt durch die unabhängige Prüfung und Erläuterung der spezialisierten Schlichter. Die fachliche Qualität fördert auch bei den Unternehmen das Vertrauen in eine faire Schlichtung, was mitunter sogar zur freiwilligen Anerkennung aller Schlichtungsempfehlungen führt.⁶ Zudem fördert die Branchenstruktur den Austausch zwischen Unternehmen und Schlichtungsstelle – in der täglichen Fallbearbeitung, bei gemeinsamen Überlegungen zur Prozessoptimierung oder innerhalb der Gremien.

2. Flankierung durch behördliche Auffangschlichtung

Die Teilnahme an den privatrechtlich organisierten Verbraucherschlichtungsstellen ist grundsätzlich freiwillig.⁷ Die Beteiligung der Unternehmen ist je nach Branche unterschiedlich stark ausgeprägt. Es fällt jedoch auf, dass diejenigen Branchen mit besonders hohen Fallzahlen durch flankierende Regulierung „politisch begleitet“ werden. So wurde etwa die Schlichtung im Luftverkehr nach Vorbild der Bereiche Versicherungen⁸ und Banken⁹ auf eine gesetz-

³ Bei der söp gingen 2018 insgesamt 32.238 Schlichtungsanträge ein, siehe [Jahresbericht 2018](#), S.9ff.

⁴ Seit ihrem Start im Jahr 2009/10 stieg bei der söp der Falleingang stark an und die den Unternehmen in Rechnung gestellten Fallpauschalen sanken damit einhergehend um durchschnittlich 67 Prozent, siehe [Jahresbericht 2018](#), S. 5.

⁵ Beispielsweise ergab eine breit angelegte Untersuchung der Universität Oxford u.a., dass mehr als 93% der befragten Verbraucher nach Abschluss ihres Schlichtungsverfahrens bei der söp zufrieden waren, 83,8% sogar „sehr zufrieden“; s. Creutzfeldt, *Trusting the Middleman*, Oxford, 2015, https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/oxford_bericht_teil_soep.pdf.

⁶ So seit Neuestem bei der söp. Eine gegenüber den Unternehmen verbindliche „Entscheidung“ im Sinne einer vorweggenommenen, pauschalen Zustimmung zu den Ergebnissen gibt es bei Streitwerten von bis zu 10.000 Euro beim Ombudsmann für Versicherungen (§ 10 Abs. 3 S. 2 Verfahrensordnung).

⁷ Eine Ausnahme besteht nur ausnahmsweise wie etwa im Energiebereich durch entsprechende gesetzliche Verpflichtung (§ 111b Abs. 1 S. 2 EnWG).

⁸ § 214 Versicherungsvertragsgesetz.

⁹ § 14 Unterlassungsklagegesetz.

liche Grundlage gestellt. Wenn eine Fluggesellschaft nicht am Schlichtungsverfahren der söp teilnimmt, ist gesetzlich die beim Bundesamt für Justiz eingerichtete Schlichtungsstelle Luftverkehr subsidiär zuständig (a.).

Eine solche Auffanglösung fehlt für die Bereiche Bahn, Bus und Schiff. Einem Verweis an eine der drei allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen stehen angesichts des in § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 VSGB normierten Vorrangs der branchenspezifischen Schlichtung zunächst rechtliche Bedenken entgegen.¹⁰ Hinzu kommen sachliche Bedenken bzgl. eines Verweises an die allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen: Aufgrund ihrer breiten Zuständigkeiten und den vergleichsweise wenigen Fällen entfallen die oben genannten Vorteile der branchenspezifischen Schlichtung. Die Erfahrung zeigt zudem, dass die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass ein Unternehmen am Schlichtungsverfahren einer allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle teilnehmen würde, wenn es schon nicht zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren „seiner“ Branchenschlichtungsstelle bereit ist. Es bietet sich daher an, das Modell einer behördlichen Auffangschlichtung für die nicht an der privatrechtlich organisierten Schlichtung beteiligten Unternehmen innerhalb der Branche Personenverkehr auszuweiten (b.).

a) Behördliche Auffangschlichtung im Luftverkehr

Das Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr¹¹ und die damit einhergehende Neufassung der §§ 57ff LuftVG trat 2013 in Kraft. Die zentrale Regelung für die behördliche Auffangschlichtung enthält § 57a Abs. 1 S.1 LuftVG:

„Zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten über Ansprüche von Fluggästen nach § 57b Absatz 1 gegen Luftfahrtunternehmen, die nicht an einem Schlichtungsverfahren einer anerkannten privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle nach § 57 teilnehmen, können Fluggäste die Schlichtungsstelle anrufen, die bei dem Bundesamt für Justiz einzurichten ist.“

Dadurch wird allen Flugreisenden der Zugang zu einem Schlichtungsverfahren eröffnet. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen sich die Fluggesellschaften durch die behördliche Auffangschlichtung nicht mehr durch eine Verweigerung entziehen können und zumindest die Kosten für das behördliche Schlichtungsverfahren tragen:¹² Die behördliche Verfahrensgebühr¹³ muss von der Fluggesellschaft in jedem Fall gezahlt werden. Als staatliche Behörde kann die Auffangschlichtungsstelle die Kosten notfalls auch mittels Verwaltungsvollstreckung durchsetzen.

¹⁰ Ausweislich der Gesetzesbegründung ist die Klarstellung in § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 VSGB „notwendig, um den Vorrang der spezialisierten Schlichtungsstellen abzusichern“; BT-Drucks. 18/5089, S. 53.

¹¹ BGBl. I S. 1545.

¹² Siehe Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 17/11210, S. 17.

¹³ Siehe Nummer 1220 ff. der Anlage zu § 4 des Justizverwaltungskostengesetzes.

Vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr beteiligte sich der Luftverkehr nur ausnahmsweise an der Schlichtung. Der durch das Gesetz entstandene (mittelbare) Anreiz ist beachtlich: Die Unternehmen wurden durch die Regelung dazu ermutigt, sich mit dem Thema Schlichtung aktiv auseinanderzusetzen. Zwischenzeitlich haben sich alle deutschen und viele bedeutende internationale Fluggesellschaften der sÖp angeschlossen. Für alle anderen Fluggesellschaften ist subsidär¹⁴ die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz zuständig.

In den nun vergangenen Jahren konnten durch die praktische Zusammenarbeit im Schlichtungsverfahren Vorbehalte überwunden, Vertrauen aufgebaut und damit die Akzeptanz der Schlichtung gesteigert werden.¹⁵ Dies führte zwischenzeitlich sogar dazu, dass einige Fluggesellschaften gegenüber der sÖp den Wunsch nach Ausweitung ihrer Schlichtungstätigkeit äußerten – sowohl inhaltlich (über die Konstellationen des „Katalogs“ in § 57b LuftVG hinausgehend) als auch geografisch (neben Deutschland auch für andere Märkte, u.a. Großbritannien). Und jüngst erklärte die erste Fluggesellschaft, auf die individuelle Annahmeerklärung einer Schlichtungsempfehlung künftig verzichten zu wollen und stattdessen grundsätzlich alle Schlichtungsempfehlungen als rechtsverbindlich anzuerkennen.

b) Behördliche Auffangschlichtung ausweiten auf Bahn, Bus, Schiff

Eine behördliche Auffangschlichtung gibt es für die übrigen Verkehrsarten Bahn, Bus und Schiff bislang nicht. Dies mag auf den ersten Blick auch weniger notwendig erscheinen, da sich in diesen Bereichen die Mehrzahl der Unternehmen bereits freiwillig an der Schlichtung beteiligt.¹⁶

Gleichwohl sind die genannten Lücken im Verbraucherschutz und die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsunternehmen sehr unbefriedigend.

Der vorliegende Gesetzesentwurf bietet eine gute Gelegenheit zur Abhilfe: Die darin enthaltenen Artikel 8 bis 10 zur Änderung der § 6 EU-Fahrgastrechte-Kraftomnibus-Gesetzes, § 37 Eisenbahn-Verkehrsordnung und § 6 EU-Fahrgastrechte-Schifffahrt-Gesetz bündeln die bisher auf mehrere Bundesministerien verteilte Zuständigkeit für die Anerkennung einer Verbraucherschlichtungsstelle betreffend die Verkehrsträger Bus (Art. 8), Bahn (Art. 9) und Schiff (Art. 10) nun einheitlich beim Bundesamt für Justiz. Dies erscheint zweckmäßig, nicht zuletzt aufgrund der verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungspraxis.

¹⁴ Im Jahr 2018 standen bei der sÖp 28.104 Schlichtungsanträge von Flugreisenden 2.387 Schlichtungsanträgen bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr gegenüber.

¹⁵ Ausführlich dazu Berlin, Schlichtungspotential am Beispiel Luftverkehr, RRa 2/2019, S. 50.

¹⁶ Beispielsweise schlichtet die sÖp für mehr als 300 Unternehmen der Verkehrsträger Bahn, Bus und Schiff.

Dieser begrüßenswerte Ansatz einer verkehrsträgerübergreifenden Harmonisierung mit Bündelung von Zuständigkeiten könnte jedoch noch konsequenter verfolgt werden, indem die verkehrsträgerübergreifende Harmonisierung ergänzt wird durch eine entsprechende Ausweitung der beim Bundesamt für Justiz eingerichteten Auffangschlichtung.

Konkret könnten die Artikel 8 bis 10 des Gesetzesentwurfs jeweils um eine weitere Regelung ergänzt werden, die nach Vorbild des § 57a LuftVG die Zuständigkeit der behördlichen Auffangschlichtungsstelle um die Verkehrsträger Bahn, Bus und Schiff erweitert.

So würden alle Reisende besseren Zugang zur Schlichtung bekommen und nicht nur Kunden von Unternehmen, die sich schon heute an der Schlichtung beteiligen.

Zudem würde das Engagement der freiwillig teilnehmenden Unternehmen honoriert. Der Personenverkehr ist von einem starken Wettbewerb geprägt – zwischen Unternehmen eines Verkehrsträgers, aber auch zwischen den Verkehrsträgern, die auf denselben Strecken um Kunden konkurrieren. Es erscheint unbefriedigend, dass die kooperierenden Unternehmen die Verfahrenskosten für die Schlichtung zahlen müssen, während sich die nicht kooperierenden Unternehmen auch finanziell „wegducken“ können. Eine solche Situation führte in den Niederlanden dazu, dass die dortige Schlichtung im Luftverkehr vor einigen Jahren u.a. mit der Begründung eingestellt wurde, dass die freiwillig teilnehmenden Fluggesellschaften die Wettbewerbsnachteile aufgrund fehlender Beteiligung ihrer Konkurrenten nicht länger hinnehmen wollten.