



Wortprotokoll der 57. Sitzung

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berlin, den 26. Juni 2019, 11:18 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 2.600

Vorsitz: Stephan Brandner, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Tagesordnungspunkt

Seite 7

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen und zur Änderung weiterer Gesetze

BT-Drucksache 19/10348

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Sebastian Steineke [CDU/CSU]

Abg. Sarah Ryglewski [SPD]

Abg. Dr. Lothar Maier [AfD]

Abg. Roman Müller-Böhm [FDP]

Abg. Amira Mohamed Ali [DIE LINKE.]

Abg. Tabea Rößner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Mitgliederliste	Seite 3
Sprechregister Abgeordnete	Seite 5
Sprechregister Sachverständige	Seite 6
Zusammenstellung der Stellungnahmen	Seite 28

**Mitglieder des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz**

	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
CDU/CSU	Frieser, Michael Heil, Mechthild Heveling, Ansgar Hirte, Dr. Heribert Hoffmann, Alexander Jung, Ingmar Luczak, Dr. Jan-Marco Müller, Axel Müller (Braunschweig), Carsten Sensburg, Dr. Patrick Steineke, Sebastian Ullrich, Dr. Volker Warken, Nina Wellenreuther, Ingo Winkelmeier-Becker, Elisabeth	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☒ ☐ ☐ ☒ ☐ ☒ ☐ ☐ ☐ ☐ ☒	Amthor, Philipp Frei, Thorsten Gutting, Olav Hauer, Matthias Launert, Dr. Silke Lindholz, Andrea Maag, Karin Middelberg, Dr. Mathias Nicolaisen, Petra Noll, Michaela Schipanski, Tankred Thies, Hans-Jürgen Throm, Alexander Vries, Kees de Weisgerber, Dr. Anja	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
SPD	Brunner, Dr. Karl-Heinz Dilcher, Esther Fechner, Dr. Johannes Groß, Michael Heidenblut, Dirk Post, Florian Ryglewski, Sarah Scheer, Dr. Nina Schieder, Marianne Steffen, Sonja Amalie	☒ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Esken, Saskia Högl, Dr. Eva Lischka, Burkhard Miersch, Dr. Matthias Müller, Bettina Nissen, Ulli Özdemir (Duisburg), Mahmut Rix, Sönke Vogt, Ute	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
AfD	Brandner, Stephan Jacobi, Fabian Maier, Jens Maier, Dr. Lothar Peterka, Tobias Matthias Reusch, Roman Johannes	☒ ☐ ☐ ☒ ☐ ☐	Curio, Dr. Gottfried Hartwig, Dr. Roland Haug, Jochen Seitz, Thomas Storch, Beatrix von Wirth, Dr. Christian	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
FDP	Buschmann, Dr. Marco Helling-Plahr, Katrin Martens, Dr. Jürgen Müller-Böhm, Roman Willkomm, Katharina	☐ ☐ ☐ ☒ ☐	Fricke, Otto Innen, Ulla Schinnenburg, Dr. Wieland Skudelny, Judith Thomae, Stephan	☐ ☐ ☐ ☐ ☐



DIE LINKE.	Akbulut, Gökey	☐	Jelpke, Ulla	☐
	Mohamed Ali, Amira	☒	Lay, Caren	☐
	Movassat, Niema	☒	Möhring, Cornelia	☐
	Straetmanns, Friedrich	☐	Renner, Martina	☐
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bayram, Canan	☐	Kühn (Tübingen), Christian	☐
	Keul, Katja	☐	Künast, Renate	☐
	Rößner, Tabea	☒	Mihalic, Dr. Irene	☐
	Rottmann, Dr. Manuela	☒	Schauws, Ulle	☐



Sprechregister der Abgeordneten

Seite

Vorsitzender Stephan Brandner (AfD)	7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27
Dr. Karl-Heinz Brunner (SPD)	15, 24
Dr. Lothar Maier (AfD)	15, 23
Amira Mohamed Ali (DIE LINKE.)	15, 23
Roman Müller-Böhm (FDP)	16
Tabea Rößner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	14, 23
Sebastian Steinke (CDU/CSU)	14, 24
Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU)	16



Sprechregister Sachverständige

	Seite
Dr. Christof Berlin Leiter der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V., Berlin	7, 23, 24
Prof. Dr. Ulla Gläßer, LL.M. Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) Professur für Mediation, Konfliktmanagement und Verfahrenslehre Institut für Konfliktmanagement	8, 22
Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M. Universität Bonn Institut für Deutsches, Europäisches und Internationales Familienrecht	9, 21
Prof. Dr. Reinhard Greger Richter am Bundesgerichtshof a. D., Universitätsprofessor i. R. Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg	10, 20
Prof. Dr. Simone Harriehausen Hochschule Pforzheim Fakultät für Wirtschaft und Recht Team Recht	11, 19
Prof. Dr. Günter Hirsch Ehemaliger Versicherungsombudsmann, Ettlingen	12, 18, 25
Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel Universität Bayreuth Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung	13, 16
Prof. Dr. Jörn Steike Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) Rechtsanwalt, Galenbeck	13, 26



Der Vorsitzende **Stephan Brandner**: Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie zur 57. Sitzung unseres Ausschusses. Die 56. Sitzung haben wir gerade beendet. Ich bitte um Entschuldigung, dass wir etwas überzogen haben, aber es war die mutmaßlich letzte Sitzung vor der Sommerpause und deshalb war die Tagesordnung relativ voll. Dann waren leichte Umbaumaßnahmen erforderlich, aber jetzt können wir starten. Also, ich bitte um Nachsicht bei den Sachverständigen. In dieser öffentlichen Anhörung geht es um einen Gesetzentwurf der Bundesregierung, der sich mit der Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen und mit der Änderung weiterer Gesetze befasst. Es geht im Wesentlichen darum, dass die derzeit den Ländern obliegende Aufgabe der Universalschlichtung auf den Bund übertragen wird und dieser eine Universalschlichtungsstelle errichtet. Ziel ist eine im Bundesgebiet flächendeckende Infrastruktur von Schlichtungsstellen für Verbraucherstreitigkeiten. Ich begrüße herzlich die Abgeordneten, die Sachverständigen und die Besucher auf der Tribüne. Zum Ablauf: Wir haben bis ziemlich genau 13 Uhr Zeit. Um 13 Uhr müssen wir Schluss machen, weil sich dann die Bundeskanzlerin dem Parlament im Rahmen einer Fragestunde stellt und bis dahin müssen alle Parallelveranstaltungen beendet sein. Das sollte aber machbar sein. Wir haben heute einen Sachverständigen weniger als üblich, nämlich insgesamt acht. Wir haben von den anwesenden Sachverständigen sechs schriftliche Stellungnahmen vorliegen, so dass wir uns auch ein bisschen vorbereiten konnten. Der Ablauf ist wie folgt: Die Sachverständigen haben die Möglichkeit, eine Eingangsstellungnahme von bis zu vier Minuten abzugeben. Dabei muss die Zeit nicht ausgeschöpft werden. Die vier Minuten werden auf der Uhr oben angezeigt. Die Uhr läuft rückwärts, nach dreieinhalb Minuten gibt es einen Gong, nach vier Minuten gibt es einen weiteren Gong und dann wäre es schön, wenn Sie den Satz zu Ende führen würden. Wir gehen alphabetisch vor: Es beginnt bei Herrn Berlin und endet bei Herrn Steike. Danach schließen sich Fragerunden durch die Abgeordneten an, wobei die Abgeordneten eine Frage an zwei Sachverständige stellen können oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Wir sammeln die Fragen und dann geht es mit den Antworten umgekehrt, es

beginnt bei Herrn Steike und endet bei Herrn Berlin. Und wenn weitere Fragerunden kommen, geht es wieder andersherum. Die Tagesordnung liegt vor. Gibt es Einwände oder können wir so verfahren? Dann verfahren wir wie üblich. Die Besucher auf der Tribüne wirken alle vernünftig, also muss ich Sie nicht groß belehren, dass wir eine öffentliche Sitzung haben, gleichwohl sollten da oben auf den Zuschauerrängen Beifalls- und Missfallenskundgebungen unterbleiben, weil Sie sonst ein Verfassungsorgan bei der Arbeit stören und sich möglicherweise sogar strafbar machen. Auch Fotoaufnahmen sind von oben nicht gestattet und das Twittern von solchen Fotoaufnahmen auch nicht. Wir machen hier ein Tonbandprotokoll und auf Grundlage dieses Protokolls wird im Nachgang ein Wortprotokoll gefertigt. Also alles, was Sie sagen, wird für die Ewigkeit festgehalten. Weitere Fragen sehe ich nicht. Dann starten wir mit Herrn Berlin. Bitteschön.

SV Dr. Christof Berlin: Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme und Ihr damit verbundenes Interesse an den Praxiserfahrungen der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp). Vorweg: Das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) und seine vorgesehene Novellierung stärken die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten. Dies ist zu begrüßen. Schwerpunkt des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die Universalschlichtungsstelle des Bundes. Die Errichtung einer auf Bundesebene angesiedelten Stelle ist sehr sinnvoll und vorzugswürdig gegenüber einer Vielzahl von Stellen auf Länderebene. Die Gründe dafür sind bekannt. Allerdings soll die Universalschlichtung nur ein Auffangnetz darstellen. Ein Auffangnetz für die Fälle, in denen es keine spezialisierten Branchenschlichtungsstellen gibt. Die spezialisierten Branchenschlichtungsstellen sollen ausdrücklich Vorrang haben. Damit stellt sich die Frage: Was sind denn die Vorteile dieser branchenspezifischen Stellen? Dies liegt auf der Hand. Qualität durch fachliche Spezialisierung. Das Beispiel söp: Im Team sind allein 30 Volljuristen spezialisiert auf Rechte der Reisenden. Das macht natürlich eine große fachliche und rechtliche Spezialisierung möglich. Effizienz durch Konzentration auf eine Branche, damit einhergehende Mengenvorteile: schneller,



günstiger, Vertrauen in die Kompetenz der Branche, Identifikation mit der Branche. Wie kann diese Branchenschlichtung gestärkt werden? Ein zentrales Hindernis zeigt sich auch hier: die fehlende Beteiligung einzelner Unternehmen. Was nutzt also das beste Verfahren, wenn sich einzelne Unternehmen verweigern? Welche Erfahrungen haben wir damit, Unternehmen zu gewinnen? Als ein Erfolgsmodell gilt hier die behördliche Auffangschlichtung im Luftverkehr. Bis 2013 beteiligte sich so gut wie keine Fluggesellschaft an der Schlichtung, dann kam das Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr. Seitdem haben die Fluggesellschaften die Wahl: Entweder schließen sie sich freiwillig der privatrechtlichen Schlichtung bei der sÖp an oder es läuft wie folgt: Reisende, die mit Unternehmen gereist sind, die dort nicht angeschlossen sind, können sich an die behördliche Auffangschlichtungsstelle beim Bundesamt für Justiz (BfJ) wenden und die Unternehmen müssen dort mindestens die Gebühren des Verfahrens bezahlen. Der Erfolg dieses Gesetzes ist sehr beeindruckend. Heute beteiligen sich alle deutschen und viele wichtige internationale Airlines an Schlichtungsverfahren. In der Zwischenzeit konnten auch anfangs noch bestehende Vorbehalte überwunden und Vertrauen aufgebaut werden. Wie ist die Situation im übrigen Personenverkehr? Im Bereich Bahn, Bus und Schiff beteiligen sich die Mehrheit der Unternehmen freiwillig an der Schlichtung. Eine Minderheit von Unternehmen verweigert sich allerdings immer noch hartnäckig der Schlichtung und die Möglichkeit einer behördlichen Auffangschlichtung besteht dort derzeit nicht. Dies führt zu Lücken im Verbraucherschutz und zu Wettbewerbsverzerrungen. Als Lösung könnte sich daher anbieten, das Erfolgsmodell der behördlichen Auffangschlichtung im Luftverkehr für den gesamten Personenverkehr zu übernehmen. Sie fragen vielleicht: Warum gerade jetzt? Der Gesetzentwurf bietet dazu zwei Steilvorlagen: Einmal redaktionell, weil die Artikel 8 bis 10 des Gesetzentwurfs sich bereits mit den Bereichen Bus, Bahn und Schiff beschäftigen. Aber zum anderen auch inhaltlich, weil die dort getroffenen Regelungen eine Harmonisierung innerhalb der Verkehrsträger Luft, Bahn, Bus und Schiff zum Gegenstand haben. Es geht dort im Gesetzentwurf um die

einheitliche Anerkennung der Verbraucherschlichtungsstellen durch das BfJ. Deshalb würde es inhaltlich auch Sinn machen, die Harmonisierung hier weiterzudenken und das Modell der behördlichen Auffangschlichtungsstelle auf alle Verkehrsträger auszuweiten. Letzter Satz: Ganz konkret, wie könnte das geschehen? Indem man in die Artikel 8 bis 10 des Gesetzentwurfs jeweils noch eine weitere Regelung mit aufnimmt, die nach dem Vorbild des § 57a Luftverkehrsgesetz der behördlichen Auffangschlichtungsstelle beim BfJ ebenfalls die Zuständigkeit für die Verkehrsträger Bus, Bahn und Schiff zuweist. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Berlin, Frau Gläßer bitte.

SVe **Prof. Dr. Ulla Gläßer**: Im Rahmen meiner Professur beobachte ich seit langem die Etablierung rechtlicher Rahmen und auch die tatsächliche Entwicklung außergerichtlicher Streitbeilegungen in Deutschland und Europa. Nicht immer laufen die gesetzgeberischen Initiativen und die tatsächliche Entwicklung gleich. Umso dankbarer bin ich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Einrichtung einer vom Bund getragenen Universalschlichtungsstelle an Stelle von 16 einzelnen Schlichtungsstellen der Länder ist uneingeschränkt zu begrüßen. Das Angebot von subsidiärer Auffangschlichtung durch eine zentrale Institution ist für Verbraucher wie für Unternehmen gleichermaßen die übersichtlichste Lösung. Außerdem ist es ressourceneffizient, eine Stelle professionell einzurichten, auszustatten und Schlichtungsexpertise zu bündeln. Nicht zuletzt kann auch die Erhebung und Sammlung von Fallzahlen und schlichtungsrelevanten Daten so am einfachsten und effizientesten gewährleistet werden. Dies wiederum ist wichtig als Grundlage für lernende Gesetzgebung – darauf komme ich am Ende meiner Stellungnahme noch zurück. Hierzu drei Punkte: Zum einen schließe ich mich meinem Vorredner an, es sollten bei allen Änderungsvorschlägen Anreize für eine verstärkte Teilnahme von Unternehmen im Auge behalten werden. Es sind nicht nur weiterhin Aufklärungskampagnen nötig, sondern die branchenspezifische Schlichtung ist zu stärken,



insbesondere durch funktionierende Anreizmodelle, wie sie im Bereich der behördlichen Auffangschlichtung im Luftverkehr schon existieren. Diese können nicht nur auf andere Verkehrsträger, sondern auch auf andere Branchen ausgeweitet werden. Hier denke ich vor allem an Sektoren, die bislang noch gar keine branchenspezifischen Schlichtungsstellen haben, wie das Handwerk oder Pflegedienstleistungen mit großer Breitenwirkung. Auch die in den §§ 36, 37 VSBG normierten Hinweispflichten sollten als Anreize verstanden und ausgestaltet werden. Was es dort genau braucht, sollte vorab empirisch ermittelt und dann unter Umständen gesetzgeberisch nachgestaltet werden. Die Verzahnung von Verbraucherschlichtung und Musterfeststellungsklage ist nur sinnvoll, wenn auf der einen Seite die Besonderheiten des Musterfeststellungsverfahrens und auf der anderen Seite die Zielsetzung der Verbraucherschlichtung, nämlich eine flächendeckende Bereitstellung von Schlichtung, gleichermaßen berücksichtigt werden. Das können wir bei Bedarf in der Fragerunde weiter vertiefen. Denn Drittens möchte ich ganz dringend und völlig unabhängig davon, für welche Neuregelungen sich das Parlament hier letztlich entscheiden wird, dafür plädieren, in die Neufassung des VSBG eine Evaluationsklausel aufzunehmen, um lernende Gesetzgebung zu ermöglichen. Gesetzgebung beruht immer auf Hypothesen und Prognosen – dies ist Entscheidungsfindung unter Bedingungen von Unsicherheit. Auf dem Gebiet der außergerichtlichen Streitbeilegung ist diese Unsicherheit besonders groß und es ist nicht verwunderlich, dass sich der Gesetzgeber in der Vergangenheit bereits mehrfach verkalkuliert hat. § 278a ZPO hat nicht so funktioniert wie gewünscht und die Fallzahlen im Bereich der Schlichtung sowie die Einrichtung von Schlichtungsstellen wurden initial überschätzt. Insofern ist Gesetzgebung im Bereich der außergerichtlichen Streitbeilegung wie eine Gleichung, eine mathematische Operation, mit vielen Unbekannten. Wir wissen heute schlicht nicht, wie sich der öffentliche Kenntnisstand und die Bereitschaft zur Schlichtung weiterentwickeln werden. Wir wissen nicht, welche der denkbaren Anreizsysteme greifen werden, welche breitenwirksamen Verbraucherstreitigkeiten in den nächsten Jahren auf uns zukommen und wie die

Musterfeststellungsklage angenommen werden wird. Deswegen bleibt aus meiner Sicht nur, diese Unsicherheit zu akzeptieren und mit einer experimentellen Grundhaltung an dieses Feld der Gesetzgebung heranzugehen und über normativ programmierte, regelmäßige Evaluationsschleifen für Nachbesserungsmöglichkeiten zu sorgen. Das gibt es auch in anderen Ländern immer öfter. Ich denke, das VSBG sollte alle drei bis fünf Jahre reevaluiert werden. Dafür muss Budget zu Verfügung gestellt werden. Aber ich hoffe, dass der Aufwand für die Einheiten, die eine solche Evaluation administrieren – gerade im Vergleich der Verbraucherschlichtung mit der Mediation – weniger sein wird, da die relevanten Daten über die Schlichtungsverfahren ohnehin systematisch erhoben und gesammelt werden müssen; d. h., sie müssen nur konsolidiert und interpretiert werden, um dann bei Bedarf normativ zu verfeinert zu werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass das VSBG am Puls der tatsächlichen Entwicklungen bleibt und damit seine ursprüngliche Zielsetzung immer besser verwirklichen kann. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Danke Ihnen. Frau Gössl, bitte.

SVe Dr. Susanne Lilian Gössl: Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, auch von mir vielen herzlichen Dank für die Möglichkeit, hier reden zu können. Ich möchte nur drei Punkte ansprechen, bei denen ich glaube, dass die Gesetzesreform, die sehr viele positive Aspekte enthält, noch optimiert werden könnte. Und das große Problem, das ich aktuell bei der Schlichtung in Deutschland sehe, ist, dass sie nicht angenommen wird. Und das ist ja eben auch schon angesprochen worden: Die Unternehmen machen nicht mit, das zeigen die Fallzahlen ganz deutlich. Es werden relativ viele Anfragen gestellt, aber die Teilnahmebereitschaft ist gering. Und im Gegensatz zu meinen Vorrednern bin ich nicht überzeugt davon, dass eine Verpflichtung der Unternehmer teilzunehmen wirkungsvoll ist. Das zeigen auch Untersuchungen, dass dann häufig die Einigungsbereitschaft der Unternehmen fehlt, und Freiwilligkeit ist immer noch ein Grundwert alternativer Streitbeilegungsverfahren. Meiner Ansicht nach ist der Hauptgrund, dass die Kostenverteilung aktuell einseitig festgelegt und die Unternehmer immer die Kosten des Verfahrens tragen müssen, selbst dann, wenn sie



im Recht sind, und dass das aus ihrer Sicht als unfair wahrgenommen wird. Und deswegen denke ich, dass man dadurch Anreize schaffen sollte, dass die Unternehmen auch mal mit Null rauskommen können. Der Bundesrat hat einen Vorschlag gemacht, den ich ganz interessant finde, bei dem ich aber nicht sicher bin, ob dann in Folgeverfahren, wenn das erste kostenlos war, tatsächlich eine Teilnahme stattfindet. Man könnte aber an andere Anreize denken: Zum Beispiel, dass der Unternehmer, zumindest dann, wenn er im Recht ist oder die beiden Parteien sich vorher einigen oder der Unternehmer sich im Vorfeld verpflichtet, den Schlichtungsvorschlag anzunehmen, jeweils keine Kosten tragen muss. Das wären dann Kosten, die meiner Ansicht nach nicht nur bei der Universalschlichtungsstelle übernommen werden müssten, sondern auch bei anderen Schlichtungsstellen – aus Fairness- und Wettbewerbsgründen. Das wären dann Kosten, die der Staat tragen müsste. Aber ich denke, wir sind doch ein Staat, der für sein Justizsystem weltweit beneidet wird, und wir könnten das auch in der Verbraucherschlichtung erreichen, wenn es uns das wert ist. Der zweite Punkt, den ich ansprechen möchte, ist nur ganz kurz. Hinsichtlich § 26 des Entwurfs würde ich vorschlagen, dass er eindeutig so zu formulieren ist, dass keine inhaltliche Rechtskontrolle stattfinden soll und die Behörde – sollte sie eine andere Rechtsauffassung als der Schlichter haben, was den Schlichtungsvorschlag betrifft – die Anerkennung nicht widerrufen können sollte. Ich verstehe die Gesetzesbegründung auch so, dass das nicht beabsichtigt ist, aber es wäre schön, das klarzustellen, um die Unabhängigkeit des Schlichters abzusichern. Und das ist besonders deswegen relevant, weil für mich eine ganz relevante Norm des Gesetzesvorschlages bisher unbeachtet geblieben ist. Und zwar die Frage, ob der Schlichter überhaupt einer Rechtsbindung unterliegt oder nicht. In § 19 Abs. 1 VSBG steht drin, dass der Schlichter das Recht beachten „soll“, insbesondere „soll“ er zwingendes Verbraucherschutzrecht beachten, aber niemand weiß, was das bedeutet. Wenn man sich die Literatur hierzu anschaut, findet man ein Meinungsspektrum zwischen „überhaupt keine Rechtsbindung“ und „völlig strikte Rechtsbindung“. Und die Schlichter selbst, die Verbraucher und die Unternehmen wissen nicht,

ob in einem Verfahren nun das Recht angewendet werden muss oder ob man darauf verzichten kann, bestimmte Rechte wahrzunehmen oder nicht. Und da wäre es für den Gesetzgeber ein Einfaches, hier einfach klarstellend „soll“ durch „ist“, „hat“ oder „kann“ zu ersetzen. Damit bin ich etwas schneller als meine Vorredner und wir können die Zeit vielleicht wieder einholen. Ich danke ganz herzlich für die Aufmerksamkeit.

Der Vorsitzende: Das nehmen wir wohlwollend zur Kenntnis. Danke, Frau Gössl. Herr Greger, bitte.

SV Prof. Dr. Reinhard Greger: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, auch von meiner Seite vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich glaube, ich brauche in diesem Kreise die großen Vorzüge der außergerichtlichen Streitbeilegung, spezifisch im Verbraucherbereich, nicht darzulegen. Der Bundestag hat ja durch den Erlass des VSBG vor drei Jahren gezeigt, welche Bedeutung er diesem Thema beimisst und ein im Prinzip sehr gutes Gesetz geschaffen, das auch viele positive Effekte ausgelöst hat. Nur ein wesentlicher Effekt, den man sich damals versprochen hat, ist nicht eingetreten. Nämlich die Ausweitung der Verbraucherschlichtung auf die bisher nicht abgedeckten Bereiche der Verbrauchergeschäfte durch branchenspezifische Schlichtungsstellen. Man hat damals erwartet, dass jährlich rund 60 000 Verfahren bei etwa 80 branchenspezifischen Schlichtungsstellen anfallen würden. Das war die Berechnungsgrundlage. Tatsächlich sind nur eine Handvoll neuer Schlichtungsstellen entstanden, die auch bisher keine Marktbedeutung erlangen konnten. Und statt 60 000 Verfahren in den bisher noch nicht abgedeckten Bereichen sind bei der allgemeinen Verbraucherschlichtung gut 2.000 Verfahren angekommen. Also, diese Zahlen zeigen, dass hier tatsächlich noch Nachbesserungsbedarf besteht. Dabei würde ich, ähnlich wie die Vorredner auch, die branchenspezifische Schlichtung, also das Entstehen von Stellen, die für bestimmte Bereiche Verbraucherschlichtung nach dem VSBG anbieten, begrüßen. Der Entwurf legt aus dem aktuellen Anlass des Auslaufens der Förderung für die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e. V. mit Sitz in Kehl den Schwerpunkt im Moment auf die Universalschlichtung,



sollte aber darüber hinaus nicht vergessen, dass der wesentlich wichtigere Bereich die Förderung der speziellen Schlichtung durch die branchenspezifischen Schlichtungsstellen sein sollte. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme sogar die Frage aufgeworfen, ob wir überhaupt eine Universalschlichtung brauchen. Ob nicht das Modell „Kehl“, eine allgemeine, bundesweit tätige Schlichtungsstelle, den Bedarf für eine solche dritte Stufe, eine subsidiäre Stufe der Verbraucherschlichtung, entfallen lassen könnte. Anreize für die Teilnahme von Unternehmen an den branchenspezifischen Schlichtungsstellen müssten geschaffen werden. Da kamen schon einige Vorschläge. Ich bin auch dafür, dass man keinen Schlichtungszwang einführt, aber man kann durch mittelbare Vorschriften, durch Regelungen, wie sie Herr Berlin auch dargestellt hat, dafür sorgen, dass Unternehmer doch verstehen, dass es sinnvoll ist, sich auf diese branchenspezifischen Schlichtungsstellen zu konzentrieren anstatt einer universell tätigen behördlichen Schlichtung zugeteilt zu werden. Dann gibt es Möglichkeiten, etwa durch einen Vorschlag nach Lage der Akten, die fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Unternehmer zu ersetzen, eine Fiktion der Teilnahmebereitschaft durch Nichtkontrolle. Das haben wir jetzt schon im VSBG bei der Universalschlichtung. Dies könnte Vorbild sein für die allgemeine Schlichtungsregelung. Zu den zwei Kernbereichen noch ganz kurz die Verknüpfung mit der Musterfeststellungsklage (MFK): Ich bin dagegen, dass man für den Fall einer Registrierung im Klageregister ein Schlichtungsverfahren ausschließt. Das würde dem Gesetzeszweck, der Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung, zuwiderlaufen. Und von der Idee, an eine Musterfeststellungsentscheidung ein zwingendes Schlichtungsverfahren anzuschließen, halte ich gar nichts. Das ist auf den ersten Blick ein sympathischer Gedanke. Auf den zweiten Blick muss man aber sehen, dass sich dieses Konzept kaum durchsetzen lässt, weil bei den massenhaft anfallenden Feststellungen in einem MFK-Verfahren eine Schlichtungsstelle total überfordert wäre und die Schlichtungsanträge ablehnen müsste. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Greger, vielen Dank. Frau Harriehausen.

SVe Prof. Dr. Simone Harriehausen: Guten Morgen, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich bedanke mich auch für die Gelegenheit, zu dem vorgelegten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Grundsätzlich halte ich die geplanten Gesetzesänderungen für richtig. Sie stellen eine Stärkung der Verbraucherschlichtung und damit des Verbraucherschutzes dar. Ich begrüße die Einrichtung einer Universalschlichtungsstelle des Bundes anstelle von mehreren allgemeinen Universalschlichtungsstellen der einzelnen Bundesländer. Dies führt zu einer wünschenswerten Konzentration von Erfahrung und Wissen und ermöglicht meines Erachtens der Universalschlichtungsstelle, ihre Arbeit auf einem qualitativ hohen Niveau zu leisten. Ich bewerte auch die Erweiterung der Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle auf einen Streitwert von bis zu 50.000 Euro als positiv. Meines Erachtens spräche auch nichts dagegen, von einer Streitwertbegrenzung abzusehen. Außerdem begrüße ich die geplante Zuständigkeitserweiterung der Universalschlichtungsstelle dergestalt, dass diese sich nun auch mit Streitigkeiten befassen darf, die Gegenstand einer Musterfeststellungsklage waren, unabhängig davon, ob die im Musterfeststellungsurteil festgestellten Ansprüche vertraglicher, deliktischer oder bereicherungsrechtlicher Natur sind. Derzeit ist es nämlich so, dass sich die Universalschlichtungsstelle nur mit vertraglichen Ansprüchen befassen darf. Durch diese Zuständigkeitserweiterung wird dem Verbraucher somit ein schneller und kostengünstiger Weg eröffnet, die ihm aufgrund des Feststellungsurteils zustehenden Geldforderungen geltend zu machen und hoffentlich auch durchzusetzen. Weiter begrüße ich die vorgesehene Neuregelung in § 31 Abs. 1 VSBG, der jetzt nicht mehr fordert, dass die Universalschlichtungsstelle Gebühren erheben muss, die kostendeckend sind. Dies ermöglicht eine flexiblere Gebührenordnung der Universalschlichtungsstelle. Hierdurch könnte die Attraktivität des Schlichtungsverfahrens für Unternehmer erhöht werden. Ich möchte mich an dieser Stelle gerne den Ausführungen von Frau Dr. Gössl zu diesem Thema anschließen. Die Frage, ob die Rechtshängigkeit einer Musterfeststellungsklage zwingend dazu führen muss, dass ein Antrag auf Durchführung eines



Schlichtungsverfahrens zum selben Gegenstand abgelehnt werden muss oder ob dieser Umstand als fakultativer Ablehnungsgrund ausgestaltet werden kann, wirft meines Erachtens schwierige, derzeit noch nicht eindeutig geklärte Rechtsfragen auf. Insbesondere ist es derzeit rechtlich nicht geklärt, in welchem Verhältnis eine im Schlichtungsverfahren geschlossene Einigung zu einem Vergleich nach § 611 Zivilprozessordnung (ZPO) steht. Ich ziehe daher derzeit die klare Regelung eines zwingenden Ablehnungsgrundes vor. Eine Regelung, wie mit Schlichtungsverfahren vor der Schlichtungsstelle umzugehen ist, die bereits beantragt und eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen sind, wenn eine Musterfeststellungsklage rechtshängig wird, fehlt. Hier sollte eine ergänzende Regelung eingefügt werden. Ich führe selbstverständlich in der Fragerunde zu den angesprochenen Punkten gerne noch weiter aus und bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

Der **Vorsitzende**: Perfekt, Frau Harriehausen. Vielen Dank. Herr Hirsch ist der Nächste.

SV Prof. Dr. Günter Hirsch: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, ich möchte mich auf einen Punkt aus meiner schriftlichen Stellungnahme konzentrieren, nämlich auf eine rechtsgrundsätzliche Problematik: Besteht eine Staatsaufsicht über private Schlichtungsstellen, deren Bedeutung ja eben ganz klar hervorgehoben wurde? Das System, von dem das Gesetz ausgeht, lautet: Der Bedarf an Schlichtung soll möglichst durch private Schlichtungsstellen abgedeckt werden. Private Schlichtungsstellen, die staatliche Qualitätsstandards erfüllen, können staatlich anerkannt werden. Anerkannte Schlichtungsstellen, sind der Standard der Schlichtung in Deutschland. Als ich den § 26 VSBG-E gelesen habe, der sich damit befasst, lese ich in der Begründung, dass es staatliche Aufsichtsbehörden gibt, die zuständig seien zu überprüfen, ob die Schlichtungsstellen dem Standard noch entsprechen oder nicht, und ob die Anerkennung zu widerrufen ist. Der Begriff „staatliche Aufsichtsbehörde“ wird mehrmals verwandt in der Begründung. Dazu muss ich ganz eindeutig feststellen: Eine staatliche Aufsicht über private Schlichtungsstellen gibt es nicht. Die gab es nie und die ist auch nicht beabsichtigt, obwohl dieser Begriff eindeutig verwendet wird und sicherlich auch mit Bedacht gewählt worden ist.

Eine staatliche Aufsicht kann es nur gegenüber behördlichen Schlichtungsstellen oder gegenüber Privaten geben, die beauftragt oder vom Staat beliehen wurden, die im Auftrag des Staates die Schlichtung durchführen, etwa die Universal-schlichtungsstelle. Eine private Schlichtungsstelle, die rein privat ist, kann nicht unter staatlicher Aufsicht stehen. Ich glaube, das ist in der Sache auch unstrittig, jedenfalls habe ich nirgends eine gegenteilige Auffassung gelesen. Wir üben als private Schlichtungsstellen keine mittelbare Staatsverwaltung aus. Die Unterscheidung zwischen der Aufsicht über behördliche Schlichtungsstellen einerseits und der fehlenden Aufsicht über private Schlichtungsstellen zieht sich auch durch das Gesetz hindurch. Man könnte eine Fülle von Anknüpfungspunkten zitieren aus dem Gesetz und aus der Begründung des ersten Gesetzentwurfes, die das ausdrücklich feststellen. Deshalb meine ich, sollte klargestellt werden: Es gibt keine Staatsaufsicht über private Schlichtungsstellen. Der zweite Punkt, der eigentlich praktisch noch viel gewichtiger ist, ist der: Was regelt das Gesetz zur Frage, unter welchen Voraussetzungen die Anerkennung widerrufen werden kann? Das wird in § 26 VSBG geregelt: In § 26 des vorliegenden Gesetzentwurfes wird in der Sache eine unbegrenzte Rechtsaufsicht verankert. Es wird nämlich der Widerruf der Anerkennung, den die Behörde aussprechen muss, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, insbesondere an den Verstoß gegen eine gesetzliche Vorschrift jedweder Art geknüpft oder gegen eine Vorschrift der Verfahrensordnung der Schlichtungsstelle jedweder Art. Das ist in der Sache eine klassische unbegrenzte Rechtsaufsicht, die hier festgelegt wird und an die der Widerruf der Anerkennung geknüpft wird. Allerdings wird klar, dass selbst die Verfasser dieses Entwurfes das nicht wollten, denn in der Begründung gibt es eindeutige Begrenzungen der Gründe für den Widerruf. Mein großes Anliegen ist, dass man hier keinen Bruch zwischen der Begründung und dem Gesetzestext hat, sondern dass das, was konstitutiv ist und jetzt nur in der Begründung steht, in den Gesetzestext übernommen wird. Dankeschön.

Der **Vorsitzende**: Herr Hirsch, noch fünf Sekunden besser als Frau Harriehausen, Dankeschön! Herr Schmidt-Kessel ist der Nächste.



SV Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel: Vielen Dank Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren Abgeordneten, ich danke für die Einladung. Wir haben hier einen etwas unglücklichen Zeitablauf durch die Regelungen von § 43 VSBG, demzufolge die Übergangslösung für die Auffangschlichtung Ende dieses Jahres abläuft, die Begleitforschung aber erst in zwei Jahren auf dem Tisch liegen wird. Das gibt uns – und damit möchte ich einsteigen – die Gelegenheit zu überlegen, ob man bei der Begleitforschung gegebenenfalls noch nachjustieren muss. Denn das, was wir bisher auf dem Tisch haben – etwa durch den wirklich guten Zwischenbericht der Forschungsrunde, die diesen Auftrag des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz wahrnimmt – zeigt, dass eines der technischen Hauptprobleme die Konkurrenz an Zuständigkeiten von Schlichtungsstellen ist. Und genau die branchenbezogenen Schlichtungsstellen sind bislang nicht Kerngegenstand der Forschung. Ich glaube, das war auch so gedacht. Insofern müsste man wirklich sehen, ob der § 43 Abs. 2 VSBG um diese Forschungsklausel erweitert wird, weil dieses Zusammenspiel zwischen Branchenschlichtung und Auffangschlichtung mir wirklich ein Kernproblem zu sein scheint. Damit bin ich auch bei der Grundstruktur, die jetzt auch ein wenig deutlich geworden ist. Man muss sich nämlich überlegen: Will man eigentlich eine zentrale oder will man eine Auffangschlichtung haben. Die Konzeption des Gesetzes ist eigentlich nur eine Auffangschlichtung. Der Bund macht etwas, wenn die Branchen nichts tun. Aber der Entwurf liest sich irgendwie anders. Das hat durchaus auch Gründe, nämlich dass die Förderung für Kehl ausläuft. Aber eine zentrale Lösung, wie sie etwa Österreich hat – eine flächendeckende Auffangschlichtung – die scheint mir gerade nicht geboten zu sein, weil wir mit den Expertisen der Branchenschlichtungsstellen glänzende Erfahrungen gemacht haben. Man sollte klar begrifflich zum Ausdruck bringen: Wenn ein Hauptproblem die Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Kehl und den Branchenschlichtungsstellen ist, dann darf man eine zentrale Auffangschlichtungsstelle nicht Universal-schlichtungsstelle nennen. Wie soll ein Verbraucher das verstehen? Ich habe wenig Verständnis für diese Terminologie. Ich weiß nicht, ob sie noch einzufangen ist. Es ist meines

Erachtens ein Fehler des ursprünglichen Gesetzes. Man müsste aber wirklich da drangehen. Es ist absehbar, dass alleine diese Begrifflichkeit Verbraucher reihenweise in die Irre führen wird. Man muss sich nur einmal vorstellen: Wenn sich eine private Schlichtungsstelle so nennen würde und wir keinen Bezeichnungsschutz hätten. Das wäre aus meiner Sicht unter Umständen ein Fall für das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Also, das sollte man als Staat vielleicht nicht tun. Zweiter Punkt: Ich habe, anders als andere hier, Zweifel an der Zentralisierung. Justiz ist aus guten Gründen Ländersache. Ich bin auch nicht sicher, ob sie verfassungsrechtlich gelingt. Denn das, was hier passiert ist, ist, dass in dem Text über die Universalschlichtungsstellen einfach das Wort „Länder“ durch das Wort „Bund“ ausgetauscht wurde. Nun gibt es aber in Art. 83 Abs. 3 Grundgesetz Anforderungen für die Errichtung von solchen Einrichtungen, denen, glaube ich, nicht entsprochen wurde. Kurze Hinweise noch zur Musterfeststellungsklage: Meines Erachtens sollte man den Anwendungsbereich deutlich über das hinaus ausweiten, was hier vorgeschlagen ist, und zwar für sämtliche Schlichtungsstellen, nicht nur für die Schlichtungsstelle des Bundes. Es ist gar nicht vorstellbar, dass Kehl etwa 400 000 VW-Anschlussverfahren löst. Dafür wird man eine ad-hoc-Schlichtung brauchen. Natürlich kann man eine entsprechende Ordnung der Schlichtungsstelle schaffen und da scheint mir, sollte das Regel-Ausnahme-Verhältnis so sein, dass man es nicht auf Verträge beschränkt. Dann hat man auch kein Problem mit Musterfeststellungsklagefolgen. Dankeschön.

Der Vorsitzende: Danke auch Ihnen. Zeitliche Meisterleistung. Herr Steike beendet die Runde der Eingangsstellungen. Bitteschön.

SV Prof. Dr. Jörn Steike: Dankeschön. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Frau Staatssekretärin, sehr geehrte Abgeordnete, liebe Kollegen, die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Möglichkeit, hier Stellung nehmen zu können. Mein Statement soll sich mit dem Entwurf von § 26 VSBG befassen. Ich kann unmittelbar an das anschließen, was Kollege Hirsch gesagt hat und das noch vertiefen. Bislang haben wir ein gestuftes Beanstandungs- und Widerrufsverfahren: Bei Nichterfüllung von Voraussetzungen, die für eine Anerkennung



notwendig sind, und wenn in sonstiger Weise in erheblichem Umfang den Anforderungen einer Schlichtungsstelle nicht nachgekommen wird, besteht bei der Entscheidung kein Ermessen: „hat anzuhören“, „hat den Widerruf zu erklären“. Dass die bisher etwas sperrige Formulierung, insbesondere in der zweiten Alternative überarbeitet wird, ist verdienstvoll. In der zweiten Alternative wird aber das Erheblichkeitskriterium fallen gelassen. Warum, erschließt sich auch aus der Gesetzesbegründung nicht. Wir kommen im Einzelnen noch dazu. Nunmehr soll ein Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften oder auch nur gegen Verfahrensvorschriften der Aussichtsbehörde, die der Aufsichtsbehörde bekannt werden, ohne Ermessen zu Beanstandungs- und Widerrufen führen. Nicht jeder Verstoß gegen die Gesetze und gegen die Verfahrensordnung ist gleich ein Widerrufgrund. Das konnten wir in der Stellungnahme des Bundesrats schon lesen. Das ist sicher richtig. Möglich ist aber auch eine Kollision zwischen § 26 VSBG-E und dem fortgeltenden § 8 VSBG. Sie können nämlich den Schlichter nur abberufen, wenn ganz wesentliche, ganz gravierende Mängel in der Tätigkeit des Schlichters vorliegen, kein faires Verfahren mehr zu erwarten ist oder Ähnliches. D. h. also, Sie würden zwar die Zulassung der Schlichtungsstelle widerrufen können, den Schlichter aber würden Sie mit der gleichen Begründung gar nicht ablösen, gar nicht aus dem Amt entfernen können. Das erscheint mir schwierig. Die Begründung für den Wegfall des Erheblichkeitskriteriums ist im Referentenentwurf nicht ausdrücklich enthalten. Im Regierungsentwurf haben wir drei Punkte. Es sollen nur systematische Verstöße angegriffen werden. Einzig das findet sich im Gesetzestext nicht. Ich glaube, das war das, was Herr Hirsch auch meinte. Im Übrigen besteht keine Möglichkeit der Beanstandung in Einzelverfahren. Da hat der Bundesrat eine wesentlich bessere Lösung angeboten, scheint mir. Frau Gössl hat es auch schon erwähnt. Das kann man im Gesetz klarstellen, dass der Schlichter hier nicht überprüft werden soll. Und das sollte man wohl auch klarstellen. Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass der § 26 VSBG-E dem § 19 Finanzschlichtungsstellenverordnung (FinSV) angepasst werden soll. Sie haben die gleiche mögliche Kollisionslage zwischen

§ 26 und § 8 VSBG, wie zwischen § 19 und § 3 FinSV. Warum soll das Gesetz an eine solche, problematische Regelung angepasst werden? Mein Fazit ist, dass mindestens das Erheblichkeitskriterium beibehalten werden sollte, damit wir nicht bei der Anwendung des Rechts erhebliche Probleme bekommen. Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

Der Vorsitzende: Vielen Dank auch Ihnen für die Disziplin. Dann fangen wir jetzt mit den Fragen an. Wir haben drei Wortmeldungen: Herr Steineke, Frau Rößner und Frau Mohamed Ali. Das schließt nicht aus, dass sich noch Weitere anschließen. Herr Steineke beginnt und dann Frau Rößner. Bitteschön.

Abg. Sebastian Steineke (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen an Prof. Schmidt-Kessel, weil Sie eben das Thema ad-hoc-Schlichtung bei Musterfeststellungsklagen aufgeworfen haben. Das interessiert mich, weil der Bundesrat bestimmte Vorschläge unterbreitet hat und daher die Frage im Raum steht: Was machen wir mit der Musterfeststellungsklage, wenn sie abgeschlossen ist und einige Kläger eine Schlichtung – in welcher Form auch immer – suchen? Also was für ein Modell schwebt Ihnen da vor? Dass Kehl das nicht machen kann, ist klar, schon organisatorisch und von der Größe her nicht. Was ist da Ihre Idee? Das ist die erste Frage. Die zweite Frage ist eigentlich vorgelagert und die wichtigere: Die Frage der Übertragung an sich, die Sie als einziger Sachverständiger hier angesprochen haben. Neben der verfassungsrechtlichen Frage, die ich auch gerne näher erläutert haben möchte, ist das für uns wichtig: Können wir das in dieser Form überhaupt machen? Die Frage sollte man ja als erstes beantworten. Was wäre Ihre Empfehlung? Ich glaube, dass die Frage von zentraler Bedeutung für den gesamten Fortgang aller anderen Fragen ist und zuerst beantwortet werden muss. Vielen Dank.

Der Vorsitzende: Danke, Herr Steineke. Frau Rößner.

Abg. Tabea Rößner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Fragen gehen an Prof. Greger und ich möchte mich nochmal bedanken, dass Sie auch auf die Zahlen hingewiesen haben. Es war sehr eindrücklich zu erfahren, was eigentlich anvisiert



war und was dann letztendlich an Schlichtungsverfahren gekommen ist. Ich hätte von Ihnen gerne eine Einschätzung: Es wurde ja jetzt verschiedentlich die verpflichtende Teilnahme der Unternehmen an den Schlichtungsverfahren als eine Möglichkeit genannt, die Streitbeilegung zu stärken. Welche anderen Möglichkeiten sehen Sie, um mehr Anreize zu schaffen und für welche Branchen halten Sie es für notwendig? Und wie sehen Sie den Vorschlag des Bundesrates, an den Kostenstrukturen anzusetzen? Das wäre die eine Frage. Die andere ist in der Tat auch das, was uns bei der Musterfeststellungsklage beschäftigt. Das fand ich schon interessant, Kollege Steineke, weil das Thema auf der Hand liegt und das muss man sich natürlich vorher überlegen. Was passiert, wenn da große Verfahren sind? Aber Sie sagen, Prof. Greger, dass Sie es für falsch halten, die Schlichtungsverfahren nicht parallel zuzulassen. Da wäre meine Frage: Sehen Sie denn nicht die Gefahr, dass Unternehmen, die Partei eines Musterfeststellungsverfahrens sind, parallel dann die Schlichtungsverfahren nutzen könnten, um sich zum Beispiel Entschädigungsansprüchen zu entziehen?

Der **Vorsitzende**: Frau Mohamed Ali, dann Herr Brunner.

Abg. **Amira Mohamed Ali** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Vielen Dank an alle Sachverständigen für Ihre Ausführungen. Ich habe zwei Fragen an Frau Dr. Gössl. Es ist ja zum Beispiel so, dass von den Schlichtungsverfahren, die in Kehl durchgeführt werden, gerade mal ein Prozent in einen Schlichtungsvorschlag münden. In anderen EU-Ländern läuft das deutlich besser. Was können wir nach Ihrer Einschätzung eigentlich von den anderen Ländern lernen, um das Schlichtungswesen in Deutschland zu stärken? Meine zweite Frage bezieht sich auf das, was Sie gerade ausgeführt haben über die Anreize für Unternehmen, um freiwillige Schlichtungsverfahren zu stärken – etwa indem das Verfahren für Unternehmen kostenfrei wird. Meine Befürchtung an der Stelle ist, dass Unternehmen diese Schlichtungsverfahren ausnutzen oder in Situationen, in denen sie eigentlich wissen, dass sie unterliegen würden, die Schlichtung akzeptieren und dann am Ende mit einem für sie besseren Ergebnis rauskommen. Also, welche weiteren Modelle können Sie sich an dieser Stelle

vorstellen, wenn ein Unternehmen sich schon im Vorfeld verpflichtet, eine Schlichtungsentscheidung zu akzeptieren?

Der **Vorsitzende**: Herr Brunner, dann Herr Maier.

Abg. **Dr. Karl-Heinz Brunner** (SPD): Ich darf mich recht herzlich bei den Sachverständigen für ihre umfangreichen Stellungnahmen und für die Einlassungen bedanken. Es ist recht hilfreich für das weitere Gesetzgebungsverfahren. Und ich stelle erfreut fest, dass alle Sachverständigen die gesetzliche Regelung begrüßen, so dass wir offenbar auf einem guten Wege sind. Ich habe den Ausführungen aller Sachverständigen auch entnommen – Sie mögen dem in der Beantwortung bitte widersprechen, wenn dem nicht so ist –, dass zumindest eine gewisse Tendenz zu branchenspezifischen Regelungen besteht und diese branchenspezifischen Regelungen einbezogen werden sollten. Meine Frage betrifft Ausführungen, die wir bereits schriftlich bekommen haben, und richtet sich an Frau Prof. Gläßer und Herrn Dr. Berlin. Der Gesetzentwurf sieht ja in § 40 VSBG zu Gunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher vor, die Beratungstätigkeit der deutschen Online-Schlichtungskontaktstelle auch auf Verbraucherbeschwerden in rein nationalen Fällen, die keinen grenzübergreifenden Zusammenhang haben, zu erweitern. Die Verbraucherzentralen – so habe ich den schriftlichen Stellungnahmen entnommen – fürchten dadurch eine Verwässerung der Zuständigkeiten und einen drohenden Eingriff in die Beratungskompetenzen. Ist diese Sorge berechtigt und wenn ja, wie könnte diese Sorge im Gesetz mit einer Klarstellung ausgeräumt werden?

Der **Vorsitzende**: Herr Maier, dann Frau Winkelmeier-Becker.

Abg. **Dr. Lothar Maier** (AfD): Danke, Herr Vorsitzender, ich habe zwei Fragen, von denen ich die eine gern an Frau Prof. Harriehausen und die andere an Herrn Prof. Greger richten würde. Die erste Frage an Frau Prof. Harriehausen betrifft die Lokalisierung dieser Universalschlichtungsstelle in Kehl. Das ist ja nun eine sicherlich hoch verdiente und sehr wichtige Einrichtung in der Beratung bei grenzüberschreitenden Verbraucherstreitigkeiten. Hier geht es aber im Wesentlichen um die Schlichtung von nationalen Verbraucherstreitigkeiten, deswegen wundere ich mich, dass



das gerade eben in Kehl angesiedelt wird und nicht dort, wo die Verbraucherrechtsberatung im Wesentlichen angesiedelt ist, nämlich bei den Verbraucherzentralen. Also, es wäre für mich logischer gewesen, das bei einer der Verbraucherzentralen, vielleicht bei der Größten in Nordrhein-Westfalen oder auch gleich beim Verbraucherzentrale Bundesverband unterzubringen, aber nicht gerade in Kehl. Die zweite Frage an Herrn Prof. Greger hat mit der Musterfeststellungsklage zu tun: Wenn wir zulassen würden, dass man sich parallel sowohl an einer MFK, als auch an einer Schlichtung beteiligen kann, dann ist ja der Fall denkbar – und der wird mit Sicherheit über Kurz oder Lang auch eintreten –, dass noch während die MFK läuft, eine Schlichtung erfolgreich abgeschlossen wird. Dann war das Gerichtsverfahren im Grunde für die Katz und die Justiz ist unnötig belastet worden. Ich kann nicht erkennen, wozu diese Parallelität nützen soll. Ich habe den Eindruck, das ist im Entwurf schon sehr vernünftig geregelt worden. Dankeschön.

Der **Vorsitzende**: Frau Winkelmeier-Becker, dann Herr Müller-Böhm.

Abg. **Elisabeth Winkelmeier-Becker** (CDU/CSU): Von meiner Seite herzlichen Dank an alle Sachverständigen. Ich würde gern Prof. Dr. Hirsch nach der Stellung und den Entscheidungskriterien für den Schlichter fragen. Sie hatten das gerade schon angesprochen. Da geht es zum einen um die Unabhängigkeit des Schlichters und zum anderen um die Frage, welche Einflussmöglichkeiten oder welche Prüfbefugnisse die Behörde hat. Sie wollten einen Vorschlag machen, wie man das aus Ihrer Sicht besser regeln sollte. Das würde ich Sie bitten, noch einmal auszuführen und dabei vielleicht auch auf das einzugehen, was Frau Dr. Gössl angesprochen hat, nämlich § 19 VSBG, der hier jetzt in der Reform gar nicht aufgegriffen worden ist, der aber, wie Frau Dr. Gössl es dargestellt hat, eben nicht ganz klar erkennen lässt, ob sich der Schlichter an das Recht zu halten hat. Sehen Sie da auch diese Unschärfe und in welche Richtung würden Sie uns empfehlen, das aufzulösen? Das wäre die erste Frage. Eine weitere Frage geht an Prof. Schmidt-Kessel: Sie haben gesagt, dass der Bund hier gar nicht zuständig sei, dass es gar keine Bundeseinrichtung sein könne. Frau Dr. Gläßer hat aber nochmals die Vorzüge einer einheitlichen

Stelle unterstrichen. Was wäre die Alternative? Wäre es Sache der Länder, auf der jeweiligen Länderebene eine gemeinsame Stelle einzurichten? Wie kommen wir aus diesem Dilemma heraus? Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Müller-Böhm ist zunächst der Letzte auf der Liste. Bitteschön.

Abg. **Roman Müller-Böhm** (FDP): Auch von meiner Seite ganz herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Ich habe zwei Fragen an Frau Prof. Harriehausen. Einmal gibt es die Konstellation – Sie hatten es bereits in Ihrem Gutachten erwähnt – in der die Universalschlichtungsstelle ihre Zuständigkeit abtritt. Dann muss sie das in einem Ablehnungsbescheid geltend machen. Aber was passiert, wenn die Universalschlichtungsstelle aufgrund hoher Arbeitsbelastung etc. eventuell diesen Bescheid erst erlässt, wenn Verjährung eingetreten ist? Sie hatten schon einen Lösungsvorschlag gemacht, aber vielleicht könnten Sie da noch ein bisschen näher drauf eingehen und das ein bisschen ausführlicher darstellen? Das wäre die erste Frage. Die zweite Frage ist vielleicht nicht auf den ersten Blick verständlich: Es gibt ja auch andere Mittel der außergerichtlichen Streitbeilegung und meine Frage lautet: Wenn Sie ganz frei denken könnten an der Stelle, wünschten Sie sich eventuell oder sähen Sie Vorteile darin, noch andere Mittel an so einem Ort zu bündeln, sodass man als Verbraucherinnen und Verbraucher eventuell auch einfacher vorgehen könnte?

Der **Vorsitzende**: Das war die erste Fragerunde. Jetzt beginnen wir mit den Antworten alphabetisch rückwärts. Herr Steike ist in der Runde leider leer ausgegangen. Wir beginnen deshalb mit Herrn Schmidt-Kessel, der drei Fragen gestellt bekommen hat, zwei von Herrn Steineke und eine von Frau Winkelmeier-Becker. Bitteschön.

SV **Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel**: Vielen Dank für die Fragen. Ich fasse mal die Frage von Frau Winkelmeier-Becker und einen Teil der zweiten Frage von Herrn Steineke zusammen: Vorzüge der Einheitlichkeit. Ich sehe auch gewisse Vorzüge der Einheitlichkeit, vor allem, wenn es tatsächlich nur um eine Auffangfunktion geht. Allerdings glaube ich, dass es letztlich um Justizfunktionen geht und die siedeln wir in den Ländern an. Da



haben wir im Grundgesetz eine Aufgabenverteilung und da habe ich einfach Schwierigkeiten, darüber hinweg zu gehen. Ich bin überzeugter Föderalist. Wenn man es machen will, sehe ich ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko. Von den drei Alternativen, die im Gesetzesvorschlag enthalten sind, ist die erste schwierig, weil Art. 83 Abs. 3 Grundgesetz (GG) eine Errichtung der entsprechenden Einrichtung durch Bundesgesetz verlangt. Eine Beleihung wird deswegen in Teilen der Literatur in ganz anderen Zusammenhängen – unter anderem im Energierecht – teilweise gutachterlich diskutiert und auch als nicht möglich in Zweifel gezogen. Ob man das durch eine schlichte Beauftragung umgehen kann, bin ich mir nicht sicher. Also, wenn man sich rechtspolitisch – was ich nicht gut fände – dafür entscheidet, dann nimmt man das als Rechtswissenschaftler eben hin. Aber auch dann hat man ein technisches Problem, wie man das organisiert. Und dann sehe ich auf der Basis von Art. 83 GG die Errichtung nicht, es sei denn, man errichtet wirklich eine behördliche Schlichtungsstelle; das geht vielleicht. Art. 83 GG sieht das vor, aber dann muss sie durch ein Bundesgesetz errichtet werden. Das ist sogar ziemlich unstrittig. Sie kann also nicht erst durch eine Verwaltungsentscheidung aufgrund des Gesetzes errichtet werden. Das funktioniert nicht. Also dann müsste man es technisch hinbekommen. Die aktuelle Lösung hat, glaube ich, technisch erhebliche Risiken. Warum machen wir das überhaupt? Wir machen das, Herr Steineke, weil es eine staatliche Gewährleistungsverantwortung gibt. In dieser Gewährleistungsverantwortung sind aber die Länder natürlich ganz genauso. Also ich sehe, – und ich meine, das ist schwierig, wenn ein bayerischer Staatsbeamter das sagt – die Länder in der Pflicht. Ja, ich bin Landesbeamter, aber ich sehe trotzdem die Länder in der Pflicht. In allgemeinen Zivilrechtsangelegenheiten hat der Bund den Bundesgerichtshof und die Rechtsanwaltschaft und das war es. Zur Frage nach dem Verhältnis zur Musterfeststellungsklage: Das sind zwei völlig verschiedene Fragestellungen. Das Eine ist die Organisation paralleler Verfahren. Da halte ich auch die vorgeschlagene Änderung von § 14 VSBG nicht für gut, weil es Bedarfsfälle geben kann, in denen man sich vergleicht. Vergleiche sind nicht ausgeschlossen während

des Musterfeststellungsverfahrens. Individualvergleiche sind während des Musterfeststellungsverfahrens immer möglich. Man kommt nur nicht aus dem Verfahren raus. Jetzt ist es eines der Defizite der bestehenden Regelung in der ZPO, dass die Verhältnisse zwischen einem geschlossenen Vergleich, einer Musterfeststellungsentscheidung und einem Musterfeststellungsvergleich nicht anständig geregelt sind. Also der Vergleich im Musterfeststellungsverfahren wird auf der Rechtsfolgenseite nicht berücksichtigt. Das war ja auch klar. Es musste sehr schnell gehen, um im VW-Skandal die Verjährung auszuschließen. Ich glaube, wenn man irgendwo ansetzen wollte, dann in der ZPO. Nicht einfach die Schlichtung ausschließen. Denn wenn die Parteien sich privat vergleichen können, sehe ich nicht, warum man ihnen die Schlichtung nehmen sollte. Allenfalls könnte man sagen, man macht eine Verfahrensaussetzung oder so etwas. Das liegt ja sogar nahe. Denn wie sollten die Ergebnisse sein, wenn man erst aufgrund eines Schlichtungsvorschlags einen Vergleich schließt und anschließend einem bindenden Vergleich zustimmt, weil der Verbraucher mitgeht. Das ist dann der zweite Vertrag, der ginge wohl vor. Da gibt es dann auch nicht wirklich ein Regelungsbedürfnis. Aus dem Verfahren kommt der Verbraucher nicht mehr heraus. Er könnte höchstens sagen: „Ich trete dem Vergleich nicht bei.“ Ob er dazu verpflichtet werden könnte, wäre eine weitere Fragestellung. Zusammenfassend, liegt das Problem für diese Konkurrenz der Verfahren klar in der ZPO. Wie kann man jetzt die Schlichtungsverfahren des Musterfeststellungsverfahrens nutzen? Da sehe ich den Hauptanwendungsbereich in den Vergleichsfällen. Dazu würde ich aber nicht hinten im § 30 VSBG etwas regeln, sondern vorne in § 4 VSBG für alle Schlichtungsstellen, sodass man die Schlichtungsverfahren nicht auf Vertragsverhältnisse begrenzt, sondern darüber hinaus alle Rechtsstreitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern erfasst. Dann ist es auch eine Selbstverständlichkeit, eine ad-hoc-Schlichtungsstelle einrichten zu können. Man müsste auch nicht aufpassen, dass man das im Rahmen des Gesetzes richtig formuliert. Es würde reichen in dem Vergleich eine entsprechende Vereinbarung über die Einrichtung zu schließen. Das scheint mir der



Erfolg versprechendste Weg zu sein, dass man im Anschluss an ein Musterfeststellungsurteil Schlichtungen durchführt, ist sicher auch eine wichtige Option. Ich glaube, man darf durchaus auch darüber nachdenken, wer – für den Fall, dass wir ein Urteil im VW-Verfahren bekommen – staatlicherseits Mittel bereitstellt. Denn das ist eine Staatsaufgabe. Es sei denn, man sagt vorher zu VW: „So, wenn Ihr das verliert, dann macht Ihr das jetzt aber auch anständig!“ Die Perspektive, auf die man sich konzentrieren sollte, wäre deswegen Schlichtung nach Vergleich. Denn da liegt der wichtigste Anwendungsbereich. Im Übrigen sollte man es nicht beschränken, sondern öffnen. Übrigens auch auf solche Verbraucher, die an der Musterfeststellungsklage nicht teilgenommen haben. Warum die außen vor bleiben, verstehe ich gar nicht.

Der **Vorsitzende**: Herr Schmidt-Kessel, das war es? Dankeschön. Herr Hirsch hat eine Frage von Frau Winkelmeier-Becker gestellt bekommen.

SV Prof. Dr. Günter Hirsch: Ich bin sehr dankbar für diese Frage. Wie ich kurz erwähnt hatte, sieht das Gesetz den Widerruf der Anerkennung ohne jede Begrenzung für sämtliche Verstöße gegen eine Rechtsvorschrift und sämtliche Verstöße gegen eine Verfahrensregelung dieser konkreten Schlichtungsstelle vor. Das haben Sie ja jetzt mehrfach gehört. Das ist eine Maßgabe, die der Schlichter einhalten muss. Wenn er das nicht tut, riskiert die Schlichtungsstelle den Widerruf der Anerkennung. Da sind Formalien, aber auch gravierende, wichtige Vorgaben für den Schlichter dabei. Das Gesetz differenziert im Wortlaut nicht und weist darauf hin, dass sämtliche Verstöße zum Widerruf verpflichten. Wenn er die systematisch verletzt, ist er fehl am Platz als Schlichter. Ich darf Ihnen ein Beispiel geben und damit auch auf Ihre zweite konkrete Frage eingehen. Wenn ein Schlichter einen Schlichtungsvorschlag macht und der Verbraucher damit nicht einverstanden ist und sagt: „Ich habe eine andere Rechtsauffassung. Der Schlichter gibt mir mit seinem Schlichtervorschlag nicht Recht.“ und beschwert sich beim BfJ. Soll jetzt das BfJ überprüfen und beim Schlichter anfragen können: „Bitte erkläre mir jetzt mal, lieber Schlichter, wie hast Du bei Deinem Schlichtungsvorschlag versucht, Recht und Gesetz zu beachten? Nach welchen

rechtlichen Kriterien hast Du Deinen Schlichtungsvorschlag gemacht? Waren die Kriterien ausreichend oder waren die falsch oder ähnlich?“ Das würde die Unabhängigkeit des privaten Schlichters im Kernbereich – es ist ja kein behördlicher Schlichter – betreffen. Deshalb muss diese Begrenzung – nur in den Gründen des Gesetzes, nicht im Gesetzeswortlaut – bestehen. Es gibt eine ständige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, dass die Motive der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten, die in den Gründen benannt sind, keine bindende Kraft für die Auslegung des Gesetzes und keine Gesetzesbindung entfalten. Wenn man die Bindungswirkung will, muss man dies ins Gesetz schreiben. Und hier steht es eben nicht im Gesetz. Der zweite Teil Ihrer Frage – und das ist, glaube ich, der viel schwierigere Teil – betrifft § 19 VSBG. Es ist richtig: Dort ist festgelegt – und das soll ja auch nicht geändert werden –, ein Schlichtungsvorschlag soll sich am geltenden Recht ausrichten und zwingend die Verbraucherschutzgesetze beachten. Es ist keine strikte Gesetzesbindung des Schlichters vorgesehen und das hat seine guten Gründe. Zum einen ist die Schlichtung ein beschleunigtes, vereinfachtes Verfahren. Der Schlichter kann keine Zeugen hören. Der Schlichter kann keine Beweisaufnahme durchführen. Der Schlichter kann sich kein Bild machen von der Glaubwürdigkeit des Beschwerdeführers. Dieses beschleunigte, vereinfachte Verfahren ist kein Gerichtsverfahren „light“, bei dem etwa die ganzen rechtsstaatlichen Anforderungen, die an einen Richter zu stellen sind, gelten würden. Eben nicht. Und es gibt – nebenbei gesagt – Schlichtungssysteme, die gezielt und ausdrücklich dem Schlichter andere Maßstäbe vorgeben als Recht und Gesetz – zum Beispiel Billigkeit. Das ist etwa im österreichischen Schlichtungssystem so. Da steht ausdrücklich drin: „Der Schlichter kann seinen Schlichtungsanspruch auf Billigkeitserwägungen stützen.“ – also nicht Recht und Gesetz. In Kanada gibt es ein System, bei dem ausdrücklich festgelegt ist: „Der Schlichter soll nicht, auch nicht in Teilbereichen, das Gleiche tun, was ein Richter tut.“ Er soll eben gerade nicht nach Recht und Gesetz vorgehen, das muss der Richter beurteilen. Der Schlichter soll vielmehr die Fairness des Verfahrens und die



Billigkeit des Ergebnisses beurteilen – sogenannte „Softkriterien“. Und es ist auch zulässig, ein solches System zu haben. Der deutsche Gesetzgeber hat sich entschieden – und ich finde sie sehr gut, diese Regelung: Er soll sich an Recht und Gesetz orientieren, insbesondere Verbraucherschutzvorschriften respektieren, aber er wird nicht daran gebunden mit der Konsequenz, dass die Anerkennung widerrufen wird, wenn er das Recht nicht richtig anwendet. Die Konsequenz ist, dass der Verbraucher jederzeit zu Gericht gehen kann. Wenn er der Meinung ist, dieser Schlichter hat mir keinen vernünftigen Schlichtungsvorschlag gemacht, dann geht er zu Gericht. Die Bewahrung der rechtsstaatlichen Prinzipien wird dann anschließend durch die Gerichte vorgenommen. Aber man legt diese Verpflichtung aus guten Gründen nicht schon verbindlich den Schlichtern auf.

Der **Vorsitzende**: Herr Hirsch, Dankeschön. Nochmal kurz: Wir haben keine Redezeitbegrenzung für die Antworten, aber so etwa zwei bis drei Minuten pro Antwort auf eine Frage sollten hinhalten. Frau Harriehausen ist die Nächste mit drei Antworten, eine an Herrn Maier und zwei an Herrn Müller-Böhm. Bitteschön.

Sve **Prof. Dr. Simone Harriehausen**: Ich habe Ihre Frage so verstanden, Herr Dr. Maier, dass Sie mich fragen: Warum bedarf es einer Universalschlichtungsstelle? Warum wird die Schlichtung nicht verteilt auf verschiedene Verbraucherzentralen? Also zunächst zur Begriffsklärung: In Kehl gibt es zwei Institutionen, die Europäische Plattform zur Online-Streitbeilegung (OS-Kontaktstelle), die bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten berät, und die allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle, die sich mit nationalen Streitigkeiten befasst. Ich begrüße den Gesetzentwurf, der übrigens nicht von der allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle in Kehl spricht, sondern allgemein von einer Universalschlichtungsstelle des Bundes. Es soll nur eine Universalschlichtungsstelle errichtet werden und nicht mehrere Universalschlichtungsstellen der Länder. Denn so viele Anträge hat die allgemeine Schlichtungsstelle in Kehl derzeit nicht. Deshalb denke ich, dass diese Konzentration auf nur eine Universalschlichtungsstelle es ermöglichen wird, mit den Schlichtungsverfahren Erfahrungen zu sammeln,

und dass dadurch eine Kompetenzbündelung stattfinden wird. Ist Ihre Frage beantwortet? Die Verbraucherzentralen sind im Übrigen derzeit nicht als Schlichtungsstellen tätig. Jetzt zur Verjährungsfrage: In § 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB ist geregelt, dass die Verjährung auch mit der Bekanntgabe eines Antrags zur Durchführung eines Schlichtungsverfahrens gehemmt werden kann. Die Verjährung wird schon durch den Eingang des Antrags bei der Streitbeilegungsstelle gehemmt, wenn der Antrag demnächst bekannt gegeben wird. Der neue § 30 Abs. 4 VSBG-E sieht nun vor, dass die Universalschlichtungsstelle, sofern sie nicht zuständig ist, dem Verbraucher eine zuständige Schlichtungsstelle benennen muss. Da befürchte ich jetzt, dass der Verbraucher denkt: „Okay, ich reiche den Antrag bei der Universalschlichtungsstelle ein, dann habe ich ja alles Notwendige getan.“ Wenn die Universalschlichtungsstelle aufgrund hohen Arbeitsanfalls nicht sofort und zügig entscheiden kann, besteht nun die Gefahr, dass die Ansprüche des Verbrauchers verjähren. Deshalb denke ich, dass eine Ergänzung von § 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB wünschenswert wäre, weil der Verbraucher diese komplizierte rechtliche Verjährungsproblematik vermutlich nicht durchschauen wird. Jetzt ist es natürlich problematisch zu sagen: „Gut, dann ergänze ich den § 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB dahingehend, dass die Verjährung bereits gehemmt wird, wenn der Antrag nur eingegangen ist.“ Dazu wird in der Literatur immer vorgetragen: „Der Gegner weiß ja dann nicht, dass gehemmt ist. Das muss er aber irgendwann wissen.“ Deshalb könnte ich mir vorstellen, dass man die Verjährung wenigstens ein halbes Jahr hemmt. Aber, wie gesagt, darüber muss man noch einmal näher nachdenken. Die zweite Frage zur Mediation: Es ist ja so, dass die privaten Schlichtungsstellen zwei Arten von konsensualer Streitlösung anbieten dürfen, nämlich das sogenannte Schlichtungsverfahren, das sich am Recht orientiert und mit einem Schlichtungsspruch endet, und ein Mediationsverfahren. Das Mediationsverfahren bietet sich gerade dann an, wenn ich Streitigkeiten in einem Dauerschuldverhältnis habe und die Parteien auch in Zukunft miteinander arbeiten oder auskommen müssen. Und die allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle, oder jetzt Universalschlichtungsstelle, ist ja



zumindest derzeit auch zuständig für Dienstleistungen aus dem Pflegebereich – zumindest teilweise. Da fände ich es schön, wenn im Portfolio dieser Universalschlichtungsstelle zwei konsensuale Streitlösungsverfahren angeboten werden könnten und für den Fall, dass eine Mediation gewünscht wird, auch eine Mediation angeboten werden könne. Der Angst, dass hier die Gebühren nicht ausreichen, könnte dadurch begegnet werden, dass man in der Gebührenordnung vorsieht: Bei der Mediation werden die Gebühren nach Zeitaufwand berechnet, was ja der § 31 VSBG-E ausdrücklich zulässt. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Dankeschön. Herr Greger, auch mit drei Antworten: zwei an Frau Rößner und eine an Herrn Maier.

SV Prof. Dr. Reinhard Greger: Frau Rößner, zunächst vielen Dank, dass Sie mir die Gelegenheit geben, nochmal den zentralen Punkt zu beleuchten, nämlich die Frage: Wie können wir die branchenspezifische Schlichtung weiter fördern? Wir brauchen dafür das Rad nicht neu zu erfinden. Es gibt schon jetzt gesetzliche Vorbilder, an die man anknüpfen könnte. Wir haben im Energiewirtschaftsgesetz eine Regelung, wonach Energieversorgungsunternehmen verpflichtet sind, an der Schlichtung bei der einschlägigen Schlichtungsstelle teilzunehmen. Das ist die schärfste Form, die ich nicht unbedingt befürworten würde, weil heute ja auch schon gesagt wurde: „Schlichtung und Zwang verträgt sich schlecht.“ Man sollte eher auf mittelbare Wirkungen abstellen und auch dafür gibt es Beispiele: Wir haben in § 214 Versicherungsvertragsgesetz die Regelung, dass durch eine Verordnung eine behördliche Verbraucherschlichtungsstelle eingerichtet werden kann, wenn es nicht zur Einrichtung einer branchenspezifischen Stelle kommt. Das ist geschehen. Ein Versicherungsombudsmann sitzt hier neben uns. Da ist eine florierende Schlichtungsstelle entstanden, die auch von der Branche wunderbar angenommen wird. Denn im Hintergrund stand die Sorge: Wenn das nicht kommt, dann wird durch eine Verordnung eine behördliche Schlichtung eingerichtet. Wir haben etwas Ähnliches im Luftverkehrsgesetz (LuftVG): § 57 LuftVG, in dem steht, dass der Verbraucher eine behördliche Schlichtungsstelle beim BfJ anrufen kann, sofern das betroffene Unternehmen

an der Schlichtung vor einer privaten Schlichtungsstelle – der sÖp eben – nicht teilnimmt. Das hat dazu geführt, dass die Schlichtung im Luftverkehr fast ausschließlich bei der sÖp läuft und die behördliche Schlichtung nur im Hintergrund ihre mittelbare Anreizwirkung entfaltet. Warum sollte so etwas nicht auch auf andere Verbrauchergeschäft ausgedehnt werden? Im Übrigen sollte man auch keine Furcht davor haben, die behördliche Schlichtung, die ja im VSBG auch ausdrücklich angelegt ist, stärker auszubauen. Ich könnte mir zum Beispiel vorstellen, dass durch die Einrichtung von Schlichtungsstellen bei den Kammern – das sind ja letztlich behördliche Schlichtungsstellen der mittelbaren Staatsverwaltung – ein Anreiz geschaffen werden kann, dass die Kammermitglieder, die Handwerksbetriebe oder die freien Berufen, diese Schlichtung auch akzeptieren. Bei der Bundesrechtsanwaltskammer haben wir das Beispiel ja schon mit der Schlichtungsstelle der Anwaltschaft und es funktioniert dort sehr gut. Also, es gibt Vorbilder und die könnte man durchaus auch auf andere Branchen übertragen. Sie haben mich gefragt, welche Branchen in Betracht kämen. Also, für mich steht die Reisebranche im Vordergrund und zwar deswegen, weil ich gerade wieder vom OLG-Präsidenten Frankfurt gehört habe, dass das Amtsgericht Frankfurt allein zu 50 Prozent mit Klagen von Verbrauchern aus Reiseverträgen ausgelastet ist. Das zeigt, wenn wir uns alle vorstellen, um was da gestritten wird, dass hier ein riesen Potenzial für Schlichtung besteht. Die Reiseunternehmen verweigern sich aber fast flächendeckend der freiwilligen Teilnahme an einer Schlichtung. Es gibt andere Bereiche – Pflegedienste wurden schon angesprochen. Auch die gewerbliche Wohnungsvermietung wäre für mich zum Beispiel ein Bereich, in dem auch aus sozialen Gründen das Schlichtungsangebot viel stärker mit mittelbarer Druckwirkung verbunden werden sollte. Über das Kostenmodell kann man natürlich auch einiges steuern. Ich weiß, dass viele Unternehmen deswegen nicht teilnehmen, weil sie fürchten, in jedem Fall nicht unerhebliche Kosten tragen zu müssen und damit ein Tor zu öffnen auch für Schlichtungsanträge, die mit schädigender Absicht gestellt werden. Die Praxis hat bisher eigentlich nicht bewiesen, dass es zu solchen Missbrauchsfällen kommt, aber die



Befürchtung ist da. Dem könnte man durch flexiblere Kostenmodelle entgegenwirken. Auch das wurde heute schon angesprochen. Etwa wenn sich der Schlichtungsantrag als von vorneherein nicht der Rechtslage entsprechend erweist und der Unternehmer auch keine Kosten zu tragen braucht. Ob die Idee des Bundesrats, das erste Schlichtungsverfahren eines Unternehmers kostenfrei zu stellen, greift, will ich bezweifeln. Das ist ein Modell, das bei Verbrauchern vielleicht als Anreizmodell ankommt. Ob Unternehmer auch so ticken, dass sie sich auf sowas einlassen und sagen: „Naja, beim ersten Mal kostet es nichts und dann machen wir auch weiter“, würde ich in Frage stellen. Da gibt es vielleicht intelligentere Modelle. Die zweite Frage darf ich zusammen mit Ihrer Frage, Herr Dr. Maier, beantworten. Es ging um die Parallelität von Schlichtung und Musterfeststellungsverfahren. Der § 14 VSBG-E würde ja dazu führen, dass eine Schlichtungsstelle, bei der der Antrag eines Verbrauchers erhoben wird, der sich auch zum Klageregister angemeldet hat, obligatorisch abzulehnen wäre. Die dürften den Antrag gar nicht annehmen. Ich meine, das ist nicht systemgerecht. Das widerspricht dem Geist des Gesetzes, das die außergerichtliche Schlichtung fördern will. Und es passt auch nicht zum Grundsatz, dass der Verbraucher nicht daran gehindert werden soll, parallel eine Individualklage und ein Schlichtungsverfahren zu betreiben. Die Schlichtungsstelle kann dann zwar das Verfahren ablehnen, aber sie ist nicht verpflichtet, es von vorneherein abzuwehren. Das passt nicht zusammen und ich sehe auch nicht die Gefahr, dass die Parallelität zu Unzuträglichkeiten führt. Es handelt sich um verschiedene Ebenen. Das Musterfeststellungsverfahren will die Grundsatzfrage nicht für den einzelnen Verbraucher, sondern für die Gesamtheit der Verbraucher, die der Verband vertritt, geklärt haben, während der Schlichtungsantrag von einem individuellen Verbraucher gestellt wird. Das kann durchaus auch auseinander gehen. Gut, jetzt hat sich der betreffende Verbraucher zum Klageregister angemeldet, also irgendwo an die Sammelklage des Verbandes angehängt, um es mal so zu nennen. Das allein schließt aber die Tatsache nicht aus, dass er seine individuellen Ansprüche auch außerhalb des Musterfeststellungsverfahrens verhandeln kann – das wurde ja auch schon

angesprochen. Er kann trotzdem in individuelle Vergleichsverhandlungen mit dem Unternehmen eintreten. Warum sollte dann aber ein Schlichtungsverfahren ausgeschlossen sein? Dass das unter Umständen von Unternehmen missbraucht werden kann, die auf diese Weise das Musterfeststellungsverfahren quasi unterlaufen wollen, ist nicht in Abrede zu stellen. Das ist aber eine Gefahr, die immer besteht. Dass ein Unternehmer durch außergerichtliche Deals mit einer Partei versucht, das Klageverfahren obsolet zu machen, das können wir sowieso nicht ausschließen. Eine gesteigerte Gefahr in unserem Bereich sehe ich nicht.

Der Vorsitzende: Dankeschön. Jetzt ist Frau Gössl dran mit zwei Antworten an Frau Mohamed Ali. Bitte.

SVe Dr. Susanne Lilian Gössl: Vielen Dank. Ich möchte nur ganz kurz noch eine Anmerkung zu § 19 VSBG machen: Ich stimme Herrn Hirsch inhaltlich komplett zu. Das große Problem ist nur, dass verschiedene Meinungen vertreten werden, die ähnlich meinungsstark sind. Und ein Teil der Meinungen sagt: „Es ist eine strikte Rechtsbindung beabsichtigt.“ Die Praxis wendet im Zweifel das Recht immer strikt an, weil sie unsicher ist. Wenn keine strikte Rechtsanwendung gewollt ist, dann sollte man das vielleicht klarer formulieren. Aber jetzt zu den Fragen: Was können wir aus anderen Ländern lernen? Immer sehr viel. In dem Fall ist es aber sehr schwierig. Es gibt einige Länder, die haben schon eine Streitbeilegungskultur etabliert, zum Beispiel die Niederlande und Schweden. Da war nicht mehr viel notwendig, um die Richtlinien umzusetzen. Dann gibt es Länder, in denen das Justizsystem so ist, dass der Normalsterbliche es nicht anruft. Das sind zum Beispiel das Vereinigte Königreich und Italien. Dort ist es tatsächlich so, dass sehr leichtes Nudging schon ausreicht, um den Verbraucher und den Unternehmer in Schlichtungsverfahren zu bringen. Da gibt es zum Beispiel eine Regelung, dass die ersten Stunden eines Verfahrens kostenlos sind. Das führt wohl schon zu einer ehrlichen Akzeptanz des Verfahrens. Was man möglicherweise am ehesten mit uns vergleichen kann, ist Österreich. Die haben – bevor sie das Gesetz eingeführt haben – einen wissenschaftlichen Probedurchlauf gemacht. Also das, was wir jetzt machen, vorher



durchgeführt. Sie haben sich dann dafür entschieden, das Verfahren kostenlos auszugestalten. Ich habe mir die Statistik gerade noch einmal angeschaut: Die hatten 2018 nahezu doppelt so viele Anfragen, wie die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle in Kehl, die möglicherweise vom Bekanntheitsgrad vergleichbar ist. Davon waren 701 wirkliche Schlichtungsverfahren, von denen 677 Verfahren abgeschlossen und 60 Prozent einer Einigung zugeführt wurden. Also, die Einigungsrate liegt bei 60 Prozent im Vergleich zu nahezu einem Prozent in Kehl, wobei das Verfahren im Übrigen sehr ähnlich ausgestaltet ist. Deswegen glaube ich, dass die Kostenregelung schon ein wichtiges Faktum ist. Ich hatte eben mehrere Möglichkeiten angesprochen, wie man Anreize schaffen könnte, ohne zugleich zu Missbrauch einzuladen. Eine Möglichkeit wäre, dass man sagt: Zumindest wenn der Unternehmer im Recht ist, muss er nicht zahlen. Denn das ist, glaube ich, das, was als unfair empfunden wird. Um zu verhindern, dass der Unternehmer das als kostenlose Rechtsberatung nutzt, den Verbraucher durch das Verfahren ermüdet und in letzter Sekunde abbricht, könnte man sagen: Es ist kostenlos, wenn man sich einigt, bevor das Verfahren abgeschlossen ist. Oder man könnte sagen: Wenn er sich von vorneherein dem Schlichtungsvorschlag unterwirft – wenn er also sagt: Auch wenn es zu meinen Ungunsten ausgeht, folge ich dem –, dann sollte es auch für ihn kostenlos sein. Jetzt zur Frage, ob Missbrauchsfälle trotzdem möglich sind. Stellen wir uns vor, wir haben einen Unternehmer, der an einem Verfahren beteiligt ist und sich in letzter Sekunde fragt: „Soll ich jetzt zustimmen oder nicht?“ Dann gibt es drei Optionen: Die Eine ist: Er ist im Recht. Dann kann er zustimmen. Dann hat er kein Problem. Die Zweite ist, es liegt irgendwo in der Mitte. Dann wäre es für ihn eigentlich sinnvoll einen Vergleich anzunehmen, denn das ist für ihn nicht mit dem Risiko behaftet, dass es nochmal zu einer Klage kommt und das Ganze von Vorne losgeht. Wenn er im Unrecht ist, dann hat ja nicht nur der Unternehmer eine kostenlose Rechtsberatung erhalten, sondern auch der Verbraucher. Zudem könnte man möglicherweise dem Schlichter noch etwas an die Hand geben und zulassen, dass er dem Verbraucher nochmal deutlich sagt, was er ohnehin sagen

muss – aber das könnte man nochmal deutlicher machen: „Du kannst zu Gericht gehen. Hol Dir Dein Recht. Du bist im Recht. Wenn der Unternehmer hier nicht zustimmt, im Gericht muss er dem zustimmen.“ Damit sehe ich die Gefahr gebannt, dass die Unternehmer das als kostenlose Rechtsberatung missbrauchen würden. Wenn man sich Österreich anschaut, scheint das auch nicht der Fall zu sein. Es ist aber natürlich ein Risiko, das man nicht aus den Augen verlieren sollte. Man könnte es eventuell auch weiter evaluieren und darauf achten. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Gössl. Frau Gläßer mit einer Antwort an Herrn Brunner. Bitte.

SVe **Prof. Dr. Ulla Gläßer**: Herr Dr. Brunner, vielen Dank für die Frage, die die Möglichkeit bietet, eine offensichtlich noch verbreitete Unschärfe im Verständnis zwischen Verbraucherschlichtung und Verbraucherberatung klarzustellen, die sich nicht nur in der allgemeinen Öffentlichkeit findet, sondern auch in einzelnen Äußerungen im Rahmen der ersten Beratung des vorliegenden Gesetzentwurfes aufschient. Im Ergebnis halte ich die vorgesehene Änderung, dass die OS-Kontaktstelle in Zukunft in nicht grenzüberschreitenden, also rein binnennationalen Fällen beratend unterstützen soll, für sinnvoll. Die von Ihnen angesprochene Problematik halte ich für leicht auflösbar. Die Lösung liegt in einer klaren konzeptionellen Unterscheidung und verfahrensmäßigen Trennung zwischen der neutralen Verfahrensberatung – und nur dafür soll die OS-Kontaktstelle zuständig sein – auf der einen Seite und der Beratung zu materiell-rechtlichen, verbraucherrechtlichen Fragen auf der anderen Seite. Denn für letztere sollen nach wie vor die Verbraucherzentralen zuständig bleiben. Treffen substanzielle Fragen bei der OS-Kontaktstelle ein, sollte diese natürlich nach wie vor an die Verbraucherzentralen verweisen. Wenn aber Fragen zur Verfahrensberatung bei der OS-Kontaktstelle eingehen, zum Beispiel zur Funktionsweise der Plattform der OS-Kontaktstelle, zu Verfahrensregeln von möglicherweise zuständigen Stellen für alternative Streitbeilegung oder zu anderen Rechtsschutzmöglichkeiten und die aber auf rein binnennationalen Sachverhalten beruhen, sehe ich überhaupt keinen Schaden für die



Verbraucherzentralen, wenn die OS-Kontaktstellen hier tätig werden, sofern es dem Verbraucher und den Unternehmen nutzt. Denn die Untersuchungen in einem Zeitraum von Februar 2016 bis 2017 haben gezeigt, dass nur ein Drittel der Fälle, die auf der Plattform der OS-Kontaktstelle eingehen, einen grenzüberschreitenden Charakter haben. Zwei Drittel der Fälle betreffen binnennationale Fragestellungen. Für die Verbraucher und die Unternehmen ist in diesen Fällen gar nicht verständlich, warum sie keine Antwort auf ihre Fragen bekommen sollen. Insofern denke ich, ist das Problem lösbar und den Verbraucherzentralen auch zumutbar.

Der **Vorsitzende**: Danke sehr, Herr Berlin, auch mit einer Antwort an Herrn Brunner. Bitteschön.

SV Dr. Christof Berlin: Herr Dr. Brunner, vielen Dank. Ihre Frage betrifft auch § 40 VSBG. Ich möchte mich da Frau Gläßer anschließen. Ich glaube, es sind unterschiedliche Bereiche: Die OS-Kontaktstelle, die eher zum Verfahren berät, und die einzelne Verbraucherzentrale, die inhaltlich beraten kann. Diese Aufgabenteilung zwischen Verbraucherschlichtungsstellen und Verbraucherzentralen hat sich in der Praxis bewährt. Wenn wir abstrakte Anfragen als Verbraucherschlichtungsstelle erhalten, dann verweisen wir kollegial an die Verbraucherzentralen. Wenn es um Schlichtungsverfahren geht, verweisen die Verbraucherzentralen an uns. Es ist trotzdem sinnvoll mit § 40 VSBG eine zentrale Regelung zu haben, wonach die OS-Kontaktstelle auch für nationale Sachverhalte zuständig ist. Denn die internationale Erfahrung zeigt auch: „Weniger ist mehr.“ Eine Bündelung von Kompetenzen macht Sinn. Das betrifft nicht nur die Universalschlichtungsstelle, nicht nur das genannte Modell einer behördlichen Auffangschlichtungsstelle im Personenverkehr, sondern auch die Frage: Wer berät mich, welche Stelle ist zuständig? Es macht Sinn, das zu bündeln. Das zeigen auch die genannten Beispiele in Schweden und in den Niederlanden. In den Ländern, in denen es schon lange Schlichtung gibt, sind die Kompetenzen oft auf wenige Stellen gebündelt, damit alle Beteiligten leicht den Überblick behalten können.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Berlin. Damit ist die erste Antwortrunde beendet. Sind von den gestellten Fragen noch Fragen offen? Nein. Dann

starten wir in die zweite Fragerunde. Da habe ich bisher zwei Wortmeldungen: Frau Röbner und Herrn Maier. Frau Röbner, Bitteschön.

Abg. **Tabea Röbner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank. Diesmal stelle ich meine Fragen an Herrn Dr. Berlin. Und zwar geht es einmal um die Frage der Legal-Tech-Unternehmen, über die wir noch gar nicht gesprochen haben. Ist es Ihrer Ansicht nach möglich, dass sich ein Legal-Tech-Unternehmen im Rahmen der Vertretungsregelung für seinen Mandanten an die Schlichtungsstelle wendet, dort den Fall klären lässt und gegenüber seinem Mandanten dafür Gebühren berechnet? Geht das und treten in der Praxis solche Fälle auf? Sehen Sie das als Problem an und wie könnte das gelöst oder gesetzlich geregelt werden? Die zweite Frage bezieht sich nochmal auf die Schlichtung im Anschluss an eine Musterfeststellungsklage: Halten Sie es für praktikabel und realistisch, dass eine Schlichtungsstelle im Anschluss an eine Musterfeststellungsklage die individuellen Schadensansprüche klärt – vor dem Hintergrund der eventuell sehr hohen Anzahl an Fällen, die innerhalb der 90-Tage-Frist bearbeitet werden müssen und der eventuell fehlenden Bereitschaft des Unternehmens, sich an der Schlichtung zu beteiligen.

Der **Vorsitzende**: Herr Maier, dann Frau Mohamed Ali. Bitte, Herr Maier?

Abg. **Dr. Lothar Maier** (AfD): Ich habe keine weitere Frage mehr, aber ich nutze die Gelegenheit: Ich bin von Frau Prof. Harriehausen anscheinend missverstanden worden. Vielleicht habe ich die Frage auch nicht richtig formuliert. Ich bin nicht der Auffassung, dass überall Universalschlichtungsstellen eingerichtet werden sollen. Schon der Name sagt ja, es kann nur eine sein. Ich habe mich nur gewundert, dass diese Beratungsstelle nicht an das bewährte System angeschlossen und bei einer der Verbraucherzentralen oder der Verbraucherzentrale Bundesverband angesiedelt wird.

Der **Vorsitzende**: Frau Mohamed Ali, dann Herr Steineke.

Abg. **Amira Mohamed Ali** (DIE LINKE.): Dankeschön. Zwei kurze Fragen, davon eine an Herrn Dr. Berlin: Ihre Schlichtungsstelle ist ja eine der Bekanntesten, aber dennoch ist sie nicht



besonders vielen Menschen bekannt. Ich habe die Zahlen jetzt nicht vorliegen, aber ich weiß, dass sehr viele Verbraucherinnen und Verbraucher keine Kenntnis davon haben, dass es die Schlichtungsstellen gibt. Was würde Ihrer Meinung nach dazu beitragen können, die Bekanntheit von Schlichtungsstellen zu erhöhen? Die zweite Frage würde ich gern an Herrn Prof. Dr. Hirsch stellen. Ich würde Ihnen die Frage stellen wollen, die Sie, Frau Rößner, gerade an Herrn Berlin gestellt haben. Die Frage lautete, so habe ich Sie zumindest verstanden, Frau Kollegin Rößner: Wie können oder wie werden die Schlichtungsstellen das bewältigen können?

Der **Vorsitzende**: Herr Steineke, dann Herr Brunner.

Abg. **Sebastian Steineke** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe nur eine Frage an Herrn Prof. Hirsch und zwar im Hinblick auf die Fragestellung, die Herr Prof. Schmidt-Kessel ja schon aufgeworfen hat. Nämlich die Frage der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit. Justiz ist Ländersache, hat mir mein Ausbilder früher beigebracht. Das ist ja auch heute noch so. Und deswegen liegt die Fragestellung durchaus nahe. Ich hätte gern von Ihnen auch eine Einschätzung zu der nicht von der Hand zu weisenden Frage der Zuständigkeit in diesem Bereich. Denn die Frage ist ja von zentraler Bedeutung, wie man mit dem gesamten Vorgang weitermacht. Und deshalb finde ich es sehr wichtig, dass wir hier noch eine weitere Einschätzung dazu hören.

Der **Vorsitzende**: Dankeschön. Herr Brunner, bitte.

Abg. **Dr. Karl-Heinz Brunner** (SPD): Schlichtungsverfahren sind ja dann von Erfolg gekrönt, wenn sie möglichst vielfältig angewandt werden, wenn eine hohe Durchsetzung und eine hohe Bereitschaft besteht, Schlichtungsverfahren zu nutzen und zwar von beiden Teilen – von den Verbrauchern genauso wie von den Unternehmerinnen und Unternehmern. Deshalb darf ich an der Stelle Herrn Dr. Berlin und Herrn Prof. Steike, der bisher noch gar nicht zum Zug gekommen ist, fragen: Was könnten Sie sich noch vorstellen? Welche Anreize könnten außer der Gebührenfrage, die ich zwar für lösbar, aber nicht unbedingt für die zentrale Frage halte, für Unternehmen noch geschaffen werden? Welche Anreize könnten Sie sich vorstellen, um die

Bereitschaft zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren deutlich zu erhöhen? Also beispielsweise bei der Prioritätensetzung: Muss vor Gerichtsverfahren – wie in manchen Ländern – ein Schlichtungsverfahren durchgeführt werden? Was halten Sie von rein privatrechtlichen oder konsumtiven Ansätzen?

Der **Vorsitzende**: Weitere Fragen sehe ich nicht, dann starten wir wieder bei „B“. Vier Antworten von Herrn Berlin: Zwei an Frau Rößner, eine an Frau Mohamed Ali und eine an Herrn Brunner. Bitteschön.

SV **Dr. Christof Berlin**: Frau Rößner, vielen Dank für die Fragen. Die erste Frage betrifft die sogenannten Legal-Tech-Unternehmen. Gemeint sind damit wahrscheinlich die Flugastrechte-Portale, die die Legal Technology exklusiv für sich beanspruchen. Sie haben nach den praktischen Erfahrungen mit diesen Portalen gefragt. Ja, wir haben diese praktischen Erfahrungen, dass Schlichtungsverfahren geltend gemacht werden. Vielleicht zum Verständnis: Diese Fluggastrechte-Portale funktionieren so, dass sie gegen Abtretung eines bestimmten Anteils der Entschädigungssumme, die dem Reisenden zusteht, etwa 30 bis 35 Prozent, mehr oder weniger automatisiert diese Forderungen erstreiten und dabei sehr nach ökonomischen Prinzipien auswählen. Sie nehmen die Fälle raus, in denen die Erfolgsaussichten am höchsten sind, und lassen den Rest beiseite. Das heißt, wir haben Fälle, in denen diese Portale – häufig auch ohne Wissen der Reisenden – versuchen, bei uns diese in einem kostenlosen Verfahren geltend zu machen und dann gegenüber dem Reisenden Ansprüche kassieren. Diese sind dann manchmal auch sehr erstaunt, dass sie auf die kostenlose Möglichkeit der Schlichtung gar nicht hingewiesen worden sind. Wir hatten Fälle, in denen uns gefälschte Vollmachten vorgelegt wurden. Es gab Fälle, in denen das als Testballon gemacht wurde, um dann den eigenen Algorithmus zu programmieren. Es gibt also diese praktischen Fälle. Ihre Frage war weiterhin, ob es rechtlich möglich sein soll, dass diese Portale hier als Vertretung von Reisenden auftreten können. Da lautet die klare Antwort: Nein. Ich bin auch der Auffassung, dass die Vertretungsregelung in § 13 VSBG solche Portale nicht zum Gegenstand hat. Denn nach dem Sinn des VSBG soll eine



Schlichtung zwischen dem Unternehmen und dem Verbraucher stattfinden, die für Verbraucher kostenlos ist. Nicht beabsichtigt ist, dass eine dritte Seite dabei noch einen guten Schnitt macht. Die zweite Frage zur Musterfeststellungsklage: Ich versuche immer sehr viel aus eigener Erfahrung heraus zu beantworten, daher bin ich dazu vielleicht nicht der ideale Experte. Es ist tatsächlich sehr spekulativ. Ob eine Schlichtungsstelle diese Vielzahl – von 400.000 Verfahren bei VW war die Rede – meistern kann, ist fraglich. Wir hatten im letzten Jahr 32.000 Fälle, was unser absoluter Rekord war. Insofern ist das noch völlig offen, aber trotzdem sicherlich ein interessanter Ansatz. Frau Mohamed Ali, vielen Dank auch für Ihre Frage, wie die Bekanntheit von Schlichtung gesteigert werden kann. Ich denke, Sie sind da in guter und breiter Gesellschaft, wenn Sie merken: „Ja, viele kennen Schlichtung gar nicht.“ Das erleben wir auch immer wieder. Ein Ansatzpunkt ist sicherlich, noch einmal über die Informationspflichten in den §§ 36, 37 VSBG nachzudenken. In der Bundestagdebatte wurde ja auch schon angekündigt, dass zum Gesetzentwurf ein Forschungsvorhaben geplant ist, was sicherlich sehr sinnvoll wäre. Wir machen die Erfahrung, dass die Informationspflichten häufig nicht konsequent umgesetzt werden; da ist sicherlich noch viel Potenzial. Ein Nachteil ist sicherlich auch, dass wir als Schlichtungsstelle kein Marketing, keine Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Wenn man söp-Schlichtungsstelle googelt, dann ist der erste Eintrag nicht die söp, sondern Google-Ads von eben diesen Legal Techs, die Frau Röbner gerade angesprochen hatte, die versuchen, der Schlichtung das Wasser abzugraben. Vielleicht hat auch der Bund eine Möglichkeit, noch mehr zu informieren und hierdurch zur Bekanntheit von Schlichtung beizutragen. Vielleicht sollte diese Aufforderung auch an die hier stark vertretene Professorenschaft und die Länder gerichtet werden, die alternative Streitbeilegung, wie die Schlichtung, stärker in die Ausbildung zu integrieren. Herr Dr. Brunner, vielen Dank für Ihre Frage, die darauf zielte: Wie können weitere Anreize für Unternehmen geschaffen werden? Die Kostenthematik, das sehe ich auch so, wird mitunter etwas überschätzt. Dazu als Beispiel: Vor der söp gab es mehrere Jahre eine vom Bund geförderte Schlichtungsstelle „Mobilität“, die kostenfrei war. Damals hat sich auch keine

Fluggesellschaft beteiligt. Das heißt, an den Kosten alleine scheint es nicht gelegen zu haben. Insofern ist es schon interessant, wenn man in die Praxis geht und guckt: Welche Branchen sind besonders erfolgreich? Die Versicherungen, die Banken? Hohe Fallzahlen im Energiebereich, im Verkehrsbereich – das sind alles Branchen, in denen eine politische Begleitung stattgefunden hat, das heißt, in denen Anreize geschaffen wurden, in denen teilweise auch sanft Druck ausgeübt wurde, in die Schlichtung zu gehen. Es heißt immer Freiwilligkeit und Schlichtung gingen miteinander einher. Das ist auch der Fall. Die Frage ist nur: Wenn die Praxis zeigt, dass es „schwarze Schafe“ gibt und Branchen, die bei der Freiwilligkeit nicht mitmachen: Wie kann man das politisch flankieren? Da möchte ich nochmal für dieses Modell, Herr Hirsch hat es genannt, im Versicherungsbereich werben. Wenn es keine private Stelle gibt, dann würde es eine behördliche geben. Oder im Bankenbereich und im Luftverkehrsbereich: Ein Nebeneinander mit der Priorität auf privatrechtliche Branchenschlichtung. Für die, die nicht teilnehmen, steht dann eben die behördliche Schlichtung im Hintergrund, was dazu führt, dass viele Unternehmen freiwillig die Attraktivität der privatrechtlichen Schlichtung entdecken. Danke.

Der Vorsitzende: Danke, Herr Berlin. Dann ist Herr Hirsch der Nächste. Zwei Antworten: Eine an Frau Mohamed Ali und eine an Herrn Steineke. Bitteschön.

SV Prof. Dr. Günter Hirsch: Dankeschön. Frau Mohamed Ali, Ihre Frage zum „Masseproblem“, wenn man möglicherweise verbindlich eine Schlichtung im Anschluss an ein Musterfeststellungsverfahren vorsieht, das den Anspruch dem Grunde nach festgestellt hat: Wie Sie vielleicht wissen, war ich elf Jahre lang Versicherungsombudsmann. Wir hatten Massenbeschwerden von mehreren hundert Verfahren. Ich spreche allerdings nicht von 400.000 – Es sind ja im VW-Verfahren nur 420.000 dem Musterfeststellungsverfahren beigetreten. Es werden hinterher nicht 400.000 eine Schlichtung anstreben. Auch wenn das natürlich ganz andere Dimensionen sind, das ist mir schon klar. Aber es gibt sicherlich Möglichkeiten, wie auch die bestehenden, in der Regel privaten Schlichtungsstellen, dies



bewältigen können. Zum Beispiel hatten wir eine Fülle von Beschwerden zu Rechtsschutzversicherungen. Das waren in der Regel standardisierte Probleme, die Versicherungsnehmer aufgegriffen haben, und dann zu uns kamen, etwa auch mit der VW-Problematik. Da war das Anliegen der Versicherer, dass sie nicht mit einer Fülle von Einzelverfahren konfrontiert werden, bei Gericht jeweils die gleichen Anwälte mit standardisierten Bausteinen die Klagen begründen, um Kosten zu kreieren und ein lukratives Geschäftsmodell zu entwickeln mit dieser Fülle von Verfahren, mit denen man Gerichte überschwemmt. Uns ist es gelungen, einen Vergleich zu vermitteln, indem wir das Problem gesehen und erreicht haben, dass auf der einen Seite Gebührenbegrenzungen akzeptiert wurden und auf der anderen Seite Rechtsschutz gewährt wurde. D. h. die Verfahren konnten natürlich nicht entschieden, aber gütlich beigelegt werden, weil man fand, dass bei diesen vielen Beschwerden doch gleichgerichtete Interessen vorlagen, die man im Wege der Schlichtung befrieden konnte. Das mag etwas anderes sein, wenn wir jetzt im Anschluss an Musterfeststellungsverfahren konkret bezifferte Schadensansprüche haben, über die dann Schlichtungsstellen entscheiden sollen. Aber auch da bin ich eigentlich sicher, wird man standardisierte Maßstäbe entwickeln, z. B. Baujahr, Alter des Autos und andere Kriterien, um dann Schlichtungsmargen zu entwickeln. Wenn das käme, dann glaube ich, dass die Schlichtungsstellen das genauso bewältigen könnten, wie vielleicht Hunderte von verschiedenen Amtsgerichten nach ihren speziellen Maßstäben, die diese erst alle entwickeln müssten. Also, die Bündelung und die Konzentration in einem beschleunigten, vereinfachten, nicht so rechtsgebundenen Schlichtungsverfahren wäre, glaube ich, eine geeignete Möglichkeit. Die Universal-schlichtungsstelle als Bundesinstitution – oder wäre das nicht eher eine Länderangelegenheit? Das hatten Sie ja vorgetragen. Der Gedanke ist interessant. In der Regel sollen die privaten Schlichtungsstellen den Schlichtungsbedarf decken. Um aber dem Verbraucher flächen-deckend und lückenlos eine Infrastruktur an Schlichtungsstellen zu gewähren, muss es für die Bereiche, für die es keine prioritär zuständigen branchenspezifischen Stellen gibt, eine

Auffangschlichtung geben. Auffangschlichtungsstelle ist dieses Wort, das Ihnen nicht gefällt. Denn Auffangschlichtungsstelle zielt natürlich auf eine Schlichtungsstelle. Wenn man sagt: Es gibt 16 Landesuniversalschlichtungsstellen, also Auffangschlichtungsstellen, ist das nicht mehr die Idee einer Instanz, die all das erledigt, was nicht durch branchenspezifische Schlichtungsstellen erledigt werden kann. Ob Art. 83 GG dagegen steht? Es geht hier in der Regel um mittelbare Staatsverwaltung. Es sollen private Schlichtungsstellen beauftragt werden, Universalschlichtungsaufgaben wahrzunehmen. Das Prinzip sieht natürlich vor, dass das dann nicht greift, wenn es zur Herstellung der Einheitlichkeit im Bund sinnvoll ist, etwas auf eine Bundesinstitution zu konzentrieren. Ich war Leiter der Verfassungsabteilung eines Ministeriums und ich sehe auf den ersten Blick keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Idee eine Auffangschlichtungsstelle in der Form einzurichten, dass man sagt: In der Regel soll es eine Universalschlichtungsstelle des Bundes geben und nicht 16 Universalschlichtungsstellen der Länder.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Hirsch. Herr Steike hat es jetzt in der Hand, uns pünktlich enden zu lassen oder nicht. Bitteschön.

SV **Prof. Dr. Jörn Steike**: Dann werde ich mich darum selbstverständlich sehr bemühen. Danke für die Frage, Herr Brunner. Anreize für Unternehmer: Wir haben in der Stellungnahme des Bundesrates bereits einen ganz einfachen Anreiz enthalten: Da soll nämlich im § 36 VSBG der Begriff „inwieweit“ gegen den Begriff „das“ getauscht werden. Wenn Sie das machen, dann haben Sie diese vorsteuernde Wirkung, dass der Unternehmer – schon bevor es überhaupt irgendeinen Streit gibt – sagen muss, ob er teilnimmt oder nicht. Aber wenn er sagt: „Nein, ich überleg‘ mir das noch, ich möchte das auf den Einzelfall anpassen.“, dann hat er die Chance nach dem jetzigen Text nicht. Der Bundesrat hat es so vorgeschlagen: Das finde ich eine sehr sinnvolle Änderung; mit wenig Aufwand kann man da einiges machen. Klarheit über die Verjährung schaffen, das wäre vielleicht auch sinnvoll. Sie hatten es schon angesprochen, allerdings wird das nicht über § 204 BGB funktionieren. Das wird nur



dadurch gehen, dass man im Verbraucherstreitbeilegungsgesetz klarstellt, dass vor der Bearbeitung eine Bekanntgabe an den Antragsgegner stattfindet. Nur dann kriegen Sie die Hemmung der Verjährung rückwirkend auf den Eingangszeitpunkt hin. Das ist im Moment nicht klargestellt und niemand weiß, wie die Schlichtungsstellen handeln werden. Das heißt, in der Rechtsberatung haben Sie ein Problem: Sie müssten erstmal feststellen, wie die Schlichtungsstelle handelt, um dann dem Mandanten sagen zu können: „Da kannst Du es machen, da kriegst Du eine Verjährungshemmung hin. Da kannst du es dagegen nicht machen.“ Wenn das im Gesetz stehen würde, sähe es anders aus. Kostenfreiheit ist sicher nicht das Allheilmittel. Ich habe beides erlebt und das ist nicht wirklich ein Unterschied. In der Schlichtungslandschaft der Anwaltschaft haben wir zwei Varianten: Die eine Variante ist eine zentralisierte Schlichtungsstelle der Bundesrechtsanwaltskammer, die arbeitet rein im schriftlichem Verfahren. Die zweite Variante ist lokal bei den Anwaltskammern in der Region konzentriert. Die führen in aller Regel Schlichtungsgespräche. Jetzt kann man sich aussuchen, wo man hinget: Ob man lieber ein Gespräch haben will oder ob man es schriftlich haben möchte. Diese Möglichkeiten anzubieten, ist sicherlich nicht schlecht. Damit könnte man sicherlich einige Unternehmer überzeugen, an

Schlichtungen teilzunehmen. Letzter Punkt: Ich selber habe in der Anwaltskammer in München die Schlichtungsabteilung geleitet. Bei mir landeten immer die Sachen auf dem Tisch, bei denen der Anwalt, der Antragsgegner, gesagt hat: „Da mache ich nicht mit.“ Den habe ich dann angerufen und gefragt: „Warum eigentlich nicht? Was ist das Problem?“ Das können Sie natürlich machen, wenn Sie Vorstand der Aufsichtsbehörde sind. Da tun Sie sich leichter und können anrufen. Es ist in vielen Fällen gelungen, den Kollegen dazu zu bewegen, zu sagen: „Ich setze mich wenigstens mal an den Tisch.“ Ob er sich einigt, das ist eine andere Sache. Aber wenigstens setzt er sich mal an den Tisch mit dem Mandanten. Der Mandant hat vielleicht ein Kommunikationsdefizit oder wir beide haben eins. Das ist eine Geschichte, die im Verbraucherstreitbeilegungsrecht nicht funktionieren wird. Aber sie funktioniert in der Praxis. Danke für die Aufmerksamkeit.

Der **Vorsitzende**: Herr Steike, Dank auch Ihnen. Damit ist die zweite Antwortrunde beendet. Ich denke, es ist alles Wichtige erörtert. Ich bedanke ich sehr bei den Sachverständigen. Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Tag. Dankeschön.

Schluss der Sitzung: 13:00 Uhr

Stephan Brandner, MdB
Vorsitzender



Anlagen: Stellungnahmen der Sachverständigen

Dr. Christof Berlin	Seite 29
Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M.	Seite 36
Prof. Dr. Reinhard Greger	Seite 44
Prof. Dr. Simone Harriehausen	Seite 52
Prof. Dr. Günter Hirsch	Seite 58
Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel	Seite 68
Prof. Dr. Jörn Steike	Seite 79

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 privatrechtlich 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 Gesetzesentwurf 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 attraktiv 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-Schiffahrt-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.

Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz des
Deutschen Bundestages

Dr. Susanne Lilian Gössl,
LL.M. (Tulane)
Akademische Rätin a.Zt.

**Institut für Deutsches, Europäi-
sches und Internationales
Familienrecht**

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,
Internationales Privatrecht,
Rechtsvergleichung und Europäi-
sches Privatrecht

Adenauerallee 8a
53113 Bonn
Tel.: +49 (0) 228 73-9132
Fax: +49 (0) 228 73-3909

<http://www.institut-familienrecht.de/>

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am Mittwoch, 26. Juni 2019

25. Juni 2019

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

Vielen herzlichen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme!

Die Reformüberlegungen sind insgesamt zu begrüßen. Verbraucherstreitbeilegung stellt einen wichtigen Bestandteil des Verfahrensrechts dar, der Verbraucher und Unternehmer darin unterstützt, bei Streitigkeiten zu einem für beide befriedigenden Ergebnis zu gelangen. Verbraucher, die sich von den formalen und unüberschaubaren Prozessregeln und den mit einem Prozess einhergehenden Kosten abschrecken lassen, haben die Möglichkeit, ihre Rechte über ein unbürokratisches, kosten- und zeitgünstiges Verfahren geltend zu machen. Unternehmer können zeigen, dass ihnen etwas daran liegt, die Wünsche ihrer Vertragspartner zu erfüllen und eine für beide Seiten befriedigende Lösung zu erreichen.

Die Auffangschlichtungsstelle und das Verfahren nach dem VSBG sind, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, interdisziplinär und wissenschaftlich evaluiert worden. Ergebnisse dieser Evaluation und Kritik von Interessengruppen sind in den Gesetzesentwurf eingeflossen. Die Offenheit des Gesetzgebers für solche Optimierungsvorschläge zeigt sich darin, dass es gelungen ist, eine ganze Reihe von Unklarheiten im Dienste der Rechtssicherheit zu beseitigen. Zu bedauern ist, dass der Entwurf nicht weitere Kritikpunkte aufgegriffen hat. Ungelöst ist insbesondere die aus meiner Sicht größte Schwachstelle des Gesetzes, nämlich die mangelnde Bereitschaft von Verbrauchern und Unternehmern, ein Verfahren durchzuführen. Hier besteht der größte Nachbesserungsbedarf.

I. Problem der mangelnden Teilnahmebereitschaft

Von den bei der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle in Kehl durchgeführten Verfahren mündete kaum 1% in einem Schlichtungsvorschlag.¹ Ein großer Teil der von Verbrauchern initiierten Verfahren wurde abgebrochen, weil die Unternehmerseite keine Teilnahmebereitschaft zeigte. Bei den beiden anderen anerkannten Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen sehen die Zahlen ähnlich dünn aus.

a. Teilnahmeverpflichtung des Unternehmers?

Meiner Ansicht nach ist es nicht sinnvoll, die Unternehmer zur Teilnahme zu verpflichten – die Auffangschlichtungsstelle im Luftverkehr, die beim BfJ angesiedelt ist, zeigt, dass erzwungene Schlichtungsverfahren zwar durchgeführt werden können, aber regelmäßig nicht dazu führen, dass der gezwungenermaßen teilnehmende Unternehmer im Anschluss bereit ist, dem Schlichtungsvorschlag zuzustimmen.² Eher steigt die Wahrscheinlichkeit, dass das Verfahren den Verbraucher frustriert und er im Anschluss auf weiteren Rechtsschutz verzichtet, da er nicht erneut seine Zeit in ein ergebnisloses Verfahren investieren möchte.

b. Neukonzeption der Verfahrenskostenregelung

Die mangelnde Teilnahmebereitschaft mag an verschiedenen Gründen, etwa auch Unkenntnis und Unwillen von Unternehmen und Rechtsanwälten liegen, sich in die Thematik einzuarbeiten. Kernpunkt ist aber die Vorgehensweise, dass der Unternehmer stets die Verfahrenskosten zu tragen hat – unabhängig davon, ob das Ergebnis am Ende zu seinen Gunsten oder Ungunsten ausfällt. Bei ihm erweckt dies den Eindruck, das Verfahren sei unfair ausgestaltet und zwar unfair gegenüber allen Unternehmern. Ein solcher Eindruck ist der Bereitschaft, sich auf ein schlichtendes Verfahren einzulassen, nicht förderlich.

¹ Disclaimer: Die Sachverständige ist Mitglied im Verwaltungsrat und Beirat des Zentrum für Schlichtung e.V., dem Trägerverein der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle in Kehl. Die Erkenntnisse, die ich in dieser Kontrollfunktion gewonnen habe, sind in die Stellungnahme eingeflossen.

² Vgl. Tätigkeitsbericht 2018 Schlichtungsstelle Luftverkehr, S. 8 f.: von 560 Schlichtungsvorschläge wurden 100 angenommen, abrufbar unter:
https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Luftverkehr/Taetigkeitsbericht_2018.pdf

Vergleicht man die Erfolgsquote der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle mit der ähnlich konzipierten österreichischen Verbraucherschlichtung Austria,³ sieht man einen erheblichen Unterschied in der Kostenstruktur: Die österreichische Stelle ist für Unternehmer und Verbraucher gleichermaßen kostenlos (§ 19 Verfahrensordnung). Eine ähnliche Korrelation zwischen Kostenstruktur und erfolgreichem Durchführen eines Verfahrens lässt sich auch bei anderen Stellen beobachten.⁴

Um eine höhere Bereitschaft zu erreichen, sollte daher am Finanzierungskonzept angesetzt werden. Überlegenswert sind Vorschläge, die den Eindruck der unfairen Behandlung beseitigen oder finanzielle Anreize setzen, sich auf ein Verfahren einzulassen.

- Bedenkenswert ist der Vorschlag des Bundesrats,⁵ das erste Schlichtungsverfahren kostenlos durchzuführen, damit der Unternehmer das Verfahren und seine Vorzüge kennenlernen kann. Positive Erfahrungen lassen sich im Ausland beobachten, wo zumindest die ersten Stunden eines Streitbeilegungsverfahrens kostenlos angeboten werden müssen (dann aber für jedes Verfahren erneut). Ich halte es aber für fragwürdig, ob ein einzelnes Verfahren ausreicht, den Unternehmer vom Vorzug des Schlichtungssystems zu überzeugen, wenn dies dennoch zukünftig auf seine Kosten geht. Es wäre aber sicher eine überlegenswerte Strategie. Ein solcher Ansatz sollte daher erprobt und evaluiert und in zukünftige Reformüberlegungen einbezogen werden. Er ist zumindest erfolgsversprechender als die jetzige Regelung.
- Eine andere Möglichkeit wäre es, Schlichtungsverfahren zumindest bei der Universalschlichtungsstelle kostenlos anzubieten wie in Österreich. Allerdings ist die österreichische Umsetzung der ADR-RL nicht wettbewerbsfähig mit privaten Schlichtungsstellen konzipiert wie in Deutschland. Letztere erlitten daher einen Wettbewerbsnachteil.

Man könnte stattdessen aber überlegen, die Finanzierung schlichtungsstellenübergreifend (d.h. nicht auf die Universalschlichtungsstelle beschränkt) anders zu regeln und dem Unternehmer die Möglichkeit zu geben, nicht stets die Kosten zu tragen.

- Etwa könnte die Schlichtung für den Unternehmer kostenlos sein, wenn das Verfahren zu seinen Gunsten ausgeht. Es scheint dem all-

³ <https://www.verbraucherschlichtung.at/> > Zahlen und Fakten.

⁴ Vgl. auch BR-Drs. 197/19 Nr. 6-8.

⁵ BR-Drs. 197/19 Nr. 8.

gemeinen Gerechtigkeitsgefühl zu widersprechen, dass ein Unternehmer den Streit gewinnt, aber im Ergebnis eine „Strafe“ zu zahlen hat.

- Weitere Anreize könnten gesetzt werden, dass der Unternehmer aktiv und konstruktiv auf den Verbraucher zugeht. Die Verfahrenskosten könnten entfallen, wenn die beiden sich während des Verfahrens einigen, ähnlich wie im Gerichtsverfahren die gütliche Einigung durch Kostenregelungen privilegiert ist.
- Schließlich könnte überlegt werden, dem Unternehmer auch dann die Kosten zu erlassen, wenn er sich im Vorfeld bereit erklärt, den Schlichtungsvorschlag als verbindlich zu betrachten, sollte der Verbraucher ihn annehmen, unabhängig davon, ob er zu seinen Gunsten ergeht.

In allen diesen Fällen wären die Kosten von der Staatskasse zu tragen. Allerdings ist es eine Grundentscheidung jeden Staats, ob er gütliche Streitbeilegung – mit Hilfe eines besonders geregelten Verfahrens – fördern möchte und ob er sich erlaubt, ein solches Verfahren gegebenenfalls auch finanziell zu unterstützen. Der Rechtsfrieden, der hierdurch hergestellt wird, ist ein unterstützenswürdiges Ziel. Auch ist ein wirksamer Verbraucherschutz, der nicht daran scheitert, dass die Rechtsstreitigkeiten nie zu einer Entscheidung gelangen, sei es durch ein Gericht, sei es durch eine Schlichtungsstelle, eine solche Ausgabe wert. Sollten entweder die Schlichtungsstellen oder die Unternehmer solche Angebote missbrauchen, ließe sich über Missbrauchsgebühren und Maßnahmen des Straf- und Ordnungsrechts dagegen vorgehen.

Vorschlag

- Es sollten Möglichkeiten vorgesehen werden, die den Unternehmer im Fall der Kooperation von der Kostentragungspflicht befreien.
- Es sollte evaluiert werden, ob ein erstes kostenloses Verfahren die Teilnahmebereitschaft des Unternehmers an zukünftigen (kostenpflichtigen) Verfahren erhöht.

II. Verbraucherinformation und Abbau von Verfahrenshürden

Wenig erfolgreich scheinen die Informationspflichten nach §§ 36 f. VSBG zu sein, nach der der Unternehmer den Verbraucher auf seiner Webseite oder in seinen Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) darüber informieren muss, ob und wo er an einem Verfahren nach dem VSBG teilnimmt. Dies liegt daran, dass die Information regelmäßig an Stellen aufgeführt wird, die eine aktive Suche erforderlich machen, d.h. voraussetzen, dass der Verbraucher bereits weiß, worüber er zu informieren ist, d.h. insbesondere im Impressum und mitten in einem Klauselwerk verborgen.

Sinnvoll wäre es, die Informationspflicht dahingehend zu konkretisieren, dass die Informationen ganz oben vor den eigentlichen AGB zu finden sein müssen oder auf der Webseite an prominenter Stelle dort, wo auch im Übrigen Informationen zu Fehllieferungen, Widerruf oder Beschwerden zu finden sind, gegebenenfalls auch mehrfach.

Vorschlag

- Der Ort, an dem die Informationspflichten nach §§ 36 f. VSBG erfüllt werden müssen, sollte spezifiziert werden, etwa den Vertragsbedingungen vorgestellt oder dort, wo der Verbraucher typischerweise aus im Fall von Konflikten zuerst sucht.

III. Spezialisierung der Schlichtungsstellen

Zu begrüßen ist, dass das Gesetz in § 4 Abs. 1 VSBG weitere Spezialisierungen der Schlichtungsstellen zulässt, etwa bezogen auf bestimmte Branchen oder Unternehmerstandorte. Dies erhöht die Fachkenntnisse der streitmittelnden Personen und erlaubt auch den Streitbeilegungsstellen, ihr Verfahren auf die Bedürfnisse bestimmter Streitigkeiten einzustellen. Etwa könnten Verfahren eher der Mediation zugewandt werden, bei denen die persönliche und zukünftige Beziehung zwischen den Parteien im Vordergrund steht wie bei Heim- und Pflegeverträgen. Ähnlich können Stellen sachverständige Nichtjuristen hinzuziehen, etwa in stark techniklastigen Branchen, oder sich entsprechend fortbilden.

IV. Rechtsklarheit und erhöhte (Vor-)Verfahrenstransparenz

Die Neufassung des Gesetzes verspricht, Rechtsunklarheiten und Widersprüche zu beseitigen, was aus Gründen der Rechtssicherheit notwendig ist. Etwa ist zu begrüßen, dass in § 14 Abs. 2 Nr. 1 VSBG nun von der Rechtshängigkeit statt Anhängigkeit die Rede ist, da dieser Zeitpunkt für alle Beteiligten klar erkennbar ist. Auch ist der Widerspruch beseitigt, dass unternehmensfinanzierte Schlichtungsstellen anders behandelt wurden, als Schlichtungsstellen, die von einem Verband finanziert werden, der Unternehmensinteressen wahrnimmt (§§ 3 S. 2 Nr. 2 lit. c, 9 VSBG-Entwurf).

Ebenso ist der Abbau von Verfahrenshürden zu begrüßen, der den Verbraucher von einer Teilnahme abhält, da er sich erst durch die Kompetenzregelungen verschiedener Stellen arbeiten muss. Es ist empirisch bewiesen, dass dies Verbraucher davon abhält, um Rechtsschutz zu ersuchen, insbesondere im geringwertigen Bereich.

Aus diesem Grund sind die Errichtung einer zentralen Universalschlichtungsstelle und die zusätzliche Regelung der Kompetenzen des BfJ im Hinblick auf die OS-Kontaktstelle sinnvoll. Zwar entspräche die Errichtung dieser Stellen auf Länderebene eher dem Geist des Föderalismus, aber gerade in Fragen, in denen Rechtslaien wie Verbraucher (und Klein-Unternehmer) durch komplizierte Strukturen abgeschreckt werden, ist eine klare, zentrale Regelung notwendig. Ähnliches gilt für die erweiterte Zuständigkeit des BfJ bzw. des Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., die verhindert, den Verbraucher zu „verlieren“, weil dieser von einer Stelle zur nächsten verwiesen wird.

V. Verhältnis zur Musterfeststellungsklage und fakultativer statt zwingender Ablehnungsgrund

Zu begrüßen ist, dass das Gesetz das Verhältnis von der neu eingeführten Musterfeststellungsklage nicht nur zum Individualprozess nach der ZPO, sondern auch zum Verfahren nach dem VSBG klärt, §§ 14 Abs.1 Nr. 3, 30 Abs. 1 Nr. 2 VSBG-Entwurf. Allerdings überzeugt nicht, dass die Eintragung in die Liste in einem Musterfeststellungsverfahren dem Verbraucher automatisch den Zugang zur Schlichtung verwehrt und die Stelle sich für unzuständig erklären muss. Dies sollte ins Ermessen jeder Stelle gestellt werden. Systematisch gehört diese Gestaltung zu den fakultativen Ablehnungsgründen in § 14 Abs. 2, da in Nr. 1 und Nr. 2 die Konkurrenz zu anderen laufenden oder abgeschlossenen Verfahren zum selben Streitgegenstand, selbst bei Klagen, geklärt wird. Die Stellung bei den zwingenden Ablehnungsgründen, die Fälle vorsehen, in denen ein Verfahren auf jeden Fall erfolglos ist, passt systematisch nicht. Denn auch nach Abschluss eines Verfahrens zur Musterfeststellungsklage besteht die Möglichkeit, dass Verbraucher und Unternehmer sich gütlich einigen und das Gesetz sollte eine solche Einigung fördern. Die systematische Stellung in Abs. 1 ist aus der Gesetzeslogik heraus nicht nachvollziehbar und erweckt daher einen eher weniger verbraucherfreundlichen Eindruck.

Vorschlag

- § 14 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs sollte zu § 14 Abs. 2 Nr. 3 VSBG verschoben werden.

VI. Stärkung der Aufsichtsbehörde durch Rechtskontrolle und Unsicherheit der Bedeutung des § 19 Abs. 1 VSBG

Problematisch ist an der verstärkten Stellung der Behörde nach § 26 VSBG-Entwurf die Formulierung, bei gesetzeswidrigem Verhalten der

Streitbeilegungsstelle könne ihre Anerkennung widerrufen werden. Denn die Unabhängigkeit des Streitmittlers ist in Gefahr, wenn er befürchten muss, dass seine Tätigkeit inhaltlich von der Behörde nachvollzogen werden muss. Eine inhaltliche Kontrolle eines Schlichtungsvorschlags sollte vermieden und auf Verstöße gegen offensichtliche und schwerwiegende Rechtsverstöße beschränkt werden. Parallel zur Kontrolle von Schiedssprüchen und ausländischen Gerichtsentscheidungen sollte darüber hinaus eine inhaltliche Prüfung auf eine Ergebniskontrolle beschränkt sein (vgl. etwa §§ 328 Abs. 1 Nr. 4, 1059 Abs. 2 Nr. 2 lit. b ZPO).

Diese Gefahr, dass die schlichterliche Unabhängigkeit durch eine strikte Rechtskontrolle eingeschränkt wird, erhöht sich noch dadurch, dass die Rechtsbindung des Schlichters nach § 19 Abs. 1 VSBG eine der unklarsten Regelungen des Gesetzes ist. Diese sollte dringend klarer formuliert werden. Sollte ein Widerruf nach § 26 VSBG-Entwurf durch die Aufsichtsbehörde bereits bei Rechtsverstößen beabsichtigt sein, schafft dies erhebliche Unsicherheit für Schlichter und Schlichtungsstellen.

Es besteht kein Konsens, ob ein Schlichtungsvorschlag dem Recht entsprechen muss. Die Meinungen in der Literatur gehen von „keine Rechtsbindung“ bis hin zu „völlige Rechtsbindung“. § 19 VSBG spricht davon, dass der Vorschlag am geltenden Recht ausgerichtet sein „soll“ und insbesondere die zwingenden Verbraucherschutzgesetze beachten „soll“. Ungeklärt ist, welches „zwingende Recht“ gemeint ist, insbesondere im Fall eines Schlichtungsverfahrens mit Auslandsbezug, d.h. regelmäßig, sobald ein inländischer Unternehmer mit einem ausländischen Verbraucher kontrahiert. „Soll“ erhöht die Unsicherheit, da es weder eine Pflicht, noch keine Pflicht bedeutet.

Diese Unsicherheit führt in der Praxis dazu, dass die Schlichter sich bemühen, das Recht wie ein Richter anzuwenden, also gerade nicht von Spielräumen Gebrauch machen, die das Gesetz ihnen möglicherweise einräumen möchte. Ein Gesetzgeber, der die von ihm adressierten Subjekte ernst nimmt, sollte entweder eine eindeutige Rechtsbindung vorsehen oder eine solche Rechtsbindung eindeutig aufheben.

Vorschlag zu § 26 VSBG-Entwurf

- Die Norm sollte ergänzt werden um den Zusatz, dass eine inhaltliche Kontrolle der Schlichtungsvorschläge auf eine Ergebniskontrolle und offensichtliche und schwere Rechtsverstöße beschränkt ist.

Vorschlag zu § 19 VSBG (abhängig von der beabsichtigten Regelung)

- Sollte eine strikte Rechtsbindung beabsichtigt sein, sind in § 19 Abs. 1 S. 2 VSBG die beiden Worte „soll“ durch „ist“ zu ersetzen, wobei der zweite Halbsatz dann entfallen könnte. § 19 Abs. 3 S. 1 VSBG könnte dann ebenfalls entfallen.
- Sollte die Rechtsbindung offensichtlich gelöst werden, könnte das erste Wort „soll“ durch „kann“ ersetzt werden und der zweite Halbsatz, der sich auf zwingende Verbraucherschutzgesetze bezieht, könnte durch „ist“ weiterhin zwingende Wirkung beanspruchen oder sollte gestrichen werden
- Sollte eine grundsätzliche Rechtsbindung angenommen werden, die in Ausnahmen gelockert wird, könnte § 19 Abs. 1 S. 2 VSBG umformuliert werden, dass der Schlichtungsvorschlag dem geltenden Recht entsprechen muss, es sei denn, die Rechtsanwendung führe zu einem offensichtlich unbilligen Ergebnis, wie dies in anderen ADR-Verfahren möglich ist.

VII. Hinweis- und Erörterungspflichten der Stellen

Schließlich wäre es aus meiner Sicht wünschenswert, wenn einige Pflichten der Streitmittler im Verfahren klarer konturiert werden könnten, insbesondere die Stellung des Streitmittlers. Da es sich um ein dem Gerichtsverfahren angenähertes, aber nicht gleichgestelltes Verfahren handelt, wäre es aus meiner Sicht erwägenswert, dem Schlichter klare Hinweis- und Erörterungspflichten, vergleichbar mit §§ 139, 278 ZPO, an die Hand zu geben. Dies ist insbesondere geraten, da regelmäßig keine Beweisaufnahme stattfindet, aber in der Praxis Unsicherheit besteht, inwieweit die Neutralitätspflicht verletzt ist, sollte der Schlichter bei den Parteien nach bestimmten Sachverhaltshintergründen fragen oder auf bestimmte rechtliche Erwägungen hinweisen. Da weder Verbraucher noch Unternehmer anwaltlich vertreten sein müssen, könnte eine verstärkte Kooperationspflicht die Möglichkeiten, sich gütlich zu einigen, erhöhen. Darüber hinaus wäre sichergestellt, dass weder Verbraucher noch Unternehmer aus Unwissenheit bestimmte Rechtspositionen verlieren. Dies könnte die Akzeptanz der Verfahrensergebnisse weiter fördern.

Vorschlag

- Es sollte klargestellt werden, dass der Schlichter mit den Parteien den Sach- und Streitstand zu erörtern hat, Erkundigungen einholen und auf weitere Erwägungen hinweisen darf.

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.¹

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.

¹ 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.²

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 Entwurfsbegründung³ 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-

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

³ 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 Österreich⁴ 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 Streitwertraum 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).⁵ Dem Zweck des Gesetzes, die außergerichtliche Streitbeile-

⁴ S. § 4 Abs. 1 Nr. 8 AStG.

⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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

⁶ Entgegen dem vorgenannten Beschluss des Bundesrats.

⁷ 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.⁸

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.

⁸ BT-Drucks. 18/5089, S. 43.

Um das Entstehen privater Schlichtungsstellen für weitere, besonders schlichtungsgeeignete 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,⁹ 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.¹⁰ 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

⁹ BT-Drucks. 18/5089, S. 42.

¹⁰ 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.¹¹

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,¹² 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.

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

¹² 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.¹³ 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.¹⁴

¹³ BT-Drucks. 14/6040, S. 116.

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

HS Pforzheim, Tiefenbronner Str. 65 , 75175 Pforzheim



Hochschule Pforzheim
Zentrum für Verbraucherforschung
und nachhaltigen Konsum
Forschungsgruppe Verbraucherstreitbeilegung
Prof. Dr. Simone Harriehausen
Tel : 07231 – 28 6297
Simone.harriehausen@hs-pforzheim.de

25. Juni 2019

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen und zur Änderung weiterer Gesetze, Drucksache 19/10348

Ich bedanke mich für die Gelegenheit zu dem vorgelegten Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Als ehemalige Richterin und Staatsanwältin in der Justiz Baden-Württemberg (2000-2007), ausgebildete Mediatorin und Vorsitzende der Einigungsstelle zur Beilegung von Wettbewerbsstreitigkeiten der IHK Karlsruhe/Nordschwarzwald und aufgrund meiner Forschungstätigkeit auf dem Gebiet des Konfliktmanagements und der Verbraucherschlichtung werde ich schwerpunktmäßig zu den geplanten Änderungen des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes Stellung nehmen.

Die geplanten Änderungen enthalten neben einiger eher redaktioneller Korrekturen die zwei folgenden Schwerpunkte:

1. Die Schaffung einer vom Bund getragenen Universalschlichtungsstelle;
2. Gesetzesänderungen auf dem Hintergrund der zum 1. November 2018 eingeführten Musterfeststellungklage.

I. Errichtung einer Universalschlichtungsstelle des Bundes

Die Errichtung einer Universalschlichtungsstelle des Bundes anstelle der vom Gesetz derzeit vorgesehenen Einrichtung verschiedener Universalschlichtungsstellen der einzelnen Bundesländer ist zu begrüßen.

Für den Verbraucher wird es aufgrund des Zuständigkeitsvorrangs von Verbraucherschlichtungsstellen mit einschränkender Zuständigkeitsregelung gegenüber den allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen bereits jetzt häufig schwierig sein, die für seine Streitigkeit zuständige Schlichtungsstelle zu finden. Die Schaffung mehrerer nebeneinander bestehender von den Ländern getragener Universalschlichtungsstellen würde dieses Problem vermutlich noch verschärfen.

Angesichts der derzeit noch relativ geringen Antragszahlen bei der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e.V. mit Sitz in Kehl ist die Einrichtung nur einer Universalschlichtungsstelle auch deshalb sinnvoll, weil dies zu einer Bündelung der Erfahrungen im Umgang mit Schlichtungsverfahren und zu einer Konzentration von Wissen und Kompetenz führt.

1. Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle des Bundes

In Hinblick auf eine Stärkung der Verbraucherschlichtung in Deutschland ist die Erweiterung der Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle auf einen Streitwert von bis zu 50 000 Euro positiv zu bewerten. Dies entspricht dem Streitwertumfang, den die derzeitige Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e.V. mit Sitz in Kehl bearbeitet. Im Übrigen spräche auch nichts dagegen, von einer Streitwertbegrenzung völlig abzusehen. Dies könnte in Hinblick auf die Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle, die sich beispielsweise auch mit Ansprüchen aus Dienstleistungsverträgen im Bereich des Wohn- und Betreuungsvertragsgesetzes (WBVG) oder mit Ansprüchen aus Kaufverträgen hochwertiger Kraftfahrzeuge befasst, sogar durchaus sinnvoll sein.

Die geplante Neuregelung des § 30 I Nr. 2 VSBG-E begründet eine Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle zur Bearbeitung von Streitigkeiten, zu welchen in einem rechtskräftigen Urteil über eine Musterfeststellungsklage nach § 613 I 1 ZPO oder einem Vergleich nach § 611 I ZPO bindende Feststellungen getroffen wurden und zu denen die streitgegenständlichen Ansprüche oder Rechtsverhältnisse des Verbrauchers nach § 608 I ZPO zum Klageregister wirksam angemeldet wurden.

Diese geplante Zuständigkeitserweiterung ist sinnvoll. Das Urteil einer erfolgreichen Musterfeststellungsklage stellt lediglich fest, dass dem angemeldeten Verbraucher im Grundsatz ein Anspruch gegen den beklagten Unternehmer zusteht, es verschafft dem angemeldeten Verbraucher jedoch keinen Titel auf eine bestimmte, zu zahlende Summe. Wenn der Unternehmer und die angemeldeten Verbraucher sich nach Rechtskraft des Musterfeststellungsurteils nicht über den zu zahlenden Betrag einigen können, bleibt dem

Verbraucher bei einer Schadensersatzforderung, die nicht auf vertraglichen Ansprüchen beruht, derzeit nur die Möglichkeit, die Höhe der Schadensersatzforderung klageweise geltend zu machen.

Die nun geplante Zuständigkeitserweiterung eröffnet dem Verbraucher die Möglichkeit, mit Hilfe eines Schlichtungsverfahrens kostengünstig und schnell eine Lösung dieses Konfliktes herbeizuführen.

2. Finanzierung der Universalschlichtungsstelle des Bundes

Zu begrüßen ist die vorgesehene Neuregelung von § 31 I VSBG-E, die nicht mehr fordert, dass die von der Universalschlichtungsstelle erhobenen Gebühren kostendeckend sein müssen.

Auch wenn derzeit keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen, warum Unternehmer nach wie vor in nur relativ geringer Zahl an den Schlichtungsverfahren der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e.V. mit Sitz in Kehl teilnehmen, so liegt doch die Annahme nahe, dass viele Unternehmer deshalb nicht teilnehmen, weil sie die einseitige Kostentragungspflicht unabhängig vom Ausgang des Schlichtungsverfahrens als nachteilig empfinden, und deshalb ein Gerichtsverfahren, bei dem der Verlierer die Kosten trägt, vorziehen.

Hier eine flexiblere Gebührenregelung zu ermöglichen und bei „sofortigem Anerkenntnis“ die Gebühren ermäßigen zu können, ist daher grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Möglich wäre auch, dem Unternehmer eine Gebührenreduktion zu gewähren, wenn sich der Antrag des Verbrauchers als vollständig unbegründet herausstellt, oder wenn der Unternehmer bereits vor Anrufung der Schlichtungsstelle dem Verbraucher eine Lösung angeboten hat, die dem Schlichtungsspruch weitgehend entspricht. Auch der Vorschlag des Bundesrates, die erstmalige Teilnahme des Unternehmers an einem Schlichtungsverfahren kostenfrei zu gestalten, könnte ein guter Anreiz für Unternehmer sein, diese Form der Konfliktlösung zumindest einmal auszuprobieren.¹

Bei der Neufassung einer Gebührenordnung erscheint es allerdings problematisch ausschließlich in der Kategorie „Gewinner-Verlierer“ zu denken, da es sich bei der Schlichtung um ein konsensuales Verfahren handelt, bei dem gemeinsam eine Lösung gefunden werden soll und nicht um ein gerichtliches Verfahren.

Zur Erstellung einer Gebührenordnung, die auch die Interessen der Unternehmer angemessen berücksichtigt, ist meines Erachtens weitere Tatsachenforschung nötig, die umfassend (auch unter Berücksichtigung von internen Unternehmenskosten und Gewinnverlust durch Imageschaden etc.) untersucht, von welchen Faktoren (Zahl der Verfahren im Unternehmen, durchschnittlicher Streitwert etc.) es abhängt, ob sich die Teilnahme von Unternehmern am

¹ Stellungnahme des Bundesrates vom 7.6.2019, BR-Drucksache 197/19 - Beschluss.

Schlichtungsverfahren für die Unternehmer finanziell positiv oder negativ im Vergleich zur Durchführung eines Gerichtsprozesses auswirkt.²

§ 42 II Nr. 1 VSBG-E sieht die Festlegung einer Gebührenordnung durch eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vor. Hier wäre es wünschenswert, wenn das Gesetz vorsehen würde, dass diese Rechtsverordnung in regelmäßigen Zeitabständen überprüft wird und so an neue Forschungserkenntnisse angepasst werden kann.

3. Verfahren der Universalschlichtungsstelle

Der Gesetzesentwurf sieht als Verfahren vor der Universalschlichtungsstelle lediglich das Schlichtungsverfahren vor³. Angesichts der Erhöhung der Streitwertgrenze auf 50 000 Euro sollte nochmals darüber nachgedacht werden, ob die Universalschlichtungsstelle nicht auch ermächtigt werden sollte, ein Mediationsverfahren als Streitlösung anzubieten. Da § 31 I VSBG-E auch die Erhebung von Gebühren nach tatsächlichem Aufwand ermöglicht, könnte der möglicherweise höhere Zeitaufwand einer Mediation durch die erhobenen Gebühren ausgeglichen werden. Gerade im Bereich der WBVG-Dienstleistungen oder bei anderen Dauerschuldverhältnissen könnte eine Konfliktlösung durch Mediation zu stabilen und dauerhaften Lösungen führen.

II. Änderungen auf dem Hintergrund der zum 1. November 2018 eingeführten Musterfeststellungsklage.

1. Zur Zuständigkeitsregelung der Universalschlichtungsstelle

Siehe bereits oben unter I.1.

2. Rechtshängigkeit der Musterfeststellungsklage als Ablehnungsgrund

Nach § 14 I Nr. 3 VSBG-E sowie § 30 II Nr. 5 VSBG-E lehnt der Streitmittler, bzw. die Universalschlichtungsstelle die Durchführung eines Verfahrens ab, wenn der streitige Anspruch oder das Rechtsverhältnis des Verbrauchers, das den Gegenstand der Streitbeilegung bildet, zum Klageregister nach § 608 I der ZPO angemeldet ist, und die Musterfeststellungsklage noch rechtshängig ist.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme⁴ vorgeschlagen, dass dieser derzeit zwingende Ablehnungsgrund als nur fakultativer Ablehnungsgrund in § 14 II VSBG-E als Nr. 3 aufgenommen werden soll.

² Ein Online-Tool für Unternehmer, mit dessen Hilfe diese mit wenigen Klicks ermitteln können, ob sich Schlichtung für sie finanziell lohnt, könnte hier zur Gewinnung neuer Erkenntnisse beitragen: https://www.hs-pforzheim.de/aktuelles/news/detail/news/schlichtungsverfahren_wann_lohnt_sich_das_fuer_mich/.

³ Gesetzesbegründung der Bundesregierung, VSGB-RegE, BT-Drucksache 19/10348, S. 23.

⁴ Stellungnahme des Bundesrates vom 7.6.2019, BR-Drucksache 197/19 - Beschluss.

§ 14 II Nr. 2 VSBG-E gibt der Schlichtungsstelle die Möglichkeit in ihrer Verfahrensordnung vorzusehen, dass der Streitmittler ein Verfahren ablehnt, wenn die Streitigkeit bereits bei einem Gericht rechtshängig ist, und kein Ruhen des gerichtlichen Verfahrens nach § 278a ZPO angeordnet worden ist. Der Bundesrat sieht in dem Fall der Rechtshängigkeit einer Musterfeststellungsklage eine ähnliche Interessenlage, die eine Gleichbehandlung nahelegt.

Die Bundesregierung hält an ihrem derzeitigen Entwurf fest⁵: Eine Musterfeststellungsklage unterscheidet sich dadurch von einer normalen Klage, dass der angemeldete Verbraucher nach Registerschluss - anders als bei einer Individualklage - die Klage bzw. Anmeldung im Einvernehmen mit der Gegenseite nicht mehr zurücknehmen könne und keinen Einfluss mehr auf die Bindungswirkung des Musterfeststellungsurteils bzw. eines im Verfahren über die Musterfeststellungsklage geschlossenen Vergleichs nehmen könne.

In der Tat besteht die Möglichkeit, dass eine im Schlichtungsverfahren erzielte Einigung inhaltlich in Widerspruch zum Ergebnis des Musterfeststellungsverfahrens steht. Insbesondere wenn das Verfahren über die Musterfeststellungsklage mit einem Vergleich endet, stellt sich die Frage, wie diese beiden Einigungen rechtlich zueinanderstehen. Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung fehlt. So bleibt beispielsweise ungeklärt, ob der später in einem Musterfeststellungsverfahren geschlossene Vergleich möglicherweise die in der Schlichtung erzielte Einigung wieder aufhebt, oder ob dies durch besondere Vereinbarungen im Vergleich nach § 611 ZPO verhindert werden kann.

Ein Musterfeststellungsverfahren wird aufgrund seiner für das Unternehmen hohen wirtschaftlichen Bedeutung in der Regel bis zur letzten Instanz geführt werden. Das Verfahren wird also in der Regel einige Zeit dauern. Kann oder will der angemeldete Verbraucher so lange auf ein Ergebnis nicht warten, wäre es grundsätzlich wünschenswert, wenn ihm die Möglichkeit eröffnet würde, Antrag auf Durchführung eines Schlichtungsverfahrens zu stellen, um auf diese Weise zu einer schnelleren Lösung zu gelangen. Aufgrund der derzeit oben aufgezeigten offenen Fragen zum Verhältnis des Schlichtungsverfahrens zur Musterfeststellungsklage wäre es jedoch sachdienlich, wenn hier eine Gesetzesergänzung im Zivilprozessrecht erfolgen würde, die regelt, wie sich die Bindungswirkung eines Musterfeststellungsurteils oder eines Vergleichs gemäß § 611 ZPO auf eine während der Rechtshängigkeit der Musterklage zwischen einem angemeldeten Verbraucher und dem beklagten Unternehmer geschlossene außergerichtliche Einigung auswirkt.

Ohne diese Gesetzesergänzung im Zivilprozessrecht würde ich der klaren Regelung des Gesetzesentwurfes den Vorzug geben.

⁵ Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen und zur Änderung weiterer Gesetze, BR-Drs 197/19 – Beschluss.

Eine Regelung wie mit Verfahren vor der Schlichtungsstelle umzugehen ist, die bereits beantragt und eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen sind, wenn eine Musterfeststellungsklage rechtshängig wird, fehlt. Hier sollte eine ergänzende Regelung eingefügt werden. Wenn sich der Verbraucher während des laufenden Schlichtungsverfahrens ins Klageregister einträgt, könnte eine Unterbrechung des Schlichtungsverfahrens oder ein Ruhen des Verfahrens angeordnet werden. Die Parteien könnten die Möglichkeit erhalten, nach Abschluss des Verfahrens über die Musterfeststellungsklage, das Schlichtungsverfahren gegebenenfalls wiederaufzunehmen und gegebenenfalls um neue Anträge zu ergänzen.

III. Regelung zur Verjährungshemmung

§ 30 IV VSBG-E sieht nun ausdrücklich vor, dass die Universalschlichtungsstelle bei einer Ablehnungsentscheidung wegen Unzuständigkeit eine zuständige Stelle benennen muss. Hier soll der Verbraucher von den teilweise in der Praxis bestehenden schwierigen Zuständigkeitsprüfungen entlastet werden.⁶ Hier stellt sich die Frage, wie rechtlich damit umgegangen werden soll, wenn die Universalschlichtungsstelle aufgrund hohen Arbeitsanfalls zeitlich verzögert die Ablehnungsentscheidung an den Antragsteller bekannt gibt, und dadurch eine Verjährung der geltend gemachten Ansprüche eintritt. Der Verbraucher, der glaubt, mit Einreichung des Antrags bei der Universalschlichtungsstelle alles Notwendige getan zu haben - denn im Falle einer Unzuständigkeit wird ihm ja von der Universalschlichtungsstelle weitergeholfen - wird vermutlich diese rechtliche Verjährungsproblematik nicht durchschauen. Zur weiteren Stärkung der Verbraucherrechte könnte überlegt werden, ob § 204 I Nr. 4 BGB dahingehend ergänzt werden sollte, dass die Verjährung bereits durch die Einreichung eines ansonsten wirksamen Antrags bei der unzuständigen Universalschlichtungsstelle auch ohne Bekanntgabe zumindest für eine gewisse Zeit gehemmt wird. Außerdem könnte über eine Abgabebefugnis der Universalschlichtungsstelle an die zuständige Schlichtungsstelle auf Antrag des Verbrauchers nachgedacht werden.

IV. Antragsrecht des Unternehmers

Die derzeitige Gesetzeslage gibt ausschließlich dem Verbraucher ein Antragsrecht auf Durchführung eines Schlichtungsverfahrens. Möglicherweise könnte die Attraktivität dieses Verfahrens für den Unternehmer gesteigert werden, wenn diesem zumindest vor der Universalschlichtungsstelle ebenfalls ein Antragsrecht eingeräumt würde.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Simone Harriehausen

Sprecherin der vunk - Forschungsgruppe
Verbraucherstreitbeilegung

⁶ BT-Drucksache 19/10348, S. 38.

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

Vorbemerkung

Vorweg sei betont, dass die außergerichtliche Streitbeilegung kein „Gerichtsverfahren light“, sondern ein alternativer Rechtsschutz ist. Deshalb sollten eine weitergehende Verrechtlichung des Schlichtungsverfahrens und die behördliche Überprüfung der privaten Schlichtungsstellen nur insoweit erfolgen, wie dies zum Schutz wichtiger Verbraucherinteressen geboten ist. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, aber auch der staatlichen Kontrollinstanz, die unverzichtbaren Reglementierungen und Kontrollen der privaten Schlichtungsverfahren in praktische Konkordanz zu bringen mit den speziellen Vorteilen dieses vereinfachten, beschleunigten, kostenfreien/kostengünstigen, unbürokratischen Zugangs zum Recht. Dabei ist zu bedenken, dass das Rechtsschutz-Korrektiv für den Einzelfall in der Anrufung der staatlichen Gerichten besteht, die dem Verbraucher nach einem für ihn erfolglosen Schlichtungsverfahren immer offen steht.

Mit Blick auf diese grundsätzliche Problematik und vor dem Hintergrund einer 11-jährigen Praxis in der außergerichtlichen Streitbeilegung als Versicherungsombudsmann nehme ich insbesondere zu drei Aspekten des Gesetzesentwurfs Stellung: zur Frage der „Aufsicht“ über private Schlichtungsstellen, zur Verzahnung des Musterfeststellungsverfahrens mit der außergerichtlichen Streitbeilegung sowie zur Einführung einer zusätzlichen Berichtspflicht des Versicherungsombudsmanns gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

1. Zu § 26 VSBG: Staatliche Aufsicht über private Schlichtungsverfahren?

1.1 Erweiterung der Gründe für den Widerruf der Anerkennung

Nach Art. 1 Ziff. 5 E-VSBÄndG sollen in § 26 Abs. 1 VSBG die Voraussetzungen für den Widerruf der Anerkennung geändert werden. Nach bisheriger Rechtslage hat die „zuständige Behörde“ die Anerkennung zu widerrufen, wenn die Schlichtungsstelle (1.) die für die Anerkennung notwendigen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt oder (2.) in sonstiger Weise den Anforderungen an eine Verbraucherschlichtungsstelle in erheblichem Umfang nicht nachkommt. Zukünftig sollen die Voraussetzungen des 2. Widerrufsgrundes dann vorliegen, wenn

die Schlichtungsstelle „bei ihrer Tätigkeit gegen gesetzliche Vorschriften oder ihre eigene Verfahrensordnung“ verstößt. Als Begründung wird lediglich darauf verwiesen, dass damit das VSBG an die entsprechende Regelung in § 19 Abs. 1 Finanzschlichtungsstellenverordnung (FinSV) angepasst wird. Eine Begründung dafür, dass mit dieser Änderung die Widerrufsgründe deutlich erweitert werden (siehe dazu näher unter 1.3), findet sich nicht.

1.2 Die Widerrufsbehörde ist keine Aufsichtsbehörde

Die Widerrufsbehörde wird in der Begründung zur Neufassung von § 26 VSBG mehrfach ausdrücklich als „Aufsichtsbehörde“ bezeichnet.¹ Dies ist sie jedoch nicht.

Die privaten Schlichtungsstellen werden mit der Anerkennung als Verbraucherschlichtungsstelle nach § 24 VSBG nicht Teil der (mittelbaren) Staatsverwaltung. Sie nehmen mit der Durchführung von Schlichtungsverfahren keine öffentlichen Aufgaben auf der Grundlage einer Beleihung oder Beauftragung wahr. Die Anerkennung ist ein Verwaltungsakt, der die Einhaltung definierter Qualitätsstandards attestiert; ihr Widerruf ist keine aufsichtsrechtliche Maßnahme, sondern eine verwaltungsverfahrenrechtliche.

Das VSBG geht ausdrücklich und durchgängig von der Unterscheidung zwischen der staatlichen Aufsicht durch die „zuständige Behörde“ und den verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten der „zuständigen Behörde“ aus. Für behördliche Schlichtungsstellen, die Universalschlichtungsstelle und beliehene/beauftragte private Schlichtungsstellen ist das BfJ Aufsichtsbehörde (§ 29 Abs. 3 VSBG in der vorgeschlagenen Fassung: „Rechts- und Fachaufsicht“).² Im Hinblick auf private Schlichtungsstellen ist sie nicht Aufsichtsbehörde, sondern hat nur die ihr ausdrücklich zugewiesenen verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten und Befugnisse (insbesondere nach § 26 VSBG für den Widerruf der Anerkennung).³ Diese Unterscheidung kommt auch in § 34 Abs. 2 Satz 2 VSBG zum Ausdruck: Adressat des Evaluationsberichts ist für behördliche Verbraucherschlichtungsstellen die „Aufsichtsbehörde“, für private Verbraucherschlichtungsstellen die „zuständige Behörde“. § 35 Abs. 2 VSBG unterscheidet in Bezug auf den Auswertungsbericht ebenfalls zwischen den „zuständigen Behörden“ und den „Aufsichtsbehörden“.

Diese Unterscheidung ist somit rechtstheoretisch und rechtspraktisch von erheblicher Bedeutung. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Streitmittler – wie ein Richter

¹ BT-Drs. 19/10348, S.35.

² Siehe auch die Begründung zum RegE-VSBG, BT-Drs. 18/5089, B, zu Abschnitt 4.

³ Kurz gesagt: Die Pflicht einer Behörde, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen den Bürger begünstigenden Verwaltungsakt noch vorliegen, unterstellt den Bürger nicht der Aufsicht dieser Behörde.

– unabhängig und an Weisungen nicht gebunden ist (§ 7 Abs. 1 VSBG). Ihn gleichwohl einer staatlichen „Aufsicht“ zu unterwerfen, die sich auf die Einhaltung sämtlicher gesetzlicher Vorschriften und all seiner eigenen Verfahrensregeln bezieht, ist etwas anderes als den Fortbestand der Voraussetzungen für die Anerkennung der privaten Schlichtungsstelle zu überwachen. Stünde der private Schlichter unter staatlicher Aufsicht, wäre dies mit seiner Unabhängigkeit nicht vereinbar. Die Bezeichnung der zuständigen Behörde in der Entwurfsbegründung als „Aufsichtsbehörde“ im Kontext mit dem Widerruf der Anerkennung ist somit irreführend.

Deshalb wird **vorgeschlagen**, in geeigneter Weise klarzustellen, dass die für den Widerruf der staatlichen Anerkennung zuständige Behörde keine Aufsicht über private Streitmittler und Schlichtungsstellen ausübt und insbesondere keine Aufsichtsbefugnisse hat.⁴

1.3 Bruch zwischen Gesetzeswortlaut und Gesetzesbegründung

Nach der vorgeschlagenen Neufassung von § 26 Abs. 1 VSBG soll der Widerruf der Anerkennung nicht mehr von einem qualifizierten Rechtsverstoß (bisher: „in erheblichem Umfang“) abhängig sein; es soll vielmehr jedweder Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften oder gegen eigene Verfahrensregeln der Schlichtungsstelle genügen. Damit würde die Hürde für ein Eingreifen der zuständigen Behörde im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage deutlich gesenkt.⁵ Das VSBG enthält eine Fülle gesetzlicher Vorschriften mit unterschiedlich gewichtigen materiell- und verfahrensrechtlichen Anforderungen an den Streitmittler, die Schlichtungsstelle und das Schlichtungsverfahren. Diese reichen von bloßen Informations- und Unterrichtungspflichten über die zum Teil auslegungsbedürftigen Gründe für eine Ablehnung der Durchführung eines Verfahrens und die Verfahrensdauer bis hin zu Anforderungen an den Schlichtungsvorschlag. Daneben gibt es allgemeine gesetzliche Regelungen, die auch für private Schlichtungsstellen gelten, etwa zum Datenschutz. Die eigenen Verfahrensregeln der einzelnen Schlichtungsstellen ergänzen die gesetzlichen Vorschriften um eine Fülle weiterer organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorschriften von zum Teil geringer Bedeutung. Jeder Verstoß gegen eine dieser Vorschriften, nicht nur ein solcher von einer gewissen

⁴ Etwas anderes gilt für private Schlichtungsstellen, die nach § 29 Abs. 2 Satz 1 Ziff. 2, 3 VSBG in der vorgeschlagenen Fassung mit der Aufgabe der Universalschlichtungsstelle beliehen oder beauftragt werden.

⁵ Erwähnt sei, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip als (ungeschriebener) Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips zwar grundsätzlich bei jedem Verwaltungshandeln, also auch beim Widerruf einer Anerkennung zu beachten ist. Die ausdrückliche gesetzliche Verschärfung der Widerrufsgründe durch die Streichung der Worte „in erheblichem Umfang“ kann jedoch nicht dadurch konterkariert werden, dass im Wege der Auslegung unter Berufung auf die Verhältnismäßigkeit der Widerruf doch wieder vom Vorliegen von „erheblichen“ Verstößen abhängig gemacht wird.

Schwere, verpflichtet (!) die zuständige Behörde nach dem Wortlaut von § 26 Abs. 1 VSBG in der vorgeschlagenen Fassung, ein Widerrufsverfahren einzuleiten.

Damit würde dem BfJ als Widerrufsbehörde in der Sache eine unbegrenzte Rechtsaufsicht über die Tätigkeit privater Schlichtungsstellen, die keine öffentlichen Aufgaben erfüllen, übertragen. Ob dies rechtlich zulässig wäre, soll hier nicht vertieft werden. Denn nach der Begründung zu der vorgeschlagenen Änderung von § 26 VSBG sollen die Widerrufsbefugnisse der zuständigen Behörde deutlich begrenzter sein als nach dem Wortlaut des Gesetzes. Hiernach sollen sich Widerrufsgründe „auch daraus ergeben können, dass die Verbraucherschlichtungsstelle bei ihrer Tätigkeit *systematisch* gegen gesetzliche Vorschriften oder die eigene Verfahrensordnung verstößt“. Insbesondere aber weist die Begründung darauf hin, dass *„eine Überprüfung oder Beanstandung einzelner Schlichtungsverfahren oder eines Schlichtungsvorschlages durch die Aufsichtsbehörde nicht stattfindet“*. Einer solchen „Befugnis der Aufsichtsbehörde“ stehe bereits entgegen, dass der Streitmittler das Schlichtungsverfahren unabhängig betreibe und an Weisungen nicht gebunden sei.⁶

Die Bedeutung dieser Ausführungen in der Begründung ist allerdings insoweit unklar, als auf „systematische“ Verstöße abgestellt wird, aus denen sich „auch“ Widerrufsgründe ergeben können. Damit wird also ersichtlich nicht generell gefordert, dass ein Verstoß gegen gesetzliche und verfahrensordnungsrechtliche Vorschriften „systematisch“ begangen werden muss, um einen Widerruf der Anerkennung zu rechtfertigen.

Die Einschränkung der Gründe für einen Widerruf der Anerkennung auf „systematische“ Verstöße gegen gesetzliche und verfahrensordnungsrechtliche Vorschriften sowie der generelle Ausschluss einzelnen Schlichtungsverfahren oder eines Schlichtungsvorschlages von der Überprüfung und Beanstandung, erscheinen rechtlich zwingend. Könnte die „zuständige Behörde“ etwa überprüfen, ob ein bestimmter Schlichtungsvorschlag nach § 19 Abs. 1 VSBG „am geltenden Recht ausgerichtet“ ist oder ab wann in einem konkreten Beschwerdeverfahren vom „Eingang der vollständigen Beschwerdeakte“ nach § 20 Abs. 1 VSBG auszugehen ist, wäre die Unabhängigkeit des Streitmittlers nicht mehr gewährleistet. Nur dann, wenn Anhaltspunkte dafür gegeben sind oder substantiiert behauptet wird, dass die Anerkennungs Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, dass schwerwiegende Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften oder die eigene Verfahrensordnung systematisch begangen werden oder dass der Schlichter die Tragweite von Verfahrensgrundrechten generell (also nicht nur auf den Einzelfall bezogen) verkennt, kann ein Widerruf der Anerkennung in Betracht kommen.

⁶ BT-Drs. 19/10348, S.35

1.4 Einschränkung der Widerrufsgründe im Gesetz ist geboten

Fraglich ist jedoch, ob die Hinweise auf die zwingend gebotenen Einschränkungen und Ausschlüsse der Kontrollbefugnisse der zuständigen Behörde in der Begründung des Regierungsentwurfs genügen, um sie in der Rechtspraxis zu verankern.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) ist für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift der in der Vorschrift zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers maßgeblich, nicht jedoch die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten über die Bedeutung der Bestimmung. „Die vorrangig am objektiven Sinn und Zweck des Gesetzes zu orientierende Auslegung kann nicht durch Motive gebunden werden, die im Gesetzgebungsverfahren dargelegt wurden, im Gesetzeswortlaut aber keinen Ausdruck gefunden haben.“⁷

Dies bedeutet, dass die Beschränkungen der Widerrufsvoraussetzungen in der Begründung zur Neufassung von § 26 VSBG den Gesetzesanwender nicht binden, wenn sie keinen Niederschlag im Gesetz finden. Insoweit sät der Gesetzentwurf Rechtsunsicherheit – übrigens auch bei den Verbrauchern, denen der Gesetzeswortlaut möglicherweise suggeriert, in ihrem Verfahren habe die Schlichtungsstelle gegen Pflichten verstoßen, die zum Widerruf der Anerkennung führen müssten, obwohl nach der Begründung des Gesetzes, die sie ja nicht kennen, kein Widerrufsgrund vorliegt. Um sicherzustellen, dass die in den Gründen genannten Begrenzungen der Widerrufsvoraussetzungen, die in der Sache zwingend erforderlich sind, die Rechtspraxis auch tatsächlich binden, müssen diese in das Gesetz aufgenommen werden.

Es wird daher **vorgeschlagen**,

- in § 26 Abs. 1 VSBG-E nach den Worten „... oder verstößt sie bei ihrer Tätigkeit ...“ einzufügen **„systematisch“** sowie den Satz anzufügen: **„Eine Überprüfung oder Beanstandung einzelner Schlichtungsverfahren oder eines Schlichtungsvorschlages durch die zuständige Behörde findet nicht statt.“**

⁷ So etwa BGH vom 19.04.2012, I ZB 77/11.

- *hilfsweise*: die jetzige Fassung des § 26 Abs. 1 VSBG unverändert beizubehalten,

- *hilfsweise*: in § 26 Abs. 1 VSBG-E nach den Worten „...oder verstößt sie bei ihrer Tätigkeit...“ einzufügen „**in erheblichem Umfang** ...“.

Begründung:

In der Begründung zu Art. 1 Ziff. 5 des Entwurfs heißt es, eine Überprüfung oder Beanstandung einzelner Schlichtungsverfahren oder eines Schlichtungsvorschlages durch die Aufsichtsbehörde findet nicht statt. Außerdem wird auf „systematische“ Verstöße abgestellt. Diese Einschränkungen der Widerrufs Voraussetzungen, die zwingend geboten sind, kommen bisher im Wortlaut der zu ändernden Vorschrift ebenso wenig zum Ausdruck wie die geltende Widerrufsbeschränkung auf „erhebliche“ Rechtsverstöße. Beides bedarf jedoch zur Wahrung der Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Streitmittler der Regelung im Gesetz. Diese kann dadurch erfolgen, dass

- die in der Begründung genannten Einschränkungen der Widerrufs Voraussetzungen in das Gesetz übernommen werden, *hilfsweise*
- die bisherige Fassung des § 26 VSBG unverändert beibehalten wird, *hilfsweise*
- in die Neufassung das bisherige qualifizierende „Erheblichkeitskriterium“ eingefügt wird („... in erheblichem Umfang ... verstößt“),

Damit wird zugleich klargestellt, dass die zuständige Behörde keine allgemeine Aufsicht über die Tätigkeit der privaten Verbraucherschlichtungsstellen ausübt. Soweit eine Einzelfallkontrolle geboten ist, wird diese dadurch verbürgt, dass der Verbraucher nach einem Schlichtungsverfahren grundsätzlich den Rechtsweg beschreiten kann.

Erachtet man eine Angleichung der Widerrufs Voraussetzungen in § 26 VSBG und § 19 FinSV für geboten, sollte die Verordnungsregelung an die gesetzliche Bestimmung angepasst werden.

2. Zu § 30 Abs. 1 VSBG: Verzahnung des Musterfeststellungsverfahrens mit der außergerichtlichen Streitbeilegung

2.1 Vereinfachte Rechtsschutze bei Massenbeschwerden

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf vom 7. Juni 2019⁸ um Prüfung gebeten, „ob zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung für Verbrau-

⁸ BR-Drs. 197/19 (Beschluss), Nr. 3.

cherinnen und Verbraucher eine Teilnahmeverpflichtung der Unternehmen im Anschluss an ein Musterfeststellungsverfahren in das VSBG aufgenommen werden kann.“ Die rechtspolitische Intention, die der Bundesrat damit zum Ausdruck gebracht hat, wird nachdrücklich geteilt.

Nach dem Musterfeststellungsklagengesetz (MFKG) sollen Verbraucher ihre Ansprüche aus standardisierten Massengeschäften in einem zweistufigen Verfahren schneller und einfacher durchsetzen können. In einem von einem qualifizierten Verbraucherverband stellvertretend für die angeschlossenen Verbraucher beantragten gerichtlichen Musterfeststellungsverfahren wird auf der ersten Stufe das Vorliegen oder Fehlen der relevanten anspruchsbegründenden Voraussetzungen des betreffenden Anspruchs gerichtlich festgestellt. Sind die wesentlichen Tatsachen- und Rechtsfragen gerichtlich geklärt, steht also der Anspruch dem Grunde nach fest, ist es Sache des einzelnen Verbrauchers, seinen individuellen Anspruch gegen das Unternehmen der Höhe nach zu konkretisieren, geltend zu machen und durchzusetzen. Kommt es auf dieser zweiten Stufe zu keiner Einigung mit dem Unternehmen, hat der Verbraucher theoretisch die Wahl zwischen der gerichtlichen und der außergerichtlichen Geltendmachung seines Anspruchs.

Entscheidet er sich für ein Schlichtungsverfahren, ist hierfür primär die entsprechende branchenspezifische Schlichtungsstelle zuständig. Existiert eine solche nicht, begründet Art. 1 Ziff. 8 b E-VSBÄndG in § 30 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 2, Satz 2 VSBG die Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle des Bundes als Auffangschlichtungsstelle. Diese Konzentration der Auffangzuständigkeit speziell für Schlichtungsverfahren im Nachgang zu einer bindenden Feststellung der Haftung des Unternehmens dem Grunde nach ist verbraucherpolitisch zu begrüßen. Sie verbindet den vereinfachten Zugang des Verbrauchers zur individuellen Rechtsdurchsetzung mit dem kollektiven Verbraucherschutzinstrument des Musterfeststellungsverfahrens.

2.2 Schlichtungsveto der Unternehmer

Allerdings steht die Alternative eines außergerichtlichen Schlichtungsverfahrens dem Verbraucher nur dann offen, wenn sich der Unternehmer hierauf einlässt. Denn das VSBG wird vom Prinzip der Freiwilligkeit beherrscht. Es ist dem Unternehmer grundsätzlich freigestellt, ob er sich an einem Schlichtungsverfahren beteiligt oder ein solches generell bzw. im Einzelfall ablehnt, es sei denn, Rechtsvorschriften, Satzungen oder vertragliche Abreden bestimmen etwas anderes (§ 15 Abs. 2 VSBG).

Ein Schlichtungsantrag des Verbrauchers geht somit ins Leere, wenn der Unternehmer ein Schlichtungsverfahren ablehnt und zur Teilnahme auch nicht ausnahmsweise verpflichtet ist. Damit kann das verbraucherpolitische Gesamtkonzept der erleichterten Durchsetzung von Ersatzansprüchen bei Massenschäden, bestehend aus Musterfeststellungsklage (1. Stufe) und außergerichtlicher Streitbeilegung (2. Stufe), von Unternehmerseite ohne weiteres ausgehebelt werden. Kommt es zu keiner einvernehmlichen Lösung über die Höhe eines dem Grunde nach festgestellten Anspruchs und beteiligt sich das Unternehmen nicht an einem Schlichtungsverfahren, ist der Verbraucher gezwungen, ihm entweder bei der Schadenshöhe noch weiter entgegenzukommen, zu klagen oder seinen Anspruch aufzugeben. Damit wird der gesetzgeberische Ansatz, mit dem Musterfeststellungsverfahren dem „rationalen Desinteresse“ der Verbraucher an der Anrufung der Gerichte (Stichwort „GerichtspHobie“) Rechnung zu tragen,⁹ auf der Stufe der individuellen Rechtsdurchsetzung aufgegeben.

Dass Unternehmen den Verbrauchern den Zugang zur außergerichtlichen Beilegung eines Streites nicht eröffnen, ist keine abstrakte Gefahr, sondern verbreitete Rechtswirklichkeit. Soweit ersichtlich, verweigert sich eine große Zahl von Unternehmen insbesondere im Bereich des Handels generell der außergerichtlichen Streitbeilegung (Stiftung Warentest, 01.02.2017: „Amazon, Otto & Co haben null Bock auf Schlichtung“). Es steht zu befürchten, dass sich diese ablehnende Haltung auch bei Schlichtungsanträgen von Verbrauchern im Anschluss an eine erfolgreiche Musterfeststellungsklage zeigen wird. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass die Volkswagen AG, gegen die sich die erste Musterfeststellungsklage richtet, in Ziff. XII. 7 ihrer für alle Verkäufe an Kunden geltenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen erklärt, zur Teilnahme an einem Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle weder bereit noch verpflichtet zu sein. Wie bekannt, war der sog. VW-Dieselskandal Anlass für den beschleunigten Erlass des MFKG, um den betroffenen VW-Kunden noch vor Beginn der Verjährungsfrist die Möglichkeit einer einfachen Durchsetzung ihrer Rechte zu geben. Der Hinweis im Gesetzgebungsprozess auf die besondere Bedeutung der außergerichtlichen Verbraucherschlichtung nach erfolgreicher Musterfeststellungsklage könnte also bereits beim ersten großen Verfahren dieser Art ins Leere gehen. Den 420.000 Verbrauchern, die sich diesem Musterfeststellungsverfahren angeschlossen haben, steht nach gegenwärtiger Rechtslage im Falle des Obsiegens nur der Gerichtsweg offen, nicht aber ein außergerichtliches Streitbeilegungsverfahren, wenn sie mit VW keine bilaterale einvernehmliche Lösung über die Höhe ihres individuellen Anspruchs erreichen.

⁹ Amtl. Begr. RegE-MFKG, S. 1: „Gerade wenn der erlittene Nachteil im Einzelfall gering ist, werden Schadensersatz- oder Erstattungsansprüche oft nicht individuell verfolgt, da der erforderliche Aufwand aus Sicht des Geschädigten unverhältnismäßig erscheint („rationales Desinteresse“). Statistische Belege für diese „GerichtspHobie“ legte das Allensbach-Institut im Roland-Rechtsreport 2014 S. 34 vor.

2.3 Einführung einer Mitwirkungspflicht der Unternehmen

Die außergerichtliche Streitbeilegung sollte dergestalt formell und substantiell in das System der Musterfeststellungsklage eingebunden werden, dass bei Streitigkeiten im Nachgang zu einem Musterfeststellungsverfahren kraft Gesetzes eine Pflicht der Unternehmen begründet wird, sich an einem etwaigen Schlichtungsverfahren zu beteiligen. Diese Möglichkeit sieht § 15 Abs. 2 VSBG ausdrücklich vor. Dies wäre eine systemgerechte Ergänzung des Musterfeststellungsverfahrens sowie eine sachgerechte Komplettierung des schnellen Zugangs zum Recht für Verbraucher bei Massenschäden. Damit würde der kollektive Verbraucherschutz in Form der Musterfeststellungsklage mit dem individuellen Verbraucherschutz durch die außergerichtliche Streitbeilegung zu einem stimmigen Gesamtkonzept zusammengeführt. Derartige gesetzliche Pflichten zur Teilnahme an alternativen Streitbeilegungsverfahren gibt es bereits für Energieversorgungsunternehmen, Luftfahrtunternehmen, Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen (strittig) und für Versicherungsvermittler.

Es wird daher **vorgeschlagen**, gesetzlich festzulegen, dass Unternehmer zur Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren verpflichtet sind, wenn ein Verbraucher nach einer erfolgreichen Musterfeststellungsklage zur Durchsetzung seines konkreten Anspruchs eine anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle oder die Universalschlichtungsstelle anruft.

3. Zu Art. 2 E-VSBÄndG (§ 214 VVG): neue Berichtspflicht

In § 214 Versicherungsvertragsgesetz (VVG) soll mit dem vorgeschlagenen Absatz 5 eine Verpflichtung der anerkannten Schlichtungsstellen im Versicherungswesen eingeführt werden, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) „über die ihnen bei ihrer Schlichtungstätigkeit bekannt gewordenen Geschäftspraktiken von Unternehmern zu unterrichten, wenn die Geschäftspraktiken die Interessen einer Vielzahl von Verbrauchern erheblich beeinträchtigen können“. In der Begründung wird darauf verwiesen, dass damit § 214 VVG an § 23 FinSV angepasst wird.¹⁰

Nach § 34 Abs. 3 VSBG, der durch das VSBÄndG nicht geändert werden soll, berichtet jede Verbraucherschlichtungsstelle „insbesondere über Geschäftspraktiken, die auffällig häufig Anlass für Anträge auf Durchführung von Streitbeilegungsverfahren waren“. Die Berichtspflicht wird in § 4 Abs. 1 Ziff. 2 Verbraucherstreitbeilegungs-Informationspflichtenverordnung (VSBInfoV) dahingehend konkretisiert, dass im Bericht „Angaben zu Problemstellungen, die

¹⁰ § 23 FinSV erlegt die Berichtspflicht den Unternehmen auf, nicht den Unternehmern. Ob damit ein inhaltlicher Unterschied verbunden ist, sei hier dahingestellt.

systematisch bedingt sind oder signifikant häufig auftraten und Anlass für Anträge auf Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens waren“, zu machen sind.

Die Berichtspflicht, die den Versicherungs-Schlichtungsstellen gegenüber der BaFin neu auferlegt werden soll, stimmt zwar formell nicht mit der bereits nach § 34 Abs. 3 VSBG bestehenden Berichtspflicht überein. Letztere knüpft an das objektive Merkmal an, *dass die betreffende Geschäftspraktik auffällig häufig Anlass für Anträge auf Durchführung von Schlichtungsverfahren war*. Sie ist im jährlichen Tätigkeitsbericht zu erfüllen. Die neu vorgeschlagene, zusätzliche Berichtspflicht knüpft dagegen an das wertende Merkmal an, *dass die betreffende Geschäftspraktik die Interessen einer Vielzahl von Verbrauchern erheblich beeinträchtigen kann*. Sie ist nach der Begründung zu Nr. 15 E-VSBÄndG „regelmäßig“ zu erfüllen.

Die geplante laufende Berichtspflicht gegenüber der BaFin dient nach der Begründung zu Art. 2 E-VSBÄndG dazu, der BaFin ihre behördliche Aufsichtstätigkeit zu erleichtern. Es stellt sich die Frage, warum die jährliche Information im Tätigkeitsbericht über Geschäftspraktiken und Problemstellungen, „die systematisch bedingt sind oder signifikant häufig auftreten und Anlass für Anträge auf Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens waren“ (§ 4 Abs. 1 Ziff. 2 VSBInfoV), für die Erfüllung der Aufsichtsaufgaben der BaFin nicht ausreicht. Denn wenn eine bestimmte Geschäftspraktik die Interessen einer Vielzahl von Verbrauchern erheblich beeinträchtigen kann, sind regelmäßig auch die Voraussetzungen der Berichtspflicht nach § 4 Abs. 1 Ziff. 2 VSBInfoV erfüllt. Insoweit ist von der geplanten zusätzlichen Berichtspflicht gegenüber der BaFin kein weitergehender inhaltlicher Erkenntniswert zu erwarten als vom jährlichen Tätigkeitsbericht, der zu veröffentlichen ist und auch der BaFin jeweils zugeht.

Da die geplante laufende Berichtspflicht nach § 214 Abs. 5 VVG für die Versicherungsschlichtungsstellen einen zusätzlichen Aufwand bedeutet, sollte sie diesen nur dann auferlegt werden, wenn sie nötig ist, damit die BaFin ihre Aufsichtstätigkeit sachgerecht ausüben kann. Die ist jedoch weder ersichtlich noch in dem Gesetzentwurf dargelegt. Nach hiesigen Erkenntnissen hat die entsprechende Mitteilungspflicht, die den Finanzschlichtungsstellen nach § 23 FinSV bereits seit 2016 obliegt, dort neben dem jährlichen Tätigkeitsbericht keine nennenswerte eigenständige Bedeutung für die Aufsichtstätigkeit der BaFin erlangt.¹¹

¹¹ In einem Bericht der BaFin im BaFinJournal vom 17.10.2016 über „Finanzschlichtung: Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben“ wird die FinSV vorgestellt und dabei u. a. auf die darin enthaltenen Berichtspflichten hingewiesen. Dabei wird zwar die Verpflichtung der Schlichtungsstellen zur Erstellung des Tätigkeits- und des Evaluationsberichtes aufgezeigt, die Pflicht nach § 23 FinSV, der BaFin zu berichten, wird jedoch nicht erwähnt.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen und zur Änderung weiterer Gesetze

*Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel
Direktor der Forschungsstelle für Verbraucherrecht (FfV)
Universität Bayreuth¹*

Inhaltsverzeichnis

I.	Vorbemerkungen	2
1.	Begrenzte Fallzahlen – begrenzter Erfolg?	2
2.	Spielräume des nationalen Gesetzgebers	4
3.	Bild außergerichtlicher Streitschlichtung	4
II.	Einzelpunkte des Gesetzentwurfes	5
1.	Übernahme der Auffangschlichtung durch den Bund	5
a)	Irreführende Bezeichnung	5
b)	Rechtspolitische Zweifel an der Zentralisierung	6
c)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit?	6
2.	Zusammenspiel mit der Musterfeststellungsklage	6
a)	Paradigmenwechsel für die Schlichtung?	7
b)	Anwendungsbereich	7
c)	Klarstellung der grundsätzlichen Nichtbindung des Unternehmers	8
d)	Blockade der Schlichtung während der Musterfeststellungsklage	8
3.	Widerruf der Anerkennung	9
III.	Zusätzliche Punkte	10
1.	Evaluiierung und forschungsmäßige Begleitung	10
2.	Statistiken Verbraucherstreitigkeiten	10
3.	Übergangsvorschrift für laufende Schlichtungen vor der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle?	10
4.	Verfahrenskosten und Teilnahmeanreize für Unternehmen	11

¹ Verf. ist Inhaber Lehrstuhls für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth.

I. Vorbemerkungen

Mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz und den auf seiner Grundlage errichteten oder fortgeführten Verbraucherschlichtungsstelle verfügt Deutschland seit 2016 erstmals über eine flächendeckende Infrastruktur für die außergerichtliche Streitbeilegung. Daß bereits jetzt – nur gut drei Jahre nach der Verabschiedung des Gesetzes – Handlungsbedarf besteht, mag auf den ersten Blick überraschen, trifft aber hinsichtlich des primären Änderungsanlasses – der Schaffung einer Dauerlösung für die EU-rechtlich vorgeschriebenen Auffangschlichtungsstelle – ohne weiteres zu.

Gleichwohl soll nicht verschwiegen werden, daß die zeitliche Reihenfolge unglücklich ist: Die in § 43 II VBSG vorgesehene und im gesetzlichen Auftrag auf die provisorische Auffangschlichtung nach § 43 I VBSG begrenzte Begleitforschung wird voraussichtlich erst Ende 2020 abgeschlossen sein. Bei dem von § 43 III VBSG vorgesehenen Zwischenbericht der Bundesregierung zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle² handelt es sich der Sache nach um den Zwischenbericht der mit der Begleitforschung beauftragten Wissenschaftler *Naomi Creutzfeldt* und *Felix Steffek* (im Folgenden Zwischenbericht). Bereits für 2021 (spätestens aber nach der Bundestagswahl) ist daher mit einer erneuten Debatte um Modifikationen zu rechnen ist – der Qualität wie auch der Reputation des Gesetzes kann das kaum guttun. Allenfalls ließe sich der absehbaren Doppelreform Positives dadurch abgewinnen, daß sie – bei geeigneter medialer Vermittlung – die Aufmerksamkeit vor allem der Verbraucher für dieses wichtige Instrument erhöhen könnte.

Jedenfalls gemahnen diese zeitliche Abfolge sowie die notwendig noch sehr begrenzten Erkenntnisse hinsichtlich der praktischen Bewährung des Gesetzes Zurückhaltung hinsichtlich des Maßes vorstellbarer Änderungen.

1. Begrenzte Fallzahlen – begrenzter Erfolg?

Das Maß der Inanspruchnahme der bestehenden Verbraucherschlichtungsstellen ist sehr unterschiedlich und von Branche zu Branche verschieden. Dabei fällt auf, daß der Zwischenbericht das Verhältnis der für die Auffangschlichtung provisorisch geschaffenen Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle nach § 43 I VBSG vor allem für die – praktisch wichtigen – Zuständigkeitsfragen und nicht so sehr hinsichtlich der Auffangfunktion würdigt.

Nach dem ursprünglichen Regelungsziel des Gesetzes sollten die Allgemeine Auffangschlichtungsstelle (wie auch die durch diese zunächst vermiedenen sog. Universalschlichtungsstellen der Länder nach §§ 29 ff. VBSG) ja gerade nur der

² BT-Drs. 19/6890.

Erfüllung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung dienen, soweit für einzelne Branchen oder sonst für einzelne Fälle eine geeignete Schlichtungsstelle nicht zur Verfügung stünde. Insofern sind die im Zwischenbericht genannten eher begrenzten Fallzahlen nicht an sich problematisch – die Auffangschlichtung war nach dem Idealbild von vornherein nicht für große Zahlen gedacht.

Problematischer ist mE der Umstand, daß es offenbar bislang nicht gelungen ist, die Zahl der von staatlicher Förderung unabhängigen Schlichtungsstellen für die verschiedenen Branchen signifikant zu erhöhen. Zur Begleitforschung sollte daher mE auch zusätzlich der Blick auf diese Entwicklung gehören, was ausweislich des Zwischenberichts möglicherweise bislang nicht hinreichend der Fall ist – wegen der Auffangfunktion der Allgemeinen Schlichtungsstelle nach § 43 I VSBG erscheint mir diese Fragestellung fester Bestandteil des Auftrags nach § 43 II VSBG zu sein.

Zudem muß es mE auch um die Frage gehen, wie die Kooperation der einzelnen jeweils in Anspruch genommenen Unternehmen verbessert werden kann. An ihnen scheitern bislang jedenfalls für die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle große Teile der Verfahren und es ist auch nicht erkennbar, wieso dies bei einer einheitlichen Universalschlichtungsstelle des Bundes anders sein sollte. Dieser Punkt wird vom Projekt der Begleitforschung – soweit das jetzt schon erkennbar ist – untersucht und erscheint mir rechtspolitisch als eine weitere Kernfrage für die Begleitforschung.

Für beide Fragen wird es darum gehen, eine geeignete Incentivierung vor allem von Branchenverbänden zur Schaffung weiterer Schlichtungsstellen zu entwickeln. Auch ohne eingehende empirische Untersuchung drängt sich nämlich der Eindruck auf, daß die Teilnahmebereitschaft einzelner Unternehmen bei „eigenen“ Schlichtungsstellen auch dann ungleich höher ist als bei der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle oder künftig der „Universalschlichtungsstelle“. Dabei sollte auch an – nicht notwendig branchenspezifische – Finanzierungsmodelle gedacht werden, wie sie etwa §§ 13-17 FinDAG vorsieht – wobei die Finanzierungsbeteiligung an einer privat organisierten Verbraucherschlichtungsstelle von der Finanzierungsbeteiligung der Auffangschlichtung freistellen sollte.

Bei der zusätzlichen Ermutigung von Verbrauchern dürften hingegen die Grenzen rechtlicher Gestaltung weitgehend erreicht sein; hier müßten andere Mechanismen gefunden werden. Eine weitere Absenkung der Zugangsschwellen läßt sich kaum vorstellen – von einer Verklarung der Zuständigkeitsregime einmal abgesehen. Gelegenheit zur Werbung für die Verbraucherschlichtung würde sicher eine breite Anwendung im Anschluß an Musterfeststellungsverfahren bieten – insoweit ist der Grundintention des Gesetzes ohne weiteres zuzustimmen.³

³ Siehe unten sub II 2.

2. Spielräume des nationalen Gesetzgebers

Für die gesetzliche Fassung der Verbraucherschlichtung setzt die durch das VSBG umgesetzte ADR-Richtlinie 2013/11/EU einen – nicht in jeder Hinsicht befriedigenden – Rahmen. Ein wichtiges Beispiel dazu sind die in Art. 13 ADR-Richtlinie 2013/11/EU begründeten Informationspflichten, deren Nützlichkeit zwar insoweit zweifelhaft ist, als es den vorvertraglichen Bereich betrifft, die aber mit der Richtlinie eben festgeschrieben sind. Insgesamt läßt die Richtlinie den Mitgliedstaaten freilich große Freiheiten in der Ausgestaltung der ADR-Verfahren im einzelnen.⁴

Zu den Spielräumen der Mitgliedstaaten gehört auch der Umstand, daß die Richtlinie lediglich einen Mindeststandard für den Verbraucherschutz setzt (Art. 2 III 2 der Richtlinie). Allerdings ist in zahlreichen Punkten durchaus fraglich, in welche Richtung man damit Standards verschieben darf: Bedeutet eigentlich ein Mehr an Schlichtung auch ein Mehr an Verbraucherschutz? Diese Frage läßt sich m.E. abstrakt nicht beantworten, weshalb Abweichungen, die mit dem Mindeststandard der Richtlinie gerechtfertigt werden, besonders vorsichtig vorzunehmen sind.⁵

EU-rechtlich unproblematisch erscheint mir auch die im laufenden Gesetzgebungsverfahren für einen Sonderfall⁶ vorgeschlagene Ausweitung des Aufwendungsbereichs auf nicht-vertragliche Streitigkeiten. Angesichts des im vorliegenden Zusammenhang ohnehin problematischen Vertragsbegriff⁷ sollte man sich freilich nicht mit dieser sehr punktuellen Änderung zufrieden geben und den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes generell in § 4 I VSBG generell erweitern auf alle zivilrechtlichen Streitigkeiten erweitern.⁸

3. Bild außergerichtlicher Streitschlichtung

Kernprinzip außergerichtlicher Streitschlichtung ist die Freiwilligkeit beider Seiten, welche die Schlichtung von der Entscheidung einer Streitigkeit in besonderem Maße abhebt. Daran will und sollte der Gesetzentwurf nichts ändern.

⁴ S. meine Stellungnahme für den Ausschuß für die Anhörung im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren am 30.9.2015 (abgedruckt im Anhang zu Protokoll 18/70 ab S. 72), S. 2 f.

⁵ S. meine Stellungnahme im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren (Fn. 4■), S. 3.

⁶ Dazu unten sub II 2.

⁷ S. etwa für datenschutzrechtliche Streitigkeiten um die Einwilligung *Herden*, Datenschutz als Materie eines neuen ADR-Verfahrens?, in: GPR 2013, S. 271 ff. (mit erheblichen Zweifeln an der Anwendbarkeit). Ähnliche Zweifel deuten sich bereits an, wenn dem Verbraucher künftig ggf. subjektive Rechte bei UWG-Verstößen eingeräumt werden oder soweit es um die isolierten Folgen von Informationspflichtverletzungen vor Vertragsschluß geht.

⁸ Die Formulierung dafür könnte § 4 III VSBG entnommen werden.

Ein zentrales Element des Bildes, das das VSBG von der Verbraucherschlichtung zeichnet, ist die Niederschwelligkeit des Zugangs.⁹ Sie siedelt das Verfahren zwischen gerichtlicher Streitentscheidung und betrieblichen Beschwerdemanagement an. Die Sorge, daß eine Absenkung der Zugangsschwellen für Verbraucher durch die (einseitige) Unentgeltlichkeit der Schlichtung für den Verbraucher tatsächlich negative Folgen für eine Waffengleichheit zwischen den Beteiligten zeitigen könnte, hat sich bislang nicht bewahrheitet.

Auch nach der Novelle soll es zudem mit Recht beim Verfahrensziel einer eines unverbindlichen Vorschlags der Streitbeilegung bleiben. Ohne gesonderte Unterwerfung des Unternehmers ist auch dieser an das Verfahrensergebnis nicht gebunden. Das sollte insbesondere auch bei dem künftig vorgesehenen Tätigwerden der neuen Schlichtungsstelle des Bundes nach § 30 I 1 Nr. 2 VSBG-E so bleiben – der Text des Gesetzes läßt hier mE die letzte Klarheit vermissen. Überhaupt fehlt nach wie vor an einer kohärenten Regelung für die Unterwerfungserklärung des Unternehmers bei der neuen Schlichtungsstelle des Bundes, die sich auch aus seinem Informationsverhalten gegenüber dem Verbraucher ergeben können muß. Ob immerhin § 19 IV VSBG (etwa über § 28 VSBG) Anwendung findet, bleibt unklar.

II. Einzelpunkte des Gesetzentwurfes

1. Übernahme der Auffangschlichtung durch den Bund

Kern und Anlaß des Gesetzes ist die Neugestaltung der Auffangschlichtung und deren Übernahme durch den Bund. Er träte damit – in funktionaler Fortschreibung der derzeit praktizierten Lösung nach § 43 I VSBG – an die Stelle der bisher in §§ 29 ff. VSBG vorgesehenen Universalschlichtungsstellen der Länder.

a) Irreführende Bezeichnung

Nach dem Zwischenbericht der Bundesregierung ergibt sich ein praktisches Problem der bisherigen Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle aus dem Umstand, daß diese vielfach – ganz im Sinne ihrer Auffangfunktion – wegen bestehender anderweitiger Schlichtungsstellen nicht zuständig ist. Dabei dürfte für Verbraucher in besonderem Maße der Umstand eine Rolle spielen, daß schon die Bezeichnung der derzeitigen Auffanglösung irreführend ist und den Auffangcharakter nicht wiedergibt. Das gilt erst recht für die mehr als unglückliche Bezeichnung als „Universalschlichtungsstelle“, die Allzuständigkeit suggeriert, wo

⁹ Dazu bereits *Schmidt-Kessel*, in: *BMELV/Unberath/Schmidt-Kessel* (Hrsg.), *Alternative Streitbeilegung – Reden statt Klagen*, 59, 60. Ferner *Berlin*, *Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten*, 151-154; *Eidenmüller/Engel*, ZIP 2013, 1704, 1706.

doch auch nach der Neuregelung lediglich an eine Auffangfunktion gedacht ist – zumindest soweit eine anderweitige Zuständigkeit besteht, s. § 30 II Nr. 1 VSBG-E. Dazu paßt die Entscheidung nicht und wird (weiterhin) viel Verwirrung stiften.

b) Rechtspolitische Zweifel an der Zentralisierung

Ferner sind rechtspolitische Zweifel an der vorgesehenen Zentralisierung der Tätigkeit der Schlichtungsstelle des Bundes beim Bund angebracht. Die Justiz ist in Deutschland aus guten Gründen dezentralisiert. Es sind – von den obersten Bundesgerichten und wenigen weiteren Ausnahmefällen abgesehen – Sache der Länder hier tätig zu werden. Anders als bei der Aufsicht über private Schlichtungsstellen unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Zulassungspraxis vermag ich einen sachlichen Grund für die Zentralisierung nicht erkennen. Das Problem wird durch die teilweise im Schrifttum erkennbare Tendenz zu einem Übergang zu einer zentralen staatlichen Schlichtung – etwa nach österreichischem Vorbild – noch verschärft.

c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit?

Die Schlichtungsstelle des Bundes wäre Teil der Bundesverwaltung oder zumindest funktional Teil der Bundesverwaltung. Das erscheint im Hinblick auf Art. 83 III 1 GG fragwürdig. Die Vorschrift sieht eine Errichtung durch Bundesgesetz vor, die nach dem vorgelegten Entwurf aber nicht gesichert erfolgt: Während § 29 I VSBG-E die Errichtung vorzunehmen scheint, wird sie in § 29 II Nr. 1 VSBG-E gerade nur als Möglichkeit für den Bund vorgesehen. Letzteres scheidet nach Art. 83 III 1 GG aber gerade aus. Für Beleihungen ist die Zulässigkeit im Schrifttum durchaus umstritten,¹⁰ sodaß die Zulässigkeit von § 29 II Nr. 2 VSBG-E risikobehaftet erscheint. Ob (ggf.) eine Umgehung so gezogener Grenzen durch eine „Beauftragung“ nach § 29 II Nr. 3 VSBG-E möglich ist, erscheint angesichts der hohen Anforderungen von Art. 83 III 1 GG (Errichtung durch Bundesgesetz) gleichfalls fragwürdig. Das alles gilt erstrecht im Hinblick auf die Delegation an das Bundesamt für Justiz durch § 29 III VSBG-E.

2. *Zusammenspiel mit der Musterfeststellungsklage*

Der Gesetzentwurf beabsichtigt zudem ein Zusammenspiel mit der jüngst geschaffenen Musterfeststellungsklage. Dies ist zu begrüßen, weil die Zweistufigkeit der Rechtsdurchsetzung in diesem Massenverfahren tatsächlich Raum für Schlichtungsverfahren eröffnet, wenn es um die Klärung der einzelnen Rechtsverhältnisse geht. Im Anschluß an ein Musterfeststellungsurteil oder einen Vergleich im Musterfeststellungsverfahren wird gezielt die Möglichkeit eröffnet, die

¹⁰ S. nur Maunz/Dürig/Ibler Art. 83 Rn. 261 m.w.N.

sich daraus ergebenden Folgen über ein Schlichtungsverfahren vergleichsweise zu regeln und so auf einfachem Wege Ansprüche des Verbrauchers zu begründen.

a) Paradigmenwechsel für die Schlichtung?

In den Regelungen des Gesetzentwurfs wird ein Grundverständnis der Schlichtung als Akt der Rechtsdurchsetzung deutlich, das in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Streitbeilegungsfunktion der Schlichtung steht. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, daß die nachgelagerten Zweitverfahren nach Musterfeststellungsurteil und Vergleich – bei Kooperation des verurteilten respective verpflichteten Unternehmers – generell besonders vergleichsgerecht erscheinen, weil wesentliche Sach- und Rechtsfragen des betreffenden Rechtsverhältnisses im Erstverfahren bereits geklärt worden sind.

Besonders nahe liegt der Rückgriff auf die Verbraucherschlichtung dabei in Fällen des Vergleichs, weil hier die Kooperation der Parteien zur Streiterledigung bereits vor einem Schlichtungsverfahren durch die vergleichsweise Einigung bereits begonnen hat. Gerade bei Großverfahren liegt es zudem nahe, die Nachverfahren gezielt der Verbraucherschlichtung zuzuführen und dafür ggf. sogar eine *ad hoc*-Schlichtungsstelle zu etablieren – für das VW-Verfahren etwa erscheint es schon aus Kapazitätsgründen illusionär, in Zweitverfahren die Kapazitäten einer der bestehenden Schlichtungsstellen in Anspruch zu nehmen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch, daß sich der Unternehmer bereits im Vergleich an die Schlichtungsvorschläge bindet und so die Folgeverfahren noch stärker vereinfacht.

Hingegen fällt es schwer, sich eine richterliche Entscheidung im Musterfeststellungsverfahren vorzustellen, welche die Parteien und insbesondere die Unternehmer ohne deren Zustimmung in die Verbraucherschlichtung zwingt. Richterlich angeordnete Teilnahmepflichten sind insoweit das falsche Mittel und ergeben sich auch nicht aus dem Gesetzesentwurf. Allenfalls könnte man über Anreize über Prozeßkostenregelungen nachdenken, soweit das Nachverfahren durch mangelnde Kooperation des Unternehmers vom billigeren Schlichtungsverfahren in ein teureres Gerichtsverfahren gezwungen wird. Das setzt freilich voraus, daß insoweit hinreichende Schlichtungskapazitäten bestehen.

b) Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der Musterfeststellungsklage ist weiter als der in § 4 I VSBG vorgesehene Standard-Aufgabenbereich der Verbraucherschlichtungsstellen. Erstere erfaßt sämtliche Rechtsverhältnisse zwischen Verbrauchern und Unternehmern, während letzterer für den Standardfall auf Streitigkeiten aus Verträgen beschränkt ist. Der Gesetzentwurf sieht eine Abweichung davon nur in § 30 I Nr. 2 VSBG-E für die neue Schlichtungsstelle des Bundes vor. Das überzeugt nicht, weil auch für die etablierten sonstigen Schlichtungsstellen Nachverfahren in Betracht kommen und die Einsetzung von *ad hoc*-Schlichtungsstellen im

Vergleichswege dadurch verkompliziert wird. Die Formulierung des § 30 I Nr. 2 VSBG-E sollte daher auch in § 4 I VSBG die Standardzuständigkeit einer Verbraucherschlichtungsstelle eröffnen.¹¹

Nicht überzeugend erscheint es mir ferner, den personalen Anwendungsbereich in diesen Fällen auf bei der Musterfeststellungsklage angemeldete Verbraucher zu beschränken.¹² Dazu besteht kein Anlaß, weil Streitbeilegungspotential auch außerhalb der Bindungswirkungen eines Musterfeststellungsurteils besteht. Warum die Expertise einer bestehenden Schlichtungsstelle nicht auch in diesen Fällen genutzt werden können soll, ist nicht ersichtlich. Eine Bindung durch die Hintertür ist – jenseits aller Präjudizwirkungen – nicht zu befürchten; insbesondere ergeben sich keine Überwindungen etwa zwischenzeitlich erfolgter Verjährungseintritte. Vielmehr können Schlichtungsergebnisse in diesen besonderen Konstellationen deutlich anders aussehen als in den echten Zweitverfahren.

c) Klarstellung der grundsätzlichen Nichtbindung des Unternehmers

Der Gesetzgeber sollte auch im Falle der Nachverfahren zur Musterfeststellungsklage den Unternehmer nicht *ex lege* an das Verfahrensergebnis einer Schlichtung binden und das strebt der Entwurf auch nicht an. Allerdings fehlt es mE insoweit an einer hinreichenden Klarstellung um Mißverständnisse in der künftigen Auslegung des § 30 I Nr. 2 VSBG-E zu vermeiden.

d) Blockade der Schlichtung während der Musterfeststellungsklage

Die laufende Musterfeststellungsklage blockiert andere Klagen des Verbrauchers, §§ 610 III, 613 II ZPO, nicht aber Vergleiche zwischen den Parteien. Für solche Vergleiche kann es aber – etwa in Fällen langer Verfahrensdauer – besonderen Bedarf geben – etwa bei Verbraucherinsolvenzen oder in Nachlaßangelegenheiten. Damit kann es auch Bedarf an Schlichtung geben. Insofern geht die Einführung einer vorgeschriebenen Ablehnung durch § 14 I Nr. 3 und § 30 II Nr. 5 VSBG-E deutlich zu weit – § 14 II Nr. 4 VSBG erscheint für den Regelfall völlig ausreichend und bedürfte ggf. einer Spiegelung für die Auffangschlichtung, soweit dies unionsrechtlich möglich ist.

Sinnvoller erschiene eine Aussetzungsbefugnis der Schlichtungsstelle. Außerdem kann der Schlichtungsvorschlag auch vom Ausgang des Verfahrens abhängig gemacht werden. Kommt es zu zwei kollidierenden Vergleichen, könnte der Verbraucher mit seiner Zustimmung den früheren Vergleich durch den späteren

¹¹ Eine gesonderte Regelung ist selbstverständlich nicht erforderlich wenn – wie oben sub I 2 vorgeschlagen – die Standardzuständigkeit von Schlichtungsstellen generell über vertragliche Ansprüche hinaus erweitert wird.

¹² Bei einer generellen Erweiterung der Gegenstände in § 4 I VSBG würde auch dieser Punkt mit geklärt.

Vertragsschluß aushebeln, was aber nur geschehen wird, wenn dies für ihn günstiger ist. Akzeptiert man dieses Ergebnis, besteht kein Regelungsbedarf, weil sich der Unternehmer vielfach auf Zwischenvergleiche aufgrund Schlichtungsvorschlags nicht einlassen wird. Insgesamt ist freilich zu beachten, daß die Vergleichswirkungen bei der Musterfeststellungsklage bislang nur sehr begrenzt geklärt sind und insoweit Regelungsbedarf besteht.

3. Widerruf der Anerkennung

Der Gesetzentwurf schlägt eine Neufassung der Regelung zum Widerruf der Anerkennung in § 26 VSBG-E vor. Dabei sollen insbesondere systematische Gesetzesverstöße nunmehr für einen Widerruf auch ausreichen. Grundsätzlich ist zu begrüßen, daß die Anforderungen an Schlichtungsstellen schärfer gefaßt werden. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Problematik eines „Verbraucherschutz gegenüber Verbraucherschutzinstitutionen“. Insoweit verwundert es freilich ein wenig, daß dieser Aspekt nicht bereits bei der Anerkennungsentscheidung zu den Kriterien gehört. Hier könnte – etwa im Sinne eines Zuverlässigkeitserfordernisses noch nachgebessert werden.

Aus verbraucherrechtlicher Perspektive ist § 26 I VSBG-E aber wohl doch zu scharf geraten. Nach dem vorgeschlagenen Wortlaut wären auch steuerliches und arbeitsrechtliches Fehlverhalten für einen Widerruf schon weit unterhalb der klassischen aus § 35 GewO bekannten Unzuverlässigkeitsschwellen ausreichend. Hier sollte schärfer gefaßt werden und nur Rechtsverstöße zum Nachteil der Parteien erfaßt werden. Diese Vorschrift dient nicht dazu den Fiskus oder die Sozialsysteme zu schützen.

Geboten erscheint zudem der Aufsicht – unterhalb strafrechtlicher Schwellen oder „offensichtlicher und schwerer Rechtsverstöße“ – eine eigene Bewertung von Schlichtungsvorschlägen zu gestatten. Das sollte – etwa unter Hinweis auf § 7 VSBG – in § 26 VSBG-E auch klargestellt werden. Eine solcher Ergänzung ist insbesondere im Hinblick auf die bestehenden erheblichen Auslegungsunsicherheiten zum Formelkompromiß in § 19 I 2 VSBG („am geltenden Recht ausgerichtet“ und „die zwingenden Verbraucherschutzgesetze beachten“) dringend geboten. Die bewußte Offenheit der Formulierung hier darf keine Widerrufsrisiken nach § 26 VSBG(-E) begründen.

III. Zusätzliche Punkte

1. Evaluierung und forschungsmäßige Begleitung

Mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz betritt die deutsche Rechtsordnung für sehr viele Branchen völliges Neuland. Die Wahrscheinlichkeit, daß aufgrund falscher Prognosen – insbesondere zur Zahl der eingehenden Beschwerden – weitere Nachjustierungen erforderlich werden, ist vergleichsweise groß. Von enormer Bedeutung für die Qualitätssicherung hinsichtlich des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes wären daher Mechanismen der Evaluierung und forschungsmäßigen Begleitung, die bislang im Gesetz fehlen. Diese Evaluierung kann nicht allein durch die Berichte der zuständigen Behörden und AS-Stellen erfolgen, weil diese naturgemäß ihre eigene und nicht unbedingt neutrale Sicht auf die Situation haben. Ich rege daher wie schon 2015 an, die flächendeckende Verbraucherstreitbeilegung und ihre Einführung durch ein Forschungsprogramm zu unterlegen. Gerade angesichts der Konkurrenzsituation von Auffangschlichtung und Branchenschlichtungsstellen erscheint mir die derzeit in § 43 II VSBG vorgesehene Begleitforschung nur für die Auffangschlichtung zu eng.

2. Statistiken Verbraucherstreitigkeiten

Darüber hinaus bietet das VSBG die wohl einmalige Chance, Verbraucherstreitigkeiten empirisch in großer Breite zu erforschen. Dafür bedarf es ebenfalls entsprechender Mittel, vor allem aber ist die Einbindung entsprechender Befugnisnormen für die Datenerhebung zugunsten der einschlägigen Forschungs- und Statistikeinrichtungen dringend geboten. An diesen fehlt es bislang. Mit der alle Verbraucherstreitigkeiten erfassenden Anwendung des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes besteht in der Tat die einmalige Chance, daß sich die zuständigen Staats- und Gesetzgebungsorgane einen Überblick über die reale Streit- und Problemlage im Bereich der Verbraucherstreitigkeiten verschaffen. Diese Chance sollte man sich nicht entgehen lassen. Insoweit wiederhole ich auch hier meinen Vorschlag von 2015.

3. Übergangsvorschrift für laufende Schlichtungen vor der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle?

Die Änderung bei der Auffangschlichtung könnte den Gedanken entstehen lassen, es bedürfe einer Übergangsregelung für solche Verfahren, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bei der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle betrieben werden. Dem ist freilich nicht so, weil die Schlichtungsstelle durch das Auslaufen der Frist nach § 43 I VSBG Ende 2019 ihre Anerkennung nicht verliert

und dementsprechend die in ihrer besonderen Funktion geführten Schlichtungsverfahren auch dann zu Ende führen kann, wenn die künftige Schlichtungsstelle des Bundes anderweitig organisiert sein wird.

4. Verfahrenskosten und Teilnahmeanreize für Unternehmen

Es zeichnet sich ab, daß die asymmetrische Kostenverteilung einen wichtigen Grund für die mangelnde Beteiligungsbereitschaft von Unternehmen an Verfahren der Verbraucherschlichtung begründet. Es läge daher nahe, hier tätig zu werden. Allerdings sollten insoweit die Ergebnisse der Begleitforschung abgewartet werden.

Da eine Kostenlosigkeit der Verfahren vor der Schlichtungsstelle des Bundes, den funktionierenden Branchenschlichtungsstellen zum Wettbewerbsnachteil gereichen könnte, sollten diese sektoriellen Schlichtungsstellen unbedingt in die Begleitforschung mit einbezogen werden. M.E. sollte insbesondere die Realisierbarkeit von Umlagemodellen – ggf. mit Umlagedifferenzierungen – untersucht werden.



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 4 Februar 2019

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen

Mitglieder des Ausschusses Außergerichtliche Streitbeilegung:

Rechtsanwalt Michael Plassmann, Vorsitzender
Rechtsanwalt Franz-Joachim Hofer
Rechtsanwältin Ingrid Hönlinger
Rechtsanwältin Silke Klein
Rechtsanwalt Prof. Dr. Jörn Steike (Berichtersteller)

Rechtsanwältin Jennifer Witte, BRAK

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9
10179 Berlin
Deutschland
Tel. +49.30.28 49 39 - 0
Fax +49.30.28 49 39 -11
Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9
1040 Brüssel
Belgien
Tel. +32.2.743 86 46
Fax +32.2.743 86 56
Mail brak.bxl@brak.eu

Verteiler: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Landesjustizminister / Justizsenatoren der Länder
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktion
Rat der Europäischen Union
Europäische Kommission
Europäisches Parlament
Rechtsanwaltskammern
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Bundesverband der Freien Berufe
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Juristinnenbund
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Neue Richtervereinigung e.V.
Deutscher Steuerberaterverband
Patentanwaltskammer
Wirtschaftsprüferkammer
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Deutscher Gerichtsvollzieherbund
Deutsche Rechtspflegevereinigung
Bund Deutscher Rechtspfleger
Redaktionen der NJW, ZAP, AnwBl, JZ, DRiZ, FamRZ, MDR, FAZ, Süddeutsche Zeitung,
Die Welt, taz, dpa, Spiegel, Focus, Handelsblatt
online-Redaktionen Beck, Jurion, Juris, Legal Tribune

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen. Es bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen die im Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen. Jedoch ist nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer insbesondere kein Handlungsbedarf ersichtlich, die Aufgaben des Bundesamtes für Justiz als deutsche Kontaktstelle für die Europäische Plattform zur Online-Streitbeilegung auf die Unterstützung von Verbrauchern bei der Beilegung von nationalen Beschwerden, die über die OS-Plattform eingereicht werden, zu erweitern.

Zu den Änderungen im Einzelnen:

1. §§ 3, 9 VSBG-E – Träger der Verbraucherschlichtungsstelle

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt die in den §§ 3 und 9 VSBG-E vorgesehenen Änderungen.

Zum einen werden die Normen einfacher formuliert. Zum anderen werden die Regelungsinhalte um die Finanzierung des Trägers einer Schlichtungsstelle durch ein oder mehrere Unternehmen erweitert. Denn auch in Fällen der Finanzierung des Trägervereins durch ein oder mehrere Unternehmen kann es zu einer Gefährdung der Unabhängigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle kommen.¹ Insoweit bedarf es nach Auffassung des Gesetzgebers besonders der Bindung an die Regelungen zum Haushaltsrecht der Schlichtungsstelle (§ 3 VSBG-E) und zur wechselseitigen Verbandsbeteiligung (§ 9 VSBG-E). Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt diese Auffassung.

Darüber hinaus wird durch die redaktionelle Anpassung von u. a. § 9 Abs. 1 Satz 1 VSBG-E an die Vorgabe gemäß § 3 Satz 1 VSBG-E ein Redaktionsversehen beseitigt.² Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 VSBG sollte bislang der Verband als Träger der Verbraucherschlichtungsstelle an wesentlichen Entscheidungen beteiligt werden. Diese Gestaltung der Beteiligungsrechte kollidierte jedoch mit § 3 VSBG, der den „eingetragenen Verein“ als einzig zulässige Trägerrechtsform vorsah.³ Diese Anpassung schafft nun Rechtsklarheit.

2. § 14 VSBG-E – Ablehnungsgründe

Die Ergänzung der zwingenden Ablehnungsgründe in § 14 VSBG für den Fall der Rechtshängigkeit einer entsprechenden Musterfeststellungsklage, der der Verbraucher beigetreten ist, hält die Bundesrechtsanwaltskammer grundsätzlich für sinnvoll.

¹ siehe Ref-E, Begründung zu Art. 1 Nr. 1 (§ 3 VSBG-E), S. 28.

² siehe Ref-E, Begründung zu Art. 1 Nr. 3 (§ 9 VSBG-E), S. 29.

³ siehe Steike in Borowski/Röthemeyer/Steike, VSBG, § 3 Rn. 3 und § 9 Rn. 2.

Für den Fall eines erfolgreichen und rechtskräftig abgeschlossenen Musterfeststellungsklageverfahrens muss der angemeldete Verbraucher seinen Anspruch noch der Höhe nach individuell durchsetzen. Hierbei stellt die Verbraucherschlichtung – wie in der Begründung zum Referentenentwurf zutreffend dargelegt wird⁴ – im Vergleich zum Klageweg vor den ordentlichen Gerichten eine kostengünstige und schnellere Alternative zur Rechtedurchsetzung.

Der Schlichtungsvorschlag der Verbraucherschlichtungsstelle ist allerdings nicht an das geltende Recht gebunden, sondern „soll“ lediglich gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 VSBG am geltenden Recht „ausgerichtet“ sein. Infolgedessen hat der Verbraucher im Einzelfall genau abzuwägen, ob durch den unterbreiteten Schlichtungsvorschlag seine Interessen und Rechtspositionen angemessen gewahrt werden oder der ordentliche Rechtsweg doch vorzugswürdiger erscheint. Eine Abwägung, die eine rechtliche Beratung durch einen Rechtsanwalt in der Regel ebenso sinnvoll wie unabdingbar macht. Dieses Beispiel zeigt, dass die von der Bundesrechtsanwaltskammer grundsätzlich begrüßten vereinfachten Schlichtungsoptionen gerade aus Verbraucherschutzüberlegungen ihre Grenzen erfahren, wenn die Teilnahme an einer Schlichtung ohne anwaltliche Beratung erfolgen kann.

3. § 26 VSBG-E – Widerruf der Anerkennung

Die in § 26 VSBG vorgenommenen Änderungen der Widerrufsregelungen sind insoweit nicht zu beanstanden, wie Verstöße der Verbraucherschlichtungsstelle bei ihrer Tätigkeit gegen gesetzliche Vorschriften oder die eigene Verfahrensordnung aufgegriffen werden.

Allerdings ist es aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer nicht nachvollziehbar, weshalb in der Neuregelung auch das Erheblichkeitskriterium aufgegeben werden soll. In der Begründung des Referentenentwurfs findet sich hierzu keine Erläuterung.

In § 26 Abs. 1 1. Alt. VSBG bedarf es des Erheblichkeitskriteriums nicht – entweder die Verbraucherschlichtungsstelle erfüllt die für ihre Anerkennung notwendigen Voraussetzungen oder sie erfüllt sie nicht.

Hingegen führt in § 26 Abs. 1 2. Alt. VSBG-E der Wegfall des Erheblichkeitskriteriums dazu, dass jeder Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften oder die eigene Verfahrensordnung das gestufte Widerrufsverfahren in Gang zu setzen vermag. Dies kann zu erheblichen Konsequenzen führen. Überschreitet beispielsweise der Streitmittler regelmäßig die 90-Tagesfrist des § 20 Abs. 2 VSBG (ohne Vorliegen der Ausnahmen des § 20 Abs. 3 VSBG) um einen Tag, so läge ein Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften vor. Der Träger der Verbraucherschlichtungsstelle würde im weiteren Verlauf eine Aufforderung der zuständigen Behörde erhalten, diese Verstöße innerhalb von drei Monaten zu beseitigen. Wird der Verstoß nicht innerhalb dieser Frist beseitigt, hat die Behörde die Anerkennung gemäß § 26 Abs. 2 VSBG-E zu widerrufen.

Für den Fall, dass der zuständige Streitmittler seine Verfahren nicht um einen Tag beschleunigt, hat nach dem Referentenentwurf zwar – ohne Ermessen – ein Widerruf der Anerkennung der Verbraucherstreitbeilegungsstelle zu erfolgen, der Streitmittler selbst könnte für diesen Verstoß gegen § 20 Abs. 2 VSBG allerdings gemäß § 8 Abs. 2 VSBG nicht von seinem Amt abberufen werden. Es läge kein wichtiger Grund im Sinne des § 8 Abs. 2 Nr. 3 VSBG für die Abberufung vor, da die geringfügigen

⁴ siehe Ref-E, S. 1, Begründung zu Art. 1 Nr. 4 (§ 14 VSBG-E), S. 29.

Fristüberschreitungen auch in ihrer Summe nicht das Gewicht der Abberufungsgründe des § 8 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 VSBG (keine neutrale und unparteiische Verfahrensführung mehr erwartbar; nicht nur vorübergehende Hinderung an der Tätigkeit des Streitmittlers) erreichen.

Dementsprechend regt die Bundesrechtsanwaltskammer an, die Neuregelung des § 26 VSBG-E auf die weitergeltende Regelung des § 8 VSBG abzustimmen.

Im Übrigen dürfte es unverhältnismäßig sein, ohne Rücksicht auf die Schwere des Verstoßes das Widerrufsverfahren in Gang zu setzen und nach fruchtlosem Ablauf der 3-Monatsfrist ohne ein Ermessen zu haben, einen Widerruf der Anerkennung als Verbraucherschlichtungsstelle zu erklären. Um die Wertungswidersprüche zwischen § 26 VSBG-E und § 8 VSBG zu vermeiden, empfiehlt die Bundesrechtsanwaltskammer, in § 26 Abs. 1 2. Alt. VSBG-E aufzunehmen, dass der Verstoß erheblich sein muss oder jedenfalls nicht unerheblich sein darf.

4. §§ 29 ff. VSBG-E – Universalschlichtungsstelle des Bundes

Der Übergang von den Universalschlichtungsstellen der Länder zur Universalschlichtungsstelle des Bundes (§§ 29 ff., 42 VSBG-E) wird von der Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt, da dadurch ein flächendeckendes ausreichendes Schlichtungsangebot sichergestellt wird.

Organisation der und Verfahren vor der Universalschlichtungsstelle des Bundes sind erst dann abschließend beurteilbar, wenn die Rechtsverordnung gemäß § 42 Abs. 2 VSBG-E vorliegt. Denn aus ihr ergibt sich nicht nur, wie die Universalschlichtungsstelle des Bundes organisiert und nach welchem Verfahren sie tätig wird, sondern auch, ob sich die Gebühren nach dem Wert der Streitsache oder dem Aufwand für deren Bearbeitung bestimmen. Für die anwaltliche Beratungspraxis ist die Kenntnis dieser Faktoren wesentlich.

5. § 40 Abs. 1 Nr. 2 VSBG-E – Bundesamt für Justiz

Bislang konnte das Bundesamt für Justiz (BfJ) bei nationalen Beschwerden mangels gesetzlicher Grundlage nicht beratend tätig werden, sondern musste die Verbraucher zur Beratung an eine der Verbraucherzentralen verweisen.⁵ Nunmehr soll nach § 40 Abs. 1 Nr. 2 VSBG-E das BfJ auch für die Beratung von Verbrauchern, die Beschwerden über die Europäische Plattform zur Online-Streitbeilegung eingereicht haben, bei rein nationalen Sachverhalten zuständig werden.

Ein Handlungsbedarf für die Erweiterung der dem BfJ zugewiesenen Aufgaben um eine rechtsberatende Tätigkeit besteht nicht. Gemäß § 3 Abs. 1 BRAO ist der Rechtsanwalt der berufene unabhängige Berater in allen Rechtsangelegenheiten. Das BfJ möge Verbraucher, die Beratungsbedarf bezüglich der Verbraucherschlichtung oder zuständiger Verbraucherschlichtungsstellen haben, an die Rechtsanwaltschaft verweisen.

⁵ siehe Ref-E, Begründung zu Art. 1 Nr. 13 (§ 40 VSBG-E), S. 36.

6. Weitere Überlegungen der BRAK

In der anwaltlichen Beratungspraxis stellt sich die Frage, ob die Veranlassung der Bekanntgabe des Schlichtungsantrages an den Antragsgegner durch den Streitmittler vor oder nach der Prüfung der Ablehnungsgründe erfolgen soll. Denn nur ein Schlichtungsantrag, dessen Bekanntgabe an den Gegner veranlasst ist, hemmt die Verjährung mit Rückwirkung auf den Zeitpunkt des Antragseinganges bei der Schlichtungsstelle (§ 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB).

Wird die Bekanntgabe des Schlichtungsantrages nicht veranlasst, weil nach Auffassung des Streitmittlers ein Ablehnungsgrund der Durchführung des Schlichtungsverfahrens vorliegt, tritt die Verjährungshemmung nicht ein. Wird die Bekanntgabe dagegen für jeden Schlichtungsantrag vor der Prüfung der Ablehnungsgründe veranlasst, tritt die Verjährungshemmung mit Rückwirkung auf den Eingangszeitpunkt ein und zwar auch dann, wenn ein Grund vorliegt, die Schlichtung abzulehnen.⁶

Aus Sicht des Verbrauchers wäre daher aus Gründen der Rechtssicherheit die Veranlassung der Bekanntgabe vor Prüfung der Ablehnungsgründe vorzugswürdig. Jedoch würde eine solche Regelung bei den Verbraucherstreitbeilegungsstellen zu einem höheren bürokratischen Aufwand führen. Ebenso könnte das Wissen um eine obligatorische Bekanntmachung in Einzelfällen zu einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der Verbraucherstelle allein zum Zwecke der Verjährungshemmung führen.

* * *

⁶ siehe zu den verschiedenen Fallkonstellationen und auch zu den Haftungsrisiken der Schlichtungsstellen: Borowski/Röthemeyer/Steike, VSBG, § 14 Rn. 12 ff.; BGB, § 204 Rn. 11.