



ZDH

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

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

Berlin, Februar 2019

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

Vorbemerkungen

Das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) hat die Erwartungen des Gesetzgebers nicht erfüllt. Nach wie vor findet das 2016 eingeführte Verfahren bei Betrieben nicht die erhoffte Akzeptanz und Teilnahmebereitschaft. Diese Entwicklung war jedoch absehbar und hat ihre Ursachen in der unternehmerbenachteiligenden Ausrichtung und Gestaltung der Verbraucherstreitbeilegungsverfahren. Hierauf hatte das Handwerk bereits frühzeitig und überaus deutlich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens hingewiesen.

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf sollen unter anderem dieser Entwicklung begegnet und neue Anreize für Unternehmer geschaffen werden. Der in vielen Punkten gelungene Entwurf macht jedoch deutlich, dass ihm keine umfassende Evaluierung vorausging. Die Jahresberichte der Verbraucherstreitschlichtungsstellen genügen nicht, um ein umfassendes Bild der Gesetzesfolgen für die Praxis zu erhalten. Sie stellen keinen adäquaten Ersatz für eine gründliche Evaluierung dar. Insbesondere lassen sich den Berichten der ADR-Stellen keine Erkenntnisse darüber entnehmen, warum die überwiegende Mehrheit der Betriebe eine Teilnahme an ADR-Verfahren ablehnt.

So kann es nicht verwundern, dass wesentliche Gründe für die Ablehnung einer Teilnahme im vorliegenden Entwurf entweder nicht konsequent aufgegriffen werden oder in Gänze unberücksichtigt bleiben. Die Chance einer praxisgerechten Ausrichtung des VSBG wird damit in weiten Zügen vertan.

Universalschlichtungsstelle des Bundes: Ein richtiges Reformziel

Mit dem überwiegend im April 2016 in Kraft getretenen VSBG ist der deutsche Gesetzgeber in zentralen Punkten weit über die Vorgaben der europäischen ADR-Richtlinie hinausgegangen. Dies betrifft insbesondere die Gewährleistung eines flächendeckenden Netzwerks an außergerichtlichen Verbraucherstreitbeilegungsstellen.

Die ADR-Richtlinie verfolgt den Zweck, die Durchsetzung von Verbraucherrechten mittels außergerichtlicher Streitbeilegungsmechanismen zu stärken. Anders als in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügt Deutschland bereits seit längerem über ein breites Angebot an außergerichtlichen Verfahren. Allein durch das Mediationsgesetz von 2012 wurde ein bundesweites Angebot geschaffen. Darüber hinaus engagieren sich neben dem Handwerk weite Teile der Wirtschaft in diesem Bereich und halten branchenspezifische Streitbeilegungsverfahren vor.

Obwohl der Zweck der Richtlinie aufgrund des flächendeckenden Angebots in Deutschland bereits erfüllt und darüber hinaus kein Bedarf an weiteren Angeboten erkennbar war, verpflichtet das VSBG die Länder mit der Einrichtung von Universalschlichtungsstellen. Sie sollen damit sicherstellen, dass der Bedarf an ADR-Stellen im jeweiligen Bundesland gedeckt ist. Um der Kostenbelastung von 16 einzurichtenden ADR-Stellen der Länder entgegenzuwirken, hat der Bund übergangsweise die Finanzierung einer bundesweiten Universalschlichtungsstelle übernommen. Die im VSBG geregelte und auf drei

Jahre befristete Finanzierung der bundesweiten Universalschlichtungsstelle endet am 31. Dezember 2019.

Der vorliegende Referentenentwurf zur Überarbeitung des VSBG zielt im Wesentlichen darauf ab, dass die übergangsweise Finanzierung entfristet und der Bund dauerhaft eine Universalschlichtungsstelle einrichtet. Diese vom Handwerk bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des VSBG geforderte Maßnahme ist konsequent und richtig. Die Erfahrungen seit Inkrafttreten des VSBG haben gezeigt, dass eine bundesweite Universalschlichtungsstelle den Anforderungen der Praxis umfänglich gerecht wird. Aufgrund der online-basierten Durchführung der Verfahren sind eine einfache Erreichbarkeit im gesamten Bundesgebiet sowie kurze Verfahrensdauern gewährleistet. Eine bundesweite Universalschlichtungsstelle ist zudem kostengünstiger als 16 Landeseinrichtungen und fördert die Einheitlichkeit der Schlichtungspraxis.

Anhebung des Streitwerts: Eine praxismgerechte Maßnahme

Der Referentenentwurf sieht die Erweiterung der sachlichen Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle vor. So soll das Schlichtungsangebot der künftigen Universalschlichtungsstelle des Bundes auf Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 50.000 Euro erhöht werden. Gegenwärtig gilt eine Streitwertgrenze von 5.000 Euro. Die Erfahrungen zeigen, dass ein hoher Streitwert nicht zwangsläufig einen Rückschluss auf eine hohe Komplexität des Streitgegenstands und rechtliche Schwierigkeiten zulässt. Eine Verfahrensöffnung vor der Universalschlichtungsstelle des Bundes für solche Streitigkeiten ist praxismgerecht.

Anpassung der Verfahrensgebühren: Weitere Schritte erforderlich

Die Vorschriften des VSBG über die Verfahrensgebühren sollen im Wege der Überarbeitung eine Anpassung erfahren. Wie bisher sollen zwar ausschließlich Unternehmer die Verfahrenskosten tragen. Dagegen sollen die Gebühren, anders als nach gegenwärtiger Rechtslage, nicht überwiegend auf die Kostendeckung gerichtet sein, sondern sich nach der Höhe des Streitwerts oder des tatsächlichen Aufwands des Verfahrens richten. Nach der Begründung des Referentenentwurfs könnte eine kostendeckende Gebühr auf Unternehmer „abschreckend wirken und diese trotz grundsätzlicher Bereitschaft zur außergerichtlichen Konfliktlösung mit dem Verbraucher veranlassen, die Teilnahme am Schlichtungsverfahren abzulehnen“.

Das BMJV geht nach eigenen Schätzungen davon aus, dass 73 Prozent der Betriebe eine Verfahrensbeteiligung ablehnen. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, die Verfahrensgebühren zu überarbeiten. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass die neuen Bemessungskriterien zu spürbar geringeren Kosten führen. Bereits nach aktueller Rechtslage spielt der Streitwert für die Höhe der Gebühren eine Rolle. So beträgt die Verfahrensgebühr gemäß § 31 Abs. 1 VSBG bei Streitwerten bis zu 100 Euro 190 Euro. Eine solche Verfahrensgebühr, die fast doppelt so hoch wie der eigentliche Streitwert und unabhängig vom Ausgang des Verfahrens zu entrichten ist, ist ersichtlich unwirtschaftlich. Bei einem umfänglichen Obsiegen würde der Betrieb 100 Euro erhalten, hätte jedoch 190 Euro Verfahrensgebühren zu tragen, so dass das Verfahren unabhängig vom Ausgang einen finanziellen Verlust mit sich bringt.

Aus betrieblicher Sicht erscheint es stets wirtschaftlicher, einen vom Verbraucher geltend gemachten Anspruch von bis zu 100 Euro unge-

prüft zu erfüllen oder die Schlichtung ganz abzulehnen, als eine Verfahrensgebühr von 190 Euro zu zahlen. Die finanzielle Beteiligung des Unternehmers gilt unabhängig vom Ausgang des Verfahrens.

Es war von Beginn an absehbar, dass mit dieser gesetzlich angeordneten Kostenverteilung ein breiter Zuspruch bei Unternehmen nicht zu erreichen ist. Gerichtliche Verfahren sind für Unternehmer gleichberechtigt und rechtssicherer sowie bei Obsiegen kostengünstiger.

Es ist umso unverständlicher, warum die Überarbeitung des VSBG nicht genutzt wird, die Kostenverteilung zu korrigieren. Die Kostenverteilung widerspricht in großen Maß dem Gedanken der Gleichbehandlung der Parteien. Es ist weder hinnehmbar noch von der ADR-Richtlinie vorgegeben, dass Unternehmer schlechter gestellt werden als Verbraucher. Die Maßgabe der Richtlinie, wonach das Verfahren für Verbraucher kostenlos oder nur mit einer geringen Gebühr zu versehen ist, kann und muss in derselben Weise auch für Unternehmer gelten.

Damit die Zielsetzung des Referentenentwurfs für eine größere Akzeptanz der Streitschlichtung bei Unternehmen erreicht werden kann, sollte der kostenlose Verfahrenszugang nicht auf Verbraucher beschränkt bleiben, sondern muss auf Unternehmer ausgeweitet werden.

Weitere Reformaspekte: Maßgebliche Maßnahmen bleiben außen vor

Neben den vorgenannten Aspekten beschränkt sich der Referentenentwurf im Wesentlichen auf redaktionelle Vereinfachungen und Klarstellungen des VSBG. Dies ist mit Blick auf die Lesbarkeit, Verständlichkeit und Anwendungsfreund-

lichkeit des Gesetzes hilfreich und im Sinn einer besseren Rechtsetzung.

Darüber hinaus ist jedoch offenbar nicht beabsichtigt, weitere Anpassungen vorzunehmen, um die Praxistauglichkeit sowie die Akzeptanz der Verbraucherschlichtung bei Betrieben zu erhöhen. Dies wäre allerdings mit Blick auf die Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung in Deutschland geboten. Es ist deshalb unverständlich, warum die Beantragung einer Streitschlichtung nach dem VSBG unverändert nur Verbrauchern vorbehalten bleibt. Es steht außer Frage, dass sowohl Unternehmen als auch Verbrauchern ein Antragsrecht zustehen muss. Ein alleiniges Antragsrecht des Verbrauchers widerspricht nicht nur der Gleichbehandlung der Parteien, sondern gestaltet das ADR-Verfahren einseitig zu einem Verbraucherschutzinstrument aus.

Des Weiteren sind Korrekturen der bürokratischen Informationspflichten nach § 36 VSBG angezeigt. Dies betrifft zum einen die starre Pflicht für Unternehmer, pauschal für alle künftigen Fälle erklären zu müssen, ob sie zur Teilnahme an ADR-Verfahren bereit sind, oder nicht.

Für Unternehmer kann es in bestimmten Fällen (z.B. Streit über Mängel) sinnvoll sein, sich im Wege der außergerichtlichen Streitbeilegung zu einigen. In anderen Fällen dagegen ist eine pauschale Selbstverpflichtung ausschließlich nachteilig. Eine Einschränkung der Bereitschaft auf ausgewählte Bereiche oder Streitwerte muss Unternehmen zustehen. Eine "ganz oder gar nicht"-Regelung ist unflexibel und mindert – wie die Praxis zeigt – die Bereitschaft von Unternehmen, ADR-Verfahren als Alternative zur gerichtlichen oder zu anderen außergerichtlichen Verfahren in Betracht zu ziehen.

Dies ist insbesondere mit Blick auf die Folgen einer pauschalen Bereitschaftserklärung nach-

vollziehbar. Erklärt sich ein Betrieb uneingeschränkt zur Teilnahme an ADR-Verfahren bereit, führt jeder Antrag eines Verbrauchers zwangsläufig zur Eröffnung eines Streitbeilegungsverfahrens und löst die Gebührenpflicht des Unternehmers aus. Dies ist – wie bereits oben dargestellt – vor allem bei geringfügigen Streitwerten unwirtschaftlich. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der kostenlose Verfahrenszugang für Unternehmer eine entscheidende Stellschraube für eine breite Akzeptanz und eine hohe Teilnahmebereitschaft von Unternehmen ist.

Zum anderen ist es Unternehmen nicht zumutbar, die für sie aktuell sachlich und örtlich zuständige ADR-Stelle rechtssicher zu bestimmen und den Verbraucher hierüber stets aktuell auf seiner Webseite zu informieren. Die beim Bundesamt für Justiz geführte Liste an ADR-Stellen wird fortlaufend aktualisiert. Zum Zweck einer praxisgerechten und effizienten Umsetzung der Informationspflicht wäre es hilfreich, wenn Betriebe auf ihrer Webseite einen Link zur Liste der Verbraucherstreitbelegungsstellen des Bundesamts für Justiz setzen könnten. Eine Verlinkung auf die Liste der Verbraucherstellen hätte für den Verbraucher denselben Informationsgehalt. Für Unternehmer bringt die Möglichkeit einer Verlinkung dagegen eine Erleichterung mit sich, da sich die Daten der ADR-Stellen stets auf einem aktuellen Stand befinden und Betriebe zudem auf allgemeingültige Musterinformationen zurückgreifen können.

Fazit

Der Referentenentwurf setzt mit der dauerhaften Einsetzung einer bundesweiten Universalschlichtungsstelle und der Zuständigkeitserweiterung dieser Stelle richtige Akzente. Dasselbe gilt für die Intention zur Überarbeitung der Verfahrensgebühren. Jedoch sind diesbezüglich weitere Schritte erforderlich, um die Bereitschaft

von Betrieben zur Teilnahme an ADR-Verfahren spürbar zu erhöhen. Darüber hinaus muss die Überarbeitung des VSBG genutzt werden, um bestehende Mängel bei der Gleichbehandlung der Parteien zu beheben. Ohne eine Anpassung der Antragsbefugnis und der Informationspflichten wird die Reform absehbar erfolglos bleiben. Im Ergebnis genügen die im vorliegenden Reformvorschlag vorgesehenen Maßnahmen nicht, die gegenwärtig fehlenden Anreize für Betriebe zu korrigieren. Hier muss nachgebessert werden.

Das Handwerk unterstützt die Bundesregierung bei ihrem Vorhaben, die Verbraucherstreitschlichtung praxisgerechter zu gestalten und als echte Alternative zu gerichtlichen Verfahren zu fördern.