
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

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

Die mit der Gesetzesinitiative vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzes über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen sind überwiegend sinnvoll. Leider nutzt aber der Referentenentwurf nicht die Gelegenheit zur Vornahme der notwendigen Korrekturen, um die Teilnahmebereitschaft der Unternehmen zu erhöhen. Anstelle Anreize zu schaffen, wird die Wirtschaft im Rahmen der Verbraucherstreitschlichtung weiterhin mit überbordenden Informationspflichten und einer einseitigen Kostentragungspflicht konfrontiert. Ohne Änderung dieser Rahmenbedingungen werden sich aber die ursprünglichen Erwartungen des Gesetzgebers an das Verbraucherstreitschlichtungsgesetz kaum erfüllen können. Der Referentenentwurf sollte deshalb die Spielräume der ADR-Richtlinie vollständig nutzen mit dem Ziel, die Verbraucherschlichtung für Unternehmen attraktiver auszugestalten.

1. Die Errichtung einer Universalschlichtungsstelle des Bundes (§ 29 VSBG-E)

Der Errichtung einer Universalschlichtungsstelle des Bundes stimmen wir zu. Der Vorschlag erleichtert auch die Erfüllung der Informationspflichten aus § 36 Abs. 1 Nr. 2 und § 37 VSBG. Er führt daher nicht nur zu einer Effizienzsteigerung, sondern dient auch der Klarheit und der besseren Orientierung der Betroffenen.

2. Beleihung und Beauftragung einer anerkannten Verbraucherschlichtungsstelle (§ 29 Abs. 3 VSBG-E)

Grundsätzlich sinnvoll ist auch die beabsichtigte Beleihung und Beauftragung einer anerkannten Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle. Mit dem Zentrum für Schlichtung e. V. in Kehl steht ein geeigneter Rechtsträger zur Verfügung, der ein flächendeckendes Angebot abdeckt und auf den schon heute zahlreiche Unternehmen als zuständige Schlichtungsstelle verweisen. Durch Beauftragung und Beleihung dieser Einrichtung wäre so auch sichergestellt, dass Allgemeine Geschäftsbedingungen und Internetseiten der betroffenen Unternehmen nicht erneut geändert werden müssen. Diese Stelle dürfte auch unter den Gesichtspunkten Qualität und Neutralität die notwendigen Anforderungen an die Universalschlichtungsstelle erfüllen. Alternativ wäre darüber nachzudenken, dass

das Bundesamt für Justiz selbst die Aufgabe als Auffangstelle übernimmt. Wie die Schlichtungsstelle im Bereich des Luftverkehrs zeigt, wäre dies auch organisatorisch möglich. Gleich wo im Ergebnis die Zuständigkeit für die Universalschlichtungsstelle festgemacht wird, sollte jedoch aus Kosten- und Effizienzgründen eine Kontinuität sichergestellt sein, weil jeder Zuständigkeitswechsel im Anwendungsbereich des § 36 Abs. 1 Nr. 2 VSBG Anpassung der Hinweispflichten nach sich zöge.

Im Interesse der Kontinuität dürfte es auch erforderlich sein in § 30 Abs. 1 Nr. 1 klarzustellen, dass keine Subsidiarität der Universalschlichtungsstelle gegenüber Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen besteht. Die Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle würde sonst leerlaufen, soweit auch nur eine Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle in Deutschland tätig wäre.

3. Kompetenzerweiterung für die Beratung nationaler Streitigkeiten (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 VSBG-E)

Die zusätzliche Kompetenz für die Beratung gem. Art. 7 Abs. 4 ODR-Verordnung ist aus Effektivitätsgründen ebenso zu befürworten. Nach unserer Erfahrung ist weder Verbrauchern noch Unternehmen i. d. R. der Unterschied zwischen den Informationspflichten nach § 36 ff. VSBG oder Art. 14 der ODR-Richtlinie bekannt. Die geplante Kompetenzerweiterung ist deshalb sinnvoll.

4. Erhöhung von Streitwerten/Streitumfang (§ 30 Abs. 1 Nr. 4 VSBG-E)

Die Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle für Streitwerte mit maximaler Höhe von 5.000 EUR orientierte sich an der Zuständigkeit gem. § 23 GVG. Grundsätzlich dürfte dies für die überwiegende Anzahl von Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen ausreichen. Die Notwendigkeit der Erweiterung auf Streitigkeiten bis zu einem Wert von 50.000 EUR erschließt sich daher nicht auf den ersten Blick.

Auf der anderen Seite verstehen wir § 36 VSBG so, dass das Unternehmen auch erklären kann, dass es nur hinsichtlich bestimmter Arten von Streitigkeiten bereit ist, an einem Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen. Möglich ist demnach eine Beschränkung auf Verträge über Waren und Dienstleistungen, die z. B. einen bestimmten Preis über- oder unterschreiten. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Streitwerterhöhung sinnvoll, weil Unternehmen so – auch in Abhängigkeit der noch fehlenden „neuen“ Gebührenordnung – selbst steuern können, ob auch Streitigkeiten mit höheren Streitwerten Gegenstand der Verbraucherschlichtung sein sollen.

Das Problem liegt allerdings in § 36 VSBG. Die Vorschrift ist missverständlich. Neben einer Rückführung auf die europäischen Vorgaben, wäre eine redaktionelle Überarbeitung notwendig, damit auch die Streitwerterhöhung letztlich als ein Mehrwert begriffen werden kann (vgl. hierzu auch unten unter 7.).

Überdacht werden sollte aber die Untergrenze des Streitwerts von 10 EUR. Bei einem solchen Streitwert liegen die Verfahrenskosten weit höher, so dass die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens in diesen Fällen zumeist kaum sinnvoll sein dürfte. Wir empfehlen deshalb die Einführung einer deutlich höheren Bagatellgrenze.

5. Ablehnungsgrund Musterfeststellung (§ 14 Abs. 1 Nr. 3 VSBG-E)

Die Einbeziehung der neu eingeführten Musterfeststellungsklage als Ablehnungsgrund für die Durchführung eines Streitverfahrens ist konsequent. Ob die Schlichtung für die anschließende Feststellung einer individuellen Schadenshöhe das richtige Instrument ist, bleibt dabei aber fraglich, insbesondere, da ein Schlichterspruch nicht die Bindungswirkung eines Urteiles hat und den Unternehmer ggf. auch doppelt belasten kann, soweit der Verbraucher den Schlichterspruch nicht akzeptiert.

6. Zuständigkeit (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 VSBG-E)

§ 30 Abs. 1 Nr. 2 VSBG-E stellt darauf ab, dass das Unternehmen oder der Verbraucher im Inland niedergelassen ist. Die Universalschlichtungsstelle wäre demnach auch in Fällen zuständig, in denen das Unternehmen oder der Verbraucher eine Niederlassung in einem Drittstaat hat, solange die andere Vertragsseite ihre Niederlassung im Inland hat. Eine so umfassende Zuständigkeit dürfte m. Lichte der ADR-Richtlinie kaum gewollt sein. Wir empfehlen, die Zuständigkeit entsprechend einzuschränken.

Nach § 4 VSBG ist die Verbraucherschlichtungsstelle nur in den Fällen des Absatzes 3 auf Antrag des Unternehmens tätig. Ob die Universalschlichtungsstelle auch auf Antrag des Unternehmens tätig werden muss, ist nicht eindeutig. Im Ergebnis sollte dies möglich und entsprechend geregelt werden.

7. Fiktion der Teilnahmebereitschaft (§ 30 Abs. 5 Satz 2)

Mit der Einrichtung der Universalschlichtungsstelle des Bundes wird künftig erstmalig die Regelung nach § 30 Abs. 5 Satz 2 VSBG relevant, wonach von der kostenpflichtigen Teilnahmebereitschaft des Unternehmens auch dann auszugehen ist, wenn es zwar keine Teilnahmebereitschaft erklärt hat, aber die Teilnahme am Verfahren nicht innerhalb von drei Wochen ablehnt, nachdem ihm der Antrag des Verbrauchers von der Universalschlichtungsstelle des Bundes übermittelt worden ist. Weshalb hier die fehlende Ablehnung sanktioniert wird, ist nicht ersichtlich. Die Rechtsfolgen dürften vom Geschäftsverkehr kaum erwartet werden und sie widerspricht dem allgemeinen Grundsatz, dass Schweigen keine Willenserklärung ist. Eine Pflicht des Unternehmens zum Tätigwerden in diesen Fällen, ist deshalb systemwidrig. Wir plädieren deshalb für die Streichung dieser Regelung.

8. Informationspflicht (§ 36 VSBG)

Wesentliche Ursache für die fehlende Akzeptanz der Verbraucherschlichtung ist die Regelung in § 36 Abs. 1 VSBG, wonach der Unternehmer den Verbraucher auf der Webseite oder seinen Allgemeinen Geschäftsbedingungen darüber in Kenntnis zu setzen hat, inwieweit er bereit oder verpflichtet ist, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber mit dieser Regelung intendierte Absicht, Unternehmen zur Vermeidung eines negativen Marketingeffekts zur Teilnahme an der Verbraucherschlichtung zu motivieren, steht nicht nur im Widerspruch zu dem jeder außergerichtlichen Streitbeilegung immanenten Grundsatz der Freiwilligkeit, sondern hat, wie die vergleichsweise geringe Zahl an Schlichtungsfällen belegen, auch nicht die erwünschten Effekte erzielt. Ohnehin ist der Nutzen einer solchen Regelung zweifelhaft, weil ein schlichtungsunwilliger Unternehmer das Ergebnis des Verfahrens häufig nicht akzeptieren wird (vgl. hierzu auch Greger, Recht der alternativen Konfliktlösung, R. 1 zu § 36).

Gleichzeitig ist der Unterschied zwischen den Begrifflichkeiten in § 36 Abs. 1 Nr. 1 VSBG „bereiterklären“ und „verpflichten“ – soweit ersichtlich – bis heute weder in der Kommentarliteratur noch der Rechtsprechung abschließend geklärt. Auch in der Gesetzesbegründung finden sich hierzu keine Erläuterungen. Nach allgemeinem Sprachverständnis und der gebotenen AGB-rechtlichen Auslegung wird man jedoch davon ausgehen müssen, dass auch eine bloße Bereitschaft eine vertragliche Verpflichtung begründet (so im Ergebnis Greger, VUR Heft 11/2018, S. 434; a. A. OLG Celle, Ur. V. 24.07.2018, Az. 13 U 158/17).

Bei diesem Verständnis von § 36 Abs. 1 Nr. 1 VSBG bringt das Gesetz die Unternehmen in die missliche Situation, dass sie sich – gleich nach welcher Tatbestandsalternative – abstrakt für eine Vielzahl in der Zukunft liegender Fälle zur Teilnahme verpflichten sollen, um sich nicht selbst als vermeintlich kundenunfreundlich darzustellen. Dies führt zu der berechtigten Sorge, dass sich die Unternehmen im Rahmen von Schlichtungsverfahren u. U. mit einer hohen Zahl unbegründeter Ansprüche auseinandersetzen und hierfür auch die Kosten tragen müssen. Dies ist auch dann der Fall, wenn der Schlichtungsvorschlag letztlich nur bestätigt, dass der Verbraucher keinen Anspruch hat. Um dieses Szenario zu vermeiden, dürften sich viele Unternehmen unter Inkaufnahme der Wettbewerbsnachteile gegen die Verbraucherschlichtung entscheiden.

§ 36 VSBG geht weit über die ADR Richtlinie hinaus, insbesondere in dem Fall, in welchem der Unternehmer überhaupt nicht gewillt ist, an Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen. Die ADR-Richtlinie verlangt in Artikel 13 lediglich, dass die Unternehmer die Verbraucher über die AS-Stelle oder AS-Stellen in Kenntnis setzen, sofern diese Unternehmer sich verpflichten oder verpflichtet sind, diese Stellen zur Beilegung von Streitigkeiten mit Verbrauchern einzuschalten. Unternehmen, die keine Teilnahmebereitschaft haben, trifft nach der ADR-Richtlinie auch keine Informationspflicht gegenüber künftigen Vertragspartnern. Wir sprechen uns deshalb nachdrücklich dafür aus, § 36 VSBG auf den nach der ADR-Richtlinie notwendigen Regelungsgehalt zurückzuführen.

Hilfsweise sollte in geeigneter Weise im Gesetzestext oder zumindest in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebracht werden, dass der Unternehmer im Rahmen der Informationspflicht des § 36 VSBG eine echte Wahl zwischen einer Selbstverpflichtung oder einer nur unverbindlichen Teilnahmebereitschaft hat. Falls es Unternehmen einfacher gemacht würde, nur in den wirklich schlichtungsgeeigneten Fällen an einer Schlichtung teilzunehmen, im Übrigen sich jedoch bei einer entsprechenden Formulierung der Hinweispflicht nach § 36 VSBG nicht der Gefahr der Kostenlast durch unberechenbar viele Anträge durch Verbraucher oder Abmahnungen durch Interessenvertreter auszusetzen, wäre ein großer Schritt getan und (deutlich) mehr Unternehmen dürften sich der Schlichtung als Streitbeilegungsmittel öffnen.

Aufgelöst werden sollte in diesem Zusammenhang auch, weshalb der Gesetzgeber in § 36 Abs. 1 nur in Nr. 1 und nicht auch in Nr. 2 zwischen „bereit“ und „verpflichtet“ differenziert.

Weiter regen wir an, dass im Gesetzeswortlaut klargestellt wird, dass die in § 36 Abs. 1 S. 1 VSBG enthaltene und mit dem Wort „insoweit“ zum Ausdruck gebrachte Einschränkung das Unternehmen insbesondere auch dazu berechtigt, die Teilnahmebereitschaft von einem bestimmten Streitwert abhängig zu machen. Dies ist für den juristischen Laien allein auf der Basis des Gesetzestexts nicht erkennbar. Gerade im Zusammenhang mit der Kompetenzerweiterung bei höheren Streitwerten wäre so auch klargestellt, dass sich Unternehmen nunmehr nicht per se hinsichtlich der gesamten Bandbreite von Rechtsgeschäften bis zu einem Gegenstandswert i. H. v. 50.000 EUR der Verbraucherschlichtung unterwerfen müssten.

Außerdem empfehlen wir, dass der Gesetzgeber ein Muster mit den verschiedenen Gestaltungsalternativen – so wie es etwa ein Musterwiderrufsformular nach Art. 246a § 1 Abs. 2 Satz 1 Ziff. 1 EGBGB gibt – zur Erfüllung der Informationspflicht nach § 36 VSBG bereithält. Dies würde den Umgang mit der Informationspflicht in der Praxis erheblich erleichtern und mit Blick auf Abmahnrisiken die notwendige Rechtssicherheit schaffen.

9. Gebühr (§ 31 i.V.m. § 42 Abs. 2 Nr. 1 VSBG-E)

Neben den Informationspflichten ist die einseitige Kostentragungspflicht der Unternehmen der ausschlaggebende Grund für die Zurückhaltung gegenüber der Verbraucherschlichtung. Zwar muss der Gesetzgeber die Vorgaben der Richtlinie hinsichtlich der Kostenbeteiligung der Verbraucher beachten. Die Kostentragung des VSBG lässt jedoch unberücksichtigt, dass mit der Umsetzung zum einen verbraucherpolitische Ziele verfolgt werden und zum anderen die Schlichtungsverfahren zu einer Entlastung der staatlichen Gerichte führen. Beide Gesichtspunkte sprechen jedoch dafür, dass die Verbraucherschlichtung zumindest anteilig aus hoheitlichen Mitteln finanziert wird und die Kosten nicht vollständig von der Wirtschaft getragen werden müssen.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich, dass in § 31 VSBG-E von der kostendeckenden Gebühr Abstand genommen wurde. Zutreffend führt die Gesetzesbegründung aus, dass eine kos-

tendeckende Gebühr für Unternehmen abschreckend wirken könnte und diese trotz grundsätzlicher Teilnahmebereitschaft dazu veranlassen könnte, sich gegen ein Schlichtungsverfahren zu entscheiden.

Insoweit besteht die Erwartung an die zu verabschiedende Gebührenordnung einer deutlichen Abkehr des in § 31 Abs. 1 VSBG vorgesehenen Gebührenrahmens, der gerade bei niedrigen Streitwerten zu vollkommen unsachgemäßen Ergebnissen führen würde. So wäre es Unternehmen auch im Ansatz nicht zu vermitteln, z. B. bei einem Streitwert von 10 Euro Gebühren i. H. v. 190 Euro zahlen zu müssen, was aber nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 VSBG der Fall wäre.

Nach diesseitiger Auffassung sollte der Gesetzgeber jedoch noch einen Schritt weiter gehen. Um die Akzeptanz der Verfahren aus Sicht der Unternehmen zu erhöhen, sollten Unternehmen von den Gebühren vollständig befreit werden, soweit der Schlichtungsspruch die Forderung des Verbrauchers zurückweist. Eine solche Regelung entspräche dann auch dem staatlichen Gerichtsverfahren, bei denen die obsiegende Partei gerade keine Kosten tragen muss. Vor diesem Hintergrund mögen zwar Aspekte wie Kundenbindung und Marketing für ein Schlichtungsverfahren sprechen. Unternehmen werden sich aber sehr genau überlegen, ob die Schlichtung der finanziell sinnvollste Weg ist. Zur Abwehr unberechtigter Ansprüche ist dies auf der Basis des VSBG zweifelsohne nicht der Fall.

Besonders augenfällig wird die Unausgewogenheit der einseitigen Kostentragungspflicht im Zusammenspiel mit § 31 Abs. 2 VSBG-E, wonach die Gebühren des Unternehmens im Fall der Anerkennung des Anspruchs ermäßigt werden können. Das Unternehmen wird so letztlich gedrängt, im Zweifelsfall auch unberechtigte Ansprüche des Verbrauchers anzuerkennen, um Kosten zu sparen. Eine Kostenregelung dieser Art ist nicht geeignet, Vertrauen der Unternehmen in die Verbraucherschlichtung zu begründen.

Weiter schlagen wir vor, dass der Gesetzgeber den Spielraum der Richtlinie ausschöpft und die Antragstellung von der Zahlung einer Schutzgebühr im Sinne einer Seriositätsschwelle abhängig macht, so dass von vornherein eine missbräuchliche Inanspruchnahme eingedämmt und die Effizienz des Verfahrens unterstützt wird. Auch dies könnte dazu beitragen, die Akzeptanz der Unternehmen in das Verbraucherstreitschlichtungsverfahren zu erhöhen. Die Missbrauchsgebühr in § 23 Abs. 1 VSBG, die nur im Einzelfall und unter bestimmten Voraussetzungen erhoben werden kann, ist insoweit kein ausreichendes Korrektiv.

Ansprechpartner:

Dr. Christian Groß

Tel. 030/20308-2723

E-Mail: gross.christian@dihk.de