

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

A. Zu der Entwurfsfassung

1. Zu Art. 1 Ziff. 4 a) (§ 14 Abs. 1 Nr. 3 VSBG-E) – Prüfungsumfang einer Verbraucherschlichtungsstelle in Hinblick auf eine Musterfeststellungsklage

Für eine zuständige Verbraucherschlichtungsstelle wird sich die praktische Frage stellen, wie sie prüfen kann, ob eine Eintragung in das Klageregister nach § 609 ZPO zu einer Musterfeststellungsklage, die noch rechtshängig ist, erfolgt ist. Da dies ein zwingender und nicht ein fakultativer Ablehnungsgrund ist, muss dies auch jede Verbraucherschlichtungsstelle prüfen.

1

Folgende Lösung könnte es geben, die in der Gesetzgebung ggf. klarstellend aufgegriffen werden könnte.

Die Prüfung könnte dadurch geschehen, dass dies systematisch im Rahmen der Antragstellung seitens der Verbraucherschlichtungsstelle abgefragt und zwingend vom Antragsteller zu beantworten ist.

Bereits heute fragen Verbraucherschlichtungsstellen etwa standardmäßig ab, ob der streitige Anspruch vor der Antragstellung beim Antragsgegner geltend gemacht worden ist (in Hinblick auf § 14 Abs. 1 Nr. 2 VSBG) oder ob die Streitigkeit bei Gericht anhängig ist (in Hinblick auf § 14 Abs. 2 Nr. 2 VSBG). Dass Antragsteller hier wahrheitswidrige Angaben machen, kann zwar nicht per se ausgeschlossen werden, zumindest bisher gab es hier aber keine Auffälligkeiten, zumal der Antragsgegner hierauf in seiner Stellungnahme hinweisen und damit erforderlichenfalls als Korrektiv fungieren dürfte.

Bei einer entsprechenden Handhabung in Bezug auf Musterfeststellungsklagen entfielen ein potenziell arbeitsaufwändiger Abgleich mit dem Register. Die Verbraucherschlichtungsstelle sollte gegenüber den Parteien und insbesondere dem Antragsteller sehr deutlich darauf hinweisen, welche Konsequenzen eine Falschangabe haben kann.

2. Zu Art. 1 Ziff. 5: Art. 26 Abs. 1 VSBG-E

§ 26 Abs. 1 VSBG-E regelt den Widerruf der Anerkennung. Nach der aktuell geltenden Version kann die zuständige Behörde unter anderem tätig werden, wenn die Verbraucherschlichtungsstelle „in sonstiger Weise den Anforderungen an eine Verbraucherschlichtungsstelle in erheblichem Umfang“ nicht nachkommt.

§ 26 Abs. 1 VSBG-E konkretisiert dahingehend, dass anstelle des „in sonstiger Weise“ ein Verstoß „bei ihrer Tätigkeit gegen gesetzliche Vorschriften oder ihre eigene Verfahrensordnung“ gefordert wird, wobei es aber dem Wortlaut nach nicht mehr auf einen erheblichen Umfang ankommen soll.

2

Es wird angeregt, den Widerruf der Anerkennung aber nach wie vor insoweit einzuschränken, als er von einem erheblichen Umfang des Verstoßes gegen gesetzliche Vorschriften oder die eigene Verfahrensordnung der Verbraucherschlichtungsstelle abhängig sein sollte.

Es wird davon ausgegangen, dass sich die Kontrolle der zuständigen Behörde dabei auf strukturelle und organisatorische Anforderungen an eine Verbraucherschlichtungsstelle beschränkt. Wünschenswert wäre dennoch eine entsprechende Klarstellung in der Gesetzesbegründung.

3. Zu Art. 1 Ziff. 6, 7, 8 (§§ 29 Abs. 1, 30 Abs. 1 Nr. 1 VSBG-E) – sachliche Zuständigkeitsfragen

Es wird - insbesondere aus den auf Seiten 13 ff. des Referentenentwurfs dargelegten Gründen - begrüßt, dass die Kompetenz für die Universalschlichtungsstelle von den Ländern auf den Bund übergeht.

Es wird aber angeregt, in § 29 Abs. 1 und § 30 Abs. 1 Nr. 1 VSBG-E klarzustellen, dass die Subsidiarität der Universalschlichtungsstelle nur im Verhältnis zu branchenspezifischen privaten oder behördlichen Verbraucherschlichtungsstellen gelten soll, nicht aber gegenüber Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen oder sonstigen Verbraucherschlichtungsstellen, die über kein branchenspezifisches Fachwissen verfügen. Denkbar erscheint auch eine ähnliche Formulierung wie sie § 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 VSBG enthält, wonach die Zuständigkeit für Streitigkeiten, für deren Beilegung Verbraucherschlichtungsstellen nach anderen Rechtsvorschriften anerkannt, beauftragt oder eingerichtet werden, nicht gegeben ist.

Hierfür sprechen mehrere Erwägungen:

1. Der Referentenentwurf betont in seiner Begründung mehrfach den Vorrang von branchenspezifischen Verbraucherschlichtungsstellen vor der Universalschlichtungsstelle, schweigt aber zum Verhältnis zu den Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen, obwohl die aktuell vorhandenen drei Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen explizit aufgeführt werden.

3

So wird auf Seite 14 (unten) des Referentenentwurfs ausgeführt, dass für Verbraucher und Unternehmer „weiterhin vorrangig ein Netz an branchenspezifischen privaten Verbraucherschlichtungsstellen etabliert werden soll“ und die Universalschlichtungsstelle ab 2020 eine zentrale Auffangschlichtungsstelle sein soll, „an die sich Verbraucher mit ihrer Beschwerde wenden können, wenn es für diese Streitigkeit noch keine branchenspezifische private oder behördliche Verbraucherschlichtungsstelle gibt.“ Auch auf Seite 17 des Referentenentwurfs wird betont, dass die Universalschlichtungsstelle nicht zu privaten Verbraucherschlichtungsstellen, „die auf abgrenzbare Konfliktbereiche spezialisiert sind, in Konkurrenz treten“ soll.

2. Rein praktisch würde gegenwärtig eine Universalschlichtungsstelle, die auch gegenüber Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen subsidiär wäre, leerlaufen, da es dann immer eine Stelle gäbe, die vorrangig zuständig wäre. Die Universalschlichtungsstelle wäre, anders als es der Begriff nahelegt, faktisch eine reine Orientierungsplattform.

Dennoch müsste sie alle für Verbraucherschlichtungsstellen geltenden Anforderungen erfüllen, insbesondere auch über mindestens einen Streitmittler und einen Vertreter verfügen, die den Anforderungen des § 6 VSBG genügen müssen.

Dass eine solche Orientierungsfunktion der Stelle vorgesehen ist (s. Seite 18 des Referentenentwurfs und § 30 Abs. 3 VSBG-E), wird dabei nicht verkannt und im Gegenteil ausdrücklich begrüßt; allerdings sollte sich diese aus vorgenannten Gründen auf Verbraucherschlichtungsstellen mit abgrenzbaren Konfliktbereichen beschränken. Dies mag im Übrigen ein Anreiz sein, gerade neue branchenspezifische Verbraucherschlichtungsstellen zu kreieren, was wie bereits erwähnt ausweislich der Begründung ein vorrangiges Ziel ist (s. Seite 14 unten des Referentenentwurfs).

Es wird weiterhin angeregt, deutlicher auszuführen, ob die Subsidiarität der Universalschlichtungsstelle auch gegeben ist, wenn eine branchenspezifische Verbraucherschlichtungsstelle ihre Zuständigkeit auf einen Streitwertrahmen beschränkt, der niedriger ist als der der Universalschlichtungsstelle. Der Hinweis in der Begründung (auf Seite 33 (oben) des Referentenentwurfs) auf Artikel 5 Abs. 6 der ADR-Richtlinie könnte so gedeutet werden, dass die Universalschlichtungsstelle einen Antrag ablehnen müsste, obwohl er wegen der Überschreitung eines bestimmten, aber unter 50.000 Euro liegenden Streitwerts von der branchenspezifischen Verbraucherschlichtungsstelle ebenfalls abgelehnt werden würde. Artikel 5 Abs. 6 der ADR-Richtlinie legt folgendes fest: „Ist eine AS-Stelle nach den Verfahrensregeln gemäß Absatz 4 nicht in der Lage, eine ihr vorgelegte Beschwerde zu behandeln, so ist ein Mitgliedstaat nicht verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Verbraucher seine Beschwerde bei einer anderen AS-Stelle einreichen kann.“

Eine solche Lesart, die dazu führen würde, dass die Universalschlichtungsstelle den Antrag mangels Zuständigkeit ablehnen müsste, erscheint auch in Hinblick auf die Erhöhung des Streitwertrahmens für die Universalschlichtungsstelle von 5.000 auf 50.000 Euro mit Blick auf die Musterfeststellungsklage problematisch. Es wäre zumindest denkbar, dass eine neue Verbraucherschlichtungsstelle mit einem sehr begrenzten Streitwertrahmen (z.B. 10 – 2.000 Euro) entstehen könnte, der Schlichtungsverfahren in Folge eines Musterfeststellungsurteils in hohem Maße

ausschließen könnte (nach dem Beispiel also für Anträge mit einer Streitwert, der 2.000 Euro überschreitet).

4. Zu Art. 1 Ziff. 8 a) bb) (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 VSBG-E) – örtliche Zuständigkeitsfragen

§ 30 Abs. 1 Nr. 2 VSBG-E sieht eine Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle für alle Fälle vor, in denen entweder der Unternehmer oder der Verbraucher im Inland niedergelassen, bzw. ansässig ist. Dies bedeutet, dass die Universalschlichtungsstelle zuständig wäre, wenn sich ein Verbraucher, der seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat, mit seinem Antrag gegen einen Unternehmer aus einem anderen Staat wendet.

Nach dem bloßen Wortlaut wären damit Unternehmer auf der ganzen Welt erfasst. Unter Beachtung der ADR-Richtlinie wäre freilich eine Auslegung naheliegend, dass die Zuständigkeit nur gegeben wäre, wenn der Unternehmer im EU-/EWR-Raum niedergelassen ist. Dennoch erscheint hier eine Klarstellung im Gesetzestext wünschenswert.

5

Es ist aber fraglich, ob überhaupt die Notwendigkeit einer geografisch derart weiten Zuständigkeit in Hinblick auf die Unternehmensniederlassung besteht. Nach Art. 5 Abs. 1 der ADR-Richtlinie ist von den Mitgliedstaaten lediglich dafür zu sorgen, dass ein Zugang zur Streitbeilegung für in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene Unternehmer besteht. Verbraucher mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland können aufgrund der Regelung in Art. 5 Abs. 1 der ADR-Richtlinie immer einen Antrag bei Verbraucherschlichtungsstellen in anderen Staaten im EU-/EWR-Raum stellen, die eine Zuständigkeit für Unternehmer aus ihren jeweiligen Staaten haben müssen.

Dies wird freilich oft an sprachlichen Hürden scheitern. Insofern macht eine richtlinienüberschießende Umsetzung wie im jetzigen Entwurf - jedoch mit einer Beschränkung auf den EU-/EWR-Raum - aus Verbrauchersicht durchaus Sinn.

Fraglich ist dann aber, wie effizient die Universalschlichtungsstelle mit den Unternehmern im Ausland kommunizieren könnte, insbesondere wenn die Verfahrenssprache nach § 12 VSBG grundsätzlich Deutsch ist.

Zwar kann eine Verbraucherschlichtungsstelle bei entsprechender Kenntnis ihrer Mitarbeiter im Einzelfall aufgrund von Individualabreden auch in anderen Sprachen kommunizieren oder dies nach § 12 Abs. 2 VSBG in ihrer Verfahrensordnung so festlegen (vgl. BT-Drs. 18/5089, Seite 59); dennoch wird schwerlich eine „hausinterne“ Kenntnis aller Sprachen der EU / des EWR gegeben sein.

Es ist auch nicht auszuschließen, dass inländische Verbraucher dieses grenzübergreifende Verfahren in hoher Anzahl für sich entdecken und nutzen würden. Dann könnte ggf. mit erheblichen Übersetzungskosten zu rechnen sein, sofern mit dem Unternehmer in dessen Sprache kommuniziert werden soll.

Dass die Universalschlichtungsstelle tatsächlich viele grenzübergreifende Fälle bearbeiten müsste, könnte sich aber dadurch relativieren, dass die Universalschlichtungsstelle nach dem jetzigen Entwurf auch dann aus Subsidiaritätsgründen nicht zuständig sein soll, wenn eine Streitbeilegungsstelle aus einem anderen Mitgliedstaat der EU oder des EWR für die Streitigkeit zuständig ist (vgl. Seite 33 (oben) des Referentenentwurfs).

Anzumerken ist, dass eine entsprechende Zuständigkeitsprüfung für die Universalschlichtungsstelle mit einem nicht unerheblichen Prüfungsaufwand verbunden sein dürfte, da es aktuell 399 Verbraucherstreitbelegungsstellen gibt, deren mögliche Zuständigkeit überprüft werden müsste. (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2nd_report_on_the_functioning_of_the_odr_platform_3.pdf, dort Seite 1).

Im Übrigen würde sich höchstwahrscheinlich auch hier das oben beschriebene Problem der Sprachhürde auf Verbraucherseite und wohl auch auf Unternehmerseite stellen, wenn sich eine Streitbeilegungsstelle aus einem anderen Mitgliedstaat der EU oder des EWR eine Zuständigkeit nicht nur für in Deutschland ansässige Verbraucher, sondern auch für in Deutschland niedergelassene Unternehmer gäbe.

Würde es irgendwo im EU-/EWR-Raum eine Auffangschlichtungsstelle mit EU-/EWR-weiter Zuständigkeit auf Seiten der Verbraucher und der Unternehmer geben, würde die Universalschlichtungsstelle abgesehen von einer reinen Orientierungsfunktion völlig leerlaufen. Je nach Ausgestaltung einer solchen Auffangschlichtungsstelle wäre zudem zu befürchten, dass die mit der ADR-Richtlinie angestrebte Niedrigschwelligkeit

konterkariert würde. Denn denkbar wäre, dass diese Stelle die Anträge nur in einer bestimmten Sprache entgegennimmt. Selbst Englisch ist aber keineswegs eine Sprache, die alle Verbraucher und Unternehmer hinreichend beherrschen, um rechtlich relevante Anträge zu stellen und qualifiziert Stellung zu nehmen.

In Hinblick auf dieses durchaus - und auch im inländischen Kontext (s. oben Seite 3) - denkbare Leerlaufen stellt sich im Übrigen auch die Frage, ob ein Unternehmer sich nach § 36 VSBG dann überhaupt zu einem Verfahren vor der Universalschlichtungsstelle verpflichten oder einen entsprechenden Hinweis nach § 37 VSBG abgeben könnte. Dieses Dilemma würde sich verschärfen, wenn es nicht nur eine EU-/EWR-weit zuständige Auffangschlichtungsstelle gäbe, sondern vereinzelte Verbraucherschlichtungsstellen anderer EU-/EWR-Staaten jeweils für Teilbereiche zuständig wären, die aber zusammen genommen jegliche Art von Streitigkeit abdecken würden, es also keine Lücke gäbe, die von der Universalschlichtungsstelle noch geschlossen werden müsste, sie mithin nie für Schlichtungsverfahren zuständig wäre.

B. Erwägungen zu Regelungen, zu denen der Referentenentwurf keine Änderungen vorsieht

7

1. Zu § 30 Abs. 5 VSBG

In Hinblick auf § 30 Abs. 5 VSBG ist anzumerken, dass im Falle einer Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle für Unternehmer aus dem gesamten EU-/EWR-Bereich (oder gar aus der ganzen Welt) die Durchsetzung der Zahlungsansprüche der Universalschlichtungsstelle für letztere herausfordernd werden und zu einem hohen Arbeitsaufwand führen dürfte, sofern zahlreiche Unternehmer einer Zahlungsaufforderung der Universalschlichtungsstelle (infolge der fingierten Bereiterklärung der Unternehmer) nicht freiwillig nachkommen sollten.

2. Zu § 41 Abs. 1 VSBG – Bezeichnung als Universalschlichtungsstelle

Es wird angeregt, in die Vorschrift aufzunehmen, dass auch die vorsätzliche oder fahrlässige Falsch-Bezeichnung als Universalschlichtungsstelle eine Ordnungswidrigkeit darstellt.

3. Zu § 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB – Hemmung der Verjährung

Nach § 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB wird die Verjährung durch den Eingang eines Antrags bei einer Verbraucherschlichtungsstelle nur dann gehemmt, wenn „der Antrag demnächst bekannt gegeben wird“. Es wird angeregt, das Wort „demnächst“ zu streichen, da die geltende Regelung zu Rechtsunsicherheit führt.

Im Falle massenweiser Anträge kann es bei der Erfassung, Prüfung und Bearbeitung der Anträge und damit auch bei der Bekanntgabe zu Verzögerungen kommen. Somit könnte in der Folge die Frage aufgeworfen werden, ob die Bekanntgabe noch „demnächst“ erfolgt ist.

8

Auch eine Prüfung der eigenen Zuständigkeit oder vielmehr die einer möglicherweise anderen vorrangig zuständigen Verbraucherschlichtungsstelle kann bisweilen längere Zeit in Anspruch nehmen.

Sollte die Anregung aufgegriffen werden, § 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB zu ändern, wäre eine Klarstellung wünschenswert, ob auch die Antragstellung bei einer unzuständigen Verbraucherschlichtungsstelle eine Verjährungshemmung bewirken kann. Zudem stellt sich die Frage, ob ein Antrag diese Wirkung haben kann, wenn der Unternehmer nach § 36 und / oder nach § 37 VSBG eine Teilnahme an Verfahren vor Verbraucherschlichtungsstellen ablehnt.

4. Zur Musterfeststellungsklage

Die derzeit in Deutschland vorhandenen Verbraucherschlichtungsstellen decken zusammen den gesamten von der ADR-Richtlinie vorgegebenen Bereich ab. Damit

sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, alle Streitigkeiten erfasst, die aus einem Verbrauchervertrag entstehen können. Nicht abgedeckt sind aber Streitigkeiten aus gesetzlichen Schuldverhältnissen zwischen Verbrauchern und Unternehmern. Daran ändert auch die Einführung einer Universalschlichtungsstelle nichts.

Eine entsprechende Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs ist aber grundsätzlich für eine Verbraucherschlichtungsstelle möglich, § 4 Abs. 3 VSBG.

In der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 3 VSBG ist jedoch nachzulesen, dass Voraussetzung für eine Anerkennung als Verbraucherschlichtungsstelle immer bleibt, „dass die Stelle zumindest auch – und zwar in erheblichem Umfang – vertragliche Streitigkeiten nach Absatz 1 schlichtet“ (BR-Drs. 258/15, Seite 63). Die Frage ist freilich, wie genau der erhebliche Umfang zu definieren ist. Geht man z.B. von 2.000 bis 3.000 Anträgen im Jahr bei einer Verbraucherschlichtungsstelle aus, denen ein Anspruch aus einem Verbrauchervertrag zugrunde liegt, und geht man weiter davon aus, dass sie ihren Zuständigkeitsbereich auf Ansprüche aus gesetzlichen Schuldverhältnissen erweitern würde und 10.000 zusätzliche Anträge mit deliktischem Anspruch im Nachgang zu einem Musterfeststellungsurteil bei ihr eingingen, könnte man sich fragen, ob immer noch in erheblichem Umfang vertragliche Streitigkeiten geschlichtet würden. Wünschenswert wäre hier eine Klarstellung des Gesetzgebers.

Kehl, den 14.02.2019

Felix Braun, Vorstand, Zentrum für Schlichtung e.V.