

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Mohrenstraße 37

10117 Berlin

Interessenverband
für das Rechts- und Finanzconsulting
deutscher Online-Unternehmen e.V.

Uhlandstraße 1
51379 Leverkusen

Telefon +49 (0)2171-7436640
Telefax +49 (0)2171-7436649

info@ido-verband.de
www.ido-verband.de

Leverkusen, den 11.02.2019

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

Das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) vom 19.02.2016 (BGBl. I S. 254, 1039, seinem wesentlichen Inhalt nach am 01.04.2016 in Kraft getreten) hat erstmalig die Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass sich Verbraucher bei Streitigkeiten mit Unternehmen – auf einem alternativen Weg neben dem gerichtlichen Verfahren – an eine Schlichtungsstelle wenden können. Das VSBG dient der Umsetzung der Richtlinie 2013/11/EU vom 21.05.2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (ADR-Richtlinie).

Um Verbrauchern und Unternehmen einen vollständigen Überblick über die in Europa anerkannten Schlichtungsstellen zu geben, führt die EU-Kommission eine Liste mit den in Europa anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen und veröffentlicht diese im Internet (abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2> (Stand: 09.02.2019)). Darüber hinaus führt in jedem Mitgliedstaat die Zentrale Anlaufstelle für Verbraucherschlichtung (in Deutschland ist dafür das Bundesamt für Justiz – BfJ – zuständig, § 32 Abs. 1 VSBG) eine nationale Liste der Verbraucherschlichtungsstellen und veröffentlicht diese im Internet (abrufbar unter

https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Verbraucherstreitbeilegung/Verbraucherschlichtungsstellen/Uebersicht_node.html (Stand: 09.02.2019)). Diese Liste wird regelmäßig aktualisiert, die jeweils aktuelle Fassung der Liste wird auf der Website des BfJ zugänglich und mit Stand 1. Januar jeden Jahres im Bundesanzeiger bekannt gemacht. Die Eintragung in die Liste der Verbraucherschlichtungsstellen (§ 33 Abs. 1 VSBG) dokumentiert, dass die dort eingetragenen Stellen den Anforderungen der ADR-Richtlinie der EU genügen und berechtigt sind, die Bezeichnung "Verbraucherschlichtungsstelle" zu führen. Dies gilt sowohl für Stellen, die nach § 24 VSBG vom BfJ anerkannt wurden, als auch für Stellen, die aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen anerkannt oder eingerichtet worden sind. Viele Verbraucherschlichtungsstellen haben sich auf bestimmte Wirtschaftszweige oder Unternehmen

spezialisiert und verfügen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich über eine besondere Fachkompetenz. Es gibt aber auch Allgemeine Verbraucherschlichtungsstellen, die dann zur Verfügung stehen, wenn die Streitigkeit nicht in den Zuständigkeitsbereich einer branchenspezifischen Schlichtungsstelle fällt.

Bewertung der Entwicklungen bei der Verbraucherschlichtung

Mit Stand 02.01.2019 sind in der nationalen Liste insgesamt 27 Verbraucherschlichtungsstellen einschließlich der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle des Zentrums für Schlichtung e.V. in Kehl ausgewiesen. Im Verbraucherschlichtungsbericht des BMJV waren mit Stand 09.07.2018 insgesamt 25 Verbraucherschlichtungsstellen erwähnt (16 Stellen haben im Jahre 2016 einen Bericht erstattet). Das bedeutet eine nur unwesentliche Steigerung betreffend die Zahl der Schlichtungsstellen. Jedenfalls aber steht Verbraucherinnen und Verbraucher nunmehr ein flächendeckendes Angebot an Verbraucherschlichtungsstellen zur Verfügung. Bei der derzeitigen geringen Inanspruchnahme der Schlichtungsstellen stellt sich offenbar kein Kapazitätsproblem.

Die Zahl der Verbraucherschlichtungsverfahren und der Verbraucherschlichtungsstellen hat seit dem Jahre 2016 zwar zugenommen, was schon dadurch zu erklären ist, dass die Stellen erst eingerichtet werden mussten und es die Schlichtungsverfahren nach dem VSBG zuvor noch nicht gab. Insgesamt aber wird das Angebot von Verbrauchern nur sehr dürrtig wahrgenommen. Betreffend die Allgemeine Schlichtungsstelle kommentiert Greger (schlichtungs-forum.de) deren Tätigkeit wohl zutreffend mit „*Positiv bewertet, aber wenig genutzt*“ (Stand: 10.01.2019). Auf die Gründe der fehlenden Verfahrensmasse gehen wir noch ein. Angesichts der mit Wirkung zum 01.11.2018 eingeführten Musterfeststellungsklage (§§ 606 ff. ZPO) ist nach der Hoffnung des BMJV eine weitere Zunahme von Verfahren vor Verbraucherschlichtungsstellen zu erwarten. Denn der zur Eintragung in das Musterfeststellungsklagenregister angemeldete Verbraucher muss im Anschluss an eine erfolgreiche und rechtskräftig abgeschlossene Musterfeststellungsklage seinen Anspruch noch der Höhe nach festlegen und – sofern dieser streitig bleibt - den Anspruch individuell durchsetzen. Hierfür bietet sich die Verbraucherschlichtung an als eine im Vergleich zum Klageweg vor einem ordentlichen Gericht kostengünstige und ggf. schnellere Alternative.

Bewertung der Motive für den Reformvorschlag

Das BMJV erkennt Reformbedarf und hat nun einen Referentenentwurf für eine Überarbeitung des VSBG vorgelegt. Der Entwurf sieht im Wesentlichen vor, den Betrieb einer Universalschlichtungsstelle, die für die nicht anderweitig abgedeckten Verbraucherstreitfälle zuständig sein soll, dem Bund zu übertragen. Außerdem soll geregelt werden, dass Verbraucher, die sich in das Klageregister für ein Musterfeststellungsverfahren eintragen lassen, nicht parallel dazu ein Schlichtungsverfahren nach dem VSBG betreiben können. Insofern sind im Referentenentwurf Einschränkungen aufgenommen worden, z. B. der neue Ablehnungsgrund für ein Streitbeilegungsverfahren in § 14 Abs. 1 Nr. 3 VSBG-E im Falle der Eintragung in das Klageregister zu einer Musterfeststellungsklage (§ 609 ZPO), die noch rechtshängig ist; ferner auch eine entsprechende zusätzliche Regelung bei der Einschränkung der Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle (neue Ziffer 5 im Absatz 1 des § 30 VSBG-E).

Der Referentenentwurf begründet den Betrieb der Universalschlichtungsstelle durch den Bund (bisher diverse Universalschlichtungsstellen der Länder) überzeugend damit, dass eine Mehrzahl von Länder-Schlichtungsstellen bei Verbrauchern zu Unsicherheit führen könnte, welche Stelle denn für ihre Beschwerde zuständig ist. Der Referentenentwurf schätzt die jährlichen Kosten für die zentrale Schlichtungsstelle auf 1,24 Mio. Euro. Diese Größenordnung ist bemerkenswert mit Blick darauf, dass [die Schlichtung](#) überwiegend standardisiert ist und die Schlichtungsstelle online

mit den Parteien kommuniziert. Zudem hat der von der Bundesregierung erstellte Zwischenbericht vom 20.12.2018 zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle ([BT-Drs. 19/6890](#)) gezeigt, dass es innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten insgesamt nur zu 19 Fällen kam, in denen die Verfahren vollständig durchgeführt wurden und die Parteien Stellungnahmen ausgetauscht haben (Ziffer I.5, S. 9).

Der Blick auf die aktuelle Statistik des Zentrum für Schlichtung e. V. (Tätigkeitsbericht 2018 nach § 34 VSBG der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle Zentrum für Schlichtung e.V. vom 01.02.2019) spiegelt auch eine Erfahrung wider, die Verbraucher generell nach Inkrafttreten des VSBG berichten: Wenn sie bei einer Verbraucherschlichtungsstelle Beschwerde einlegen, lehnt das betreffende Unternehmen meist die Teilnahme am Schlichtungsverfahren sogleich ab (S. 7). Sofern sich die Unternehmen nicht – wie etwa beim Versicherungsombudsmann – bereits vorab zur Teilnahme an der Schlichtung verpflichtet haben, sind sie regelmäßig nicht bereit, sich spontan an einem solchen Verfahren zu beteiligen. Diese Haltung kommt auch in den Pflichtangaben bzw. auch freiwilligen Angaben auf den Unternehmens-Webseiten zum Ausdruck, wo sich die meisten Unternehmer einer Teilnahme an der Schlichtung kategorisch verschließen. Das wird unsere praktischen Erfahrungen in den von unserem Verband vertretenen Marktsegmenten (Mitglieder und Mitbewerber) bestätigt.

Bei der Vorbereitung der Erstfassung des VSBG hatte das BMJV noch in Erwägung gezogen, bei mangelnder unternehmerischer Schlichtungsbereitschaft eine Teilnahmepflicht einzuführen. Derzeit wird dieser Gedanke nicht mehr aufgegriffen, was wir für falsch halten. Einige Hoffnungen setzt der Gesetzgeber offenbar auf künftige Leistungsforderungen von Verbrauchern, die nach dem Abschluss eines stattgebenden Musterfeststellungsurteils folgen. Dass ein Unternehmer, der sich im Musterfeststellungsverfahren gerichtlich verteidigt hat, dann den Weg der Verbraucherschlichtung bevorzugt, ist zum einen sehr fraglich und zum anderen mangels irgendwelcher statistischer Daten auch nur spekulativ. Vermutlich wird es eher zu erwarten sein, dass ein solches Unternehmen im [Musterfeststellungsverfahren](#) bei Gericht eine Lösung sucht, ggf. im Wege eines Vergleichs bzw. einer erklärten Bereitschaft zu quotaler Leistung. Bei massenhaften und gleichartigen Forderungen werden dann vermutlich Legal-Tech-Dienstleister (Rechtsdienstleister, Anwälte) dem Verbraucher Risiken abnehmen und gemäß deren Vorgehensweise gegen Erfolgsbeteiligung die Verbraucheransprüche gerichtlich durchzusetzen.

Die Absichten, die hinter dem Entwurf stecken, sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Für den Verbraucher ist das Streitschlichtungsverfahren ohnehin als „Neuland“ schwer zu überblicken. Dass ihm hinsichtlich der Zuständigkeiten Transparenz vermittelt wird, ist zu begrüßen. Auch die bestehende nationale Liste ist recht übersichtlich aufgebaut. In ihrer Antwort vom 20.12.2018 auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion ([BT-Drucks. 19/6302](#)) spricht sich die Bundesregierung ([BT-Drucks. 19/6664](#), S. 2) klar für ein vielfältiges Angebot der außergerichtlichen, einvernehmlichen Streitbeilegung aus. Dies ist auch u. E. zu unterstützen und durch weitere geeignete Maßnahmen zu fördern.

Nach unserer Auffassung werden die für sich genommen positiven Änderungsvorhaben im VSBG-E keine wesentliche Zunahme an Schlichtungsverfahren bedeuten. Das liegt sowohl an der fehlenden Bekanntheit des Schlichtungsverfahrens als alternativer Weg als auch an der fehlenden Bereitschaft der Unternehmen, sich auf die Schlichtung einzulassen. In einem Beitrag von *Roder* (ZKM 2018, S. 200 ff) ist ausgehend vom Verbraucherschlichtungsbericht des BfJ eine äußerst ernüchternde Bilanz der ersten zwei Jahre seit Inkrafttreten des VSBG gezogen worden. *Roder* weist zutreffend darauf hin, dass eine marktdeckende Infrastruktur für Schlichtungsdienstleistungen bisher nicht entstanden ist und Schlichtungsanträge häufig von den Unternehmen abgelehnt werden. Statt der vom Gesetzgeber erwarteten 60.000 Verfahren bei der

Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle seien bisher erst rund 2.100 Anträge eingegangen, von denen gut 1.200 Fälle mangels Beteiligung der Unternehmer und weitere 277 Fälle wegen Unzulässigkeit des Antrags nicht weiter bearbeitet werden konnten. Als extrem ineffektiv habe sich auch das Verfahren über die sog. OS-Plattform erwiesen. Dort seien zwar 16.000 Beschwerden aus Deutschland eingegangen, aber nur 2 % hätten den Weg zu einer Verbraucherschlichtungsstelle gefunden. An einem Beispiel, der Verbraucherschlichtungsstelle Telekommunikation, bei der wegen häufig geringer Streitwerte und eines gewissen Beschwerdepotentials "Bewegung" zu erwarten wäre, lässt sich der von *Roder* aufgeführte Trend bestätigen. Laut dem Tätigkeitsbericht der Verbraucherschlichtungsstelle Telekommunikation 2018 gab es in diesem Jahr 1.226 zulässige Schlichtungsanträge (S. 10). In 597 Fällen wurde eine Übereinkunft der Streitparteien erzielt, in den meisten Fällen allerdings durch Initiative der Parteien und vor einem Schlichtungsvorschlag (S. 10). Die Quote der Schlichtungserfolge ist sicherlich als akzeptabel zu bezeichnen, die Fallzahlen sind aber angesichts des immensen Streitpotentials, das entweder ungeklärt bleibt (häufig auf der Basis einer Resignation der Verbraucher und mangelnder Kenntnis von der Schlichtungsmöglichkeit) nicht von relevanter Bedeutung. *Koschmieder/Ziegenhagen* (MMR 2018, S. 282 ff.) weisen ferner darauf hin, dass insbesondere Anbieter digitaler Angebote mit (Auslegungs- und Anwendungs-)Problemen bei §§ 36, 37 VSBG konfrontiert seien. U.a. gestalte es die Konturenlosigkeit der gesetzlichen Vorgaben und der unterschiedliche Wortlaut der ADR-Richtlinie zu § 36 VSBG für diese Anbieter schwierig, die Einbindung der Informationspflichten korrekt vorzunehmen (Frage des Ob und Wie der Platzierung der Information u.a. in Apps). *Buchmann* (K&R 2017, Heft 3, Editorial) sieht den Willen, kraft Gesetzes eine Streitbeilegung außerhalb der Gerichte zu etablieren, die unausgewogen allein die Unternehmer finanziell belastet, „erst einmal als gescheitert“ an.

Verweigerungshaltung bei Unternehmen auch schon bezüglich ihrer Informationspflichten

Die Unternehmer verweigern sich aber grundsätzlich nicht erst, wenn sie mit einem Schlichtungsverfahren konfrontiert werden, sondern schon vorher. Die Unternehmer treffen diverse Informationspflichten gegenüber den Verbrauchern, um den alternativen Weg (Schlichtung) auch flächendeckend bekannt zu machen. Diese Aufgabe erfüllen die Unternehmer nur höchst unzureichend.

Nach Art. 14 ODR VO besteht z. B. die Informationspflicht bezüglich der OS-Plattform. Viele Unternehmer erfüllen diese auch heute gar nicht oder nur unzulänglich. Es gibt nach wie vor sehr viele Wettbewerbsverfahren (Abmahnungen von Mitbewerbern bzw. von Verbänden), weil die Information nicht vorgehalten oder der Link (der naturgemäß und nach der Rechtsprechung klickbar sein muss) nicht angeboten wird. Plattformen wie z.B. eBay oder Amazon sehen immer noch keinen geeigneten Platz für den rechtlichen Hinweis vor, der "leicht zugänglich" sein muss, so dass viele Unternehmen die Angabe im Impressum abstellen, das aber grundsätzlich nur für die Angaben nach § 5 TMG vorgesehen ist. Häufig wird auch nur der Link eingerichtet ohne zu erklären, dass es sich um die OS-Plattform handelt. Leider sieht Art. 14 ODR VO keine grundsätzliche Information vor, was ein Verbraucherschlichtungsverfahren überhaupt bedeutet und wie es abläuft. Nur wenige Unternehmen erläutern das weitergehend. In den für unsere Verbandsmitglieder zur Verfügung gestellten Rechtstexten ist in allen AGB-Versionen eine Grundsatz-Information zum Verbraucherschlichtungsverfahren vorhanden, was man aber bezogen auf die gesamte Wirtschaft als die Ausnahme ansehen kann. Unternehmer, die auf Handelsplattformen anbieten, hatten sich lange Zeit gewehrt, die Verbraucher dort in ihren Händler-Accounts überhaupt zu informieren, weil sie meinten, es genüge, wenn die jeweilige Handelsplattform dies erledige. Die Nutzungsbedingungen der jeweiligen Handelsplattform liest sich aber in der Regel kein Verbraucher durch, wenn er im Onlinehandel einen Vertrag abschließt. Somit ginge die Information über den alternativen Weg der Verbraucherschlichtung auf den

Handelsplattformen „gegen Null“. Insofern haben die Gerichte aber nun mit h. M. den Standpunkt eingenommen, dass die Ziele der ODR VO, möglichst viele Verbraucher über das Streitschlichtungsverfahren zu informieren, nur erreicht werden können, wenn die Unternehmer auch zusätzlich in ihrem Account auf Handelsplattformen darauf hinweisen (z.B. OLG Hamburg, Beschluss vom 29.05.2018, Az. 3 W 39/18; OLG Celle Beschluss vom 14.11.2017, Az. 13 W 63/17; OLG Hamm, Beschluss vom 03.08.2017, Az. 4 U 50/17; OLG Koblenz, Urteil vom 25.01.2017, Az. 9 W 426/16).

Ähnlich destruktiv sieht das Verhalten von Unternehmern bezüglich der Informationspflichten nach §§ 36, 37 VSBG aus. Bei § 36 VSBG bewirkt zunächst die Kleinbetriebsklausel in § 36 Abs. 3 VSBG, dass sehr viele Unternehmen gar keine allgemeine Informationspflicht haben (müssen). Soweit größere Unternehmen entsprechend § 36 VSBG informieren (vgl. hierzu: OLG Celle, Urteil vom 24.07.2018, Az. 13 U 158/17), geschieht das in der Regel dahingehend, dass diese nicht bereit sind, an einem Verbraucherschlichtungsverfahren teilzunehmen. Insofern wird auch der Vorschlag von *Roder* (ZKM 2018, S. 200 ff.), in § 36 VSBG eine Bereitschaftserklärung unter Vorbehalt zu implementieren, u. E. überhaupt nichts bringen.

Völlig leer läuft nach unseren Erkenntnissen, gestützt auch durch Nachfragen bei Rechtsdienstleistern und Anwaltskanzleien, die Informationspflicht nach Entstehen der Streitigkeit (§ 37 VSBG). Insofern gilt die Kleinbetriebsklausel (§ 36 Abs. 3 VSBG) nicht, so dass jeder Unternehmer in der Pflicht steht, eine für den Verbraucher zuständige Verbraucherschlichtungsstelle unter Angabe von deren Anschrift und Webseite zu benennen, wenn die Streitigkeit über einen Verbrauchervertrag durch den Unternehmer und den Verbraucher nicht beigelegt werden konnte. Die Vorschrift wird ebenso wie Art. 14 ODR VO als wettbewerbsrelevant angesehen (vgl. *Köhler* in: Köhler/Bornkamm/Feddersen, UWG, 37. Auflage 2019, § 3a Rn. 1.325a); zudem handelt es sich um ein Verbraucherschutzgesetz i.S.d. § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 12 UKlaG. Allerdings sind zu § 37 VSBG keine Wettbewerbsverfahren bekannt. Das hängt damit zusammen, dass es schwierig ist, den Zeitpunkt festzulegen, wann die Gespräche zwischen einem Verbraucher und einem Unternehmer betreffend eine Streitigkeit über einen Verbrauchervertrag gescheitert sind (Anknüpfungspunkt für die Informationspflicht). Da sich ein solcher Zeitpunkt auch EDV-mäßig in einem Workflow schwer erfassen lässt, dürfte die Praxis so aussehen, dass so gut wie kein Unternehmer den Hinweis nach § 37 VSBG erteilt. Der in § 37 VSBG genannte zeitliche Anknüpfungspunkt wäre aber ein höchst effektiver Moment (meist auf dem Höhepunkt einer rechtlichen Auseinandersetzung), um die Verbraucherschlichtung bekannt zu machen. Hinzu kommt, dass – anders als bei den allgemeinen Informationspflichten aus § 36 VSBG – insofern jedes Unternehmen (Kleinbetriebsklausel des § 36 Abs. 3 VSBG gilt nicht) dazu verpflichtet ist. Erschwerend kommt dann schließlich hinzu, dass auch hier keine Pflicht des Unternehmers zur Teilnahme am Streitbeilegungsverfahren besteht.

Lösungsansätze aus unserer Sicht

Um das Verbraucherschlichtungsverfahren in effektiver Weise zu fördern und zu etablieren, wird aus unserer Sicht nur der Weg in Frage kommen, die Unternehmer gesetzlich zur Teilnahme am Verfahren zu verpflichten. Dazu wird man sich dann auch Gedanken machen müssen, wie ein pflichtwidriges Nichterscheinen bzw. eine pflichtwidrige Nichtbeteiligung zu sanktionieren ist. Einen gegenläufigen Trend zu unterstellen, ist u. E. realitätsfern. Als Beispiel, dass die gesetzlichen Vorschriften es den Verweigerern leicht machen, sei das Verhalten der Anbieter von Postdienstleistungen genannt. Laut einer Pressemitteilung der Bundesnetzagentur vom 21.12.2018 mit dem Titel „*Beschwerden über Postdienstleistungen erreichen neuen Höchststand*“ schließt die Mehrheit der großen Paketdienstleister mittlerweile die Teilnahme an den Schlichtungsverfahren durch eine entsprechende Klausel in ihren AGB aus. Dies ist rechtlich auf Grund der derzeitigen

Gesetzeslage möglich, aus unserer Sicht aber weder ein vorbildliches noch ein kundenfreundliches Verhalten. Die Verbraucher fühlen sich dadurch in ihrer Rechtlosigkeit noch bestärkt, wenn der Postdienstleister eine Haftungsübernahme sowie eine Schadensersatzforderung ablehnt und dann auch noch signalisiert, dass er auch nicht bereit ist, sich gütlich mit dem Kunden auszutauschen. Weiterhin sollte über die Abschaffung der Kleinbetriebsklausel (§ 36 Abs. 3 VSBG) nachgedacht werden. Es erscheint ohnehin wenig systemkonform, dass die allgemeinen Informationspflichten (§ 36 VSBG) eingeschränkt werden, die Informationspflichten nach Entstehen der Streitigkeit (§ 37 VSBG) hingegen nicht.

Um die OS-Plattform weitergehend bekannt zu machen, wäre es sinnvoll, dass die Informationspflicht dahingehend erweitert wird, dass nicht nur ein – sinnvoll bezeichneter – Link zur OS-Plattform und die E-Mail-Adresse des Unternehmers bereitzustellen ist, sondern auch eine kurze Information dazu, was die OS-Plattform bedeutet und wie ein Schlichtungsverfahren abläuft. Ähnlich der amtlichen Widerrufsbelehrung könnte auch hierfür ein amtlicher Mustertext geschaffen werden. Die Konzeptionen der ODR VO und der ADR-Richtlinie sehen eine möglichst breite und vielfältige Information der Verbraucher vor, die durch die Unternehmer geleistet werden soll. Insofern ist bei den Informationspflichten noch Potential vorhanden, um die Bekanntheit des zweiten Weges (Verbraucherstreitschlichtung) zu steigern.

Mit freundlichen Grüßen



Patric Weilacher, politischer Referent



Leonie Boddenberg
Qualifizierte Person gem. § 12 Abs. 4
Rechtsdienstleistungsg
Geschäftsführerin