

Bfi&F. e.V. + Westhafenplatz 1 + 60327 Frankfurt

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

Telefon: 069 710 456 460
Telefax: 069 710 456 450
post@bfif.de
www.bfif.de

19. Februar 2019

Stellungnahme des
Bundesverbandes für Inkasso und Forderungsmanagement e.V. (BfiF)
zum Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen

Am 01.04.2016 ist das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) vom 19.02.2016 (BGBl. I S. 254, 1039, in Kraft getreten. Das Gesetz 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).

Entwicklung der durch das VSBG eingeführten Verbraucherschlichtung

Durch das VSBG wurden erstmals die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass sich Verbraucher bei Streitigkeiten mit Unternehmen an eine Schlichtungsstelle wenden können anstatt den gerichtlichen Rechtsweg zu beschreiten. An diese Stellen können sich Verbraucherinnen und Verbraucher also immer dann wenden, wenn sie einen Streit mit einem Unternehmen führen und diesen außergerichtlich klären lassen möchten. Es gibt sowohl Schlichtungsstellen, die sich auf bestimmte Branchen oder Unternehmen spezialisiert haben und daher in ihrem jeweiligen Bereich über eine besondere Expertise verfügen als auch eher Allgemeine Verbraucherschlichtungsstellen, die dann zur Verfügung stehen, wenn die Streitigkeit nicht der Zuständigkeit einer spezialisierten Stelle unterfällt.

Die EU-Kommission führt eine im Internet abrufbare Liste mit den in Europa anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen, welche unter folgender Internetadresse abrufbar ist: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2> (Stand: 11.02.2019)). Ferner wird in jedem Mitgliedstaat eine zentrale Anlaufstelle für die Verbraucherschlichtung eine nationale Liste der Verbraucherschlichtungsstellen geführt und diese im Internet veröffentlicht. In

Deutschland ist hierfür das Bundesamt für Justiz – kurz: BfJ – zuständig, welches seine Liste von in Deutschland ansässigen Verbraucherschlichtungsstellen unter https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Verbraucherstreitbeilegung/Verbraucherschlichtungsstellen/Uebersicht_node.html (Stand: 11.02.2019) zugänglich macht. Die Liste wird regelmäßig aktualisiert und ist in der jeweils aktuellen Fassung auf der Website des BfJ einzusehen und wird außerdem jeweils zum 1. Januar eines Kalenderjahres im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Eine 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 somit berechtigt sind, die Bezeichnung als "Verbraucherschlichtungsstelle" zu führen. Das gilt sowohl für Stellen, welche vom BfJ anerkannt sind, als auch für solche, die aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen eingerichtet und anerkannt worden sind.

Seit Inkrafttreten des VSBG zum 01.04.2016 sind in Deutschland bislang (Stand 02.01.2019) insgesamt 27 Verbraucherschlichtungsstellen einschließlich der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e.V. in Kehl eingerichtet und anerkannt worden. Das bedeutet, dass seit der Einführung des Gesetzes Verbraucherinnen und Verbrauchern inzwischen ein flächendeckendes Angebot an Schlichtungsstellen zur Anrufung zur Verfügung steht. Zugleich aber hat sich damit die Zahl der eingerichteten und anerkannten Schlichtungsstellen - ausgehend von den im vom BfJ veröffentlichten Verbraucherschlichtungsbericht 2018 genannten Zahlen - gegenüber 16 Stellen, die im Jahr 2016 einen Evaluationsbericht an das BfJ erstattet hatten, 22 Stellen für 2017 sowie 22 Stellen, die dies zum Stichtag 01.02.2018 taten, nur unwesentlich gesteigert.

Von einem Kapazitätsproblem bei den Verbraucherschlichtungsstellen ist aufgrund der sich aus den vorgenannten Zahlen ergebenden eher geringen Inanspruchnahme im Ergebnis nicht auszugehen. Zwar hat die Zahl der Verbraucherschlichtungsstellen und der entsprechenden Schlichtungsverfahren seit dem Jahr 2016 zugenommen, das erklärt sich jedoch schon dadurch, dass die Schlichtungsstellen zunächst eingerichtet werden mussten und es die Schlichtungsverfahren zuvor noch nicht gab. Insgesamt aber wird das Angebot von den Verbraucherinnen und Verbrauchern eher wenig angenommen.

Als wenig effektiv hat sich in diesem Zusammenhang bislang auch die von der EU-Kommission eingerichtete Internetplattform zur Online-Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern (sog. „OS-Plattform“) erwiesen. So berichtet Roder in einem Beitrag (veröffentlicht in ZKM 2018, 200 ff.), dass nur 2 % von den über die OS-Plattform seit deren Einführung eingegangenen Beschwerden letztlich den Weg zu einer Verbraucherschlichtungsstelle gefunden haben.

Ein Blick auf die aktuelle Statistik des Zentrum für Schlichtung e. V. (Tätigkeitsbericht 2018 der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle Zentrum für Schlichtung e.V. vom 01.02.2019) zeigt, dass häufig die von der Beschwerde des Verbrauchers betroffenen Unternehmen die Teilnahme am Schlichtungsverfahren sogleich ablehnen (S. 7), womit sich ebenfalls die verhältnismäßig geringe Inanspruchnahme der Verfahrensmöglichkeit erklärt. Wenn sich die Unternehmen nicht – wie zum Beispiel beim Versicherungsombudsmann – schon vorab zur Teilnahme an der Schlichtung verpflichtet haben, sind sie oftmals nicht bereit, sich spontan an einem Schlichtungsverfahren zu beteiligen.

Diese Haltung kommt auch in zahlreichen Pflichtangaben oder auch freiwilligen Angaben auf den Webseiten vieler Unternehmen zum Ausdruck, in denen regelmäßig eine freiwillige Teilnahme an Verbraucherschlichtungsverfahren kategorisch verneint wird. Viele Unternehmen verweigern sich also nicht erst, wenn sie mit einem sie betreffenden konkreten Schlichtungsverfahren konfrontiert werden, sondern bereits vorher durch die kategorische Ablehnung der Teilnahme auf ihren Webseiten oder in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen.

Unternehmen treffen grundsätzlich Informationspflichten gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern, um auf die Möglichkeit eines außergerichtlichen Schlichtungsverfahrens hinzuweisen. Dem kommen viele Unternehmen jedoch nicht oder nur wenig nach.

Gemäß Art. 14 ODR VO besteht z.B. für in der Union niedergelassene Unternehmen, die Online-Kaufverträge oder Online-Dienstleistungsverträge eingehen, eine Hinweispflicht auf die oben bereits erwähnte OS-Plattform.

Viele Unternehmen erfüllen diese Pflicht bis heute jedoch entweder überhaupt nicht oder nur ungenügend. Internetplattformen wie z.B. Ebay oder Amazon sehen keinen geeigneten Platz für

den rechtlichen Hinweis vor, so dass viele Unternehmen die Angabe für den rechtlichen Hinweis, der nach Art. 14 ODR VO leicht zugänglich sein muss, im Impressum „parken“, welches aber eigentlich nur für die Angaben nach § 5 TMG vorgesehen ist. Da Art. 14 ODR VO zudem auch keine Informationspflicht zu Ablauf und Inhalt eines Verbraucherschlichtungsverfahrens vorsieht, wird diese Information in der Regel auch von den Unternehmen nicht erteilt.

Die § 36 VSBG sieht gleichfalls Informationspflichten für Unternehmen vor, dass sie die Verbraucherinnen und Verbraucher auf den von ihnen unterhaltenen Webseiten oder in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen auf die zuständige Verbraucherschlichtungsstelle hinzuweisen und darüber zu informieren haben, inwieweit sie bereit oder verpflichtet sind, an Streitbeilegungsverfahren vor Verbraucherschlichtungsstellen teilzunehmen. § 37 VSBG erweitert diese Informationspflichten für die Fälle, in denen die Streitigkeit über den Verbrauchervertrag bereits entstanden ist und zwischen Unternehmer und Verbraucher nicht beigelegt werden konnte.

Die sog. „Kleinbetriebsklausel“ in § 36 Abs. 3 VSBG bewirkt, dass alle Unternehmen mit zehn oder weniger Beschäftigten von der allgemeinen Informationspflicht ausgenommen sind. Soweit größere Unternehmen der Informationspflicht nachkommen geschieht das häufig in der Form, dass sie nicht bereit sind, an einem Verbraucherschlichtungsverfahren teilzunehmen.

Zwar gilt die Kleinbetriebsklausel im Anwendungsbereich des § 37 VSBG nicht, so dass jeder Unternehmer verpflichtet ist, dem Verbraucher eine zuständige Verbraucherschlichtungsstelle zu benennen, allerdings besteht auch hier keine Pflicht des Unternehmens an einem Streitbeilegungsverfahren vor der Schlichtungsstelle teilzunehmen. Hinzu kommt, dass § 37 VSBG auf den Zeitpunkt des Scheiterns der Verhandlungen zwischen Unternehmen und Verbraucher über den Verbrauchervertrag abstellt und sich dieser Zeitpunkt in der Praxis nur schwierig zeitlich festlegen lässt.

Reformvorschläge durch den Referentenentwurf und Stellungnahme des BfIF e.V.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) sieht Reformbedarf und hat nun einen Referentenentwurf für eine Überarbeitung des VSBG vorgelegt.

Der Referentenentwurf des BMJV sieht unter anderem im Unterschied zur bisherigen Regelung mehrerer Universalschlichtungsstellen die Einrichtung einer Universalschlichtungsstelle durch

den Bund vor, welche für alle nicht anderweitig abgedeckten Streitfälle zuständig sein soll. Begründet wird dies damit, dass Verbraucher bei einer Mehrzahl von Länderschlichtungsstellen verunsichert werden, welche Stelle nun für ihre Beschwerde zuständig ist. Die jährlichen Kosten für die Universalschlichtungsstelle des Bundes wird im Referentenentwurf mit voraussichtlich 1,24 Mio. Euro pro Jahr veranschlagt, was nach unserer Auffassung im Hinblick auf die Zahlen aus einem von der Bundesregierung erstellten Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle vom 20.12.2018 (BT-Drucksache 19/6890), wonach es in einem Zeitraum von 12 Monaten nur zu 19 vollständig durchgeführten Schlichtungsverfahren kam, als wohl zu hoch angesetzt erscheint.

Ferner soll durch Aufnahme des § 14 Abs. 1 Nr. 3 VSBG-E geregelt werden, dass Verbraucher, welche sich in das Klageregister für ein Musterfeststellungsverfahren eintragen lassen, nicht parallel hierzu ein Verbraucherschlichtungsverfahren nach dem VSBG einleiten können.

Bei der Vorbereitung der Erstfassung des VSBG hatte das BMVJ noch erwogen, im Falle mangelnder Bereitschaft der Unternehmen zur Teilnahme an Verbraucherschlichtungsverfahren für diese eine gesetzliche Teilnahmeverpflichtung einzuführen.

Diese Idee wird jedoch im nunmehr vorgelegten Referentenentwurf nicht aufgegriffen oder weitergeführt, was im Hinblick auf die vorangegangenen Schilderungen zu der in der Praxis eher geringen freiwilligen Teilnahme vieler Unternehmen erstaunlich anmutet.

Der Gesetzgeber rechnet wohl im Hinblick auf die zum 01.11.2018 eingeführte und in den §§ 606 ff. ZPO gesetzlich normierte Musterfeststellungsklage mit einer Zunahme von Schlichtungsverfahren vor den Verbraucherschlichtungsstellen und setzt seine diesbezügliche Hoffnung offenbar auf eine Zunahme von Verfahren vor den Verbraucherschlichtungsstellen aufgrund künftiger Forderungen von Verbrauchern, welche sich aus einem klagestattgebenden Musterfeststellverfahren ergeben können.

Der beim Musterfeststellungsklagenregister angemeldete Verbraucher muss nämlich im Anschluss an eine erfolgreiche und rechtskräftige Musterfeststellungsklage seinen Anspruch noch in der Höhe konkret festlegen und durchsetzen.

Bleibt die Anspruchshöhe weiterhin zwischen den Parteien streitig, so bietet sich hierfür die Anrufung einer Verbraucherschlichtungsstelle an.

Diese Hoffnung scheint allerdings fraglich. Es sind keine zwingenden Gründe ersichtlich, weshalb sich der Unternehmer, der sich bei einer ihn betreffenden Musterfeststellungsklage noch vor Gericht verteidigte, zur anschließenden Klärung der konkreten Anspruchshöhe eher für die Teilnahme an einem Verfahren vor der Verbraucherschlichtungsstelle entscheiden sollte. Das betroffene Unternehmen wird eher versuchen, bereits im Rahmen des gerichtlichen Musterfeststellungsverfahrens eine abschließende Lösung zu erreichen, etwa mittels Abschluss eines Vergleichs.

Positiv ist aus unserer Sicht zu bewerten, dass den Verbraucherinnen und Verbrauchern mittels der geplanten Einrichtung einer Universalschlichtungsstelle durch den Bund Transparenz vermittelt wird und Unsicherheiten abgebaut werden. Allerdings wird sich unserer Auffassung nach durch die geplanten Änderungen keine relevante Zunahme von Schlichtungsverfahren ergeben, weil dazu auf Verbraucherseite weiterhin die Möglichkeit zur Anrufung einer Verbraucherschlichtungsstelle zu unbekannt bleibt und auf Seiten der Unternehmer weiterhin keine gesetzliche Pflicht zur Teilnahme an einem solchen Verfahren ins Auge gefasst wird.

Zur Erreichung des Ziels eines größeren Bekanntheitsgrades der Verbraucherschlichtungsstellen und -verfahren auf Verbraucherseite wäre im Hinblick auf die Vielzahl der über Handelsplattformen abgewickelten Verbraucherrechtsgeschäfte unserer Meinung nach eine gesetzliche Änderung der die Unternehmen treffenden Informationspflichten dahingehend erforderlich, dass sie verpflichtet werden, auch in ihren Accounts auf Handelsplattformen auf die Möglichkeit eines Verbraucherschlichtungsverfahrens hinzuweisen.

Zusätzlich könnte eine größere Bekanntheit der von der EU-Kommission eingerichteten OS-Plattform dadurch erreicht werden, dass die Unternehmen verpflichtet werden, einen Link zu der Plattform bereit zu stellen nebst einer kurzen Information zum Zweck der OS-Plattform dient sowie zum Inhalt und Ablauf eines Verbraucherschlichtungsverfahrens.

Auf Unternehmerseite müsste unserer Auffassung nach zur ursprünglich bei Schaffung des VSBG erwogenen Teilnahmeverpflichtung für Unternehmen am Verbraucherschlichtungsverfahren zurückgekehrt und eine solche Verpflichtung verbindlich gesetzlich eingeführt werden.

Angesichts der bisherigen Entwicklung seit Einführung des VSBG, dass viele Unternehmen auf ihrer Webseite und in ihren AGB eine Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren kategorisch ablehnen ist mit einer gegenläufigen Entwicklung in Richtung einer verstärkten freiwilligen Teilnahme von Unternehmen in der Zukunft nicht zu rechnen.

Frankfurt, den 19 Februar 2019

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Patric Weilacher', written over a horizontal line.

Patric Weilacher, 1. Vorsitzender