

Stellungnahme des Deutschen Mieterbundes zum Entwurf eines Gesetzes über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz – VSBG)

I. Einleitung

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat den Entwurf eines Gesetzes über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz – VSBG) vorgelegt.

Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten. Die Richtlinie verlangt ab Juli 2015 eine flächendeckende Einrichtung von Schlichtungsstellen für Verbraucherverträge, worunter auch Mietverträge fallen können.

Das Ziel dieses Gesetzentwurfes liegt in der flächendeckenden Schaffung von Schlichtungsstellen für verbraucherrechtliche Streitigkeiten. Bislang existieren in Deutschland hauptsächlich branchenspezifische, von Unternehmerverbänden getragene Verbraucherschlichtungsstellen, die durch Regelungen zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung im entsprechenden Bundes- und Landesrecht normiert werden (wie § 214 VVG oder § 14 UKlaG). Zusammenhängende Verfahrensregelungen finden sich in den §§ 1205 ff. ZPO für das Schiedsverfahren und im Mediationsgesetz (MediationsG vom 21.07.2012, BGBl. I S. 1577). Für viele Branchen besteht jedoch kein Schlichtungsangebot speziell für Verbraucherstreitigkeiten. Die existierenden Schiedsämter werden in der Praxis kaum genutzt. Durch das VSBG sollen sich für die Parteien eines Verbrauchervertrages die Möglichkeiten zur Streitbeilegung erweitern.

Der Deutsche Mieterbund begrüßt das gesetzgeberische Vorhaben, Verbrauchern mehr Möglichkeiten einzuräumen, ihre Rechte aus einem Vertrag mit einem Unternehmer in einem außergerichtlichen Verfahren geltend zu machen. Dieses Verfahren muss jedoch bestimmten Qualitätsanforderungen genügen und die Rechte der beteiligten Parteien

wahren, um dauerhaften Rechtsfrieden - auch außergerichtlich - herbeizuführen zu können. Gelingt dies, wird mit der flächendeckenden Schaffung von Schlichtungsstellen eine kostengünstig Alternative zur Rechtsdurchsetzung geschaffen, die anderenfalls vielleicht aufgrund des geringen Streitwerts oder der Angst vor einem Gerichtsprozess mit seinen wirtschaftlichen Risiken nicht in Angriff genommen worden wäre. Eine einvernehmliche Lösung zwischen den Konfliktbeteiligten bietet die Chance sowohl eines dauerhaften Rechtsfriedens als auch einer fortdauernden Vertragsbeziehung. Der Deutsche Mieterbund sieht zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels noch einigen Regelungsbedarf.

II. Im Einzelnen

1. § 3 VSBG-Entwurf Zuständigkeit von Verbraucherschlichtungsstellen

Nach Absatz 2 der Vorschrift kann die Verbraucherschlichtungsstelle ihre Zuständigkeit auf bestimmte Wirtschaftsbereiche, Vertragstypen oder Unternehmer beschränken. Der Deutsche Mieterbund begrüßt diese Möglichkeit, da nur durch eine Beschränkung des Aufgabenbereichs die qualifizierte Bearbeitung von Verbraucherstreitigkeiten gewährleistet sein kann. Nicht nachvollziehbar ist, warum laut Absatz 4 Verbraucher aus Drittstaaten von der Schlichtung ausgeschlossen werden dürfen. Dies widerspricht zudem dem Trend der europäischen Gesetzgebung.

2. § 4 VSBG-Entwurf Verfahrensordnung

Nach Absatz 2 der Vorschrift darf die Verbraucherschlichtungsstelle kein Konfliktbeilegungsverfahren anbieten, welches dem Verbraucher eine verbindliche Lösung auferlegt oder ihm das Recht, die Gerichte anzurufen, nimmt. Dies spiegelt die gängige Praxis der bereits bestehenden deutschen Schlichtungsstellen wider und ist zu befürworten, da dem Verbraucher die Entscheidung gelassen wird, ob er sich dem erarbeiteten Schlichtungsvorschlag unterwirft oder nicht. Laut Gesetzesbegründung darf der Verbraucher durch die nationale Verfahrensordnung daher nicht verpflichtet werden, sich (vorab) einem ihm noch unbekannten Entscheidungsvorschlag des Schlichters zu unterwerfen.

Der Unternehmer hingegen kann dem Streitmittler vorab die Befugnis einräumen, den Streit mit für ihn bindender Wirkung zu entscheiden (§ 17 Absatz 4 VSBG).

Um den inhaltlichen Zusammenhang von § 4 Absatz 2 VSBG mit § 17 VSBG für den Anwender verständlicher zu gestalten, sollte im Gesetz (und nicht nur in der Gesetzesbegründung) klargestellt werden, dass das Konfliktbeilegungsverfahren nach § 17 VSBG nur in den durch § 4 Absatz 2 VSBG gezogenen Grenzen gestaltet werden darf. Unter welchen Bedingungen der Unternehmer sich vorab verbindlich einer Entscheidung unterwerfen kann, muss dann in der Verfahrensordnung geregelt werden.

3. § 5 VSBG-Entwurf Streitmittler

Nach der Vorschrift muss die Verbraucherschlichtungsstelle mit mindestens einer Person besetzt sein, die mit der außergerichtlichen Streitbeilegung betraut ist (Streitmittler). Weiterhin muss der Streitmittler über allgemeine Rechtskenntnisse sowie über das Fachwissen und die Fähigkeiten verfügen, die für die Beilegung von Streitigkeiten in der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle erforderlich sind.

Der Deutsche Mieterbund sieht Schwierigkeiten im durch das Gesetz nicht geklärten Verhältnis der Verbraucherschlichtung zum materiellen Verbraucherrecht. Indem in der Vorschrift als notwendige Qualifikation des Streitmittlers „allgemeine“ Rechtskenntnisse ausreichend sein sollen, verwendet der Entwurf einen nicht näher konkretisierten Begriff. Denkbar wäre demnach, dass ein „gesundes Rechtsempfinden“ ausreichen könnte, um eine Person als Streitmittler zu qualifizieren. Dies wird zu Schlichtungsvorschlägen führen, die mit der Rechtslage nicht mehr viel gemein haben. Zwar ist das Ziel des Gesetzgebers, auch Personen mit anderer, sachverhaltsnäherer Profession als Streitschlichter agieren zu lassen, zu unterstützen. Werden jedoch juristische Laien die Verbraucherstreitigkeiten schlichten, wird dies in den meisten Fällen weder zu einer dem materiellen Recht entsprechenden Lösung führen, noch wird dies die Akzeptanz der Bürger für eine solche Schlichtungsstelle fördern. Würde man hingegen die Beteiligung eines Volljuristen an der Entscheidungsfindung voraussetzen, würde das materielle Verbraucherrecht nicht vernachlässigt werden, was einen dauerhaften Rechtsfrieden herbeiführen würde.

Zu bedenken ist weiterhin, dass laut Gesetzentwurf auch große Verbraucherschlichtungsstellen mit nur einem Streitmittler besetzt sein dürfen. Dieser könnte dann die Fälle an Mitarbeiter delegieren, die noch nicht einmal über „allgemeine Rechtskenntnisse“ verfügen, solange er der Letztverantwortliche bleibt. In der Praxis könnte ein solches Vorgehen dazu führen, dass ein einziger Streitmittler nicht mehr die Kapazitäten hat, die Vielzahl der von den Mitarbeitern bearbeiteten Fälle umfassend zu überprüfen. Daher sollte der Gesetzgeber nach Ansicht des Deutschen Mieterbundes den Begriff des Streitmittlers so

erweitern, dass alle Mitarbeiter, die inhaltlich an den Schlichtungsvorschlägen arbeiten, die Qualifikation eines juristisch geprüften Streitmittlers besitzen.

4. § 17 VSBG-Entwurf Schlichtungsvorschlag

Die Vorschrift greift ein, wenn der Streitmittler nach der Verfahrensordnung verpflichtet ist, den Parteien einen Vorschlag zur gütlichen Streitbeilegung zu unterbreiten und beschreibt das dann zu durchlaufende Verfahren. Nicht ersichtlich ist, warum der Entwurf keine Vorschriften zur Vollstreckbarkeit des gefundenen Ergebnisses vorsieht. Ebenso wie das in der Sache vergleichbare Mediationsgesetz (vgl. § 2 Absatz 6 Satz 3 Mediationsgesetz) sollte der Gesetzgeber auch hier zur verbesserten Durchsetzung und Handhabung des Vorschlags Regelungen zur Vollstreckbarkeit eines zwischen den Parteien vereinbarten Vergleichs schaffen und sie in das Gesetz einfügen.

5. § 21 VSBG-Entwurf Entgelt

Die Vorschrift regelt die Unentgeltlichkeit oder geringe Gebühr des Verfahrens für den Verbraucher, wenn ein Unternehmer daran beteiligt ist. Ansonsten kann die Streitbeilegungsstelle ein angemessenes Entgelt vom Verbraucher verlangen. Der Unternehmer, der zur Teilnahme bereit oder verpflichtet ist, kann zu einem angemessenen Entgelt verpflichtet werden. Wie hoch die Entgelte sein können, wird im Gesetz nicht beziffert.

Der Gesetzgeber sollte für die angemessenen Entgelte verbindliche Obergrenzen festlegen, die nur in zu begründenden Ausnahmefällen überschritten werden dürfen. Indem die Parteien von vornherein wissen, welche Kosten maximal auf sie zukommen können, wird die Bereitschaft zur Teilnahme an der Streitbeilegung steigen, da die Parteien keinen finanziellen Unwägbarkeiten ausgesetzt sind. Die Möglichkeit nach § 40 Absatz 1 Nr. 6 VSBG-Entwurf einer Rechtsverordnung, durch welche die die Höhe des geringen Entgelts nach § 21 Absatz 1 Satz VSBG-Entwurf festgelegt werden kann, ist aus Sicht des Deutschen Mieterbundes daher nicht ausreichend.

6. § 22 VSBG-Entwurf Anerkennung

Die Einrichtung soll laut § 22 VSBG-Entwurf von der zuständigen Behörde dann als Verbraucherschlichtungsstelle anerkannt werden, wenn unter anderem ihre Finanzierung tragfähig erscheint. Staatliche Mittel zur Finanzierung der Einrichtung sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Die Stellen müssen sich vielmehr selbst finanzieren. Momentan

finanzieren sich die Schlichtungsstellen durch öffentliche Gelder oder durch Beiträge teilnehmender Unternehmen. Wird der Verbraucher nun zukünftig, wie es § 34 VSBG-Entwurf vorsieht, ausdrücklich über die Option einer für ihn kostenlosen Streitschlichtung informiert, erscheint es aus Sicht des Deutschen Mieterbundes nicht unwahrscheinlich, dass die privaten Schlichtungsstellen zukünftig weitaus mehr Anträge auf Streitschlichtung bearbeiten müssen, da sich Verbraucher voraussichtlich verstärkt an die Streitbeilegungsstellen wenden werden, wenn sie dadurch einen Rechtsstreit mit ihrem Vertragspartner kostenlos bzw. kostengünstig aus dem Weg räumen können. Die Verbraucherschlichtungsstellen werden damit zur Entlastung des Justizhaushaltes beitragen. Es erscheint daher gerechtfertigt, dass der Staat die Verbraucherschlichtungsstellen durch staatliche Zuwendungen fördert. Denkbar wären beispielsweise Zuschüsse aus den Justizhaushalten der Länder für erfolgreiche Schlichtungen. Da der laufende Betrieb von stark angefragten Streitbeilegungsstellen ohne finanzielle Unterstützung nicht möglich ist und zudem zur Entlastung der Justiz führt, sollte der Gesetzgeber die Förderung der Einrichtungen durch staatliche Mittel in das Gesetz aufnehmen.

7. § 29 VSGB-Entwurf Gebühren

Nach Absatz 2 der Vorschrift erhebt die Auffangschlichtungsstelle des Landes von dem Verbraucher, der die Durchführung des Streitbeilegungsverfahrens beantragt hat, eine Gebühr von 30,00 Euro, wenn der Antrag unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen ist.

Der Deutsche Mieterbund gibt zu bedenken, dass eine entsprechende „Missbrauchsgebühr“ bei den privaten Schlichtungsstellen nicht vorgesehen ist. Diese Unterscheidung allein hinsichtlich der Antragsstelle ist nicht nachvollziehbar. Außerdem wird es dem Verbraucher nicht zu vermitteln sein, warum ein in Missbrauchsabsicht beantragender Verbraucher eine Strafgebühr zahlen muss, wenn er seinen Antrag bei einer staatlichen Stelle eingereicht hat, nicht aber für eine Antragserhebung bei einer privaten Streitbeilegungsstelle. Zudem geht aus der Vorschrift nicht hervor, wann der Antrag als missbräuchlich anzusehen ist. Die Berücksichtigung der „gesamten Umstände“ ist ein nicht näher konkretisierter Begriff, der der Auslegung des zuständigen Streitmittlers bzw. Sachbearbeiters bedarf. Wird für den Missbrauchstatbestand vorsätzliches Handeln des Verbrauchers verlangt, oder reicht bereits das fahrlässige Stellen eines nichterfolgsversprechenden Antrages aus, um den Verbraucher mit einer Strafgebühr zu belegen?

Um die Verbraucher von der Durchsetzung ihrer Rechte nicht abzuschrecken, sollte auch bei den Auffangschlichtungsstellen des Landes – ebenso wie bei den privaten Stellen – auf die Erhebung einer „Missbrauchsgebühr“ verzichtet werden.

.....

Berlin, den 29.01.2015/Ha