
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (VSBG-RefE)

I. Allgemeine Anmerkungen

Die Industrie- und Handelskammern haben die Entwicklung der ADR-Richtlinie (2013/11/EU) auf Europäischer Ebene eng begleitet. Eine erfolgreiche Streitschlichtung zwischen Unternehmen ist im Hinblick auf das Leitbild des ehrbaren Kaufmanns eine traditionelle Kompetenz der IHKs. Entsprechend haben IHKs langjährige Erfahrung in Mediation, Schlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit in Bezug auf Unternehmen. Verbraucherpolitisch kann ein auf Freiwilligkeit basierendes Streitbeilegungssystem allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn die Interessen aller Betroffenen eingebunden und gewahrt werden. Dies ist bei der Umsetzung der Richtlinie im vorliegenden Gesetzentwurf nur unzureichend geschehen.

1. Außergerichtliche Konfliktlösung durch die IHK-Organisation

Die IHKs sind selbst traditionell sehr stark in die außergerichtliche Streitbeilegung eingebunden und haben allein in den letzten 10 Jahren einige tausend außergerichtliche Konfliktlösungsverfahren durchgeführt. Eine sehr lange Tradition bei den IHKs haben die Einigungsstellen für Wettbewerbsstreitigkeiten. Die Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert ist im Wesentlichen Folge der im Rahmen der Selbstverwaltung geschaffenen Einrichtungen; auch die Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit (DIS e.V.) ist durch den DIHK mitgegründet worden.

Die IHKs sind zudem für die öffentliche Bestellung und Vereidigung von Sachverständigen zuständig. Derzeit werden von Ihnen ca. 8.000 öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige auf rund 250 Sachgebieten betreut. Sie verfügen daher auch über einen ausgezeichneten Fundus von geeigneten Personen für die Erstellung von Schiedsgutachten.

Zu nennen ist noch die Schlichtung bei Streitigkeiten im Rahmen von Ausbildungsverhältnissen (§ 111 Abs. 2 ArbGG), die – soweit ein solcher Ausschuss eingerichtet wurde – der Klage beim Arbeitsgericht zwingend vorgeschaltet ist. Für solche Schlichtungen ist die IHK nach dem Berufsbildungsgesetz die zuständige Stelle.

Darüber hinaus gibt es bei den IHKs zum Teil Schlichtungsstellen zur Beilegung kaufmännischer Streitigkeiten. Zunehmende Bedeutung gewinnt schließlich für die IHKs die Mediation; einige IHKs unterhalten eigene Mediationszentren.

Sehr vereinzelt werden die IHKs auch von Verbrauchern bei etwaigen Beschwerden gegen Händler oder Dienstleister in Anspruch genommen. Es gibt aber insoweit – bis auf einzelne Ausnahmen – keine institutionalisierten Beschwerdestellen für Verbraucher mehr, bzw. wurden entsprechende Schiedsstellen eingestellt. Diese Schlichtung bei Verbraucherbeschwerden erfolgt informell. Die IHK nimmt Kontakt – häufig telefonisch – mit dem jeweiligen Händler oder Anbieter auf. Das Problem wird dann häufig im Wege der Kulanz gelöst. Die IHK drängt weder das Unternehmen zu einer Lösung noch spricht sie eine bestimmte Empfehlung aus. Diese Schlichtung bietet die IHK im Interesse der gewerblichen Wirtschaft an. Daher gibt es auch keinen Anspruch der Verbraucher auf Durchführung eines Verfahrens. Es handelt sich hierbei also nicht um Streitschlichtung im Sinne des VSBG-RefE, es gibt keine Verfahrensordnungen etc..

Die IHKs erkennen die Vorzüge der außergerichtlichen Konfliktlösung auch im Bereich der Verbraucherschlichtung an. Der Schlichter kann als neutrale und objektive Instanz Verbraucher und Unternehmen in möglichst vielen Beschwerdefällen über die Rechtslage aufklären und damit Streitigkeiten vermeiden bzw. frühzeitig lösen. Gerade vor dem Hintergrund der eigenen positiven ADR-Erfahrungen stehen wir somit der ADR-Richtlinie und dem vorgelegten Gesetzentwurf vom Grundsatz positiv gegenüber.

Allerdings bestehen fundamentale Bedenken gegen die derzeitige Ausgestaltung des Referententwurfes insbesondere im Hinblick auf die geplante Zuständigkeit, die Finanzierung der Streitschlichtung und die mehrfache Durchbrechung des Grundsatzes der Freiwilligkeit.

2. Vereinbarkeit mit IHK-Aufgaben nach § 1 Abs. 1 IHKG

Die in § 1 Abs. 1 IHKG generalklauselartig formulierten Aufgaben der IHK dienen insbesondere der gewerblichen Wirtschaft, d. h. den Mitgliedern der IHK. Der VSBG-RefE und die zugrundeliegende Richtlinie betonen die Verbraucherinteressen im Rahmen der Streitschlichtung: Die Mitgliedstaaten müssen „dafür sorgen, dass Verbrauchern bei Streitigkeiten mit Unternehmern außergerichtliche Streitbeilegungsstellen zur Verfügung stehen“ (Seite 1 des Gesetzentwurfs), die Verbraucherschlichtung „sollte Verbrauchern zugutekommen und somit ihr Vertrauen in den Markt stärken“ (Erwägungsgrund 4 der Richtlinie). Zudem stehen die „Regeln über die Organisation“ der Schlichtung unter dem Vorbehalt der Beteiligung von Verbraucherverbänden (§ 8 VSBG-RefE).

Das geplante Streitschlichtungsverfahren zwischen Verbrauchern und Unternehmen soll damit dem Gesetzeszweck und seiner Ausgestaltung zufolge in erster Linie den Verbrauchern dienen. Damit stellt es gerade nicht auf das Gesamtinteresse oder die Förderung der gewerblichen Wirtschaft ab.

Die Übertragung der Schlichtung als IHK-Aufgabe würde dagegen voraussetzen, dass das Verfahren auch auf wesentliche Interessen der gewerblichen Wirtschaft ausgerichtet ist.

Die Erhöhung des Vertrauens und der Akzeptanz der Wirtschaft bei Verbrauchern könnte ein solches Interesse der Wirtschaft sein. Insofern wird das Argument, dass eine ausgewogene und freiwillige Streitschlichtung zwischen Verbraucher und Unternehmen auch dem einzelnen Unternehmen dienen und – soweit die Vollversammlung die Finanzierung der Streitschlichtung zwischen Unternehmen und Verbraucher beschließt – auch von IHKs übernommen werden kann, durchaus gesehen. Allerdings steht die gegenwärtige konkrete Ausgestaltung durch den Referentenentwurf, insbesondere hinsichtlich der geplanten Finanzierung, der fehlenden Möglichkeit des Unternehmens, selbst die Streitschlichtung einzuleiten, die konkret vorgesehene Beteiligung der Verbraucherverbände nach § 26 Satz 2 i.V.m. § 8 VSBG-RefE und die mehrfache Durchbrechung des Grundsatzes der Freiwilligkeit im direkten Widerspruch zum gesetzlichen Aufgabenkanon in § 1 Abs. 1 IHKG und daher einer Übernahme durch die IHKs entgegen. Dies gilt notwendig auch für jegliche Funktion einer IHK als Auffangschlichtungsstelle.

Ganz generell ist darauf zu achten, dass die vom Gesetz vorgesehenen Aufgabenbereiche der IHKs, nämlich die Wahrnehmung des Gesamtinteresses, Förderung der gewerblichen Wirtschaft und hoheitliche Aufgaben, bei der Übertragung von neuen Aufgaben nicht aus dem Gleichgewicht geraten. Dabei müssen neue hoheitliche Aufgaben auch selbstverwaltungsgeeignet sein. Allein der Gesichtspunkt der Entlastung der unmittelbaren Staatsverwaltung kann eine Übertragung nicht rechtfertigen.

Entscheidend für eine Aufgabenübertragung auf die IHKs müssen sachliche Erwägungen sein. Aufgaben sind für eine Übertragung auf die IHKs geeignet, wenn ihre Erfüllung ganz wesentlich wirtschaftlichen Sachverstand, insbesondere die Nähe zur betrieblichen Praxis, erfordert und/oder die entscheidungserheblichen Kriterien ganz überwiegend solche sind, die sich „innerhalb“ der Wirtschaft bewegen. Indiz für die Eignung von Aufgaben zur Erledigung durch die IHKs ist, dass der rechtliche Rahmen bei der Umsetzung Handlungsspielräume für die funktionale Selbstverwaltung eröffnet. Andernfalls würden die IHKs zur verlängerten Werkbank des Staates und das eigentliche Kernelement der funktionalen Selbstverwaltung, nämlich die Einbindung der Betroffenen als Beteiligte und damit die Aktivierung verwaltungsexternen Sachverstands (BVerfG, Beschluss v. 5.12.2002, BVerfGE 107, 59-103), würde ausgehöhlt.

Im Übrigen gesteht auch die Gesetzesbegründung zu § 26 VSBG-RefE ein, dass die Richtlinienvorgaben nicht auf behördliche Einrichtungen passen.

3. Finanzierungsregelung für Verbraucherstreitschlichtung widerspricht der Satzungs- und Finanzautonomie der Selbstverwaltung

Der Entwurf erwägt im Rahmen der Auffangschlichtung staatliche Aufgaben, die durch eine EU-Richtlinie vorgegeben sind, den Unternehmen als einer Sondergruppe zu übertragen, ohne dass dies begründet und finanziert wird. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob eine solche Finanzlast für eine Sondergruppe angemessen und zulässig ist, wenn die Aufgabe selbst im Interesse einer anderen Sondergruppe – hier der „Verbraucher“ – steht. Soweit trotzdem eine Übertragung der Aufgabe auf die IHKs in Erwägung gezogen wird, so ist grundsätzlich auch die Ausgestaltung selbstverwaltungskonform zu regeln. Die vorgesehene Festlegung einer festen Gebühr durch den Gesetzgeber ist mit der Selbstverwaltung unvereinbar. Der IHK-Vollversammlung würde insoweit das Etatrecht genommen, da sie über die Gebührenhöhe und damit auch die Notwendigkeit und den Umfang der Gegenfinanzierung aus Beitragsmitteln nicht selbst entscheiden kann.

4. Selbstverwaltung der Wirtschaft nicht mit vorgesehener Beteiligung von Verbraucherverbänden vereinbar

Die in § 8 VSBG-RefE vorgesehene Beteiligung der Verbraucherverbände bei behördlichen Verbraucherstreitschlichtungsstellen oder bei den Auffangschlichtungsstellen ist in dieser Ausgestaltung nicht mit dem Selbstverwaltungsgrundsatz der IHKs vereinbar. Die IHKs sind dem Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft verpflichtet. Dementsprechend haben sie eine entsprechende Ausgestaltung mit gesetzlicher Mitgliedschaft, Beteiligungsmöglichkeiten aller Gewerbetreibenden sowie gesetzliche Bindungen hinsichtlich des Aufgabenkreises und Verfahrens, um das Gesamtinteresse als auf den Bereich der gewerblichen Wirtschaft beschränkter Teil des Gemeinwohls ermitteln zu können. Die vorgesehene Einbeziehung von privatrechtlich organisierten Interessenverbänden, ohne explizite Gemeinwohlbindung und mit zufälliger Mitgliederstruktur, steht im Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag der IHKs. Solange und soweit daher Verbraucherverbände entscheidend die Tätigkeit der Verbraucherschlichtung (mit-)reglementieren können, ist eine Beteiligung durch die IHK-Organisation ausgeschlossen.

Aus denselben Erwägungen heraus kann auch im Bereich der Verbraucherstreitschlichtung allein die der Selbstverwaltung immanente Rechtsaufsicht gelten. Eine darüber hinausgehende staatliche Aufsichtsform wäre – hierauf sei nur vorsorglich hingewiesen – nicht selbstverwaltungskonform.

5. Grundsatz der Freiwilligkeit wird durchbrochen

Positiv ist, dass der Gesetzentwurf vom Grundsatz von der Freiwilligkeit ausgeht. Unternehmen sollen also nicht gegen ihren expliziten Willen an einem Schlichtungsverfahren beteiligt werden. Leider wird dieser Grundsatz mehrfach durchbrochen. Insbesondere die Informationspflichten zielen

auf eine faktische Teilnahmepflicht ab (s. u.). Der Gesetzentwurf begründet damit indirekt ein „Erpressungspotenzial“ zu Lasten der Unternehmen. Denn gerade bei niedrigeren Streitwerten wird es für das Unternehmen ökonomisch sinnvoller sein, auch einen offensichtlich unbegründeten Anspruch des Verbrauchers zu erfüllen, anstelle sich eines für ihn im Ergebnis teureren Streitschlichtungsverfahrens zu unterwerfen. Vergleichbare Negativeffekte (Stichwort: „blackmail settlement“) sind aus dem us-amerikanischen Prozessrecht hinlänglich bekannt, in denen der Beklagte auch im Fall des Obsiegens seine Kosten tragen muss. Der vorgelegte Gesetzentwurf geht insoweit sogar noch einen Schritt weiter, weil das Unternehmen nicht nur seine eigenen Kosten, sondern letztlich die gesamten Verfahrenskosten tragen muss. Es ist deshalb dringend geboten, dass der Entwurf sich vorbehaltlos zum Prinzip der Freiwilligkeit bekennt. Erst recht ist der in der öffentlichen Diskussion um den Gesetzentwurf zum Teil bereits erhobenen Forderung nach einer unmittelbaren gesetzlichen Teilnahmepflicht eine deutliche Absage zu erteilen.

6. Anzahl der Streitschlichtungen nicht kalkulierbar

Bislang gibt es soweit bekannt keine publizierten konkreten Schätzungen der künftigen Anzahl an Streitschlichtungen. Auch der Begründung des Gesetzentwurfs ist hierzu keine Schätzung zu entnehmen.

Unklar ist auch, welche privaten Verbraucherschlichtungsstellen eine Zulassung als eine Schlichtungsstelle nach §§ 22 ff. VSBG-Ref-E beantragen. Es wäre daher wünschenswert gewesen, wenn das BMJV die privaten Verbraucherschlichtungsstellen vorab nach ihrem Interesse befragt und die Ergebnisse bekannt gemacht hätte. Ebenso wäre eine Einschätzung bezüglich der möglichen Inanspruchnahme der Verbraucherschlichtung von Seiten der Verbraucher durch Verbraucherverbände hilfreich.

Ohne entsprechende Anhaltspunkte ist eine verlässliche Beurteilung des Gesetzentwurfs letztlich kaum möglich. So würden insbesondere geringere Fallzahlen wohl eher für eine bundesweit einheitliche Lösung sprechen, wie sie bei bestehenden Schlichtungsstellen für Versicherungen und Banken, für Energie, für den öffentlichen Personenverkehr, für Online-Reisen, für Telekommunikation etc. üblich ist. Eine solche einheitliche Stelle könnte dann z. B. bei den Verbraucherbehörden angesiedelt werden. Dies würde sowohl für die Schlichtungs- als auch nur für die Auffangschlichtungsstellen gelten.

In jedem Fall ist eine Schätzung der zu erwartenden Fallzahlen auch notwendig, um den unnötigen Aufbau kostenintensiver Strukturen zu vermeiden.

II. Anmerkungen zu den einzelnen vorgeschlagenen Regelungen

Zu § 3 VSBG-RefE, Zuständigkeit von Verbraucherschlichtungsstellen

Nach § 3 Abs. 1 VSBG-RefE ist vorgesehen, dass allein der Verbraucher den Antrag auf das Streit-schlichtungsverfahren stellen kann. Nur in Fällen des § 3 Abs. 3 VSBG-RefE, soweit die Verbrau-cherschlichtungsstelle ihre Zuständigkeit explizit erweitert hat, bestünde die Möglichkeit des Antrags seitens des Unternehmens. Dies scheint nicht angemessen. Auch Unternehmen sollten die Mög-lichkeit haben, die Streitschlichtung einzuleiten. Die Erwägungsgründe Nr. 10 und 16 der Richtlinie lassen derartige nationale Regelungen ausdrücklich zu. So dürfte es z. B. im E-Commerce Anwen-dungsfälle für von Unternehmen initiierte Verfahren geben.

In § 3 Abs. 1 VSBG-RefE sollte folglich aufgenommen werden, dass nicht nur Verbraucher, sondern auch Unternehmen generell berechtigt sind, einen Schlichtungsantrag zu stellen. Weiterhin sollte das beiderseitige Einverständnis Voraussetzung zur Einleitung der Streitschlichtung sein.

Zu § 4 VSBG-RefE, Verfahrensordnung

Während § 1 Abs. 1 Satz 1 VSBG-RefE vorsieht, dass die Verbraucherschlichtungsstellen ver-schiedene Konfliktbeilegungsverfahren anwenden dürfen, wird dies von § 4 Abs. 2 VSBG-RefE auf die Schlichtung und die Mediation eingeschränkt. Andere außergerichtliche Streitschlichtungsver-fahren, die eine verbindliche Entscheidung durch den neutralen Dritten vorsehen, wie z. B. die Ad-judikation, das Schiedsgutachten und unter bestimmten Voraussetzungen auch das Schiedsge-richtsverfahren, werden damit vom Referentenentwurf ausgeschlossen – ohne dass dies von der Richtlinie gefordert wird (vgl. Erwägungsgrund Nr. 21, Art. 2 Abs. 4 der Richtlinie).

Es wäre sinnvoll, das gesamte Spektrum an ADR-Verfahren einsetzen zu können – soweit die Teil-nehmer an der Streitschlichtung über die verschiedenen Streitschlichtungsmöglichkeiten informiert und einverstanden sind. Zum Beispiel gewinnen aktuell als verbindliche Streitlösungsverfahren die Adjudikation und das Schiedsgutachten bei Bauverträgen wegen Mängeln und unfertigen Leistun-gen auch bei Verbraucherverträgen zunehmend an Bedeutung. Die IHKs benennen – wie oben bereits erwähnt – bei Streitfällen hinsichtlich technischer Fragestellungen oder Konflikten wegen der Bewertung von Wirtschaftsgütern öffentlich bestellte Sachverständige als Schiedsgutachter, wobei regelmäßig auch Verbraucher an diesen Verfahren beteiligt sind. Die sachkundige, neutrale und kostenfreie Beratung durch die Verbraucherstreitschlichtungsstelle würde Gewähr dafür bieten, dass der Verbraucher eine selbstbestimmte und verantwortungsbewusste Entscheidung treffen kann. Der Anwendungsbereich des VSBG-RefE sollte daher entsprechend erweitert werden – auch wenn entsprechend Artikel 10 und 11 der Richtlinie in diesem Fall zusätzliche Information und Auf-klärung des Verbrauchers erforderlich sind.

§ 4 Abs. 1 VSBG-RefE überlässt die Verfahrensordnung der jeweiligen Verbraucherschlichtungsstelle. Im Ergebnis kann es so viele verschiedene Verfahrensordnungen geben, die die spezifischen Bedürfnisse verschiedener Branchen berücksichtigen könnten. Der Nachteil dieser Lösung ist allerdings, dass Unternehmen, die mit verschiedenen Streitschlichtungsstellen in Kontakt stehen, sich mit jeder Verfahrensordnung erneut auseinandersetzen müssen. Zu bedenken wäre eine Musterverfahrensordnung, die den Allgemeinen Streitschlichtungsstellen vorzugeben wäre.

Zu § 5 VSBG-RefE, Streitmittler

Nach § 5 Abs. 1 und 2 VSBG-RefE und Erwägungsgrund Nr. 36 der Richtlinie ist jede Verbraucherschlichtungsstelle mit mindestens einer neutralen Person zu besetzen, die allgemeine Rechtskenntnisse hat, mit den Methoden der außergerichtlichen Streitbeilegung vertraut ist und zusätzlich über das (branchenspezifische) Fachwissen sowie die Fähigkeiten verfügt, die für die Beilegung von Streitigkeiten in der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle erforderlich sind (vgl. auch Seite 55 der Begründung). Die Qualifikation der Befähigung zum Richteramt (Volljurist) nach § 5 DRiG wird dagegen nicht verlangt. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers soll somit ein Generalist als Streitmittler bestellt werden.

Auf der anderen Seite wird in § 17 Abs. 1 VSBG-RefE und in der Begründung dazu ausgeführt, dass der Schlichter zwar nicht wie ein staatlicher Richter an das Gesetz gebunden ist, seinen Vorschlag aber am geltenden Recht ausrichten soll. Insofern ist fraglich, ob ein Nichtjurist diese Anforderungen hinreichend erfüllen kann. Insbesondere bei hohen Streitwerten und in rechtlich komplexen Fällen ist fraglich, ob Branchenexpertise ausreichend ist. Werden Volljuristen mit der Streitschlichtung befasst, würden aber die Verfahrenskosten steigen. Im Ergebnis erscheint es deshalb sachgerecht, dass die Streitschlichtungsstellen selbst entscheiden sollten, welche Qualifikation im Hinblick auf ihre Verfahrensordnung erforderlich ist.

§ 5 Abs. 3 VSBG-RefE ist unausgewogen. Wenn ein Streitmittler in den letzten drei Jahren vor seiner Bestellung nicht in dem betreffenden Unternehmen, einem mit diesem verbundenen Unternehmen und nicht dem nach § 5 Abs. 3 Nr. 3 VSBG-RefE genannten Verband angehören darf, dann erscheint es zwingend, dass der Streitmittler in dem gleichen Zeitraum auch nicht bei einer Organisation oder einem Verband, der Verbraucherinteressen wahrnimmt, tätig gewesen ist. Die Norm verdeutlicht daher die einseitige Ausgestaltung des VSBG-RefE und die (unbegründete) Vermutung der Parteinahme von durch der Wirtschaft nahestehende Experten in Schlichtungsverfahren.

Zu § 6 VSBG-RefE, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Streitmittlers

Absatz 5 regelt die paritätische Besetzung eines Gremiums und nicht, wie § 6 VSBG-RefE ansonsten, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit. § 6 Abs. 5 gehört systematisch zu § 5 VSBG-RefE.

Zu § 8 VSBG-RefE, Beteiligung von Verbraucherverbänden

Nach § 8 ist die zwingende Beteiligung von Verbraucherverbänden bei der Änderung der Zuständigkeit einer Verbraucherschlichtungsstelle, bei dem Erlass einer Verfahrensordnung und bei der Bestellung oder Abberufung von Streitmittlern vorgesehen. Auf die Bedenken die gegen diese Form der Beteiligung bei Selbstverwaltungskörperschaften sprechen, wurde bereits oben unter I.4. hingewiesen. Die Beteiligung der Verbraucherverbände ist aber auch bei privaten Schlichtungsstellen nicht sachgerecht: Zum einen bleibt im VSBG-RefE unbegründet, warum ein Mitspracherecht der Wirtschaft bei Verbraucherschlichtungsstellen, die durch Verbraucherverbände geführt werden, nicht vorgesehen ist. Zum anderen wird bereits zwingend über die Anerkennung nach §§ 22 ff. VSBG-RefE die Unparteilichkeit der Schlichtungsstelle sichergestellt. Eine auch von der Richtlinie nicht vorgesehene Beteiligung von Verbraucherverbänden nach § 8 VSBG-RefE ist deshalb weder erforderlich noch sachgerecht und sollte gestrichen werden.

Zu § 9 VSBG-RefE, Informationspflichten der Verbraucherschlichtungsstelle

Damit die Parteien die Möglichkeit haben, die für sie zuständige Streitschlichtungsstelle zu finden, sollten die Webseiten der verschiedenen Schlichtungsstellen zentral zur Verfügung stehen. Hierfür böte sich der Internetauftritt der zentralen Anlaufstelle an.

Zu § 13 VSBG-RefE, Ablehnungsgründe

Die vorgesehenen Ablehnungsgründe ermöglichen den Verbraucherschlichtungsstellen grundsätzlich die Möglichkeit, die Effizienz ihrer Arbeit zu sichern und sich vor mutwilligen Streitigkeiten zu schützen.

Zu § 13 Abs. 2 Nr. 1 und § 28 Abs. 1 Nr. 3 VSBG-RefE

Eine Vielzahl an Unternehmen hat ein internes Beschwerdemanagement-System eingerichtet. Die Handhabung von Kundenbeschwerden ist unabhängig davon im Regelfall von großer Kulanz geprägt. Ein Großteil der Beschwerden wird in der Praxis daher schon jetzt schnell, unbürokratisch und zur Zufriedenheit der Kunden erledigt. Unbefriedigend ist daher, dass der Verbraucher gemäß § 13 VSBG-RefE lediglich vor der Schlichtung seinen Anspruch gegenüber dem Unternehmen geltend machen muss, jedoch nicht – wie nach der Richtlinie möglich – auch vorher der Versuch un-

ternommen werden muss, die Angelegenheit unmittelbar mit dem Unternehmen zu lösen. Auf diese Weise werden die Chancen und Möglichkeiten bewährter Beschwerdemanagement-Systeme nicht ausreichend berücksichtigt.

§ 13 Abs. 2 Nr. 1 VSBG-RefE sollte zudem nicht nur der Verfahrensordnung die Möglichkeit einräumen, die Schlichtung abzulehnen, wenn der Anspruch noch nicht gegenüber dem Unternehmen vorgetragen wurde, sondern dies grundsätzlich als Ausschluss der Streitschlichtung definieren. Denn wenn effektive Streitlösung das Ziel des Gesetzentwurfes ist, sollten interne Beschwerdemanagement-Systeme unbedingt Vorrang vor dem Schlichtungsverfahren haben.

Auch das nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 VSBG-RefE eingeräumte Ermessen geht zu weit. Wenn die Verbraucherschlichtungsstelle missbräuchlich angerufen wird, dann kann es nicht der Verfahrensordnung überlassen bleiben, ob das Verfahren durchgeführt wird. Ein solches Verhalten ist systematisch dem Tatbestand eines zwingenden Ausschlussgrundes zuzuordnen.

Zu § 13 Absatz 2 Nr. 4 VSBG-RefE

§ 13 Abs. 2 Nr. 4 VSBG-RefE geht davon aus, dass Verfahrensordnungen einen Streitwert festlegen können, dessen Unter- oder Überschreiten Voraussetzung für die Ablehnung des Streitbeilegungsverfahrens ist. Laut Begründung sollen Bagatellstreitigkeiten und Fälle mit besonders hohem Streitwert von der Streitschlichtung ausgeschlossen werden können. Die Erfahrung aus der Schlichtungsstelle für Verbraucherstreitigkeiten bei einzelnen IHKs zeigt, dass Verfahren teilweise aus grundsätzlichen Erwägungen bei Warenwerten im ein- bis unteren zweistelligen Bereich angestrengt werden. Bei solchen Streitwerten stehen die durch das Verfahren entstehenden Kosten in keinerlei Verhältnis zum möglichen Ergebnis. Des Weiteren sind Verfahren, bei denen umfangreiche Beweiserhebungen notwendig sind, keinesfalls für die Durchführung solcher Schlichtungsverfahren geeignet.

Weder die Begründung noch die Erwägungsgrund Nr. 25 der Richtlinie definiert diese Streitwerte. Es erscheint daher zwingend, Mindest- und Höchststreitwerte bzw. Leitlinien für deren Bemessung vorzusehen. Denn in der Praxis ist die Frage, wann z. B. eine Bagatellstreitigkeit vorliegt, nicht einfach zu beantworten. So hat beispielweise das Amtsgericht München in einem bundesweit stark beachteten Urteil rechtskräftig entschieden, dass 840 Euro Reparaturkosten bei einem PKW ein Bagatellschaden bei einem Autounfall darstellen, welche die Einholung eines Sachverständigengutachtens zu Beweis Zwecken nicht rechtfertigen (AG München vom 08.04.2014, Az. 331 C 34366/13). Eine entsprechende Regelung in einer Verfahrensordnung würde indes kaum akzeptabel sein.

Zudem müssten Streitschlichtungsstellen, die verschiedene Branchen betreuen ggf. verschiedene Mindest- und Höchststreitwerte festlegen; das würde zu Abgrenzungs- und Gleichbehandlungsproblemen führen. Nicht auszuschließen ist auch, dass verschiedene Streitschlichtungsstellen bzw. sol-

che in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Streitwerte in ihren Verfahrensordnungen enthalten. Zudem müsste, wird bei der Auffangschlichtung an der gesetzlichen Gebühr von 290 Euro festgehalten, dieser Tatsache Rechnung getragen werden. Diese inneren Widersprüche des VSBG-RefE sind noch ungelöst.

Wir gehen im Übrigen davon aus, dass eine Untergrenze nur oberhalb der Verfahrenskosten liegen kann. Anderenfalls wäre die Durchführung des Verfahrens aus Sicht der Unternehmen, soweit diese die Kosten weit überwiegend alleine tragen sollen, geradewegs absurd. Sie wären nämlich in dieser Situation immer besser beraten, sofern sie sich allgemein einer Schlichtung unterworfen haben, die Ansprüche des Verbrauchers – seien sie auch offensichtlich unbegründet – zu erfüllen, als sich dem Verfahren zu unterwerfen. Aber auch wenn sich Streitwerte nicht signifikant oberhalb der Verfahrenskosten bewegen, dürften Kosten und Ertrag in den meisten Fällen in keinem Verhältnis stehen. Dies zumal das Unternehmen auch den Zeitaufwand des Verfahrens in seine Kalkulation einstellen muss.

In der Konsequenz folgt hieraus, dass der Referentenentwurf den Zugang zur Streitschlichtung bei Streitwerten, die sich weit oberhalb des Bagatellbereichs (übliche Schätzungen ordnen dem Bagatellbereich alle Streitigkeiten unterhalb von 1.000 Euro zu) bewegen, faktisch ausschließt. Gerade in diesem Segment dürfte sich aber ein Großteil der Verbraucherstreitigkeiten bewegen. Deutlich wird damit zugleich, dass durch die einseitige Kostenverteilung letztlich die Ziele der Richtlinie konterkariert werden. Soweit der Referentenentwurf sich um eine Korrektur bemüht, indem Unternehmen zur Teilnahme verpflichtet werden, kann dies zu der oben unter I.5. beschriebenen „Erpressungssituation“ führen, die gleichfalls von keiner Seite gewollt sein kann.

Zu § 14 Abs. 2 VSBG-RefE, Beendigung des Verfahrens auf Wunsch der Parteien

Der Verfahrensbeginn sollte, anders als in § 14 Abs. 2 VSBG-RefE vorgesehen, von der Zustimmung des Unternehmens abhängig gemacht werden. Anderenfalls stellt sich die Frage, wer die Kosten für die Einleitung des Verfahrens tragen soll, wenn der Antrag ohne die Zustimmung des Unternehmens gestellt wird. Sollte dies auch in diesen Fällen das Unternehmen sein, würde der Grundsatz der Freiwilligkeit letztlich vollständig auf den Kopf gestellt.

Der vorgezogene Verfahrensbeginn in Verbindung mit Art. 5 (§ 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB-RefE) würde auch dazu führen, dass die Verjährungshemmung bereits mit Antragstellung eintritt. Letztlich wird so aber § 203 BGB unterlaufen werden, wonach der Eintritt der Verjährungshemmung zumindest schwebende Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien voraussetzt. Die Verjährungshemmung würde so auch gegenüber allen übrigen Tatbeständen in § 204 BGB weitgehend mit keinem Kostenrisiko verbunden sein. Die Regelung könnte deshalb letztlich als Strategie zur kostengünstigen Herbeiführung der Verjährungshemmung instrumentalisiert werden.

Im übrigen sind die Ausnahmen in Absatz 2 mit der Natur der außergerichtlichen Streiterledigung grundsätzlich nicht vereinbar und sollten gestrichen werden. Wenn eine Partei die Durchführung des Verfahrens von vornherein verweigert, führt die gegen seinen Willen erfolgte weitere Durchführung nur zu einer Verfahrensverzögerung. Darüber hinaus verursacht sie den Parteien unnötige Kosten, ohne dass sie zu einer Rechtswegverkürzung führt. Auch für den Fall, dass ein Unternehmer sich aufgrund seiner Mitgliedschaft im Trägerverein einer Schlichtungsstelle zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren verpflichtet hat, ist nicht plausibel, welchen Nutzen die Durchführung des Verfahrens hat, wenn das Unternehmen seine Teilnahme verweigert.

Zu § 16 Abs. 2 VSBG-RefE, Rechtliches Gehör

Der ursprüngliche Gedanke der Schlichtung beinhaltet den persönlichen Austausch mit Hilfe eines neutralen Dritten, um eine einvernehmliche Lösung finden zu können. Eine mündliche Verhandlung ist aber zwangsläufig mit höheren Kosten verbunden. Es ist deshalb richtig, dass die mündliche Erörterung nach § 16 Abs. 2 VSBG-RefE nur dann erfolgen soll, wenn sie in der Verfahrensordnung vorgesehen ist und die Parteien ihr zugestimmt haben. Eröffnet wird so letztlich auch die Möglichkeit für eine wirtschaftliche Online-Schlichtung.

Zu § 17 VSBG-RefE, Schlichtungsvorschlag

Nach § 17 Absatz 4 VSBG-RefE ist von der Unterrichtung eines Unternehmers über die rechtlichen Folgen der Annahme eines Schlichtungsvorschlags abzusehen, wenn sich dieser dem Schlichtungsvorschlag bereits vorab unterworfen hat. Nicht erkennbar ist, warum diese Möglichkeit auf den Unternehmer beschränkt wird. Entweder sollte dieser Belehrungsverzicht für beide Parteien oder für keine von beiden vorgesehen werden. Ansonsten wird die Ausgewogenheit der Verbraucherschlichtung nur unnötig in Frage gestellt.

Zu § 18 VSBG-RefE, Verfahrensdauer

Grundsätzlich beträgt die Frist zur Durchführung des Verfahrens 90 Tage. Dieses Ziel ist zu begrüßen, erscheint je nach Fallzahlen und Auslastung der Schlichtungsstelle aber durchaus als anspruchsvoll. Auf der anderen Seite sind offenbar keine Rechtsfolgen an die Nichteinhaltung der 90-Tagefrist geknüpft. Ob die Frist durchgehend eingehalten wird, ist damit auch fraglich.

Zu § 20 VSBG-RefE, Verschwiegenheitspflicht

§ 20 VSBG-RefE regelt die Verschwiegenheitspflicht des Streitmittlers und weiterer in die Durchführung des Verfahrens eingebundener Personen. Darüber hinaus sollte auch eine Verschwiegen-

heitspflicht der Parteien und ein Verwertungsverbot von Äußerungen der Parteien in späteren Schieds- oder Gerichtsverfahren in den Gesetzentwurf aufgenommen werden, entsprechend § 4 Mediationsgesetz. Nur ein umfassendes Geheimhaltungsgebot ermöglicht eine offene Kommunikation und eine konstruktive Konfliktlösung.

Zu § 21 VSBG-RefE, Entgelt

Die Gebührenregelung in § 21 VSBG-RefE benachteiligt einseitig die Wirtschaft, da die Schlichtung für Verbraucher in der Regel kostenlos sein oder nur ein kleines Entgelt verlangt werden soll, während vom Unternehmer ein angemessenes Entgelt verlangt werden kann. In Ermangelung sonstiger Finanzierungsquellen bedeutet dies, dass das Unternehmen das gesamte Verfahren quasi alleine finanziert. Zwar muss der Gesetzgeber die Vorgaben der Richtlinie hinsichtlich der Kostenbeteiligung der Verbraucher beachten. Die vorgeschlagene Kostentragung 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 auch aus hoheitlichen Mitteln finanziert wird und die Kosten nicht vollständig auf die Wirtschaft abgewälzt werden. Aber auch die Akzeptanz der Verfahren aus der Sicht der Unternehmen und damit letztlich der Erfolg der Umsetzung insgesamt steht und fällt mit einer vertretbaren und fairen Kostenbelastung der Wirtschaft. Bereits oben, unter II. Anmerkung zu § 13 Absatz 2 Nr. 4 VSBG-RefE, wurde aufgezeigt, dass bei niedrigeren Streitwerten das Gesetz sonst leer zu laufen droht.

Sollte es gleichwohl bei der vorgeschlagenen Konzeption bleiben, dann sollte die vom BMJV zu erlassende Rechtsverordnung zumindest den Spielraum der Richtlinie ausschöpfen und das vom Verbraucher zu entrichtende Entgelt möglichst so hoch ansetzen, dass von vornherein eine missbräuchliche Inanspruchnahme eingedämmt und die Effizienz des Verfahrens unterstützt wird.

Zu § 26 VSBG-RefE, behördliche Verbraucherschlichtungsstellen

Nach § 26 VSBG-RefE und der Gesetzesbegründung hierzu sollen auch Einrichtungen bei Körperschaften wie den Kammern der freien Berufe, den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern zu den behördlichen Verbraucherschlichtungsstellen zählen. Wie oben unter I.2. ausgeführt, sind wir demgegenüber der Auffassung, dass die Übernahme der Aufgabe als Verbraucherschlichtungsstelle unter den Vorgaben des Referentenentwurfs nicht mit den Aufgaben nach § 1 IHKG zu vereinbaren ist.

Die in der Begründung (Seite 44) erwähnte Subsidiarität zwischen behördlichen zu privaten Schlichtungsstellen, ist dem Gesetzentwurf selbst nicht zu entnehmen.

Rein redaktionell ist uns aufgefallen, dass § 26 VSBG-RefE auf § 10 Satz 1 VSBG-RefE verweist; § 10 VSBG-RefE besteht jedoch nur aus einem Satz.

Zu § 27 VSBG-RefE, behördliche Auffangschlichtungsstelle

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Länder ergänzende behördliche Verbraucherschlichtungsstellen einrichten, sog. „Auffangschlichtungsstellen“. Diese Auffangschlichtungsstellen müssen nur dann tätig werden, wenn kein ausreichendes Schlichtungsangebot besteht.

Mangels Schätzung von Fallzahlen und Kenntnis der Anzahl von privaten oder behördlichen Schlichtungsstellen kann der Aufwand der Auffangschlichtungsstelle nicht eingeschätzt werden. Unklar ist zudem, ob sich viele private Schlichtungsstellen anerkennen lassen, da eine Schlichtung aufgrund der Vorgaben nach § 21 wohl nicht kostendeckend durchgeführt werden kann. Der Wegfall von privaten Schlichtungsstellen kann zu einem nicht zu planenden Anstieg von Fallzahlen bei der Auffangschlichtungsstelle führen. Bei geringen Fallzahlen erfordern diese Stellen dagegen einen hohen Unterhaltungsaufwand. Zudem führen sie zu geringer Vergleichbarkeit und fehlender Routine im Verfahrensablauf. Diese Überlegungen sprechen dafür, dass die Auffangschlichtungsstelle eine Bundesstelle sein sollte, die bundesweit alle Fälle ohne direkte Zuordnung zu einer branchenspezifischen Schlichtung übernimmt. Durch eine zentrale Stelle erhöht sich die Frequenz der Verfahren, sie werden dadurch effektiver und kostensparender, Know-how wird gebündelt.

Fraglich ist, ob – entsprechend des Mitgliederkreises der IHKs – eine solche Auffangstreitschlichtung auf Streitigkeiten, in welchen ein IHK-Mitglied beteiligt ist, beschränkt werden kann. Eine solche Begrenzung der Zuständigkeit wäre wohl aufgrund der grundsätzlichen Aufgabenstruktur der IHKs erforderlich, z. B. in Abgrenzung zum gesetzlichen Aufgabenbereich der Handwerkskammer. Dann müsste die Zuständigkeit gemäß § 26 Satz 1 i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 1 VSBG-E auf IHK-Mitgliedsunternehmen beschränkt werden (können).

Einer möglichen Übertragung der Aufgabe der Auffangschlichtungsstelle auf IHKs stehen die gleichen Einwände gegenüber, die gegen eine freiwillige Übernahme dieser Aufgabe der IHKs nach § 26 VSBG-RefE sprechen. Zudem widerspricht die Gebührenfestlegung in § 29 VSBG-RefE der Selbstverwaltung, vgl. dazu auch unter I.

Zu § 29 VSBG-RefE, Gebühren bei der Auffangschlichtungsstelle

Die in der Begründung erwähnte Zeit von vier Stunden pro Schlichtung kann nicht nachvollzogen werden, je nach Komplexität dürfte weitaus mehr Zeit benötigt werden, inkl. der Vorbereitung, Information der Parteien, Gewährung rechtlichen Gehörs, ggf. Durchführung des Schlichtungstermins, Erfüllung der Mitteilungspflichten, Niederschrift des Ergebnisses, Abrechnung sowie Ablage. Auch die Ablehnung von Schlichtungen muss begründet und dokumentiert werden – ohne Vergütung.

Die Gebührenregelung in § 29 VSBG-RefE benachteiligt einseitig die Wirtschaft, da die Schlichtung für Verbraucher in der Regel kostenlos ist. Insbesondere kann die bei der Auffangschlichtungsstelle vorgesehene Gebühr i.H.v. 290 Euro für kleine und mittlere Unternehmen unangemessen hoch sein. Ferner ist unklar, warum diese Gebühr gesetzlich festgelegt wird und damit später nach den ersten Erfahrungen nur in einem Gesetzgebungsverfahren geändert werden kann.

Die vom Verbraucher in Missbrauchsfällen nach Absatz 2 zu erhebende Gebühr von maximal 30 Euro erscheint nicht ansatzweise geeignet, dieser Gefahr zu begegnen, und kann das Ungleichgewicht zu Lasten der Unternehmer nicht kompensieren. Es besteht die Gefahr, dass Verbraucher auch in sachfremden oder nicht rechtsschutzbedürftigen Anliegen Schlichtungsverfahren einleiten, für deren Kosten die Unternehmer aufzukommen hätten. Eine effektive Gebühr sollte in Missbrauchsfällen so hoch bemessen sein, dass sie dem rechtsmissbräuchlich Handelnden gegenüber abschreckend wirkt.

Zu weit geht in jedem Fall die Regelung in § 29 Abs. 3 VSBG-RefE. Selbst wenn ein Unternehmer, der gemäß den Informationspflichten nach § 34 VSBG-RefE auf seiner Webseite oder in seinen AGB den Verbraucher über die zuständige Auffangschlichtungsstelle informiert und sich zur Durchführung eines Schlichtungsverfahrens grundsätzlich verpflichtet hat, kann ihm im Einzelfall keine Teilnahmebereitschaft unterstellt werden, wie Absatz 3 Satz 1 vorsieht. Aus einer Informationspflicht kann keine Teilnahmebereitschaft abgeleitet werden. In dem Fall, in dem ein Unternehmen nicht verpflichtet ist, aber grundsätzlich zu einer Streitschlichtung bereit ist, muss es die Möglichkeit haben, im Einzelfall zu entscheiden, ob es mit einer Schlichtung einverstanden ist.

Auch § 29 Abs. 3 Satz 2 VSBG-RefE, der die „unverzügliche“ Ablehnung des Unternehmers erfordert, ist nicht sachgerecht. Die für Unternehmen nachteilige Fiktion von Schweigen als Zustimmung in § 29 Abs. 3 VSBG-RefE wird abgelehnt. Ein solches kennt das Gesetz nur im Bereich des kaufmännischen Geschäftsverkehrs nach HGB. Eine Ausweitung wäre systemfremd. Die – freiwillige – Inanspruchnahme einer außergerichtlichen Streitschlichtungsstelle ist gerade eine Abweichung von der ansonsten regelmäßigen gerichtlichen Streitentscheidung, weshalb sich beide Parteien bewusst für die Anrufung einer außergerichtlichen Streitschlichtungsstelle entscheiden (können) sollten. Hier ist in jedem Fall eine ausdrückliche Zustimmungserklärung des Unternehmers zu fordern.

An die fingierte Teilnahmebereitschaft knüpft § 29 Abs. 3 VSBG-RefE zudem die alleinige Kostentragungspflicht des Unternehmers. Diese ist ebenso wie die Fiktion der Zustimmung abzulehnen.

Zudem ist die Vorgabe einer starren Gebühr in Höhe von 290 Euro mit Blick auf eine mögliche Zuständigkeit der IHKs nicht vereinbar. Der oben unter I. geschilderte notwendige Gestaltungsspielraum der funktionalen Selbstverwaltung konkretisiert sich unter anderem in der Gebühren-/Etathoheit.

Zu § 34 VSBG-RefE, Allgemeine Informationspflicht

Für Unternehmer wird eine allgemeine Informationspflicht eingeführt, den Verbraucher auf der Webseite oder in Allgemeinen Geschäftsbedingungen über eine gesetzliche oder freiwillige Verpflichtung zu Schlichtungsverfahren sowie über die zuständige Verbraucherschlichtungsstelle zu informieren (Absatz 1 Nr. 1). Der Unternehmer hat auch darauf hinzuweisen, wenn er weder bereit noch verpflichtet ist, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen (Absatz 1 Nr. 2). Diese Angabe geht über die Vorgaben in Artikel 13 der Richtlinie und auch über das zur Erreichung des Richtlinienziels erforderliche Maß hinaus und sollte gestrichen werden. Unternehmen würden durch die Publizität ihrer Nichtteilnahmebereitschaft quasi „an den Pranger“ gestellt. Da Unternehmen sich dann ggf. gezwungen sehen würden, zur Vermeidung eines negativen Images sich der Verbraucherschlichtung zu verpflichten, würde diese Informationspflicht (Absatz 1 Nr. 2) in der Praxis dazu führen, dass aus der ursprünglich freiwilligen Teilnahme an Schlichtungsverfahren eine faktische Teilnahmepflicht wird. Dies wäre in keinem Fall gerechtfertigt.

Es fehlt die Möglichkeit der Information, dass ein Unternehmen grundsätzlich – freiwillig – Schlichtungsverfahren in Erwägung zieht, sich aber nicht dazu allgemein verpflichtet hat und sich eine Teilnahme für den jeweiligen Einzelfall vorbehalten will. Im Sinne der Richtlinie wäre sicherlich auch ein freiwilliger Hinweis auf der Unternehmenswebsite auf eine Verbraucherschlichtungsstelle, auch soweit sich der Unternehmer nicht allgemein der Schlichtung verpflichten will. Ein solcher Hinweis kann jedoch aus Unternehmenssicht nur erfolgen, soweit hieraus weder eine Verpflichtung zur Teilnahme noch zur Kostentragung entsteht. Wenn ein Unternehmen über Art. 13 der Richtlinie hinaus seine potenziellen Kunden aus Werbezwecken über die generelle Schlichtungsbereitschaft informieren möchte, so sollte es dies aus freien Stücken tun können und auch über die Form der Information frei entscheiden können.

Festzuhalten ist, dass es – losgelöst von den bereits geschilderten Bedenken – auch nicht der Schlichtung dienlich ist, dass sich die Unternehmen bereits bei der Gestaltung ihrer Website im Vorfeld pauschal für alle denkbaren Fälle und Konstellationen für oder gegen das Verbraucherschlichtungsverfahren entscheiden müssten. Dies erfordert auch Art. 13 der Richtlinie nicht. Denn dadurch entstünde ein faktischer Zwang, sich schon auf der Website pauschal zur Schlichtung zu verpflichten, obwohl viele Unternehmen sich in nachvollziehbarer Weise im Einzelfall für oder gegen eine Schlichtung entscheiden möchten und auch – mit Hinblick auf die vorgesehene Freiwilligkeit – entscheiden können müssen. Schließlich zeigt die Erfahrung, dass nicht jeder Fall für eine Schlichtung geeignet ist. Bleibt die vorgeschlagene Regelung bestehen, könnte den Unternehmen nur empfohlen werden, sich auf den Websites gegen eine Schlichtung auszusprechen. Dies wäre der Verbraucherschlichtung in keiner Weise dienlich.

Zudem sieht auch die Richtlinie in Art. 13 Abs. 3 vor, dass der Unternehmer, der sich nicht grundsätzlich nach Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie zur Schlichtung verpflichtet hat, (erst) nachdem eine Eini-

gung zwischen Verbraucher und Unternehmer nicht beigelegt werden konnte, über die zuständige Schlichtungsstelle informiert und angibt, ob er zur Teilnahme an einer Schlichtung bereit ist, vgl. auch § 35 VSBG-RefE des Entwurfs. Die allgemeine Informationspflicht nach § 34 Abs. 1 Nr. 2 VSBG-RefE ist folglich auch nicht erforderlich, da der Unternehmer nach § 35 VSBG-RefE verpflichtet ist, den Verbraucher auf die für ihn zuständige Verbraucherschlichtungsstelle und seine Teilnahmebereitschaft hinzuweisen, wenn eine konkrete Streitigkeit zwischen dem Unternehmer und dem Verbraucher nicht beigelegt werden konnte und der Unternehmer zur Schlichtung bereit ist. Diese anlassbezogene Information ist völlig ausreichend, um den Verbraucher über außergerichtliche Konfliktlösungsmöglichkeiten zu informieren.

„Ein Unternehmer“ in Absatz 1 ist zu weit formuliert: Erfasst würden zum Beispiel auch Großhändler, die nicht an Verbraucher verkaufen und die das Gesetz daher nicht betrifft. Hier ist eine einschränkende Formulierung vorzunehmen auf Unternehmer, die Verträge im Sinne des VSBG abschließen.

Zu § 35 – Informationen nach Entstehen der Streitigkeit

Durch diese Vorschrift wird der Unternehmer, auch wenn er von vornherein eine Teilnahme an einer Schlichtung auf seiner Website oder in Geschäftsbedingungen abgelehnt hat, dazu verpflichtet, den Verbraucher auf die für ihn zuständige Verbraucherschlichtungsstelle hinzuweisen. Diese Informationspflicht erscheint in diesem Fall wenig sinnvoll und sollte aufgehoben werden. Eine solche Information wäre nur sinnvoll, wenn der Unternehmer zunächst eine Streitschlichtung auf seiner Website abgelehnt hätte, im Einzelfall eine solche aber erwägen würde. Lehnt der Unternehmer eine Teilnahme an einem Verbraucherschlichtungsverfahren ab, hilft es dem Verbraucher auch nicht, wenn er seine zuständige Verbraucherschlichtungsstelle kennt. Allerdings sollte diese Information in Textform eingeschränkt werden, ansonsten müsste z. B. Einzelhändler bei Reklamationen und Beschwerden von Verbrauchern, denen nicht abgeholfen wird, entsprechende Informationen in Textform vorhalten und übergeben. Dies erscheint nicht praxiskonform.

Zu Artikel 5, Änderung des BGB

Die Vorschrift müsste – wie bisher in § 204 Nr. 4 BGB – auf die „Veranlassung der Bekanntgabe“ abstellen.

Zur Verbraucherstreitbeilegungs-Informationspflichtenverordnung

Durch die Verordnung sollen die nach dem Verbrauchstreitbeilegungsgesetz vorgeschriebenen Verpflichtungen konkretisiert werden. Mit der Konkretisierung sind für die betroffenen Unternehmer

Informationspflichten verbunden. Insofern ist nicht nachvollziehbar, warum bei dem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft kein zusätzlicher Aufwand erwähnt wird. Die Informationspflichten wurden zwar generell durch das Gesetz eingeführt, aber gerade die Konkretisierung führt dazu, dass der Aufwand für die Unternehmer quantifizierbar wird. Gleiches gilt für den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

Aufgrund der auf die Unternehmen und die Verwaltung zukommenden Kosten durch die Erfüllung der neuen Informationspflichten sind auch Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau nicht auszuschließen, sofern die Unternehmen diese Kosten umlegen.

Zu § 1, Antrag auf Anerkennung als private Verbraucherschlichtungsstelle

Die Abfrage einer durchschnittlichen Verfahrensdauer, wenn es sich um einen Erstantrag als Verbraucherschlichtungsstelle handelt (Nr. 4), erscheint wenig sinnvoll.

Nach Nr. 7 sollen ggf. Regelungen zur Anhörung der Parteien zur Schriftlichkeit des Verfahrens angegeben werden. Nach der Begründung ist lediglich mitzuteilen, ob das Verfahren schriftlich abläuft oder ob die Verbraucherschlichtungsstelle auch mündliche Anhörungen durchführt. Dies lässt sich der Formulierung im Verordnungstext nicht entnehmen. Es sollte genauso klar wie in der Begründung formuliert werden, „ob das Verfahren schriftlich abläuft oder die Verbraucherschlichtungsstelle auch mündliche Anhörungen der Parteien durchführt“.

Zu § 3, Webseite der Verbraucherschlichtungsstelle

Sämtliche Angaben nach Nr. 1 sind im Plural gehalten, warum, ist nicht ersichtlich. Nach Nr. 3 müssen neben dem Namen der Streitmittler die Angaben zum Verfahren ihrer Bestellung gemacht werden. Was darunter zu verstehen ist, ist unklar. Ebenfalls ist unklar, was unter Nr. 6 „Angaben zu den Regelungen und Erwägungen, auf die die Verbraucherschlichtungsstelle sich bei der Beilegung der Streitigkeit stützen kann“ gemeint ist. Die Regelungen und Erwägungen ergeben sich üblicherweise aus dem jeweiligen Streitfall. Generell auf Gesetze zu verweisen erscheint wenig sinnvoll, insbesondere, wenn eine Verbraucherschlichtungsstelle eine umfangreichere Zuständigkeit hat. Hier sollte dringend klargestellt werden, was anzugeben ist.

Insgesamt erscheint das Verfahren auch für Verbraucherschlichtungsstellen sehr aufwendig und insbesondere die Berichtspflichten sehr umfangreich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass, je aufwendiger die Berichtspflichten und das gesamte Verfahren sind, desto höhere Kosten entstehen, die letztlich, soweit sie nicht über Gebühren getragen werden, von der jeweiligen Schlichtungsstelle aufzubringen sind.

III. Alternative Lösungskonzepte für eine schnelle und kostengünstige Umsetzung

Der vorgelegte Gesetzentwurf stellt aus Sicht der Wirtschaft kein schlüssiges Konzept für die Umsetzung der ADR-Richtlinie dar. Bislang fehlen auch Zahlen oder verlässliche Einschätzungen zum erwarteten Aufkommen von Schlichtungen. Die Einführung eines nach Bundesländern unterschiedlichen Netzes von privaten und behördlichen Verbraucher- sowie Aufgangschlichtungsstellen mit jeweils eigenem personellen Unterbau und den damit verbundenen Vorhaltekosten im Einzelfall wie in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erscheint vor diesem Hintergrund unverhältnismäßig. Wie aufgezeigt, ist auch das Finanzierungskonzept des Referentenentwurfs nicht schlüssig. Es wird aller Voraussicht nach dazu führen, dass sich die Verbraucherschlichtung nicht in dem vom Europäischen Gesetzgeber erhofften und von der IHK-Organisation geteilten wünschenswerten Umfang in Deutschland durchsetzen wird.

Vorzugswürdig erscheinen zentrale Schlichtungsstellen – gegebenenfalls auf Landes-, vorzugsweise aber auf Bundesebene. Sie hätten den Vorteil, dass die notwendige Infrastruktur nur einmal aufzubauen wäre. Außerdem könnten alle beteiligten Verkehrskreise innerhalb dieser Stellen beteiligt werden. Schließlich sind bei einer solchen Lösung Änderungen bzw. Anpassungen aufgrund der gemachten Erfahrungen und des festgestellten Bedarfs gerade auch in der ersten Zeit leicht realisierbar. Letztlich könnten auch bei zentraler Betreuung und Abwicklung der Verfahren Schlichtungstermine vor Ort durchgeführt werden.

Denkbar wäre, dass eine zentrale Schlichtungsstelle bei dem Bundesamt der Justiz verankert wird. Vorstellbar wäre aber auch die Gründung eines Trägerverbandes, an dem sich Verbraucherzentrale und Wirtschaft in gleicher Weise beteiligen. Dabei könnte auf die erfolgreiche Arbeit einzelner privater, von der Wirtschaft eingerichteter und seit vielen Jahren effektiv arbeitender Schiedsstellen zurückgegriffen werden.

Schließlich könnte auch der Onlineschlichter zu einer zentralen Schlichtungsstelle ausgebaut werden. Zurzeit ist der Onlineschlichter nur begrenzt im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs tätig und vermittelt in außergerichtlichen Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen (Er ist angesiedelt beim Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V. in Kehl).

Eine attraktive Alternativlösung könnte auch die Aufgabenerweiterung des Güterrichters nach § 278 ZPO auf außergerichtliche Streitschlichtung sein. Dieser kann schon heute alle Methoden zur Konfliktbeilegung einsetzen und wäre damit für die Verbraucherschlichtung geradezu prädestiniert. Mit einer bedarfsgerechten personellen Kapazitätserhöhung könnte mit gleichwohl vergleichsweise geringem Aufwand bereits eine sehr gute Umsetzung – jedenfalls für die Etablierung des Systems der Verbraucherstreitschlichtung – erreicht werden. Für diese Lösung spräche letztlich auch, dass die Verbraucherschlichtung zu einer Entlastung der streitigen Gerichtsverfahren führen soll, Kosten

also auch bei der Justiz eingespart werden. Im Übrigen würde auch dieses Modell eine anteilige Kostentragung über Gerichtsgebühren von Unternehmern und im Rahmen der Richtlinie auch der Verbraucher erlauben.

IV. Zusammenfassung

Der Referentenentwurf ist zu Lasten der Wirtschaft unausgewogen und wird bei unveränderter Umsetzung die mit der Richtlinie verbundenen Erwartungen einer umfassenden und erfolgreichen Verbraucherschlichtung nicht erfüllen.

Insbesondere stoßen die einseitige Finanzierung der Verbraucherstreitschlichtung durch die Unternehmen, die mehrfache Durchbrechung des Grundsatzes der Freiwilligkeit, die einseitige Einbindung der Verbraucherverbände und die in von Ländern aufzubauenden Parallelstrukturen auf erhebliche Bedenken.

Eine Verbraucherschlichtung unter diesen Rahmenbedingungen scheidet auch als Aufgabe i. S. von § 1 IHKG aus, weshalb die IHKs weder als behördliche Schlichtungsstelle nach § 26 VSBG-RefE noch als Auffangschlichtungsstelle nach § 27 VSBG-RefE in Betracht kommen. Wir empfehlen, dass die Frage der institutionellen Umsetzung noch einmal ergebnisoffen geprüft und möglichst mit allen Beteiligten diskutiert wird.

Ansprechpartner:

Dr. Christian Groß, Tel. 030/20308-2723, gross.christian@dihk.de

Axel Rickert, Tel. 030/20308-2714, rickert.axel@dihk.de