

Verbraucherschlichtung soll gefördert werden

Die Bundesregierung hat mit einem Gesetzentwurf zur Änderung des VSBG den Anstoß zu Verbesserungen bei der außergerichtlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten gegeben. Der Bundesrat hat hierzu ergänzende Vorschläge unterbreitet, der Bundestagsausschuss für Recht und Verbraucherschutz eine Sachverständigenanhörung durchgeführt. Im Wesentlichen geht es um folgende Fragen:

1. Wie soll das flächendeckende Schlichtungsangebot nach Ablauf der Projektförderung gem. § 43 VSBG organisiert werden?
2. Bedarf es einer stärkeren Aufsicht über die Tätigkeit der anerkannten Stellen?
3. Wie ist das Verhältnis zu dem Ende 2018 eingeführten Musterfeststellungsverfahren zu gestalten?
4. Wie kann die Bereitschaft der Unternehmer zur Teilnahme an der Verbraucherschlichtung gefördert werden?

Dass das mit dem VSBG verfolgte Ziel, ein flächendeckendes Angebot einer effizienten, belastungsarmen und qualitätsgesicherten Verbraucherstreitbeilegung bereitzustellen, weitere Maßnahmen des Gesetzgebers notwendig macht, darin waren sich bei der Anhörung alle Sachverständigen einig. Unterschiede gab es bei den konkreten Lösungsvorschlägen.

1. Infrastruktur der Streitbeilegungsstellen

Das VSBG von 2016 sieht eine dreistufige Struktur vor. In erster Linie soll sich der Verbraucher an speziell für einzelne Branchen eingerichtete Schlichtungsstellen wenden können. Es können aber auch Allgemeine Verbraucherschlichtungsstellen eingerichtet werden, die (mit einigen gesetzlich bestimmten Ausnahmen) für alle Arten von Verbraucherstreitigkeiten zuständig sind, und um sicherzustellen, dass tatsächlich ein flächendeckendes Angebot besteht, verpflichtet § 29 VSBG die Bundesländer, sog. Universalschlichtungsstellen einzurichten, die entgegen der irreführenden Bezeichnung nicht universell, sondern nur lückenfüllend tätig sein sollen. Diese Funktion ist bis Ende 2019 obsolet, weil der Bund sich verpflichtet hat, bis zu diesem Zeitpunkt zu Evaluationszwecken eine Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle (Zentrum für Schlichtung e.V. in Kehl) zu finanzieren und damit die Flächendeckung zu gewährleisten.

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht nun vor, dass der Bund anstelle der Länder die Universalschlichtung übernimmt und diese Aufgabe einer zentralen Stelle überträgt. Bei der Anhörung fand dieser Konzentrationsgedanke durchwegs Zustimmung. Es wurde aber die Frage aufgeworfen, ob es angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zulässig ist, dass der Bund diese Aufgabe übernimmt. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass auf die Schaffung einer Auffangschlichtung ganz verzichtet werden könnte, wenn (wie bisher) der Bestand einer Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle sichergestellt würde.

2. Aufsicht über anerkannte private Verbraucherschlichtungsstellen

Der Entwurf sieht vor, dass eine anerkannte Stelle, die bei ihrer Tätigkeit gegen gesetzliche Vorschriften oder ihre Verfahrensordnung verstößt, von der zuständigen Behörde abzumachen ist; wird der Beanstandungsgrund nicht behoben, ist die Anerkennung zu widerrufen. Gegen diese Regelung wurden Bedenken erhoben, weil sie die Unabhängigkeit der Streitmittler gefährden könne.

3. Verhältnis zum Musterfeststellungsverfahren

Nach dem Entwurf ist ein Schlichtungsantrag dann abzulehnen, wenn der Verbraucher sich auch zum Klageregister für eine rechtshängige Musterfeststellungsklage angemeldet hat. Dieser Vorschlag stieß auf ein geteiltes Echo. Teilweise wurde vertreten, dass eine parallele Rechtsverfolgung solcher Art nicht zugelassen werden dürfte, weil damit das Musterfeststellungsverfahren unterlaufen werden könne. Nach anderer Ansicht verstößt ein Ausschluss der Schlichtung in solchen Fällen gegen das Ziel des Gesetzes, die außergerichtliche Konfliktlösung zu fördern. Für die Parallelität von Individualklage und Schlichtung bestehe ein solches Verbot nicht, und auch bilaterale Vergleichsverhandlungen könne und wolle man nicht unterbinden. Das Verhältnis zwischen der Gesamtwirkung eines im Musterfeststellungsverfahren geschlossenen Vergleichs (§ 611 ZPO) und einer Einigung im Schlichtungsverfahren sei auf andere Weise zu klären.

Unterschiedlich beantwortet wurde von den Sachverständigen auch die mit einer Prüfbitte des Bundesrats aufgeworfene Frage, ob der im Musterfeststellungsverfahren unterlegene Unternehmer zur Teilnahme an einer Schlichtung nach dem VSBG verpflichtet werden sollte. Es wurden Zweifel geäußert, ob eine Verbraucherschlichtungsstelle überhaupt in der Lage wäre, die massenhaft zu erwartenden Schlichtungsanträge in der vorgeschriebenen 90-Tage-Frist zu bearbeiten. Der Unternehmer könne ohnehin nur zur Teilnahme, nicht zu einer Einigung gezwungen werden und selbst bei einer Einigung bekomme der Verbraucher keinen Vollstreckungstitel. Durch eine Zwangsschlichtung könne die effiziente Durchsetzung seiner Ansprüche somit eher erschwert und verzögert werden.

4. Förderung der Bereitschaft zum Schlichtungsverfahren

Dass der Entwurf zu diesem für die Verbraucherschlichtung elementaren Punkt keine Regelungen enthält, wurde bei der Anhörung und davor auch schon vom Bundesrat kritisiert. Dieser hat insoweit insbesondere gebührenrechtliche Anreize ins Gespräch gebracht. Von Seite der Sachverständigen wurden weitere Möglichkeiten aufgezeigt, die vor allem darauf hinauslaufen, die branchenspezifische Schlichtung auszubauen. Es wurde auf die Regelungen für Konflikte in den Bereichen Versicherung und Luftfahrt verwiesen, wo die gesetzlich geschaffene Möglichkeit, eine behördliche Schlichtungsstelle einzurichten bzw. anzurufen, zu einer starken Inanspruchnahme privat organisierter Schlichtung geführt hat. Auch durch die Einrichtung von Verbraucherschlichtungsstellen bei den Kammern, z.B. für die Bereiche Handwerk und Handel, könnten deren Mitglieder zur Teilnahme an diesem Verfahren motiviert werden. In besonders wichtigen Bereichen (z.B. Reiserecht, Pflegedienste, gewerbliche Wohnungsvermittlung) sei aber auch an eine Teilnahmepflicht wie nach § 111b EnWG zu denken.

An der Anhörung vom 26.6.2018 nahmen folgende Sachverständige teil: Dr. Christof Berlin; Prof. Dr. Ulla Gläßer, LL.M.; Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M. (Tulane); Prof. Dr. Reinhard Greger; Prof. Dr. Simone Harriehausen; Prof. Dr. Günter Hirsch, Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel; Prof. Dr. Jörn Steike.