

Erfahrungen aus der Praxis nutzen

Stellungnahme zum Entwurf für ein
Verbraucherstreitbeilegungsgesetz

Öffentliche Anhörung am 30. September 2015
im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestags

1

Dr. Christof Berlin

söp_Schlichtungsstelle für den
öffentlichen Personenverkehr e.V.
Fasanenstraße 81
10623 Berlin
Tel. 030 / 6449933-0
www.soep-online.de

Dieser Stellungnahme liegen meine Erfahrungen aus mehr als fünfjähriger Schlichtungspraxis bei der söpⁱ sowie meine empirische Auswertung von Best Practice europäischer Schlichtungsstellenⁱⁱ zu Grunde.

Der Regierungsentwurf schafft erstmals branchenübergreifend einen rechtlichen Rahmen für die Verbraucherschlichtung und ist damit ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung der außergerichtlichen Streitbeilegung. Aus dem von der ADR-Richtlinie eröffneten Verfahrensspektrum (Vermittlungsverfahren, Vorschlagsverfahren, Entscheidungsverfahren) wird der Schwerpunkt auf die Schlichtung und damit auf ein Vorschlagsverfahren gelegt. Dies ist zu begrüßen und trägt der praktischen Bedeutung speziell des Schlichtungsverfahrens in Deutschland Rechnung. Die Schlichtung kann die Verfahrenslücke schließen, wenn die Beschwerde gegenüber dem Unternehmen erfolglos war und eine gerichtliche Geltendmachung angesichts moderater Streitwerte mit einem unangemessen hohen Aufwand an Zeit und Kosten einhergehen würde. Das veranlasst viele Verbraucher, das ihnen zustehende Recht nicht weiterzuverfolgen („rationales Desinteresse“). Die Unverbindlichkeit der Schlichtungsvorschläge gewährleistet ein großes Maß an Parteiautonomie und fördert die Einvernehmlichkeit der Konfliktbeilegung. Wer hingegen eine verbindliche Entscheidung bevorzugt, kann sich weiterhin an die Gerichte wenden. Der Gesetzentwurf macht zutreffend deutlich, dass die Schlichtung nicht in Konkurrenz zum Gerichtsverfahren steht, sondern vielmehr dem dringenden Bedarf nach einer Ergänzung der bestehenden Verfahrensangebote Rechnung trägt („kompensatorischer Rechtsschutz“).

Um das Ziel des Gesetzes in Form einer tatsächlichen Inanspruchnahme und hohen Qualität der Schlichtung zu erreichen, könnte die Erfahrung aus der Praxis bestehender Schlichtungsstellen stärker genutzt werden. Exemplarisch dazu die folgenden drei Kernpunkte:

- 1. Anforderungen an Qualifikationen des Streitmittlers konkretisieren**
- 2. Bewusstsein über Schlichtungsangebote fördern**
- 3. Auffangschlichtung bundesweit zentral ansiedeln**

1. Anforderungen an Qualifikation des Streitmittlers konkretisieren

Für die Qualität und Akzeptanz der Schlichtung ist die Qualifikation des Streitmittlers von zentraler Bedeutung. Dem wird die Formulierung in § 6 Abs. 2 VSBG-E noch nicht gerecht. Sowohl die rechtlichen als auch die sonstigen Anforderungen an die Kompetenz der Streitmittler sollten daher genauer formuliert werden. Andernfalls wird das Profil der Schlichtung unscharf und das Instrument der außergerichtlichen Streitbeilegung insgesamt geschädigt.

a) **Rechtliche Anforderungen**

Bei den großen deutschen Schlichtungsstellen hat sich die Beschäftigung von Volljuristen bewährt. Zumindest der für das Verfahren hauptverantwortliche Streitmittler sollte daher auch bei anderen Schlichtungsstellen die **Befähigung zum Richteramt („Volljurist“)** haben.

Dafür sprechen die folgenden Gründe:

- Erst durch die präzise Darstellung der Rechtslage mit entsprechenden prozessualen Kenntnissen wird den Parteien eine **„informierte“ Entscheidung** darüber ermöglicht, ob sie die Streitigkeit im Wege der Schlichtung einvernehmlich beilegen oder beispielsweise auf gerichtlichem Wege weiterverfolgen möchten.
- Die fachliche Augenhöhe mit den Unternehmen (Syndikusanwälte in den Rechtsabteilungen) erleichtert eine **effiziente Kommunikation und fachliche Akzeptanz** der Schlichtung. Die Erfahrung der söp zeigt, dass die Unternehmen das hohe juristische Niveau der Schlichtungsempfehlungen ausdrücklich schätzen. Gleiches dürfte auch für Verfahren bei anderen Schlichtungsstellen gelten, wenn dort oft auf Unternehmensseite ebenfalls Rechtsanwälte oder andere Volljuristen als Interessensvertreter tätig sind.
- Verbraucher verfügen typischerweise über geringere Rechtskenntnisse als die Unternehmensvertreter. Diese „strukturelle Asymmetrie“ können die Schlichter ausgleichen, indem sie durch entsprechende juristische Kompetenz die rechtlichen Ausführungen der Unternehmen eigenständig einordnen und ggf. relativieren können. Dies stärkt zugleich die **Unabhängigkeit** der Schlichtungsstelle.

b) **Weitere Anforderungen:**

Schlichtung ist mehr als nur die Prüfung von Rechtsansprüchen. Vielmehr geht es auch um Vermittlung und Interessenausgleich zwischen den Parteien mit dem Ziel einer einvernehmlichen Streitbeilegung. Dafür sind entsprechende **kommunikative Fähigkeiten** des Streitmittlers unverzichtbar und sollten entsprechend im Gesetz konkretisiert werden.

Dazu die folgenden Erfahrungen bei der söp:

- Im Rahmen einer europaweiten Vergleichsstudie der Universität Oxfordⁱⁱⁱ äußerten sich über 95 Prozent der befragten Verbraucher zufrieden mit dem Schlichtungsverfahren bei der söp und stellten zur Begründung nicht allein auf das Schlichtungsergebnis ab. Vielmehr hoben sie hervor, dass ihr **Problem richtig**

erkannt wurde, sie sich **ernst genommen** fühlten und sie die Schlichtung insgesamt als **gerecht und nachvollziehbar** empfanden.

- Wenn die Forderung des Verbrauchers unbegründet ist, erläutern die Schlichter der söp ausführlich, warum kein Anspruch besteht. Mitunter bedanken sich Verbraucher auch im Falle einer solchen „Ablehnung“ bei der söp, weil sie sich **erstmalig „gehört“** fühlen und vor diesem Hintergrund auch eine im Ergebnis negative Entscheidung akzeptieren können.
- Anders als bei der rechtlichen Würdigung in einem Gerichtsurteil werden z.B. in den Schlichtungsempfehlungen der söp zunächst die zugunsten des Verbrauchers und zugunsten des Unternehmens sprechenden Aspekte aufgezeigt, um diese im Rahmen einer **umfassenden Gesamtabwägung** anschließend miteinander zu bewerten. Dies gewährleistet die Berücksichtigung der für die Parteien subjektiv wichtigen Gesichtspunkte des Konflikts.

2. Bewusstsein über Schlichtungsangebote fördern

Die Kenntnis über die Möglichkeit einer Schlichtung und die Auffindbarkeit der zuständigen Stellen sind maßgebliche Voraussetzungen für die tatsächliche Nutzung der Angebote und die bezweckte Realisierung des Rechtsschutzes. Bereits im Vorfeld der ADR-Richtlinie wurde die fehlende Bekanntheit der bestehenden Angebote in Europa bemängelt. Dies gilt in besonderem Maße für Deutschland, wo die Europäische Kommission 247 ADR-Stellen zählte. Die schwierige Überschaubarkeit wird durch den Gesetzentwurf verstärkt. Verwirrend ist bereits die Terminologie: „Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle“ (§4 II VSBG-E), „Universal-Schlichtungsstelle“ (§ 29 VSBG-E) und „sonstige Verbraucherschlichtungsstelle“. Zudem wird zwischen „privaten“ und „behördlichen“ Stellen differenziert.

4

Zur Förderung des Bewusstseins der Parteien über bestehende Schlichtungsmöglichkeiten sollte daher Folgendes bedacht werden:

- Die **Begrifflichkeiten sind schon heute nicht einheitlich**, häufig werden die Stellen als „Schlichtungsstelle“ und „Ombudsmann“ bezeichnet. Daneben werben auch kommerzielle Dienstleister in gezielter Irreführung mit dem Begriff „Schlichtungsstelle“, wodurch der Überblick für Verbraucher zusätzlich erschwert wird. Insofern sollte auf die Einführung weiterer Begriffe verzichtet und stattdessen der Schutz bzw. die Stärkung bestehender Terminologien gefördert werden.
- Der Bezeichnung der Auffangschlichtungsstelle als „**Universalschlichtungsstelle**“ **ist kontraproduktiv**. Der Begriff entfaltet für den nicht informierten Verbraucher eine Sogwirkung für das Schlichtungsbegehren, die dazu führt, dass eine letztlich oft unzuständige Stelle angerufen wird. Dies führt zu unnötiger Bürokratie und Zeitverlust, wenn die Universalschlichtungsstelle ihrerseits wieder an die zuständige (Branchen-)Schlichtungsstelle verweist.

- Der Blick nach Europa zeigt, dass die Länder mit häufiger Nutzung von Verbraucher-ADR nur eine überschaubare Anzahl entsprechender Angebote aufweisen. Offenbar erleichtert die **Beschränkung auf wenige große Stellen** deren Wahrnehmung und damit deren Auffindbarkeit, so z.B. in Großbritannien (*Financial Ombudsman Service, Ombudsman Services*), in Schweden (*Allmänna Reklamationsnämnden*) oder in den Niederlanden (*De Geschillencommissies*). Diese Erkenntnis leitete offenbar auch die Gesetzgebung in Österreich, wo das unlängst beschlossene *Alternative-Streitbeilegung-Gesetz (AStG)* einen abschließenden Katalog von nur acht ADR-Stellen enthält.
- Für das Bewusstsein über die Schlichtung sind auch **die Hinweispflichten des Unternehmers** (§§ 36, 37 VSGB-E) von hoher praktischer Bedeutung und sollten daher – ggf. im Rahmen einer ergänzenden Verordnung – genauer gefasst werden. Die Erfahrung der söp zeigt, dass Hinweise in wenig lesefreundlichen AGB oder auf einer schwer auffindbaren Website nur selten wahrgenommen werden. Insofern ist nicht gewährleistet, dass die Information tatsächlich zur Kenntnis genommen wird. Hilfreich ist beispielsweise auf der Website die Aufnahme des Hinweises in entsprechende Suchfunktionen bzw. intuitive Menüführung sowie bei der Beschwerdekorrespondenz ein deutlich erkennbarer Hinweis im Haupttext, der nicht im „Kleingedruckten“ untergeht.

3. Auffangschlichtung bundesweit zentral ansiedeln

5

Die Kompetenz und das Know-how für die von der Auffangschlichtung betroffenen Wirtschaftsbereiche sollten bundesweit an einer zentralen Stelle gebündelt werden. Die Einrichtung der als Auffangstellen konzipierten „Universalsschlichtungsstellen“ (§ 29) in jedem Bundesland wäre sachlich nicht gerechtfertigt. Eine solche Aufteilung in 16 dezentrale Stellen ließe ineffektive Parallelstrukturen befürchten und würde eine qualitativ hochwertige Schlichtung erschweren. Gleiches gilt auch für die zuständige Anerkennungsbehörde (§ 27).

Zudem widerspricht eine dezentrale Auffangschlichtung der Best Practice in Deutschland und Europa:

- Die Auffangstelle ist ein **Sammelbecken zur Schlichtung in den unterschiedlichsten Wirtschaftsbereichen**. Insofern wird es diese Stelle ohnehin schwerer haben als die auf einzelne Wirtschaftsbereiche spezialisierten Stellen: Der Aufbau von branchenspezifischen Rechtskenntnissen und Fachwissen, die Etablierung von Kontakten und die Abstimmung des Schlichtungsablaufs mit den Unternehmen beanspruchen in der Praxis erhebliche Zeit.
- Die zur Begründung der dezentralen Universalsschlichtungsstellen genannte „**gebotene Ortsnähe**“ ist **nicht nachvollziehbar**, da Verbraucherschlichtung primär über Fernkommunikation (v.a. E-Mail, Telefon) geführt und rechtlich nach bundesweit einheitlichem Verbraucherrecht erfolgt. Zudem werden Verbrauchergeschäfte häufig länderübergreifend getätigt. Insofern stellen sich bei einer Ansiedlung der Auffangstellen auf Länderebene vermeidbare Zuständigkeitsfragen.

- Die **Vorteile bundesweit zentraler Schlichtungsstellen** haben sich in der Praxis bewährt. Dies gilt sowohl inhaltlich als auch ökonomisch, wie das Beispiel der bundesweit und verkehrsträgerübergreifend zuständigen söp zeigt. Bei der Schlichtung im Luftverkehr wurde von Anfang an auf bundesweite Stellen gesetzt und als Auffangstelle das Bundesamt für Justiz bestimmt.

ⁱ Die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) besteht seit Dezember 2009 und schlichtet bundesweit zwischen Verkehrsunternehmen (Bahn, Flug, Bus, Schiff) und Reisenden, www.soep-online.de.

ⁱⁱ Empirische Studie mit Beispielen für Best Practice aus Schweden, den Niederlanden, Großbritannien, Österreich und Deutschland: Christof Berlin, Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten – Qualitätskriterien, Interessen, Best Practice, erschienen bei Nomos, Baden-Baden 2014.

ⁱⁱⁱ Naomi Creutzfeldt, Vertrauen in außergerichtliche Streitbeilegung. Fallbeispiel söp. Juli 2015. https://soep-online.de/assets/files/Service-Dokumente/Oxford-Studie-Teil_soep.pdf. Gesamtstudie über 14 Schlichtungsstellen für Verbraucherstreitigkeiten aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Trusting the middle-man: Impact and legitimacy of ombudsmen in Europe, Oxford 2015/2016, <https://www.law.ox.ac.uk/projects/ombudsmen>.