

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten

A. Problem und Ziel

Die Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 63) verpflichtet die Mitgliedstaaten in Artikel 25, bis zum 9. Juli 2015 die Rechtsvorschriften zu erlassen, die erforderlich sind, um der Richtlinie 2013/11/EU nachzukommen. Nach der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Verbrauchern bei Streitigkeiten mit Unternehmern außergerichtliche Streitbeilegungsstellen zur Verfügung stehen. Die Verpflichtung bezieht sich auf Streitigkeiten aus „Kaufverträgen“ oder „Dienstleistungsverträgen“ im Sinne der Richtlinie 2013/11/EU. Die Streitbeilegungsstellen müssen bestimmte Anforderungen zu Fachwissen, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Transparenz und zum Ablauf des Streitbeilegungsverfahrens erfüllen. Die Einhaltung der Anforderungen ist durch staatliche Stellen zu prüfen. Zudem sieht die Richtlinie 2013/11/EU die Verpflichtung von Unternehmern vor, Verbraucher über die zuständige Streitbeilegungsstelle zu informieren und sich bei der Ablehnung einer Verbraucherbeschwerde darüber zu erklären, ob sie zur Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens bereit sind.

Artikel 7 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 1) verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis zum 9. Juli 2015 eine Kontaktstelle zu benennen, die als innerstaatliche Anlaufstelle für Verbraucher, Unternehmer und Streitbeilegungsstellen in grenzübergreifenden Konflikten aus online geschlossenen Verträgen zur Verfügung steht (im Folgenden: Kontaktstelle).

Die Europäische Kommission wird eine internetgestützte Plattform mit einer Datenbank der anerkannten Streitbeilegungsstellen in der Europäischen Union einrichten. Die deutsche Kontaktstelle soll den Zugang zu der Schlichtungsplattform erleichtern.

B. Lösung

Die Richtlinie 2013/11/EU soll durch das vorgeschlagene Gesetz über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz) umgesetzt werden. Dort werden die Anforderungen geregelt, die eine Stelle für die Anerkennung als Streitbeilegungsstelle im Verbraucherbereich erfüllen muss. Außerdem sind Regelungen zum Anerkennungsverfahren und zu den behördlichen Zuständigkeiten für die Anerkennung enthalten. Zudem wird geregelt, wie der Zugang zu anerkannten Streitbeilegungsstellen flächendeckend gesichert wird. Auch die Informationspflichten von Unternehmern über Streitbeilegung werden vorgegeben. Ergänzt wird die Umsetzung durch Anpassung bestehender Gesetze, die die Verbraucherschlichtung für bestimmte Wirtschaftsbereiche regeln, und durch Folgeänderungen anderer Gesetze.

Die Benennung der deutschen Kontaktstelle im Verbraucherstreitbeilegungsgesetz dient der Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 524/2013.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht durch die Befassung von Verbraucherschlichtungsstellen ein jährlicher Erfüllungsaufwand, der auf eine Größenordnung von 203 558 Stunden und 390 000 Euro geschätzt wird. Dem stehen nicht näher bezifferbare, aber mindestens ähnlich hohe Entlastungen durch die Vermeidung von Kosten und Aufwand für andere Möglichkeiten der Rechtsverfolgung gegenüber.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht zusätzlicher Erfüllungsaufwand durch die Einrichtung und den Betrieb von privaten Verbraucherschlichtungsstellen, durch die Teilnahme an Streitbeilegungsverfahren vor privaten und behördlichen Verbraucherschlichtungsstellen sowie durch die vorgesehenen Pflichten zur Information des Verbrauchers. Für die Wirtschaft (private Verbraucherschlichtungsstellen und Unternehmen) entstehen jährliche Kosten von insgesamt ca. 24,986 Mio. Euro und einmalige Umstellungskosten von insgesamt 3,58 Mio. Euro. Dem stehen Entlastungen in vergleichbarer Höhe durch die Vermeidung von Kosten und Aufwand für andere Möglichkeiten der Rechtsverfolgung gegenüber.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Von den jährlichen Kosten entfallen ungefähr 22,121 Mio. Euro auf zehn durch dieses Gesetz hauptsächlich aufgrund von Vorgaben der umzusetzenden Richtli-

nie eingeführte Informationspflichten und von dem einmaligen Umstellungsaufwand 3,102 Mio. Euro auf zehn durch dieses Gesetz hauptsächlich aufgrund von Richtlinienvorgaben ausgelöste Informationspflichten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Verwaltung (Bund und Länder) entstehen ein jährlicher Aufwand von ca. 4,919 Mio. Euro und ein einmaliger Umstellungsaufwand von rund 940 000 Euro. Auf den Bund entfallen davon 1,667 Mio. Euro jährliche Kosten und 213 000 Euro einmalige Umstellungskosten. Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden. Über Einzelheiten zur Deckung des Mehrbedarfs wird im Rahmen kommander Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden sein. 3,251 Mio. Euro jährlicher Aufwand und ca. 727 000 Euro einmalige Umstellungskosten entstehen für die Länder.

F. Weitere Kosten

Für die Durchführung von Verfahren vor den behördlichen Verbraucherschlichtungsstellen werden Gebühren in Höhe von 2,81 Mio. Euro erhoben. Ferner werden die privaten Verbraucherschlichtungsstellen sich durch Entgelte oder Mitgliedsbeiträge von Unternehmern finanzieren. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind jedoch nicht zu erwarten. Durch die Streitbeilegungsverfahren werden Gerichtsverfahren und die daraus resultierenden Kosten vermieden, was zu Entlastungen führt.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 22. Juni 2015

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative
Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der
Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigefügt.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Normen-
kontrollrates ist als Anlage 3 beigefügt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 29. Mai 2015 als besonders eilbedürftig
zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der
Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nach-
gereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit der Bundestagsdrucksache 18/5089.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG zum

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten sowie zum Entwurf einer Verordnung über Informations- und Berichtspflichten nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (NKR-Nr. 3110)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

1. Zusammenfassung

Bürger Jährlicher Zeitaufwand / Sachkosten	rund 225.000 Std./ 600.000 Euro
Wirtschaft <i>Jährlicher Erfüllungsaufwand</i> - Schlichtungsstellen - Unternehmen - Verbraucherverbände : davon Bürokratiekosten: <i>Einmaliger Erfüllungsaufwand:</i> -Schlichtungsstellen -Unternehmen Verbraucherverbände	rund 10 Mio. Euro rund 13 Mio. Euro rund 24.000 Euro rund 22 Mio. Euro rund 1 Mio. Euro rund 2,6 Mio. Euro in niedriger 5stelliger Größenordnung
Verwaltung Jährlicher Erfüllungsaufwand: - davon Bund - davon Länder Einmaliger Erfüllungsaufwand: - davon Bund: - davon Länder:	rund 4,9 Mio Euro rund 1,3 Mio. Euro rund 3,6 Mio. Euro rund 740.000 Euro rund 200.000 Euro rund 540.000 Euro
Erwägungen zur Evaluierung	In Umsetzung der Richtlinie haben die Streitbeilegungsstellen jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten und alle zwei Jahre einen Evaluationsbericht abzugeben. Aus diesen erstellt das Bundesamt für Justiz als zentrale Stelle des Bundes erstmals im Jahr 2018 einen bundesweiten Evaluationsbericht für die EU Kommission. Diese Evaluationsberichte erfolgen ab 2018 im zweijährigen Turnus.
1:1-Umsetzung von EU-Recht (Gold plating)	Der Gesetzentwurf geht insoweit über die 1:1-Umsetzung der Richtlinie hinaus, als nach dessen §§ 9 und 25 Abs. 3 Verbraucherschutzverbände zu beteiligen sind. Dies verursacht zusätzliche jährliche Kosten in einer Größenordnung von einem geschätzten 5stelligen Eurobetrag bei Wirtschaft und Verbraucherverbänden.

Weitere Kosten	Die behördlichen Schlichtungsstellen von Bund und Ländern erheben Gebühren, die im Einzelfall etwa 240 Euro betragen werden.
Das Vorhaben ist mit zahlreichen Unsicherheiten beim Erfüllungsaufwand verbunden. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) begrüßt deshalb, dass die in der EU Richtlinie vorgesehenen Berichtspflichten eine umfassende Evaluation der Regelungen vorsehen. Der NKR bedauert, dass den Ländern und Verbänden keine Gelegenheit eingeräumt wurde, zu der Spezifizierung des Erfüllungsaufwands Stellung zu nehmen. Nach Auffassung des NKR ist eine solche Beteiligung jedoch erforderlich, um die Darstellungen des Ressorts durch die Betroffenen und die Praxis auf ihre Plausibilität hin überprüfen zu können. Nach Einschätzung des NKR erweist sich die Ermittlung des Erfüllungsaufwands in einigen Punkten als unplausibel.	

2. Im Einzelnen

2.1. Regelungsinhalt

Der Entwurf des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) dient der Umsetzung einer EU Richtlinie¹ sowie der Durchführung einer EU Verordnung².

Beide EU-Rechtsakte treffen Regelungen für die außergerichtliche Streitbeilegung für Verbraucher, um das Vertrauen der Verbraucher in den europäischen Markt zu stärken. Wegen der hohen Komplexität im Fall von Streitigkeiten halten sich viele Verbraucher bislang zurück, grenzüberschreitende Kauf- oder Dienstleistungsverträge abzuschließen. Vor allem bei niedrigen Streitwerten machen viele Verbraucher gegenüber den Unternehmen nicht von Ihren Rechten Gebrauch, da sie die Kosten und Risiken von Gerichtsverfahren scheuen. Das gilt ebenso für inländische Sachverhalte.

Deshalb soll künftig europaweit ein flächendeckendes Netz von Schlichtungsstellen eine einfache, effiziente, schnelle und kostengünstige Beilegung von inländischen und grenzüberschreitenden Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen ermöglichen. Dazu sollen auf Antrag eines Verbrauchers in Konfliktfällen eine neutrale und unabhängige Schlichtungsstelle die Parteien in einem strukturierten Prozess zu einer Lösung führen. Die Rolle des Schlichters soll in der Regel durch eine private Stelle wahrgenommen werden, die ein staatliches Anerkennungsverfahren durchlaufen hat. Der Entwurf sieht vor, dass die Träger der privaten Schlichtungsstellen Verbände sind. Die privaten Stellen können ihre Zuständigkeit auf bestimmte Wirtschaftsbereiche, Vertragstypen oder Unternehmer beschränken. Für die Bereiche, für die keine solchen privaten Einrichtungen zur Verfügung stehen, müssen die Bundesländer Universalschlichtungsstellen vorhalten, die eine Auffangfunktion erfüllen; dabei können die Länder miteinander kooperieren oder Dritte mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betrauen.

Das Verfahren soll für die Verbraucherinnen und Verbraucher kostenlos sein. Von den Unternehmen soll dagegen eine Kostenpauschale für die Teilnahme am Verfahren erhoben werden. Die Unternehmen müssen, soweit sie 10 oder mehr Mitarbeiter haben, die Verbraucher über die Möglichkeiten der außergerichtlichen Streitbeilegung umfassend informieren. Weder für die Verbraucher noch für die Unternehmen wird eine allgemeine Verpflichtung zur Teilnahme an einer außergerichtlichen Streitbeilegung eingeführt. Die Schlichtungsverfahren werden nicht Voraussetzung für ein späteres Anrufen der ordentlichen Gerichte; die Schlichtungsvorschläge sind für die Beteiligten nicht verbindlich, den Parteien bleibt der Gang zu den

¹ Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013 über alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Alternative Dispute Resolution = „ADR-Richtlinie“).

² Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Online Dispute Resolution = „ODR-Verordnung“).

ordentlichen Gerichten unbenommen; während des Schlichtungsverfahrens wird die Verjährung gehemmt.

Der Gesetzentwurf regelt folgende Sachverhalte:

- Die Mindestanforderungen, die eine Stelle für die Anerkennung als unabhängige Schlichtungsstelle im Verbraucherbereich zu erfüllen hat.
- Die Informationspflichten der Schlichtungsstelle zum Ablauf und den Konsequenzen des Verfahrens.
- Das Anerkennungsverfahren für private Schlichtungsstellen.
- Die behördliche Zuständigkeiten für die Anerkennung.
- Die Sicherung des flächendeckenden Zugangs zu anerkannten Schlichtungsstellen durch Universalschlichtungsstellen der Länder.
- Die Informationspflichten von Unternehmen über die Teilnahmebereitschaft an einer außergerichtlichen Schlichtung sowie über die zuständige Schlichtungsstelle.
- Die Bestellung des Bundesamtes für Justiz als Auskunftsstelle bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten sowie als deutsche Kontaktstelle für die Online-erreichbare Datenbank der EU mit sämtlichen anerkannten Streitbeilegungsstellen in der EU.

Zugleich werden bestehende Gesetze, die bereits eine Verbraucherschlichtung für bestimmte Wirtschaftsbereiche vorsehen, an die Anforderungen der Richtlinie angepasst

Den Unternehmen und deren Verbänden bleibt es unbenommen, weiterhin eigene, nicht nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz anerkannte Verfahren zur Streitschlichtung zu betreiben.

Der Entwurf sieht außerdem eine Rechtsverordnung vor, welche die Einzelheiten zum Anerkennungsverfahren, den Berichts- und Informationspflichten der Verbraucherschlichtungsstellen sowie des Verfahrens der Universalschlichtung regelt.

2.2. Erfüllungsaufwand

a.) Zum Verfahren zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands:

Der NKR beanstandet das vom Ressort durchgeführte Verfahren zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands:

Das Ressort hat am 17. 10. 2014 mit der Ressortabstimmung des Referentenentwurfs begonnen. Angaben zum Erfüllungsaufwand wurden noch nicht gemacht, allerdings die Ressorts um Erkenntnisse zum Erfüllungsaufwand gebeten, soweit dort bereits Schlichtungsstellen nach Spezialgesetzen arbeiten. Das Ressort hat dann dem NKR am 10. 4. 2015 einen auf Grundlage der Ressort-Länder- und Verbändebeteiligung fortgeschriebenen Entwurf zugeleitet, der auf 9 Seiten den Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung abschätzt und sich dafür im Wesentlichen auf Erkenntnisse des Statistischen Bundesamtes stützt. Den Ländern und Verbänden wurde jedoch, obwohl der NKR zur Plausibilisierung dem Ressort unverzüglich einen Fragenkatalog übermittelte und dabei solches anregte, keine Gelegenheit eingeräumt, zu der Darstellung des Erfüllungsaufwands Stellung zu nehmen. Vielmehr erhielt der NKR am 29. 4. 2015 einen modifizierten Entwurf, der zwar zum Erfüllungsaufwand zum Teil Hinweise des NKR berücksichtigt. Eine Länder- und Verbändebeteiligung lehnte das Ressort jedoch ausdrücklich ab und legte auch deren bisherige Stellungnahmen gegenüber dem NKR nicht offen. Nach Auffassung des NKR ist eine Länder- und Verbändebeteiligung zum Erfüllungsaufwand jedoch unverzichtbar, damit die Betroffenen und die Praxis die Aufwandsschätzungen des Ressorts auf Plausibilität hinüberprüfen können. Der NKR war deshalb gezwungen, selbst kurzfristig Erkundigungen bei Betroffenen (BDI, DIHK, VZBV und einer bestehenden Schlichtungsstelle) einzuholen. Daraus haben sich beispielsweise Hinweise ergeben, dass die vom Ressort in Ansatz gebrachten Lohnkosten der Unternehmen, die an einem Schlichtungsverfahren teilnehmen, zu niedrig angesetzt sind.

b.) Zum Erfüllungsaufwand insgesamt:

Der NKR stimmt dem Ressort zu, dass die Ermittlung des Erfüllungsaufwands durch die Umsetzung der EU-Richtlinie über alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten in Deutschland schwierig und die Entwicklung der Verbraucherstreitbeilegung schwer abzusehen ist. Gleichwohl hätten die - wenn auch lückenhaften - Erfahrungswerte zu den vorhandenen, zugegeben unterschiedlich großen Schlichtungsstellen offengelegt und nachvollziehbar ausgewertet werden müssen. Insbesondere hatten – wie erwähnt - Länder und Verbände keine Gelegenheit, zu der seit dem 10. 4. 2015 detaillierten Darstellung des Erfüllungsaufwands Stellung zu nehmen. Über eine Länder- und Verbändebeteiligung ist es nach den Erfahrungen des NKR vielfach möglich, Schätzungen auf eine tragfähigere Grundlage zu stellen. Der NKR bedauert deshalb, dass den Ländern und Verbänden keine Gelegenheit eingeräumt wurde, ihr Erfahrungswissen in die Schätzungen zum Erfüllungsaufwand einzubringen. Mit dieser Einschränkung hält der NKR die folgenden vom Ressort angenommenen Grundannahmen, auf denen die Ermittlung der Erfüllungsaufwände im Einzelnen aufbaut, für nachvollziehbar und plausibel:

Fallzahl der privaten Verbraucherschlichtungsstellen

Das Ressort geht davon aus, dass neben den bereits bestehenden ca. 30 privaten Stellen zunächst 30 weitere private Schlichtungsstellen eingerichtet werden. Für die folgenden Jahre geht das Ressort davon aus, dass etwa 15 weitere Stellen hinzukommen. Langfristig rechnet das Ressort damit, dass die Gesamtzahl der privaten, anerkannten Schlichtungsstellen sich bei etwa 80 einpendeln wird.

Zahl der jährlichen Schlichtungsanträge

Zu den erwarteten zusätzlichen jährlichen Schlichtungsanträgen nimmt das Ressort an: Die bereits existierenden 30 Schlichtungsstellen erhalten jährlich etwa 60.000 Anträge auf Schlichtung. Es wird davon ausgegangen, dass die 30 neuen Stellen eine gleiche Anzahl an Anträgen erhalten werden, es deshalb zusätzlich jährlich etwa weitere 60.000 Anträge von Verbrauchern auf Schlichtungsverfahren geben wird. Dabei wird aufgrund der Erfahrungen bestehender Stellen angenommen, dass insgesamt 35% der Anträge (21.000 Fälle) aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt werden und ein vollständiges Verfahren nur in 65% der Anträge (39.000 Fälle) durchzuführen ist.

Das Ressort geht weiter nach den bisherigen Erfahrungen davon aus, dass etwa 70% der zusätzlichen Anträge auf private Schlichtungsstellen entfallen, etwa 10% der Anträge bei den 16 behördlichen Universalschlichtungsstellen der Länder und 20% bei den behördlichen Schlichtungsstellen des Bundes entfallen.

Vergütung des Personals der Schlichtungsstellen

Das Ressort nimmt für die durchschnittlichen Lohnkosten des Personals einer Streitbeilegungsstelle einen Stundensatz von 48,30 Euro an. Dieser Durchschnittssatz leitet sich aus den durchschnittlichen Lohnkosten für Rechts- und Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung ab und legt ein Verhältnis von vier Juristen zu einem Assistenten zu Grunde.

c.) Erfüllungsaufwand bei Bürgerinnen und Bürgern:

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht nach Angaben des Ressorts durch die Teilnahme an den Schlichtungsverfahren ein jährlicher Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 200.000 Stunden und Sachkosten von etwa 390.000 Euro, denen vergleichbare Entlastungen gegenüber stehen sollen. Diese Einschätzung hält der NKR für unvollständig und – was die Entlastungen angeht – nicht für plausibel:

Der NKR hält die Annahmen des Ressorts zum Zeitaufwand je durchgeführtem Verfahren (insgesamt rd. 5 Stunden – 30 Minuten für den Antrag und 270 Minuten für das Verfahren selbst) für plausibel, ebenso die Annahme zu den Sachkosten von 10 Euro. Das Ressort lässt

aber den Aufwand der Bürger bei vorzeitig beendeten Verfahren außer Acht. Insoweit dürfte je Fall beim Bürger von mindestens 1 ½ Stunden auszugehen sein (30 Minuten für den Antrag sowie 60 Minuten für die Verfahrensbeendigung) sowie ebenfalls 10 Euro Sachkosten. Deshalb ist eher mit über 225000 Stunden sowie 600000 Euro Sachkosten zu rechnen.

Die Höhe möglicher Entlastungen lässt sich, wie das Ressort selbst ausführt, nicht näher quantifizieren. Einerseits werden Verbraucher aufwändige Gerichtsverfahren vermeiden können, andererseits werden Verbraucher in die Schlichtung gehen, die bislang auf die Durchsetzung ihrer Rechte verzichtet haben. Dass die Erfüllungsaufwände bei Bürgerinnen und Bürgern kompensiert würden, hält der NKR jedenfalls nicht für plausibel, zumal manche Verbraucher bei für sie unbefriedigendem Ausgang der Schlichtung weiter den Rechtsweg beschreiten werden.

d.) Erfüllungsaufwand der Wirtschaft:

Das Ressort hat die vom Entwurf der Wirtschaft auferlegten Regelungen (insbesondere Einrichtung neuer Schlichtungsstellen, deren Anerkennung, Arbeit der neuen Schlichtungsstellen, Informationspflichten der Unternehmen, Teilnahme der Unternehmen am Schlichtungsverfahren sowie Beteiligung der Verbraucherverbände) aus der Sicht des NKR nachvollziehbar auf Erfüllungsaufwand untersucht und diese, soweit nachstehend nichts anderes angemerkt wird, auch plausibel eingeschätzt.

(1) Aufwand für den laufenden Betrieb der neuen privater Schlichtungsstellen

Das Ressort geht von durchschnittlich drei Arbeitsplätzen pro Schlichtungsstelle und jährlichen Sachkosten von ca. 17.650 Euro pro Arbeitsplatz aus. Es ermittelt die gesamten Betriebskosten dann aber ausgehend von den erwarteten Fallzahlen und dem Arbeitsaufwand (differenziert nach Vollverfahren mit 5 Stunden Arbeitsaufwand und vorzeitig beendeten Verfahren mit 1 1/2 Stunden Arbeitsaufwand) mit durchschnittlichen Lohnkosten von 48,30 Euro und errechnet so einen jährlichen Aufwand von rd. 7,66 Mio. Euro.

Aus der Sicht des NKR ist es realistischer, von den laufenden jährlichen Sach- und Personalkosten einer Schlichtungsstelle auszugehen, weil diese nach ihrer Einrichtung unabhängig vom Arbeitsanfall bestehen und vom jeweiligen Träger finanziert werden müssen. Bei drei Arbeitsplätzen (ein Volljurist E 13 zu 63000,- Euro, ein Sachbearbeiter E 10 zu 60000,- Euro und ein Bürosachbearbeiter zu 52000,- Euro), was die Mindestausstattung einer Schlichtungsstelle sein dürfte, errechnen sich jährliche Personalkosten von ca. 175000,- Euro (nach den Personalkostensätzen des Bundes) und 52000,- Euro Sachkosten, insgesamt 227000 Euro. Bei zusätzlichen 45 Schlichtungsstellen wird deshalb mit einem höheren Aufwand von gut 10 Mio. Euro zu rechnen sein.

(2) Aufwand der Unternehmen für die Teilnahme an Streitbelegungsverfahren

Nach Einschätzung des Ressorts entsteht den Unternehmen durch die Teilnahme an den Schlichtungsverfahren sowohl vor den neuen privaten als auch den neuen öffentlichen Stellen ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rd. 11 Mio. Euro. Dabei legt das Ressort einen durchschnittlichen Lohnaufwand für die in den Unternehmen mit Schiedsverfahren befassten Personen von 33,20 Euro pro Stunde und Verfahrensentgelte von 210 Euro durchschnittlich pro volles Schiedsverfahren zu Grunde.

Der NKR hält diese Annahmen nicht für plausibel bzw. unvollständig. Denn es muss davon ausgegangen werden, dass in zahlreichen Unternehmen die Rechtsabteilungen, der Firmenanwalt oder zumindest Personal mit juristischen Grundkenntnissen mit der Wahrnehmung von Schlichtungsverfahren betraut werden. Der durchschnittliche Stundensatz solcher Mitarbeiter dürfte beträchtlich höher sein, was Praxisnachfragen des NKR bestätigen. Außerdem werden Verfahrensentgelte auch bei vorzeitiger Beendigung von Schlichtungsverfahren anfallen.

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Unternehmen durch Teilnahme an Schlichtungsverfahren ist nach Ansicht des NKR deshalb zu niedrig angesetzt.

Außerdem vermag der NKR der These des Ressorts, dem jährlichen Aufwand der Unternehmen für die neuen Schlichtungsstellen von rd. 11,2 Mio. Euro stünden vergleichbare Kosteneinsparungen durch Vermeidung von Gerichts- und Anwaltsgebühren gegenüber, nicht zu folgen. Plausibel erscheint, dass künftig weniger Verbraucher ohne Schlichtungsversuch sofort den Rechtsweg beschreiten und sich viele Verbraucher mit der Schlichtung zufrieden geben werden. Die damit verbundenen Entlastungen für die Unternehmen lassen sich jedoch, wie das Ressort einräumt, nicht beziffern. Außerdem werden künftig mehr Verbraucher als bisher ihre Rechte verfolgen, da sie sich nicht sofort mit dem Risiko eines Gerichtsverfahrens belasten. Dies sowie die Möglichkeit, nach der Schlichtung den ordentlichen Rechtsweg zu beschreiten, relativieren die Entlastung der Unternehmen. plausibel.

(3) Aufwand der Verbraucherverbände durch Beteiligung

Die Betrachtung des bei den Verbraucherverbänden zu erwartenden einmaligen und jährlichen Erfüllungsaufwands durch das Ressort ist aus der Sicht des NKR unvollständig: In den Anerkennungsverfahren sind die Verbraucherverbände zu beteiligen, was wegen der Prüfung der Verfahrensregelungen sowie der Auswahl der Schlichter aufwändig erscheint. Auch der jährliche Aufwand dürfte, weil der Gesetzentwurf eine Mitwirkung der Verbraucherverbände in zu den Schlichtungsstellen zu errichtenden Beiräten befürwortet, über die vom Ressort vorgenommene Einschätzung hinausgehen.

e.) Erfüllungsaufwand der Verwaltung:

Das Ressort hat die durch den Entwurf den Verwaltungen von Bund und Ländern auferlegten Regelungen (insbesondere die Einrichtung und den Betrieb von Universalschlichtungsstellen, das Anerkennungsverfahren und die Aufgabenzuweisungen an das Bundesamt für Justiz) aus der Sicht des NKR nachvollziehbar auf Erfüllungsaufwände untersucht und diese, soweit nachstehend nichts anderes angemerkt ist, plausibel eingeschätzt.

Einrichtung und Betrieb von behördlichen Schlichtungsstellen

Das Ressort geht nachvollziehbar von dem aufwändigsten Fall aus, dass zunächst jedes Bundesland zur Abdeckung etwaiger Lücken im Netzwerk der privaten Schlichtungsstellen eine Universalschlichtungsstelle einrichtet. Die Länder können dazu allerdings auch mit anderen Ländern kooperieren, auf bei ihnen bestehende Strukturen zurückgreifen und anpassen oder private Dritte beleihen / beauftragen, solche Universalschlichtungsstellen zu betreiben. Da in einigen Rechtsbereichen eine außergerichtliche Streitbeilegung obligatorisch versucht werden muss (wie z. B. im Nachbarschaftsrecht), erscheint ein Rückgriff auf bereits bestehende Strukturen nicht ausgeschlossen.

Das Ressort errechnet den Erfüllungsaufwand für den Betrieb von 16 Universalschlichtungsstellen – wie beim Betrieb der privaten Schlichtungsstellen – auf der Grundlage einer Betrachtung der zu erwartenden Fallzahlen und der voraussichtlichen Bearbeitungsdauer und kommt zu jährlichen Betriebskosten von rd. 2 Mio. Euro. Demgegenüber sieht der NKR eine Betrachtung der jährlichen Personal- und Sachkosten pro Universalschlichtungsstelle als sachgerechter an. Bei einer Mindestpersonalausstattung wie oben bei den privaten Schlichtungsstellen dargestellt (3 Mitarbeiter mit Personalkosten von insgesamt 175000 Euro und Sachkosten von 52000 Euro) sind deutlich höhere jährliche Betriebskosten, nämlich von rd. 3,6 Mio. Euro zu erwarten.

In diesem Zusammenhang bedauert der NKR, dass dieser Aufwand nicht durch eine Beteiligung der Länder plausibilisiert werden konnte. Wie für den NKR aus einigen Ländern zu hören war, wird dort das Modell der ländereigenen Universalschlichtungsstellen abgelehnt. Der NKR hätte deshalb eine erläuternde Begründung begrüßt, weshalb der Entwurf sich für das Modell

der Länder-Universalschlichtung entschieden hat. Alternativ käme beispielsweise auch in Betracht, dass der Bund eine Universalschlichtungsstelle mit einem bedarfsgerecht ausgestalteten flächendeckenden Filialnetz betreibt.

Der NKR hält es im Übrigen zumindest für fraglich, ob die zugrundeliegenden europarechtlichen Regelungen dem Grundsatz der Subsidiarität ausreichend Rechnung tragen.

Der NKR weist schließlich der Vollständigkeit halber darauf hin, dass das Ressort bei den Ausführungen zum Erfüllungsaufwand der Bürger und der Wirtschaft davon ausgeht, dass die Zivilgerichte der Länder eine Entlastung erfahren werden. Diese Entlastung ist nach Auffassung des NKR auch im Rahmen des Erfüllungsaufwands der Verwaltung zu berücksichtigen.

2.3. Sonstige Kosten

Die Universalschlichtungsstellen der Länder werden zur Kostendeckung Gebühren erheben. Die Gebühr beträgt für Unternehmer voraussichtlich in der Regel 240 Euro. Eine Gebührenabsenkung oder –befreiung ist im Einzelfall nach Billigkeitsgesichtspunkten möglich. Insgesamt geht der Entwurf davon aus, dass aus Gebühren etwa 2,8 Mio. Euro an Einnahmen erzielt werden.

Das Ressort legt dar, dass sich durch die Entlastung der Gerichte Einsparwirkungen für die Unternehmen ergeben. Der NKR teilt diese Auffassung nur insoweit, als dies die Belastung mit Gerichtsgebühren betrifft. Im Übrigen ist der NKR der Auffassung, dass der Aufwand der Gerichte Erfüllungsaufwand darstellt.

2.4. Evaluation

Eine ausreichende Evaluation der Neuregelung erscheint gewährleistet: Die privaten und behördlichen Schlichtungsstellen haben jährlich einen Tätigkeitsbericht und ab 2018 jedes zweite Jahr einen Evaluationsbericht zu erstellen. Diese Berichte werden durch die zentrale Stelle des Bundes, das Bundesamt für Justiz, ausgewertet. Der NKR geht davon aus, dass ihm die Auswertungen durch das Bundesamt für Justiz zur Kenntnis gegeben werden.

2.5. 1:1-Umsetzung

Das Umsetzungsgesetz geht insoweit über die 1:1-Umsetzung der Richtlinie hinaus, als Verbraucherschutzverbände bei folgenden Verfahrensschritten zu beteiligen sind:

- Anerkennung neuer Schlichtungsstellen,
- Änderung der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle,
- Änderung der Verfahrensordnung,
- Bestellung und Abberufung des Streitmittlers und seines Stellvertreters.

Durch die Überschreitung der 1:1-Umsetzung entsteht ein zusätzlicher einmaliger und jährlicher Erfüllungsaufwand in der Größenordnung eines 5stelligen Euro Betrags.

2.6. Abschließende Stellungnahme des NKR

Das Vorhaben ist mit zahlreichen Unsicherheiten beim Erfüllungsaufwand verbunden. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) begrüßt deshalb, dass die in der EU Richtlinie vorgesehenen Berichtspflichten eine umfassende Evaluation der Regelungen vorsehen

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Hahlen
Berichterstatter

Anlage 3

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Die Bundesregierung nimmt zu der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates wie folgt Stellung:

Die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands erfolgt nach dem von Bundesregierung und Nationalem Normenkontrollrat gemeinsam beschlossenen Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Stand Oktober 2012 (Leitfaden Erfüllungsaufwand). Der Leitfaden basiert auf § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) in der Fassung vom 16. März 2011.

Ausweislich des Leitfadens Erfüllungsaufwand soll durch die Ermittlung des Erfüllungsaufwands den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit mit angemessenem Aufwand ein realitätsnahes Bild der zu erwartenden Be- und Entlastungen gegeben werden. Das federführende Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat sich eingehend mit der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands befasst. Die ausführliche Darstellung des Erfüllungsaufwands im Gesetzentwurf der Bundesregierung beruht maßgeblich auf Beiträgen des Statistischen Bundesamtes. Diese Angaben, die in einem 23-seitigen Vermerk nebst umfänglicher Tabelle zusammengefasst sind, wurden sowohl mit dem NKR-Sekretariat als auch – mehrfach und umfassend – mit dem Statistischen Bundesamt erörtert.

Den Ländern und Verbänden wurde frühzeitig und ausdrücklich Gelegenheit eingeräumt, ihr Erfahrungswissen in die Ermittlung des Erfüllungsaufwands einzubringen. Im Rahmen ihrer Beteiligung wurden die Länder und Verbände ausdrücklich gebeten, etwaige dort vorhandene Informationen, die für die Berechnung des Erfüllungsaufwands hilfreich sein könnten (beispielsweise Fallaufkommen, Personal- und Sachmitteleinsatz, Zeitaufwand) sowie gegebenenfalls die dortige Einschätzung zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung zu übermitteln. Diese Beteiligung ergab keine Erkenntnisse zum Erfüllungsaufwand.

Das Mandat des Nationalen Normenkontrollrats nach dem NKRK erstreckt sich auf die Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit der Darstellung des Erfüllungsaufwands. Die Methode ist im Leitfaden Erfüllungsaufwand dargestellt („[...] die Übereinstimmung mit den hier vorgelegten methodischen Grundlagen [...]“, Seite 6 des Leitfadens). Der Leitfaden stellt ausdrücklich klar, dass es den Ressorts überlassen bleibt, welche Quellen sie zur Ermittlung der Änderung des Erfüllungsaufwands nutzen. Im Rahmen der Ressorthoheit und im Einklang mit der Methode des Leitfadens Erfüllungsaufwand hat sich das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorliegend dazu entschieden, das Statistische Bundesamt um Unterstützung bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands zu bitten.

Soweit der Nationale Normenkontrollrat es für den laufenden Betrieb neuer privater Schlichtungsstellen für realistischer hält, von den laufenden jährlichen Sach- und Personalkosten einer Verbraucherschlichtungsstelle auszugehen, anstatt auf die zu erwartenden Fallzahlen und den Arbeitsaufwand abzustellen, teilt die Bundesregierung diese Einschätzung nicht. Die Größe der Schlichtungsstellen ist in der Praxis sehr unterschiedlich und hängt unmittelbar vom Fallaufkommen ab. Auch künftig wird es größere und kleinere Verbraucherschlichtungsstellen geben; eine am Aufwand pro Fall orientierte Darstellung ergibt daher nach Auffassung der Bundesregierung ein realistischeres Bild der zu erwartenden Kosten.

Ferner hält der Nationale Normenkontrollrat die zugrunde gelegten durchschnittlichen Lohnkosten für die Bearbeitung von Schlichtungsfällen bei den Unternehmern für zu niedrig. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat die durchschnittlichen Lohnkosten der Gesamtwirtschaft angesetzt, da nur größere Unternehmen über eine eigene Rechtsabteilung verfügen, die weit überwiegende Zahl der Unternehmer dagegen nicht. Die Bundesregierung hält dies für plausibel und gibt darüber hinaus zu bedenken, dass Verfahren der außergewöhnlichen Streitbeilegung in Verbrauchersachen weniger formalisiert und weniger rechtsförmig geprägt sind und sowohl für Verbraucherinnen und Verbraucher als auch für nicht rechtlich vorgebildete Unternehmer zugänglich und verständlich ausgestaltet sein sollen.

