

**Stellungnahme
zum Entwurf eines Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes
zur Umsetzung der ADR-Richtlinie 2013/11/EU**

zur Öffentlichen Anhörung
im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
am 30. September 2015

Felix Braun
Leiter des Projekts Online-Schlichter.de

Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V.
Bahnhofsplatz 3
77694 Kehl

www.cec-zev.eu
www.online-schlichter.de

Einleitung und allgemeine Anmerkungen

Das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz setzt die sogenannte ADR-Richtlinie um. Mit dem Gesetz soll sichergestellt werden, dass es für nahezu jede Art von Streitigkeit, in der sich Verbraucher und Unternehmen gegenüberstehen, eine Schlichtungsstelle geben soll.

Dabei legt die ADR-Richtlinie insbesondere qualitative Kriterien für Schlichtungsstellen fest, die EU-weit gelten. Diese Kriterien sind Mindeststandards. Das bedeutet, dass jeder EU-Mitgliedsstaat höhere Standards einführen, beibehalten oder sonstige geeignete flankierende Maßnahmen ergreifen kann.

Diese Spielräume erlauben es zum einen, auf best practices bewährter Schlichtungsstellen zurückzugreifen, diese weiter zu nutzen und ggf. auszubauen. Zum anderen kann auf diese Weise wirksam der Sorge begegnet werden, dass ein gefährliches Paralleluniversum mangelhafter juristischer Qualität zu den Gerichten entstehen könnte.

Ist dies gewährleistet, so ist jedoch sehr zu begrüßen, dass es dank der ADR-Richtlinie und des Umsetzungsgesetzes stärker ins Bewusstsein der Bürger rücken dürfte, dass es eine niedrighschwellige Alternative zum Gericht gibt und Verbraucherschlichtung überdies generell gestärkt wird.

Denn gerade bei für das Verbraucherrecht typischen Streitigkeiten mit geringem Streitwert scheuen viele Verbraucher den Gang vor Gericht - sei es, weil sie das förmliche Verfahren fürchten, sei es weil sie unsicher bezüglich der Rechtslage sind und ihnen Risiko, Aufwand, Zeit und Kosten eines Gerichtsverfahrens im Verhältnis zum Streitwert als zu hoch erscheinen. Vielen kleineren und mittleren Unternehmen, die nicht über eine eigene Rechtsabteilung oder einen in Verbraucherrecht geschulten Kundenservice verfügen, geht es nicht anders. Insofern ist davon auszugehen, dass viele Streitigkeiten einfach im Sande verlaufen würden, wenn nicht eine Schlichtungsstelle angerufen werden kann.

Insofern sollten Schlichtung und Gericht in einem komplementären Verhältnis und nicht in Konkurrenz zueinander stehen. Hierfür ist wichtig, dass die Parteien erfahren, welches Verfahren für sie am geeignetsten ist. Dies könnte etwa über die Einrichtung einer zentralen Informationsplattform als flankierende Maßnahme erfolgen. Über diese könnte außerdem ermittelt werden, welche Schlichtungsstelle im Falle sich überlappender Kompetenzen am Besten geeignet ist, Unterschiede von Mediation und Schlichtung zu erläutern. So könnte eine optimale Verzahnung von Neuem und Bestehendem, wozu im Übrigen auch der Hinweis auf die Verbrauchereinrichtungen und deren Tätigkeitsfeld gehört, erreicht werden.

Diese und die nachfolgenden Erwägungen basieren insbesondere auf den Erfahrungen, die das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V. seit 2009 im Rahmen des Online-Schlichters, einer auf den elektronischen Geschäftsverkehr spezialisierten Schlichtungsstelle, gemacht hat¹.

Schwerpunktmäßig befasst sich diese Stellungnahme mit folgenden Punkten:

- 1. Qualitätssicherung in der Verbraucherschlichtung selbst**
- 2. Qualitätssicherung bei der Anerkennung von Schlichtungsstellen**
- 3. Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit von Universal-, bzw. Auffangschlichtung**

¹ Der Online-Schlichter wurde im Übrigen nach der Empfehlungen der Europäischen Kommission 98/257/EG und 2001/31/EG konzipiert. Vielen der in diesen Empfehlungen verankerten Qualitätsgrundsätzen verleiht die ADR-Richtlinie Verbindlichkeit und formt diese weiter aus.

1. Qualitätssicherung in der Verbraucherschlichtung selbst

a) Qualifikation der Schlichter

Der Gesetzentwurf legt in § 6 Abs. 2 VSBG-RegE lediglich fest, dass der Streitmittler über die Rechtskenntnisse, insbesondere im Verbraucherrecht, verfügen muss, die zur Streitbeilegung erforderlich sind. Auch die ADR-Richtlinie stellt keine höheren Anforderungen.

Wie der Begründung des Regierungsentwurfes zu entnehmen ist, sollen Personen, die die Befähigung zum Richteramt (sog. Volljuristen) haben, die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 VSBG-RegE zwar auf jeden Fall erfüllen; allerdings solle diese Befähigung bei einem Streitmittler nicht in jedem Falle erforderlich sein.

Es gibt jedoch gute Gründe dafür, dass Schlichtungsstellen zumindest auch Volljuristen in ausreichender Zahl beschäftigen sollten. Die Beschäftigung von Volljuristen hat sich auch mit Blick auf viele der bestehenden, erfolgreichen Schlichtungsstellen in Deutschland bestätigt.

Bei Verfahren mit einem Schlichtungsvorschlag (siehe insb. § 19 VSBG-RegE), die bei vielen Schlichtungsstellen bereits gängig sind und die daher auch künftig die Regel werden dürften, ist der Erfolg der Verfahren wesentlich durch eine fundierte Rechtsanalyse begründet.

Sowohl für Verbraucher, aber auch für kleinere und mittlere Unternehmen, die nicht über eine eigene Rechtsabteilung verfügen, ist eine Streitigkeit in Hinblick auf die Rechtslage oft mit Unschärfen behaftet. Dadurch stehen sich die Parteien häufig mit einem gewissen Misstrauen gegenüber und befürchten eine Übervorteilung durch die jeweils andere Seite. Durch eine verständliche Darstellung der Rechtslage im Schlichtungsverfahren werden die Parteien hingegen auf Augenhöhe gebracht. Auch wird der Vorschlag selbst so transparent und nachvollziehbar, was die Akzeptanz der Schlichtungsvorschläge erhöht, insbesondere wenn der Vorschlag hinter den rechtlich unbegründeten Erwartungen der einen oder anderen Partei zurückbleibt.

Etwas anderes gilt bei reiner Mediation, die nach ADR-Richtlinie und § 18 VSBG-E möglich sein soll, da die Konfliktlösung hier maßgeblich von den Parteien selbst bestimmt wird, weswegen hier auch vertiefte juristische Kenntnisse beim Streitmittler weniger zwingend erforderlich sind. Diese Differenzierung hinsichtlich der Qualifikation des Streitmittlers je nach Verfahrensart (Schlichtungsvorschlag/ Mediation) sollte auch vom Gesetzgeber deutlich formuliert werden.

Selbstverständlich sollte dies der Beschäftigung von weiterem Personal, das keine juristische Qualifikation hat, nicht entgegenstehen. Zum einen ist hier an administrative Aufgaben zu denken, zum anderen an Personen mit sonstigem branchenspezifischen Fachwissen. Wichtig ist jedoch, dass die juristische Kompetenz aus oben genannten Gründen im Mittelpunkt des Verfahrens steht, weswegen Volljuristen in ausreichender Zahl bei einer Schlichtungsstelle als eigentliche Streitmittler beschäftigt sein sollten. Sollte eine Schlichtungsstelle nur über einen Streitmittler verfügen, so sollte dieser in jedem Fall ein Volljurist sein.

Dabei ist aber darauf zu achten, dass die Schlichtungsvorschläge und auch die übrige Kommunikation mit der Schlichtungsstelle für die Parteien, die in der Regel nicht über juristische Kenntnisse verfügen, leicht verständlich und nachvollziehbar sind. Auch dies ist neben einer juristisch einwandfreien Analyse ein maßgeblicher Faktor für erfolgreiche Schlichtung. Gemäß Artikel 6 der ADR-Richtlinie sollen die Schlichtungsstellen ermutigt werden, Schulungen für die Streitmittler zur Verfügung zu stellen. Es bietet sich an, ähnlich wie heute schon bei Mediation, auch an dieser Stelle Gewicht auf sprachliche und kommunikative Kompetenzen zu legen.

b) Ausschlussgründe für die Bestellung eines Streitmittlers nach § 6 Abs. 3 VSBG-RegE

Auch wenn die Begriffe „Verbraucherstreitbeilegungsgesetz“ oder „Verbraucherschlichtungsstelle“ manchem insofern irreführend erscheinen mögen, als diese Begriffe fälschlicherweise suggerieren könnten, dass vor allem Verbraucherinteressen im Vordergrund stünden, ist es das Wesen einer Schlichtungsstelle, selbstverständlich nicht als Interessenvertreter, sondern neutral zwischen den Parteien zu stehen.

Insofern scheint es auf den ersten Blick auch konsequent, dass die Ausschlussgründe des § 6 Abs. 3 VSBG-RegE gegenüber dem Referentenentwurf erweitert wurden. So darf nach § 6 Abs. 3 Nr. 4 VSBG-RegE als Streitmittler nicht bestellt werden, wer in den letzten drei Jahren vor seiner Bestellung für einen Verband tätig war, der Verbraucherinteressen in dem Wirtschaftsbereich wahrnimmt, für den die Verbraucherschlichtungsstelle zuständig ist.

Dennoch stellt sich die Frage, ob der Regierungsentwurf hier nicht zu weit geht, um dem berechtigten und unverzichtbarem Anliegen der Unparteilichkeit von Schlichtungsstellen Rechnung zu tragen und ob dieses Ziel nicht anders erreicht werden könnte.

Ein ebenso geeigneter Weg scheint etwa die Bestellung der Schlichter durch ein geeignetes Gremium, wie zum Beispiel einem Beirat der Schlichtungsstelle, der paritätisch durch Vertreter von Wirtschafts- und Verbraucherverbände besetzt ist. Hierzu könnte sich der Gesetzgeber an § 9 VSBG-RegE orientieren, der derzeit nur für bestimmte Schlichtungsstellen gilt.

Dieser Weg scheint insofern vorzugswürdig, da auf diese Weise nicht von vornherein bestimmte Personen ausgeschlossen würden, insbesondere solche, die gerade typischerweise besondere Kenntnis auf dem Gebiet des Verbraucherrechts haben könnten.

Ferner könnte § 6 Abs. 3 Nr. 4 VSBG-RegE dazu führen, dass erfahrene und bewährte Streitmittler, die bereits seit Jahren bei einer Schlichtungsstelle arbeiten, diese Tätigkeit nicht weiter ausführen dürften, sofern diese Schlichtungsstelle bei einem Verbraucherverband als Rechtsträger angesiedelt ist. Für diese Schlichtungsstellen müssten wenigstens eine Gegen Ausnahme in § 6 Abs. 3 Nr. 4 VSBG-RegE eingefügt werden, sofern diese bisher den Grundsätzen der Unparteilichkeit verpflichtet waren und über eine entsprechende Schlichtungsordnung verfügten. Dies ist umso wichtiger, als die im Regierungsentwurf vorgesehenen Überleitungsvorschriften (die es vereinfacht gesagt gestatten, als bestehende Schlichtungsstelle für eine Übergangszeit ohne Anerkennung weiterzuarbeiten) nicht zwingend für alle betroffenen Schlichtungsstellen greifen.

Im Übrigen ist in § 3 VSBG-RegE vorgesehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen nach wie vor auch ein Verbraucher- oder Wirtschaftsverband Träger einer Verbraucherschlichtungsstelle sein kann. Dies zeigt, dass sich Unparteilichkeit auch hier gewährleisten lässt. Insofern erscheint der pauschale Ausschluss bestimmter Personen umso unangebrachter. Auch § 6 Abs. 3 Nr. 3 VSBG-RegE mag unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen sein.

2. Qualitätssicherung bei der Anerkennung von Schlichtungsstellen

Die Anerkennung der Schlichtungsstellen ist in §§ 24-27 VSBG-RegE geregelt; nach § 27 VSBG-RegE ist die für die Anerkennung zuständige Behörde eine Behörde des Landes, in dem die Schlichtungsstelle ihren Sitz hat.

Es ist zu erwarten, dass Schlichtung durch die Einführung des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt wird.

Umso wichtiger ist daher gerade in dieser Zeit, eine einheitliche Anerkennung von Schlichtungsstellen zu gewährleisten. Insofern erscheint es zielführend, die Anerkennung möglichst in die Hand nur einer Stelle zu legen.

Der Begründung des Gesetzentwurfs ist auch nicht zu entnehmen, dass sich – anders als bei der Universalschlichtungsstelle – Länder zusammenschließen können, um eine gemeinsame Anerkennungsstelle einzurichten oder diese bei einer Stelle zu konzentrieren.

Da die für die Anerkennung zuständige Behörde nach dem vorliegenden Regierungsentwurf zudem eng mit der Zentralen Anlaufstelle für Verbraucherschlichtung, dem Bundesamt für Justiz, zusammenwirkt, wäre zu prüfen, ob nicht insoweit eine Aufgabenkonzentration möglich ist.

3. Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit von Universal-, bzw. Auffangschlichtung

Nach Art. 5 Abs. 3 der ADR-Richtlinie haben die Mitgliedsstaaten dann eine ergänzende Verbraucherschlichtungsstelle einzurichten, wenn private Verbraucherschlichtungsstellen nicht ein lückenloses Angebot gewährleisten.

Zwar gibt es in Deutschland zweifelsohne zahlreiche Schlichtungsstellen, die auch den neuen, im VSBG-RegE genannten qualitativen Anforderungen gerecht werden dürften. Dennoch ist es offensichtlich, dass derzeit und auch in absehbarer Zeit nicht von einem lückenlosen Angebot auszugehen sein wird.

Um der europarechtlichen Richtlinienumsetzungspflicht gerecht zu werden, führt in Deutschland daher kein Weg an der Einrichtung einer oder mehrerer ergänzenden Verbraucherschlichtungsstellen vorbei.

Dem tragen §§ 29 ff. VSBG-RegE Rechnung.

Jedoch sollte erwogen werden, anstelle der Bezeichnung „Universalschlichtungsstelle“ erneut zu dem Begriff der „Auffangschlichtungsstelle“ zurückzukehren. Legt die Bezeichnung „Universalschlichtungsstelle“ nahe, dass dort immer alle Streitigkeiten behandelt werden könnten, auch wenn es spezialisiertere Stellen gibt, suggeriert der Begriff „Auffangschlichtungsstelle“ zutreffend, dass diese Stelle nur dann zuständig ist, wenn keine andere Schlichtungsstelle vorrangig zuständig ist.

Weiterhin sollte die Auffangschlichtungsstelle bundesweite Zuständigkeit haben. Nur so kann Fachwissen gebündelt werden, was umso wichtiger ist, da die Auffangschlichtungsstelle prinzipiell in die Lage geraten kann, jede Art von Verbraucherstreitigkeit zu bearbeiten. Je breiter eine solche Stelle aufgebaut ist, umso mehr können sich die einzelnen dort tätigen Schlichter spezialisieren, ganz im Sinne von Effizienz des Verfahrens. Durch einen gemeinsamen administrativen Unterbau, eine gemeinsame Leitung, entstehen weitere Synergieeffekte, die das Verfahren effizienter machen. Die Effizienz trägt zu einer höheren fachlichen Qualität bei gleichzeitiger Kostenersparnis bei. Auch wird die Sichtbarkeit der Stelle durch eine Bündelung auf eine zentrale Stelle erhöht.

Dass eine geographische Nähe nicht zwingend geboten ist, zeigt ein Blick auf zahlreiche bereits existierende Schlichtungsstellen in Deutschland und in der EU, die zentral von einem Standort aus und erfolgreich arbeiten.

Bezüglich Auffangschlichtung wird bisweilen die Sorge geäußert, dass hier eben nicht der Vorteil großer Spezialisierung auf ein eng umrissenes Tätigkeitsfeld mit entsprechendem Rechtsbereich zum Tragen kommen kann. Anhand der Praxis des Online-Schlichters lässt sich dennoch erkennen, dass dies kein unüberwindbares Hindernis ist. Der Online-Schlichter, der im Übrigen zentral von einem Ort aus tätig wird, ist für Streitigkeiten auf dem Gebiet des elektronischen Geschäftsverkehrs zuständig. Der elektronische Geschäftsverkehr ist jedoch keine Branche, sondern eine Vertriebsart. Damit ist der Online-Schlichter neben typischen Fallkonstellationen wie etwa Widerruf im Fernabsatz, auch für alle Arten von Verbraucherstreitigkeiten zuständig, sofern der Vertrag online geschlossen wurde. In Zeiten, in denen quasi jeder Vertrag auch online geschlossen werden kann, kommt diese Tätigkeit derjenigen einer Auffangschlichtungsstelle teilweise nahe. Auch in diesen Fällen wird immer eine ausführliche rechtliche Würdigung im Rahmen eines Schlichtungsvorschlags vorgenommen. Die Quote solcher Fälle, die erfolgreich geschlichtet werden können, ist auch durchaus der allgemeinen Quote vergleichbar, die seit 2009 bei ca. 70 % liegt.

Daher ist die Einführung einer Auffangschlichtungsstelle nicht bloß nötig, um die ADR-Richtlinie vollständig umzusetzen. Die geschilderten Erfahrungen zeigen, dass Auffangschlichtung künftig durchaus Sinn machen ergeben und zu guten Ergebnissen führen kann.

Voraussetzung für den Erfolg einer Auffangschlichtungsstelle ist aber auch eine Gebührenregelung, die das Verfahren nicht nur für Verbraucher, sondern auch für Unternehmen, jedenfalls für KMU ohne eigene Rechtsabteilung und die auch nicht in Verbänden organisiert sind, attraktiv macht. Insbesondere die geringste Gebühr für Unternehmen in Höhe von 190 € bei Streitwerten von bis zu 100 € sollte kritisch geprüft werden.