



Wortprotokoll der 70. Sitzung

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berlin, den 30. September 2015, 15:05 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 2.600

Vorsitz: Renate Künast, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 12

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

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

BT-Drucksache 18/5089

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Ausschuss für Tourismus

Ausschuss Digitale Agenda

Haushaltsausschuss (§ 96 GO)

Berichterstatter/in:

Abg. Dr. Patrick Sensburg [CDU/CSU]

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Abg. Caren Lay [DIE LINKE.]

Abg. Renate Künast [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



b) 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**

BT-Drucksache 18/5295

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Ausschuss für Tourismus

Ausschuss Digitale Agenda

Haushaltsausschuss (§ 96 GO)

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Dr. Patrick Sensburg [CDU/CSU]

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Abg. Caren Lay [DIE LINKE.]

Abg. Renate Künast [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Anwesenheitslisten	Seite 4
Anwesenheitsliste Sachverständige	Seite 9
Sprechregister Abgeordnete	Seite 10
Sprechregister Sachverständige	Seite 11
Zusammenstellung der Stellungnahmen	Seite 37



**Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz
(6. Ausschuss)
Mittwoch, 30. September 2015, 15:00 Uhr**

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Brandt, Helmut	_____	Bosbach, Wolfgang	_____
Grindel, Reinhard	_____	Fabritius Dr., Bernd	_____
Harbarth Dr., Stephan	_____	Frieser, Michael	_____
Heck Dr., Stefan	_____	Gutting, Olav	_____
Heil, Mechthild	<i>Dr. Heil</i>	Henrich, Michael	_____
Hirte Dr., Heribert	_____	Heveling, Ansgar	_____
Hoffmann, Alexander	_____	Jörrißen, Sylvia	_____
Hoppenstedt Dr., Hendrik	_____	Jung Dr., Franz Josef	_____
Launert Dr., Silke	<i>Silke Launert</i>	Lach, Günter	_____
Luczak Dr., Jan-Marco	_____	Lerchenfeld, Philipp Graf	_____
Monstadt, Dietrich	_____	Maag, Karin	_____
Seif, Detlef	_____	Noll, Michaela	_____
Sensburg Dr., Patrick	<i>Patrick Sensburg</i>	Schipanski, Tankred	_____
Steineke, Sebastian	_____	Schnieder, Patrick	_____
Sütterlin-Waack Dr., Sabine	_____	Stritzl, Thomas	_____
Ullrich Dr., Volker	_____	Strobl (Heilbronn), Thomas	_____
Wanderwitz, Marco	_____	Weisgerber Dr., Anja	_____
Wellenreuther, Ingo	_____	Woltmann, Barbara	_____
Winkelmeier-Becker, Elisabeth	_____		_____

Strothmann Lena

Stand: 25. September 2015

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



**Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz
(6. Ausschuss)
Mittwoch, 30. September 2015, 15:00 Uhr**

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
SPD		SPD	
Barley Dr., Katarina	_____	Binding (Heidelberg), Lothar	_____
Bartke Dr., Matthias	_____	Crone, Petra	_____
Brunner Dr., Karl-Heinz	_____	Hartmann (Wackernheim), Michael	_____
Drobinski-Weiß, Elvira	<i>Elvira Drobinski-Weiß</i>	Högl Dr., Eva	_____
Fechner Dr., Johannes	_____	Lischka, Burkhard	_____
Flisek, Christian	_____	Miersch Dr., Matthias	_____
Franke Dr., Edgar	_____	Müller, Bettina	_____
Hakverdi, Metin	_____	Özdemir (Duisburg), Mahmut	_____
Jantz, Christina	_____	Schieder, Marianne	_____
Müntefering, Michelle	_____	Steffen, Sonja	_____
Rohde, Dennis	<i>Dennis Rohde</i>	Vogt, Ute	_____
Wiese, Dirk	_____		_____
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Lay, Caren	_____	Binder, Karin	_____
Petzold (Havelland), Harald	_____	Jelpke, Ulla	_____
Wawzyniak, Halina	_____	Pitterle, Richard	<i>Richard Pitterle</i>
Wunderlich, Jörn	_____	Renner, Martina	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Keul, Katja	<i>Katja Keul</i>	Beck (Köln), Volker	_____
Künast, Renate	<i>Renate Künast</i>	Kühn (Tübingen), Christian	_____
Maisch, Nicole	<i>Nicole Maisch</i>	Mihalic, Irene	_____
Ströbele, Hans-Christian	_____	Notz Dr., Konstantin von	_____

Stand: 25. September 2015

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



**Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz
(6. Ausschuss)**

Mittwoch, 30. September 2015, 15:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Ringer, Malte	SPD	
Kühnau, DAN	CDU/CSU	
Heynen, Clara	B90/Güne	
NIETZKE, HANJ-TORE	CDU/CSU	
SINNOBRÖT, CARMEN	SPD	
OTTMANN, JUDITH	B90/Güne	
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 23. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz
(6. Ausschuss)
Mittwoch, 30. September 2015, 15:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts- bezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern	Rothemann		ORR
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen	Batruck		Ref.
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen	Kronenbinder		Ref.
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen	Bieda		RLG

Stand: 23. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339

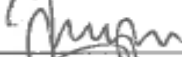


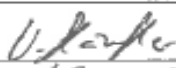



**Ministerium bzw.
Dienststelle**
(bitte in Druckschrift)

Name (bitte in Druckschrift)

Unterschrift

Amts-
bezeichnung

BMJV	Janzen		RDin
BMJV	Eicher		StA'in
BMF	Broxhat		RJ
BuF	HAEMFLER		Prakt.
BMJV	Kelber		PSt



Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz
am Mittwoch, 30. September 2015, 15.00 Uhr

Name	Unterschrift
Dr. Christof Berlin söp_Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V., Berlin	
Felix Braun Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V., Kehl, Projektleiter	
Prof. Dr. Ulla Gläßer, LL.M. Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Juniorprofessur für Mediation und Konfliktmanagement	
Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M. Universität Bonn, Fachbereich Rechtswissenschaft	
Jutta Gurkmann Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv), Berlin, Teamleiterin Recht und Internationales	
Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel Universität Bayreuth Lehrstuhl für Verbraucherrecht Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät	
Dr. Manja Schreiner Zentralverband des Deutschen Handwerks, Abteilungsleiterin Recht und Organisation	



Sprechregister Abgeordnete

	Seite
Katja Keul (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	22, 31
Vorsitzende Renate Künast (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36
Dr. Silke Launert (CDU/CSU)	22
Nicole Maisch (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	21, 31
Richard Pitterle (DIE LINKE.)	21, 30, 35
Dennis Rohde (SPD)	21, 31
Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU)	21, 30, 33, 35



Sprechregister Sachverständige

	Seite
Dr. Christof Berlin söp_Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V., Berlin	12, 28, 31, 36
Felix Braun Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V., Kehl, Projektleiter	13, 27, 32
Prof. Dr. Ulla Gläßer, LL.M. Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Juniorprofessur für Mediation und Konfliktmanagement	19, 26
Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M. Universität Bonn, Fachbereich Rechtswissenschaft	15, 24, 32, 33
Jutta Gurkmann Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv), Berlin, Teamleiterin Recht und Internationales	16, 23, 33, 35, 36
Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel Universität Bayreuth, Lehrstuhl für Verbraucherrecht Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät	17, 23, 34, 35
Dr. Manja Schreiner Zentralverband des Deutschen Handwerks, Abteilungsleiterin Recht und Organisation	18, 22, 34



Die **Vorsitzende Renate Künast**: Meine Damen und Herren, ich eröffne die 70. Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz. Ich begrüße die Abgeordneten sowie die sieben Sachverständigen. Ich möchte für alle, die hier sind und Fragen stellen, eines hervorheben: Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN benannte Sachverständige, Frau Tatjana Halm, ist kurzfristig verhindert, weil ihr Flug gecancelt wurde. Deshalb ist für sie glücklicherweise Frau Professor Gläßer eingesprungen. Einen herzlichen Dank an Sie dafür. Ich bitte nur nachzusehen, dass Frau Gläßer sich im Laufe des Mittags nicht ganz so intensiv einlesen konnte, aber wir sind sehr glücklich, dass Sie hier sind. Darüber hinaus begrüße ich die Gäste auf der Tribüne oben. Wir haben heute zwei Vorlagen zum Thema „alternative Streitbeilegung“ – ein Bereich, der ja schon intensiv diskutiert wird, auch bei den Gerichten. Wir haben einmal einen Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten“ und den Gesetzentwurf der Bundesregierung, textidentisch, aber der Form halber muss man es sagen. Das Thema alternative Streitbeilegung ist für unseren Ausschuss besonders trefflich, weil es Fragen der Verbraucher- und der Rechtspolitik vereint. Zwei europäische Rechtssetzungsakte sind Anlass für die Gesetzentwürfe, die ich gerade benannt habe: Erstens müssen nach der Richtlinie über alternative Streitbeilegung für bestimmte Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen außergerichtliche Streitbeilegungsstellen zur Verfügung gestellt werden. Hier regeln die Gesetzentwürfe insbesondere die Anforderungen, die solche Streitbeilegungsstellen erfüllen müssen. Und zweitens geht es bei der Verordnung über die Online-Streitbeilegung um Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten für die grenzüberschreitenden Streitigkeiten aus Online-Verträgen, die benannt werden müssen. Logischerweise muss das im digitalen Zeitalter angepasst werden. Um diese Umsetzung geht es. An die Damen und Herren Sachverständigen: Ihre Aufgabe ist es jetzt, uns mit Ihrem Sachverstand zu beraten und klüger zu machen. Zum Ablauf unserer Anhörung noch einige

Hinweise dazu, wie wir es hier machen. Wir machen als erstes eine Runde von Eingangstatements der Sachverständigen, wo Sie dann bitte in einem Fünf-Minuten-Beitrag auf den Kern Ihrer Überlegungen hinweisen. Wenn es nicht reicht, dann können Sie auch gerne sagen: „Falls mich jemand später zu Folgendem fragt, freue ich mich.“. Das ist dann der Fragehinweis. Wir gehen in alphabetischer Reihenfolge vor, so wie Sie sitzen, sodass Herr Dr. Berlin anfangen würde. Über Ihnen ist eine Uhr, die fünf Minuten anzeigt und rückwärts läuft. Wenn die Zahlen rot werden, steigt Ihr Redekontingent nicht, sondern Sie befinden sich bereits im roten Bereich. Die Abgeordneten haben je zwei Fragen. Zwei Fragen heißt, an zwei Personen je eine oder an eine Person zwei Fragen, und dies bitte möglichst präzise. Es wäre toll, wenn Sie am Anfang sagen, welche Frage sich an welche oder an welchen Sachverständigen richtet. Das erleichtert die Konzentration. Die Antwortrunde werden wir in umgekehrter Reihenfolge vornehmen und mit Frau Dr. Schreiner beginnen. Die Anhörung ist öffentlich. Durch das Sekretariat wird ein Wortprotokoll erstellt. Die Anhörung wird auch aufgezeichnet. Das Protokoll wird veröffentlicht. Ton- und Bildaufnahmen sind im Übrigen nicht gestattet. Das war die Einführung und jetzt gebe ich Herrn Dr. Berlin das Wort.

SV Dr. Christof Berlin: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung und insbesondere vielen Dank für Ihr Interesse an Erkenntnissen aus der Schlichtungspraxis. Sinnvoll ist am vorliegenden Gesetzesentwurf sicherlich der Fokus speziell auf das Schlichtungsverfahren. Durch die ADR-Richtlinie sind ja auch weitere Verfahren abgedeckt. Ein Entscheidungsverfahren wäre beispielsweise möglich gewesen. In der deutschen Praxis hat sich das Schlichtungsverfahren bewährt. Fundamentalkritik ist jetzt wahrscheinlich wenig hilfreich. Es geht heute nicht mehr um das „ob“ der alternativen Streitbeilegung, sondern es geht vielmehr darum, wie wir eine qualitativ hochwertige und erfolgreiche Verbraucherschlichtung am besten umsetzen können. Dazu muss das Rad nicht neu erfunden werden, denn es gibt bereits in Deutschland und auch in Europa eine erfolgreiche Schlichtungspraxis. Meinen



Ausführungen liegen zum einen meine mehr als fünfjährige Tätigkeit als Schlichter bei der Schlichtungsstelle söp zugrunde, zum anderen aber auch empirische Auswertungen von Best Practice von Verbraucher-ADR in Deutschland und Europa. Angesichts der knappen Zeit möchte ich mich auf drei Kernpunkte beschränken, die ich anreißer möchte. Erstens sollten die Anforderungen an die Qualifikation der Streitmittler konkretisiert werden. Zweitens sollte das Bewusstsein über die bestehenden Schlichtungsstellen erhöht werden. Drittens sollte die Auffangschlichtung bundesweit zentral organisiert werden. Zum ersten Punkt, zu den Anforderungen an die Streitmittler, kann ich Ihnen aus der Praxis berichten, dass es nicht zu unterschätzen ist, welche Bedeutung für die Qualität und Akzeptanz und damit den Erfolg der Schlichtung die Qualifikationen der Streitmittler haben. Die bisherige Formulierung in § 6 Absatz 2 im Regierungsentwurf ist da noch recht vage, was die rechtlichen Fähigkeiten anbetrifft. In der Schlichtungspraxis, beispielsweise vom Online-Schlichter, vom Versicherungsombudsmann, von der Schlichtungsstelle Energie bei der söp und anderen erfolgreichen deutschen Schlichtungsstellen, haben sich Volljuristen bewährt. Warum müssen es Volljuristen sein? Die Erfahrung zeigt, dass die Schlichtungsvorschläge dann besonders hilfreich sind, wenn sie sehr präzise die Rechtslage unter Berücksichtigung der prozessualen Kenntnisse darstellen, um den Verbrauchern eine informierte Entscheidung zu ermöglichen, wie Sie weiterverfahen wollen. Es ist auch wichtig, auf fachlicher Augenhöhe mit den Unternehmen zu sein, um effizient kommunizieren zu können und ernst genommen zu werden, um eine fachliche Akzeptanz der Schlichtung zu erreichen. Schließlich ist es aber auch für die Unabhängigkeit nicht zu unterschätzen, denn Volljuristen können, gerade wenn sie spezialisiert sind, rechtliche Vorgänge und insbesondere auch die instanzgerichtliche Rechtsprechung eigenständig einordnen. Sie sind insbesondere nicht darauf angewiesen, möglicherweise selektiv ausgewählten Urteilen, die ihnen von Unternehmensseite präsentiert werden, zu folgen, sondern können sich selber eine Meinung bilden. Das wird im Endeffekt von beiden Seiten geschätzt. Allein das zweite juristische Staatsexamen, der Volljurist, sind aber sicherlich

keine Garantie für eine gute Schlichtung. Wichtig sind auch die kommunikativen Fähigkeiten. Unsere Erfahrung zeigt, dass selbst in Fällen, wo wir in der Sache keinen Anspruch sehen und dies dem Verbraucher mitteilen, häufig Dankeschreiben kommen. Dankeschreiben dafür, dass sich Verbraucher ernstgenommen fühlen, dass wir ihnen erstmals erklärt haben, warum kein Anspruch besteht, dass sie das in nachvollziehbarer Weise verstehen konnten. Die Kommunikation ist nicht zu unterschätzen. Als zweiter Punkt – Bewusstsein über Schlichtungsangebote fördern, nach den Zielen der Europäischen Kommission sind das knapp 250 Schlichtungsstellen oder ADR-Stellen in Deutschland. Kaum jemand kennt sie. Das Problem ist also nicht unbedingt nur die fehlende Verfügbarkeit, sondern auch die Kenntnis. Hier ist es sicherlich sinnvoll, Begrifflichkeiten zu limitieren. Die Begriffe „Universalschlichtungsstelle, allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle, sonstige Verbraucherschlichtungsstelle“ hinzu zu den bestehenden Begriffen „Schlichtungsstelle und Ombudsmann“ sind wahrscheinlich wenig hilfreich. Auch ein Blick nach Europa zeigt, dass dort Schlichtungsstellen besonders erfolgreich sind, die mit einheitlichem, gutem Wiedererkennungseffekt auftreten können – beispielsweise in Schweden oder in den Niederlanden. Als dritten und letzten Punkt: Auffangschlichtung bundesweit und zentral ansiedeln. Die Vorteile dafür liegen auf der Hand. Es geht darum, Know-how und Spezialwissen zu bündeln. Es geht darum, dass die Spezialisierung eine qualitativ hochwertige Schlichtung gewährleistet. Dafür ist eine bestimmte Zahl von Fällen notwendig. Die Auffangschlichtungsstelle wird es sowieso schwer haben, weil sie Fälle betrifft, die aus den verschiedensten Sektoren kommen, und das hat sich in der Praxis auch gezeigt. Die Ortsnähe ist gar nicht so wichtig. Es geht in erster Linie um Fernkommunikationsmittel. Viel wichtiger ist es aber, einen bundesweit zentral einfach erkennbaren Ansprechpartner zu haben. Herzlichen Dank.

Die **Vorsitzende**: Danke, Herr Dr. Berlin. Dann hat jetzt Herr Braun vom Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz das Wort. Bitte.

SV Felix Braun: Vielen Dank, sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren,



auch ich bedanke mich für die Gelegenheit, hier aus der Praxis des Online-Schlichters zu berichten. Es wundert natürlich wenig, dass ich von Verbraucherschlichtung durchaus überzeugt bin. Ich möchte aber auch betonen, es ist nicht nur eine interessante Alternative zu einem Gerichtsverfahren für Verbraucher, sondern auch für Unternehmer und insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die selbst keine eigene Rechtsabteilung haben. Dann erlebt man sehr oft, dass man Streitigkeiten hat, die durchaus komplex sein können, bei denen zwei Parteien, aber nur vage Rechtskenntnisse aufeinander prallen. Schlichtung ist natürlich kein Allheilmittel und deswegen ist umso wichtiger, einen ganz großen Fokus – das hat ja auch schon Herr Dr. Berlin betont – auf Qualität zu legen und das direkt auf mehreren Ebenen – also Qualität der Schlichtung, Qualität der Anerkennung und auch bei der Auffangschlichtungsstelle oder Universal-schlichtungsstelle, wie immer sie dann auch heißen mag. Diesen Qualitätsanspruch, den können durchaus auch kleine und mittlere Unternehmen für sich entdecken. Für Verbraucher liegt es auf der Hand. Für Verbraucher soll es nichts kosten, wenn überhaupt, darf es nach den Vorgaben der Europäischen Union nur sehr wenig kosten. Für die Vorteilhaftigkeit der Unternehmer passt aber auch ganz gut die Informationspflicht, die wir in den §§ 36, 37 des Regierungsentwurfes haben. Und es ist auch sehr gut, dass Unternehmer Farbe bekennen müssen und sich dazu bekennen müssen, ob sie Schlichtung wollen oder nicht, und wenn ja – wo? Aber auch das macht natürlich nur Sinn, wenn Unternehmer nicht an irgendwelche qualitativ minderwertigen Schlichtungsstellen verweisen können, sondern an solche, die ein hohes Niveau gewährleisten. Da knüpfe ich gerne an das an, was Herr Dr. Berlin gesagt hat. Sicher muss nicht jeder Streitmittler oder jede Person, die in einer Schlichtungsstelle arbeitet, Volljurist sein, aber ich halte es für erforderlich, dass mindestens eine Person dort Volljurist ist. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass oft gerade das erst die Basis für eine Einigung ist, dass zum ersten Mal die Parteien rechtlich wieder auf Augenhöhe gebracht werden und verstehen, wo überhaupt die Grenzen der Ansprüche verlaufen. Dann ist es auch viel leichter, eine Einigung hinzubekommen. Das

bekommt man nur hin, wenn eine fundierte Rechtsanalyse vorhanden ist. Dass daneben in diesen Schlichtungsstellen auch noch anderes Personal arbeiten kann, sei es zur administrativen Entlastung oder mit anderem Fachwissen, ist natürlich wünschenswert. Auch die Steigerung von kommunikativen Fähigkeiten, die vielleicht nicht jedem Volljuristen gegeben sind, ist ein durchaus wichtiges Anliegen. Hier könnte vielleicht auch ein Schulungsangebot ansetzen. Qualität ist auch bei der Anerkennung wichtig. Der jetzige Entwurf sieht noch vor, dass Länderbehörden die Anerkennung von Schlichtungsstellen vornehmen sollen. Das sehe ich kritisch, gerade in dieser Phase, wo Schlichtung noch einmal neu ins Bewusstsein der Bürger gerufen wird. Da ist es sehr wichtig, dass es einheitliche Standards gibt, die auch einheitlich geprüft werden. Bei der Universal-schlichtungsstelle sieht das Gesetz in seiner Begründung ausdrücklich vor, dass Bundesländer sich zusammenschließen können, Kompetenzen bündeln können als Universal-schlichtungsstelle – also warum nicht auch bei der Anerkennungsstelle, zumal die Anerkennungsstellen auch intensiv mit der zentralen Stelle zusammenarbeiten müssen – dem Bundesamt für Justiz? Was die Universal-schlichtungsstelle angeht, herrscht teilweise Skepsis. Das ist mir durchaus bewusst. Wie soll man all diese Probleme behandeln können? Andererseits kann ja auch jede Art von Streitigkeit beim Amtsgericht anfallen, wenn dort sehr qualifizierte Richter sitzen. Wenn man auch bei der Auffangschlichtungsstelle qualifiziertes Personal hat, auf jeden Fall auch Volljuristen, ist das machbar. Ich kann Sie beruhigen: Der Online-Schlichter ist auf elektronischen Geschäftsverkehr spezialisiert, aber das ist ja nur ein Vertriebskanal und keine Branche, das heißt schon heute behandeln wir branchenübergreifend Fälle mit einer recht hohen Erfolgsquote über die Jahre. Wir machen das seit 2009 mit einer Erfolgsquote von ca. 70 Prozent. Das heißt, es klappt und es klappt auch von einem zentralen Punkt aus. Das zeigen nicht nur unsere Erfahrungen, sondern auch die von der Schlichtungsstelle für öffentlichen Personenverkehr, dem Versicherungsombudsmann und etlichen anderen, die zentral sitzen. Vielen Dank.



Die **Vorsitzende**: Dankeschön Herr Braun. Frau Professor Gläber hat darum gebeten, Sie am Ende dranzunehmen. Dann hat jetzt Frau Dr. Gössl als nächste das Wort.

SVe Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M.: Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung, hier zu reden. Da man mir fünf Minuten gegeben hat, habe ich mir auch überlegt, dass ich genau fünf Punkte ansprechen werde. Das lässt sich ganz gut verfolgen. Wenn ich in Vorbereitung auf dieses Treffen allgemein über das Gesetz oder die ADR-Richtlinie gesprochen habe, dann hat mich überrascht, dass ich branchen- und sektorenübergreifend immer auf eine Reaktion gestoßen bin, nämlich Angst. Die Verbraucherschützer haben Angst vor zu wenig Verbraucherschutz. Die Wirtschaft hat Angst vor zu viel Verbraucherschutz. Die Anwälte, die Richter, die Mediatoren haben Angst davor, dass sie überflüssig werden. Deswegen glaube ich, ist ein ganz wichtiger Punkt, dass man besser darüber kommuniziert, dass diese Angst im großen Umfang unbegründet ist. Das wäre ein Anliegen, das ich vorbringe, das jetzt nicht direkt auf das Gesetz abzielt, sondern dass eine Informationskampagne gestartet werden müsste, die gerade auch auf diese Gruppen, also nicht nur auf die Verbraucherschützer und die Wirtschaft, sondern auch auf die anderen eingeht und sie dazu bringt, besser zu kommunizieren, was die Vorteile des Gesetzes sind.

Dann komme ich zu meinem zweiten Punkt, der dort ansetzt. Wenn ein Vertreter der Wirtschaft oder ein Verbraucher ein solches Verfahren in Anspruch nehmen möchte, sehe ich die Gefahr, dass ein „information overkill“ stattfinden kann. Es ist sehr begrüßenswert, dass Deutschland verschiedene Arten der Verfahren zulässt, aber ich sehe die Gefahr, wenn sich jemand informieren möchte, dass es einfach viel zu viele Informationen und viel zu viele Verfahrensarten gibt. Deswegen spreche ich mich dafür aus, dass es jedenfalls eine zentrale Anlaufstelle geben sollte, die sowohl online als auch offline, also auch per Telefon oder etwas Ähnlichem, Ansprechpartner und Koordinationspunkt sein kann, die relativ klar kommuniziert, für welches Verfahren welche Punkte möglicherweise notwendig sein können. Was auch eine große Unsicherheit beschert, sind die Rechte und

Pflichten der verschiedenen Beteiligten im Verfahren. Hier denke ich, könnte man zum Teil durch relativ einfache Umformulierungen sehr viel Rechtssicherheit schaffen. Das ist mein dritter Punkt. Dabei möchte ich mich vor allen Dingen auf die Person des Streitmittlers konzentrieren, denn ob das Verfahren gelingt oder nicht, hängt von der Person ab, die das Verfahren moderiert. Das ist der Streitmittler. Einmal halte ich die Anforderungen für gefährlich, die an den Streitmittler gestellt werden, nämlich dass eine abstrakte Befangenheit konstruiert wird, dass der Streitmittler schon im Vorfeld überhaupt nicht aus der Branche oder dem Bereich kommen darf, wie das im § 6 Absatz 3 vorgesehen ist. Das halte ich für gefährlich, um qualifizierte Leute auszuschließen. Ich würde aber nicht sagen, dass das zu einer Qualitätssenkung führen sollte, sondern dass man – auf einen konkreten Fall bezogen – dem Streitmittler konkretere Pflichten aufgeben sollte, dass er dann die Parteien zu informieren hat und die Parteien selbst entscheiden können, ob sie ihn für befangen oder nicht befangen ansehen, und dass die Streitbeilegungsstelle einen Vertreter vorhalten muss, damit der Verbraucher und gegebenenfalls auch der Unternehmer tatsächlich eine Wahl hat. Und was ich ebenfalls, bezogen auf die Rechte und Pflichten des Streitmittlers, insbesondere des Schlichters, für gefährlich ansehe, ist, dass der Vorschlag nicht ganz klar sagt, ob eine Rechtsbindung besteht oder nicht. Damit spreche ich § 19 Absatz 1 an, insbesondere wenn man dann noch daran denkt, dass in sehr vielen grenzüberschreitenden Konstellationen ausländisches Recht angewendet werden kann und die Anwendung von ausländischem Recht definitiv in der kurzen Zeit, in der diese Schlichtung ablaufen soll, faktisch unmöglich zu ermitteln ist. Ich möchte hier dafür plädieren, dass man in dem Gesetzentwurf klarstellt, dass der Streitmittler sich zum Beispiel nicht am ausländischen Recht orientieren muss, sondern dass er auch auf das deutsche Recht zurückgreifen darf. Das halte ich für unschädlich, weil das deutsche Recht einen relativ hohen Verbraucherschutzstandard gewährleistet. Und ich würde darauf verzichten, diese Bindung an die zwingenden Vorschriften des Verbraucherschutzrechts vorzusehen, einmal weil es Streitverfahren geben kann, wo es ganz gut ist,



wenn der Streitmittler auch über bestimmte Rechte disponieren kann. Das entspricht der Mehrparteienautonomie. Zudem gibt es einen riesen Streit in der Literatur darüber, was überhaupt zwingende Normen sind, insbesondere in internationalen Sachverhalten.

Dann komme ich zu meinem vierten Punkt: Auf der einen Seite werden die Anforderungen gesenkt, und auf der anderen Seite sollen die Anforderungen erhöht werden, und zwar auf der Seite der Streitbelegungsstellen und auf der Seite der anerkennenden Behörde. Die Streitbelegungsstellen sollten in ihrer Verfahrensordnung klarstellen, wie genau sie mit dem Streitmittler umgehen, was die Voraussetzungen für die Parität sind und auch, welche klaren Pflichten ihm obliegen. Und dann sollte auch klargestellt werden, welche Informationen die Stelle wiederum an die anerkennende Behörde kommuniziert. Die anerkennende Behörde sollte wiederum anhand dieser Informationen in der Lage sein zu prüfen, ob das Verfahren tatsächlich fair und unparteiisch durchgeführt wurde. Damit komme ich auch schon zu meinem letzten Punkt und der ist ganz kurz – vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Die **Vorsitzende**: Das war ja ein schöner Punkt. Alle anderen waren aber auch schön. Jetzt kommen wir als nächstes zu Frau Gurkmann.

SVe **Jutta Gurkmann**: Frau Vorsitzende, Herr Staatssekretär, meine Damen und Herren, auch ich darf mich zunächst für die Einladung hier in diese Ausschussanhörung bedanken und ich möchte, bevor ich zu den wichtigsten Punkten, die natürlich auch kritische Punkte sind, komme, doch einmal sagen, dass wir im Regierungsentwurf deutliche, wesentliche Verbesserungen gegenüber dem Referentenentwurf sehen. Nichtsdestotrotz haben wir natürlich doch noch einige Kritikpunkte. Schlichtung soll ja eine echte Alternative zum Gerichtsverfahren sein oder werden. Daher müssen die Anforderungen an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit insbesondere vergleichbar hoch wie bei einem Gerichtsverfahren sein, andernfalls wird es sehr schwer werden, das erforderliche Vertrauen, das wir sowohl von Seiten der Verbraucher als auch von Seiten der Unternehmer brauchen, für diese Schlichtung zu gewinnen. Daher sieht der vzbv noch Nachbesserungsbedarf vor allem in den

folgenden vier Punkten. Erstens bei Unabhängigkeit und Unparteilichkeit: Aus unserer Sicht wäre die Etablierung eines bereits praktizierten und bewährten Trägervereinsmodells geboten – auch Herr Berlin hat darauf hingewiesen. Der in § 3 vorgesehene Verbandsvorbehalt geht zwar in dieser Hinsicht schon in die richtige Richtung, ist aber viel zu vage hinsichtlich der Rechte der beteiligten Verbände. Hier muss also dringend nachgebessert werden. Die wesentlichen Entscheidungen, wie zum Beispiel der Erlass der Schlichtungsordnung, die Bestellung der Streitmittler und dessen Rechte und Pflichten müssen im Konsens mit dem beteiligten Verband getroffen werden. Der zweite, sehr wichtige Punkt ist die Beliebigkeit der Teilnahme am Schlichtungsverfahren. Schlichtung ist aus unserer Sicht eine sehr gute Sache für Verbraucher und Unternehmen. Das sehen wir am Beispiel der Mitgliedstaaten, in denen eine echte Schlichtungskultur bereits gewachsen ist. Leider sehen wir eine solche Schlichtungskultur in Deutschland sich nicht so schnell und vor allem nicht von alleine entwickeln. Selbstverständlich wäre es schön, wenn sich die Anbieter zu möglichst umfassenden und flächendeckenden Einrichtungen von Branchenschlichtungsstellen überzeugen lassen könnten. Das wird aber voraussichtlich jetzt nicht so schnell überall gelingen und daher bedarf es auch hier der Nachhilfe durch den Gesetzgeber. Mein dritter Punkt ist die Frage der Transparenz von Schlichtungsentscheidungen. Schlichtung darf auf gar keinen Fall dazu führen, dass offene Rechtsfragen nicht mehr vor Gericht – und hier möglichst höchstgerichtlich – geklärt werden oder systematisch verbraucherschädigende Verhaltensweisen nicht mehr vor den Gerichten für rechtswidrig erklärt werden. Das steht aber genau dann zu befürchten, wenn Fälle nur noch in den Hinterzimmern von Schlichtungsstellen gütlich aus der Welt geschafft werden. Hier erlaube ich mir auch einen ganz kurzen Hinweis auf diese aktuelle Diskussion um die Musterfeststellungsklage. Auch für solche bräuchten wir die geeigneten Fälle. Dazu brauchen wir die Informationen und wenn – wie gesagt – das Ganze über den Umweg von Schlichtungsstellen läuft, dann würden diese Fälle nicht mehr in der Form zu den Verbraucherzentralen oder anderen qualifizierten



Einrichtungen kommen. Es bedarf also der Transparenz. Und die vorgesehenen Ausgangspflichten gegenüber Behörden sind hierfür nicht ausreichend. Angesichts unseres vor allem zivilrechtlich organisierten Verbraucherschutzes in Deutschland ist die Beschränkung auf Auskunftspflichten gegenüber Behörden nicht ausreichend und muss anders gelöst werden. Mein vierter Punkt ist die Verjährung. Das ist ein ganz wichtiges Thema, auch in aktuell diskutierten Fällen. Für Verbraucher bedarf es einer anderen Regelung als der in Artikel 6 vorgesehenen. Zwar entspricht diese Regelung der im Zivilprozessrecht – das stimmt –, aber sie berücksichtigt nicht die Unterschiedlichkeiten der zugrunde liegenden Sachverhalte beim Zivilprozess und beim Schlichtungsverfahren. Im Zivilprozess vergehen in der Regel – so wurde mir gesagt – zwischen dem Eingang der Klage bei Gericht und der Zustellung nur wenige Tage. Im Schlichtungsverfahren soll aber der Streitmittler eine relativ umfangreiche Vorprüfung nach Eingang des Antrags vornehmen und eine ganze Reihe von Fragen prüfen, die möglicherweise zur Ablehnung des Antrags des Verbrauchers führen könnten. Und je nach Auslastung der Schlichtungsstelle könnte dies mehr als nur ein paar Tage, vielleicht sogar mehrere Wochen in Anspruch nehmen. In diesen Fällen, wenn die in Artikel 6 vorgesehene Regelung ausschlaggebend ist, steht der Eintritt der Verjährung zu befürchten, denn der Zeitraum könnte sich als zu lang erweisen. Das sind unsere vordringlichsten Punkte. Und auch ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Die **Vorsitzende**: Danke sehr, Frau Gurkmann. Herr Professor Dr. Schmidt-Kessel hat das Wort.

SV Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel: Danke! Frau Vorsitzende, Herr Staatssekretär, ich möchte mich dem positiven Grundduktus, was das ganze Vorhaben angeht, anschließen und noch einmal wiederholen, wie wichtig es ist, Unternehmen und Verbraucher von dieser Idee der Verbraucherstreitbeilegung, der Verbraucherschlichtung zu überzeugen. Wir haben so etwas wie eine „Reise ins Ungewisse“. Wir kennen die Zahl der Verfahren, die hinzukommt, nicht. Wir haben natürlich Erfahrungen, insbesondere bei den glänzend organisierten Stellen, die Herr Dr. Berlin und Herr Braun repräsentieren, aber

wir wissen insbesondere nicht, welche Zahlen, welche Auswirkungen wir in den Bereichen Handel und Handwerk haben werden. Und niemand soll sich meines Erachtens anheischig machen, das vorhersagen zu können. Wir müssen hier damit rechnen, in jeder Hinsicht nachsteuern zu müssen. Gerade unter diesem Gesichtspunkt möchte ich ansprechen, dass ich es für ein bisschen ärgerlich halte, dass wir – jedenfalls aus der Außenwahrnehmung, vielleicht ist ja hinter den Kulissen schon alles geklärt – so eine Mikadosituation haben, was die Organisation angeht, also: Wer macht es und wie wird es finanziert? Hier möchte ich nur ganz leise andeuten, dass ich dann nicht nur den Staat, sondern auch die Unternehmerseite durchaus in der Pflicht sehe. Wichtig bei so einem Streitbeilegungsangebot – wir reden ja gerade nicht über Gerichte, sondern wir reden über einen Weg, den Streit beizulegen – ist die Niederschwelligkeit. Wir müssen im Grunde das aufnehmen, was wir an Erfahrungen aus dem Beschwerdemanagement haben. Der Zugang muss sehr einfach sein. Zu dieser Niederschwelligkeit zählt auch die Frage der Gebühren, und ich möchte betonen – der Gebühren auf beiden Seiten eines solchen Streits. Ich bin kein Freund einer generellen Gebühr für Verbraucher, die nach der Richtlinie zulässig wäre, Missbrauchsinstrumente immer dahingestellt. Es ist sicherlich ein sinnvolles Instrument, dass man eine Keule hat, mit der man drohen kann, für den Fall, dass einer nun zum 100. Mal innerhalb von zwei Wochen kommt. Aber ich glaube auch, dass der Entwurf, obwohl die Gebühren gegenüber dem Referentenentwurf schon herabgesetzt worden sind, für die Unternehmen zu hohe Gebührensätze vorsieht. Ich würde hier sogar Zweifel hinsichtlich der Richtlinienkonformität äußern wollen. Die Kostendeckung, die wir im Text drin stehen haben, ist – glaube ich – Illusion und zwar gerade bei kleinen Streitwerten. Ich fürchte, ohne dass man eine zentrale Finanzierung macht, wer auch immer sich daran beteiligt, wird das nicht gehen. Mein Ideal wäre, gerade auch für die kleinen Verfahren, auch auf Unternehmerseite eine Gebührenfreiheit zu schaffen. Ich glaube, dass die Zahl der Verfahren dadurch nicht erheblich steigen wird, dafür aber die Chance, die Unternehmerseite von diesen Verfahren zu überzeugen. Ich möchte noch leise anmerken,



dass wenn die aktuelle Grundstruktur des Gesetzes so bleibt, das die Länder die Auffangschlichtungsstellen machen sollen, es ein bisschen merkwürdig ist, wenn der Bund die Gebühren festlegt. Ein wichtiger Punkt bei der Niederschwelligkeit ist ferner ein geringer administrativer Aufwand. Wenn man hier mit Modellen arbeiten würde – man muss einen Gebührenvorschuss leisten, der wird dann abgerechnet, dann beschädigt man die Idee der Streitbeilegung, je aufwendiger man das gestaltet.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der auch schon genannt wurde, ist die Freiwilligkeit der Verfahrensteilnahme für beide Seiten. Ich finde es sehr wichtig, dass das hier im Gesetz so aufrechterhalten wird, wie es die Richtlinie ermöglicht und im Kern auch so vorsieht. Ich bin nicht sicher, ob die Frage der Unterwerfung des Unternehmers schon hinreichend geregelt ist. Sie ist für die Auffangschlichtung geregelt, aber sie ist nicht allgemein geregelt. Ich finde, die Regel des § 30 Absatz 5 des Entwurfs zum Verbraucherstreitbeilegungsgesetz darf ruhig nach vorne in die allgemeinen Regeln übernommen werden, denn irreführende Informationspflichten, die eine Bereitschaftserklärung letztlich suggerieren, die kann man auch auf diese Weise sanktionieren.

Mein vorletzter Punkt ist die Auffangschlichtung. Das Traurige in der politischen Diskussion ist: Es ist notwendig, dass wir das Ganze etwas von hinten nach vorne betreiben. Kernpunkt ist ja die Frage: „Wer macht das und wie finanziert man diese Auffangschlichtung?“, obwohl es eigentlich darum geht, alle anderen Schlichtungseinrichtungen zu Grunde zu legen. Ich glaube, man sollte sich dringend und sofort vom Terminus der Universalschlichtung verabschieden. Das ist irreführend, weil es nur um eine Auffanglösung geht. Man sollte ferner sehen, dass diese Auffangschlichtung nach Möglichkeit öffentlich-rechtlich, einschließlich Beleihung organisiert ist. Denn man muss sich immer klar machen: Wenn man es zivilrechtlich organisiert, hat man ein Vergaberechts- und ein Beihilfeproblem. Das ist nicht ganz einfach zu lösen. Es gibt Wettbewerber in dem Markt. Schlichtung ist auch ein Geschäftsmodell. Meines Erachtens sollte es auch Pflichtbeiträge für die Unternehmenseite geben, wie auch immer man sie organisiert. Ich habe großes Verständnis für alle Sorgen in den

Kammern, dass schon wieder über Pflichtmitgliedschaft debattiert wird, aber bei der BaFin gibt es ja auch einen anderen Weg entsprechender Beiträge.

Letzter Punkt: Wegen des Nachsteuerungserfordernisses brauchen wir dringend eine wissenschaftliche Begleitung des gesamten Projekts. Das Thema „Verbraucherstreitbeilegung“ ist immer wieder Gegenstand von Untersuchungen, aber wir reden hier über eine neue Dimension, was die Menge angeht. In die gleiche Richtung weist der Vorschlag. Diese Verbraucherstreitbeilegung ist die einmalige Chance, einen empirischen Überblick, Zahlen zu bekommen, wo eigentlich der Schuh drückt. Auch hier wären entsprechende Bestimmungen im Gesetz sinnvoll. Dankeschön.

Die **Vorsitzende**: Danke sehr. Jetzt hat als Vorletzte Frau Dr. Schreiner das Wort.

SVe **Dr. Manja Schreiner**: Vielen Dank Frau Vorsitzende, vielen Dank für die Möglichkeit zur Teilnahme. Die ADR wird in der Praxis aus unserer Sicht nur gelingen, wenn Unternehmer und Verbraucher gleichberechtigt sind. Ich bin ganz erfreut, dass auch einige meiner Vorredner schon aufgenommen haben, was ich hier auch gerne noch einmal betonen möchte: Die ADR-Struktur muss effizient und kostengünstig ausgestaltet sein. Das ist mein zweiter Punkt. Und der dritte Punkt, der ureigenst die Handwerksorganisation betrifft, ist, dass öffentlich-rechtliche Handwerksorganisationen nicht zur Einrichtung von ADR-Stellen verpflichtet werden dürfen. Ausführen möchte ich Folgendes – auch meine Vorredner haben schon viel davon erwähnt, deswegen möchte ich mich nicht wiederholen: Es gibt ein sehr breites Angebot an Schlichtung in Deutschland. Auch wir im Handwerk haben mit den Vermittlungsstellen des Handwerks gute Erfahrungen gemacht. Die sind etwas anders ausgestaltet als das hier in Rede stehende ADR-Verfahren. Aus unserer Erfahrung geht es sehr viel um praktische Fragen, nämlich: Hat der Handwerker sachgemäß gearbeitet, war die Reparatur wirklich notwendig, lag ein Mangel vor? Das sind eher praktische Fragen in der Vermittlung zwischen Handwerker und Verbraucher. Dabei wird der Verbraucher selbstverständlich auch über Fachtermini und Sachverhalte ausführlich aufgeklärt.



Entscheidend für den Erfolg dieser Verfahren ist, dass beide Parteien gleich behandelt werden und die Handwerkskammer neutral auftritt. Im Gesetzentwurf ist maßgeblichen Aspekten im Sinne von Gleichberechtigung keine oder nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Verbraucher erhalten mehr Rechte als die Unternehmer. Beispielhaft sei die Gebührenlast genannt – auch das wurde hier schon gesagt. Die Unternehmer sind nach der jetzigen Gebührenstaffelung bereits stark in die Pflicht genommen und ich verweise auf die Gebührenstaffelung für die Universal-schlichtungsstelle, die, wenn ein Gegenstand unter 100 Euro Streitwert hat, schon mit 190 Euro wesentlich zu hoch ansetzt. Es gibt aber auch andere Ungleichgewichte, zum Beispiel ein Fehlen des Antragsrechts des Unternehmers, das im Moment noch nicht in § 4 vorgesehen ist. Die Freiwilligkeit der Verfahrensteilnahme, die mein Vorredner hier in § 30 Absatz 5 benannt hat, sehen wir auch teilweise sehr kritisch. Es darf aus unserer Sicht nicht sein, dass wenn ein Unternehmer sich grundsätzlich für eine Streitschlichtung zur Verfügung stellt, er dann ganz unflexibel daran gebunden ist, sondern er muss für den konkreten Fall noch einmal die Möglichkeit haben, ja oder nein zu sagen. Das betrifft auch Informationsrechte des Unternehmers, die auch noch nicht ganz klar gegenüber dem Verbraucher ausgestaltet sind. Diese Ungleichbehandlung, auf die ich gerne später noch einmal eingehe, wird absehbar dazu führen, dass das Verfahren für Unternehmer nicht attraktiv ist und deshalb in der Praxis nicht angenommen werden wird. Die Ungleichbehandlung sehen wir nicht aus der Richtlinie folgend. Die Richtlinie normiert die Rechte des Verbrauchers, trifft aber keine Aussagen über die Rechte des Unternehmers. Insofern wäre hier eine Spiegelbildlichkeit notwendig, um Akzeptanz und Erfolg zu garantieren.

Zweiter Punkt – der Gesetzentwurf sieht die Einrichtung einer sehr umfassenden ADR-Struktur vor. Prioritär sollen natürlich private und öffentliche Einrichtungen freiwillig ADR-Stellen gründen, und subsidiär werden die Bundesländer verpflichtet, Universal-schlichtungsstellen einzurichten. Diese Struktur soll sicherstellen, dass es ein flächendeckendes Angebot an ADR-Stellen gibt. Das ist allerdings von der Richtlinie so nicht vorgeschrieben. Hier

wäre notwendig, dass eine Stelle pro Mitgliedstaat eingerichtet wird. Das „flächendeckend“ in der Richtlinie bezieht sich auf flächendeckend im EU-Bereich und heißt nicht, dass das hier in Deutschland in 16 Bundesländern eingerichtet werden muss. Es gibt ein umfassendes ADR-Angebot in Deutschland, das besser eingebunden werden sollte. Auch die Uneinheitlichkeit der Verfahrenspraxis, die entsteht, wenn man 16 verschiedene Streit-schlichtungsstellen hat, könnte perspektivisch ein Problem werden, denn anders als bei Gerichten gibt es keine oberen Instanzen zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung – ganz abgesehen davon, dass die Einrichtung von 16 Stellen natürlich auch kostenintensiv ist. In diesem Punkt sollte die Umsetzung der ADR-Richtlinie nicht über die europäischen Vorgaben hinausgehen. Wir haben einen konkreten Vorschlag unterbreitet, über den nachgedacht werden könnte, das ist das Bundesamt für Justiz. Das Bundesamt für Justiz ist auch jetzt schon Auffangschlichtungsstelle für den Luftverkehr, arbeitet auch in erster Linie per Online-Verfahren und ist deswegen sicherlich ein sehr gut geeigneter Ort, an dem schon entsprechende Sachkompetenz besteht. Keine Lösung stellt die Einrichtung von Universal-schlichtungsstellen bei den öffentlich-rechtlichen Handwerksorganisationen dar, denn eine Verpflichtung von Handwerkskammerinnungen und Kreishandwerkerschaften wäre unzuverlässig. Hier möchte ich gerne noch einmal auf die Stellungnahme des Bundesrates hinweisen, der schon ausführlich begründet hat, dass die Handwerksorganisationen Vertreter des Gesamtinteresses des Handwerks sind und auch nur daraus ihre verfassungsrechtliche Legitimation ziehen und nicht für Verbraucherangelegenheiten zuständig sind, sondern eher für innerhalb des Handwerks auftretende Streitigkeiten. Danke.

Die Vorsitzende: Ich danke auch. Dann hören wir als Letzte Frau Professor Dr. Gläßer.

Sve Prof. Dr. Ulla Gläßer, LL.M.: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Flexibilität in der Abfolge der Sprechbeiträge. Ich bin kurzfristig als Verfahrenswissenschaftlerin eingeladen worden. In unserem Institut für Konfliktmanagement an der Europa-Universität Viadrina beschäftigen wir



uns damit, unter Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten und Betroffenen Verfahren en gros und en détail so zu optimieren, dass sie möglichst interessengerecht sind. Insofern habe ich mich natürlich auch mit der Verbraucherstreitbeilegung beschäftigt. Meine Sprechbeiträge sind also nicht komplett improvisiert, aber da mich erst vor drei Stunden der Anruf erreicht hat, ob ich hierher kommen kann, bitte ich darum, mir nachzusehen, wenn ich kein druckreif vorbereitetes Statement mitbringen konnte, sondern ganz im Sinne von Heinrich von Kleist mich hier in der Verfertigung der Gedanken beim Sprechen üben muss. Das sind ja manchmal nicht die schlechtesten Gedanken, die so formuliert werden. Die Normierungsinitiativen mit Blick auf ADR-Verfahren – und es ist hier in Deutschland ja nicht nur die Verbraucherschlichtung, sondern auch die Mediation schon ganz prominent gewesen – sind grundsätzlich zu begrüßen, denn sie geben einer Entwicklung, die ohnehin im faktischen Etablierungsprozess begriffen ist, eine normative Grundlage und ermöglichen damit staatliche Steuerung, die vor allem im Sinne von Incentivierung, also der Setzung von bewussten Anreizen und Qualitätssicherung verstanden werden sollte. Genau mit Blick auf diese beiden Kriterien sollte der Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung aber auch einer kritischen Analyse unterzogen werden. Hierbei sollten Kritikansätze aus Literatur und Praxis berücksichtigt werden, in denen sich übrigens viele Argumente wiederfinden, die bereits in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts anlässlich der Normierungsinitiative von Mediationen in den USA sehr kontrovers diskutiert wurden. Aus diesen Kritikansätzen möchte ich ganz exemplarisch einige positive Gestaltungsanliegen umformulierend herausziehen, die von meinen Vorrednern nicht so prominent ins Visier genommen wurden. Zum einen ist der Kritikansatz immer wieder, dass eine strukturelle Machtasymmetrie in dem Gegenüberstehen von Verbrauchern und Unternehmen in der Verbraucherstreitbeilegung vorliegt, sodass das Recht als machtausgleichendes Instrument nicht vernachlässigt werden dürfe. Hier knüpft auch die Kritik der Schattenjustiz an oder Zitate wie „flächendeckende Vertreibung der Verbraucher aus dem Recht“, „die Schlichtungsfälle“ etc. Was bedeutet das für die Gestaltung des Gesetzes-

entwurfs? Man sollte nicht nur auf die Rechtsanwendung als machtausgleichendes Instrument achten, das wird im Gesetzentwurf an verschiedenen Stellen in den Vordergrund gerückt, sondern auch auf das Instrument einer Interessenorientierung. Hier spreche ich als Mediatorin, dass man also im konkreten Fall die individuelle Interessenlage der beteiligten Akteure berücksichtigt. Auch das ist ein machtausgleichendes Instrument. Das bedarf aber einer spezifischen Qualifikation der Schlichter, die über Rechts- und Branchenkenntnisse, so wie das im Moment primär fokussiert wird, hinausgeht und auch entsprechende Kommunikationskompetenzen in den Vordergrund rücken sollte. Hier könnte man meiner Ansicht nach noch etwas nachsteuern. Das Zweite ist die Vertreibung aus dem Recht unter dem Aspekt der Rechtsfortbildung. Das wurde ja schon gesagt. Verbraucherschutzrecht ist – wie andere Rechtsgebiete auch – auf den rechtsverwirklichenden und rechtsfortbildenden Charakter der Gerichte und die Funktion der staatlichen Rechtsprechung angewiesen. Das heißt, hier sollte man sehr genau hinsehen, wie Fälle dokumentiert werden können, auch wenn man sich im außergerichtlichen Bereich befindet, wie Transparenz und vielleicht eine Art von Veröffentlichungs- und Vorlagepflicht in anonymisierter Form so konfiguriert werden kann, dass spezifische Problemlagen den Interessenvertretungsgruppen zugeführt werden können. Ich denke, hier ist die Kreativität noch nicht am Ende angelangt. Zuletzt möchte ich an einen Ausdruck von Herrn Schmidt-Kessel anknüpfen – „die Reise ins Ungewisse“. Die Gesetzgebung im Idealbereich ist und bleibt noch eine Weile experimentell. Man weiß nicht, wie der Markt reagiert, wie die Verfahren tatsächlich genutzt werden. Insofern denke ich, dass gut choreografierte Controlling Maßnahmen im Sinne einer kreativen Gesetzesevaluation wirklich ein Schlüssel sind, und hier sollten auf drei Ebenen Maßnahmen ergriffen werden: Auf der Mikroebene sollten die Schlichter konkret immer wieder Feedback im Einzelfall einholen und damit Rückmeldungen von den Nutzern des Verfahrens einziehen. Auf der Mesoebene sollten die einzelnen Schlichtungsstellen zu einer kritischen Selbstevaluation angehalten werden. Und auf der Makroebene sollte tatsächlich im



Gesetz eine Evaluationspflicht ganz analog zum Mediationsgesetz noch eingeführt werden, damit wirklich lernende Gesetzgebung stattfinden kann, die auch empirisch gut vorbereitet ist. Und empirische Sozialforschung, das wurde ja gerade schon erwähnt, braucht Ressourcen, das heißt die evaluationsverantwortlichen Stellen, sei es im BMJV oder anderswo, müssen auch entsprechend budgetär ausgestattet werden, da das nicht noch nebenbei geleistet werden kann. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Danke. Jetzt ist Herr Sensburg mit der ersten Frage an der Reihe.

Abg. **Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende! Danke auch an die Sachverständigen, insbesondere Frau Professor Gläßer. Das ist ja wirklich beachtlich: In der kurzen Zeit hier zur Verfügung zu stehen, das finde ich ganz toll. Ich hätte anfangs eine Frage an Frau Dr. Schreiner und eine zweite Frage an Frau Professor Gläßer. Zuerst aber an Frau Dr. Schreiner – „Einbindung der bestehenden Strukturen“ haben Sie eben gesagt. Wie können Sie sich das irgendwie vorstellen oder wo ist da hauptsächlich Ihr Kritikpunkt? Ich teile das nämlich auch. In welche Richtung geht es da? Und die gleiche Frage habe ich an Frau Professor Gläßer. Wir haben ein Mediationsgesetz, bei dem wir noch auf die entsprechende Rechtsverordnung warten, damit das auch im Hinblick auf die Ausbildung greift. Wir haben heute Begrifflichkeiten wie „Schlichtung“, „Schiedsgerichtsbarkeit“, „Mediation“, „Ombudsmann“, „Streitmittler“ gehört. Das alles trägt nicht zur Vereinfachung außergerichtlicher Streitbeilegung bei. Sie sind auch Mediatorin. Von daher frage ich Sie, was würden Sie sich denn wünschen?

Abg. **Richard Pitterle** (DIE LINKE.): Danke Frau Vorsitzende. Ich bedanke mich natürlich auch bei allen anwesenden Sachverständigen und bedauere, dass ich nur zwei Fragen stellen kann. Sie haben die Angelegenheit sehr positiv bewertet. Dazu hätte ich direkt Fragen. Ich fange mal an, die ersten zwei Fragen stelle ich an Frau Dr. Gössl. In welchen EU-Staaten ist die Streitschlichtung bereits gut etabliert und was ist das Geheimnis des Erfolgs dieser Länder? Zweitens würde ich Folgendes gerne wissen, weil dieser Weg ja eigentlich von allen Sachverständigen sehr positiv bewertet worden ist, weil von bestehenden Strukturen gesprochen

wurde: Es gibt einige Bundesländer, die haben noch obligatorische Schlichtungsverfahren, es sei denn, sie sind genauso wie in Baden-Württemberg aufgehoben worden, das ist aber nicht meine Information: Wenn ich einzelne Bundesländer habe, die bis zu einer Forderung von 850 Euro vorschreiben, dass man zwingend ein Schlichtungsverfahren als Prozessvoraussetzung für eine Klageeinreichung durchlaufen muss, dann müsste das Gesetz doch auch vorsehen, dass es dieses obligatorische Verfahren ersetzt, wenn freiwillige Schlichtungsstellen in Anspruch genommen werden. Oder wie soll man beides zusammenbringen? Das würde mich interessieren.

Abg. **Nicole Maisch** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage richtet sich an Frau Professor Gläßer zum Thema Ausschluss aus dem Recht. Ist es durch die im jetzigen Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen ausgeschlossen, dass zum Beispiel Rechtsschutzversicherungen oder Firmen über ihre AGBs die Pflicht zu einer vorgeschalteten Schlichtung einführen? Also, dass es mit der Freiwilligkeit nicht so weit her ist, weil entsprechend in den AGBs oder über die Rechtsschutzversicherung der Kunde dann doch gezwungen ist, vorher eine Schlichtung wahrzunehmen? Meine zweite Frage geht an Frau Gurkmann: Sollten Streitigkeiten im Bereich der Wohnungseigentumsverwaltung aus Ihrer Sicht auch Gegenstand der Verbraucherschlichtung sein, und wenn ja, wie sollte das aus Ihrer Sicht geregelt werden?

Abg. **Dennis Rohde** (SPD): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Braun und eine Frage an Herrn Dr. Berlin. Herrn Braun bitte ich einmal, auf die Frage einzugehen: Zentralschlichtungsstelle oder 16 Schlichtungsstellen in den Bundesländern mit der Folge, kurze Wege zu haben? Wenn ich richtig informiert bin, ist online.schlichter.de auch ein Projekt von mehreren Bundesländern. Da würde mich interessieren, welche Erfahrungen Sie gemacht haben, ob Sie das als Vor- oder als Nachteil ansehen, dass Sie eine Schlichtungsstelle für mehrere Bundesländer haben? Frau Gurkmann hat unter anderem ausgeführt, dass die Missbrauchsgebühren zu hoch seien und dass es eigentlich de facto in den schriftlichen Statements keinen Missbrauch gäbe, der rechtfertigen würde, dass man eine derart hohe



Gebühr nimmt. Mich würde aus Ihrer Arbeit, Herr Dr. Berlin, interessieren: Nehmen Sie Missbrauchsfälle wahr, ist das eine nennenswerte Größe, oder gibt es die de facto nicht?

Abg. **Katja Keul** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich habe eine Nachfrage an Frau Dr. Gössl. Ich habe den dritten Punkt, den Sie genannt haben, nicht ganz verstanden. Es ging um eine unklare Rechtsbindung im Zusammenhang mit § 19. Vielleicht können Sie nochmal ausführen, was sich hinter diesem Punkt verbirgt. An Frau Gurkmann die Frage nach dem Bedarf höchstrichterlicher Rechtsprechung. Sie haben gesagt, das reicht nicht aus, das haben wir ja auch von Frau Professor Gläßer gehört. Mir ist noch nicht ganz klar, was Ihre Vorschläge sind. Wie kann man es sicherstellen? Oder ist es ein der Schlichtung immanentes Problem, dass wir da ein Defizit kriegen? Gibt es Lösungsmöglichkeiten?

Abt. **Dr. Silke Launert** (CDU/CSU): Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Dr. Berlin und dann eine an Frau Dr. Schreiner. Nochmal zu der Frage, ob es Sinn macht, diese Auffangschlichtungsstelle auf Bundesebene vorzusehen und nicht verteilt auf alle möglichen Bundesländer und daran anschließend, ob es in diesem Zusammenhang Sinn macht, erstmal eine unabhängige Evaluierung. Die zweite Frage an Frau Dr. Schreiner und an Herrn Professor Schmidt-Kessel, der sich zum Teil schon zur Finanzierung geäußert hat. Sind diese Gebühren, insbesondere in dieser Höhe, auch bei geringfügigen Streitigkeiten sinnvoll? Macht es Sinn, eine Mischfinanzierung – vielleicht durch Beteiligung von Kammern – zu haben und ist es zweckmäßig, so etwas wie eine Schutz- oder Missbrauchsgebühr vorzusehen bzw. in welcher Höhe wäre sie sinnvoll?

Die **Vorsitzende**: Danke. Dann fangen wir jetzt rückwärts an. Es beginnt Frau Dr. Schreiner. Sie hatten Fragen von Herrn Dr. Sensburg und Frau Dr. Launert.

(Unverständlicher Zwischenruf)

SVe **Dr. Manja Schreiner**: Zunächst zur Frage von Herrn Dr. Sensburg – Einbindung der bestehenden Strukturen. Wir haben bei den Innungen und in der Handwerksorganisation Vermittlungsstellen, die ich in meinem Eingangsstatement erwähnt hatte. Ich weiß auch von einigen Organisationen von uns, die gerade

prüfen, ob sie sich als ADR-Stelle anmelden sollen. Deshalb nochmal mein Plädoyer: Die Voraussetzungen müssten für sie geschaffen werden. Das heißt, wenn Sie fragen, wie die bestehenden Strukturen genutzt werden müssten, dann wäre meine Antwort: Die bestehenden Strukturen – zumindest im Handwerk – könnten auf jeden Fall genutzt werden, wenn entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden. Die Voraussetzung für die ADR-Stellen, wenn sie beim Handwerk angesiedelt werden, wäre, dass die Ausrichtung auf die Verbraucher nicht ganz so stark ist, wie im Eingangsstatement genannt, und dass insbesondere die Gebührenlast anders verteilt wird. Das heißt, gerade die Verfahrensordnung für die Gebührenlasten geben jetzt keinen Anreiz dafür, die Streitschlichtungsstellen im Moment einzurichten, weil die Handwerksorganisation dann mehrfach herangezogen werden müsste. Wenn wir von den Handwerkskammern sprechen, dann sprechen wir über gesetzliche Pflichtmitglieder, und die sind den Handwerksinteressen verpflichtet, und auch nur daraus ziehen sie ihren verfassungsrechtlichen Rang. Diese gesetzliche Mitgliedschaft schränkt einen Unternehmer grundsätzlich ein. Er würde für dieses Verfahren einmal schon in der Grundkonstellation, aber dann auch noch einmal über die individuelle Gebühr, insgesamt also zweifach, herangezogen werden. Das wäre auf jeden Fall ein Punkt, der unsere Handwerksstellen davon abhalten würde, die Strukturen zu nutzen, selbst wenn sie willens wären, das zu machen. Eine andere Frage, die ich auch schon im Eingangsstatement darzustellen versucht habe, ist: Wie könnte man eine bestehende Struktur nutzen? Da ist das Bundesamt für Justiz, das eine Online-Auffangstelle hat. Genau das ist hier für die Universalschlichtungsstelle zumindest angedacht, es ist eine Auffangschlichtungsstelle und sie soll in erster Linie auch online abgewickelt werden. Das heißt, diese Strukturen und auch die Kompetenz, über die wir hier schon viel gesprochen haben, wären dort natürlich vorhanden. Wenn man nach einer Institution sucht, wie man bestehende Strukturen integrieren kann, dann wäre das unser Ansatz für die Universalschlichtungsstelle. Zum Thema Einbindung der Mediation: Wir haben die Mediatoren in den 16 Bundesländern angesiedelt, das heißt, auch hier müsste im Gesetz geregelt



werden – wir haben dazu auch einen konkreten Vorschlag im § 18 gemacht –, dass die Mediationsgesetze vorrangig anzuwenden wären. Auch das wäre eine Möglichkeit, die schon bestehende Struktur der Mediatoren mit zu nutzen, um nicht zu viel doppelt zu schaffen. Das wären im Prinzip unsere Ansätze. Dann die zweite Frage von Frau Dr. Launert – Finanzierung, Gebühren. Ich habe gerade schon erklärt, dass das den Pflichtmitgliedern sehr schwierig zu vermitteln ist und verfassungsrechtlich unseres Erachtens auch nicht zulässig wäre. Missbrauchsgebühr – ja, ganz klar. Ich würde mich sogar dagegen verwehren zu sagen, dass man da nur eine gedeckelte Gebühr aufruft, denn wenn ein Verbraucher missbräuchlich den Weg beschreiten möchte, dann muss man schon sagen, dass es überhaupt keine Rechtfertigung dafür gibt, warum es da eine Deckelung der Gebühr geben soll, der Gebührentatbestand für den Unternehmer besteht dann ja trotzdem. Warum aber jemand, der etwas missbräuchlich nutzen möchte, eine Deckelung in der Gebühr hat, ist schlicht nicht einzusehen. Da müssten die Verfahrenskosten wesentlich gerechter aufgeteilt werden.

Die **Vorsitzende**: Danke. Dann hat Herr Professor Schmidt-Kessel jetzt eine Frage von Frau Dr. Launert.

SV Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel: Die Frage betrifft die Finanzierung. Zunächst zum Stichwort Gebühren. Jede Gebühr erfordert einen ganz erheblichen administrativen Aufwand und verringert die Niederschwelligkeit und damit die Erfolgsaussichten des Gesamtprojekts. Deswegen glaube ich, dass die ideale Welt so wäre, dass man ohne Gebühren auskäme mit Ausnahme des Missbrauchs. Wenn man die auf der Unternehmerseite reduzieren würde, müsste man sicher auch über eine Gebühr für entsprechend missbräuchliches Verhalten nachdenken. Die Höhe ist völlig arbiträr. Man könnte sie auch staffeln, aber jede Staffelung macht es wieder komplizierter. Zur Frage der Beitragsfinanzierung: Ich würde in der Tat favorisieren, dass man hier über Beitragsfinanzierungen arbeitet, wir kennen das im Bereich der Regulierungsbehörden, wo die beaufsichtigten Unternehmen insofern an der Finanzierung beteiligt werden. Das erscheint mir ein vielversprechender und auch ein verallgemeinerungsfähiger Weg zu sein und dazu zählen

meines Erachtens – bei allem Verständnis für das Problem der Pflichtmitgliedschaft – die Kammern. Ich glaube, dass wir generell auch für die Handwerkskammern verstärkt dazu kommen müssen, sie nicht nur als Interessenvertretungen, sondern auch als echte Verbraucherschutzbehörden und -einrichtungen zu verstehen; sie wirken etwa bei Verfahren der Entziehung der Handwerkserlaubnis auch bereits entsprechend mit. Reine Interessenvertretungen sind das nicht. Gleichwohl scheint es mir, auch weil es natürlich eine ganze Reihe nicht verkammerter Unternehmen gibt, sinnvoll zu sein, hier nicht die Kammern als den entscheidenden Weg zu sehen, wobei das eher eine Frage der politischen Durchsetzbarkeit ist.

Die **Vorsitzende**: Danke. Frau Gurkmann hat Fragen von Frau Maisch und Frau Keul.

Sve Jutta Gurkmann: Vielen Dank Frau Vorsitzende. Zum Wohnungseigentumsgesetz gibt es sehr viele Streitigkeiten. Ich möchte gerne zur Beantwortung der Frage zwei Fälle unterscheiden. Das eine sind die Streitigkeiten der Wohnungseigentümergeinschaft als – mittlerweile ja unstreitig anerkannte – Verbraucherin gegenüber einem Unternehmen, das kann die Hausverwaltung sein, es kann aber auch ein Stromanbieter oder sonst was sein. Die würde ich hier sowieso schon umfasst sehen, weil es sich eben um einen Verbrauchervertrag handelt. Für die anderen, und das sind die ganz vielen Streitigkeiten der Wohnungseigentümer untereinander innerhalb dieser Wohnungseigentümergeinschaften, würde das Verbrauchertreibbelegungsgesetz nicht passen, weil es sich nicht um Verbraucherverträge handelt; es geht hier nicht um b2c, sondern – wenn überhaupt – um c2c. Deswegen fallen die nicht unter dieses Gesetz, trotzdem würde Schlichtung auch zwischen diesen Parteien Sinn machen, allerdings müsste das dann wahrscheinlich als Annex zum Wohnungseigentümergegesetz geregelt werden. Das wäre der sinnvolle Ort. Frau Keul, Sie fragten, wie man sicherstellen kann, dass die gerichtliche Rechtsprechung noch ihren Platz erhält. Das eine ist hier sicherlich Transparenz. Wir müssen für Transparenz sorgen. Das muss auch im Gesetz geregelt sein. Es geht hier vor allem um die Auskunftspflichten, die dürfen eben nicht nur gegenüber Behörden bestehen, sondern wir



müssen daran denken, dass es Auskunftspflichten auch gegenüber qualifizierten Einrichtungen, die ja zu klagen befugt sind, geben muss. Man könnte auch darüber hinaus an aktive Dokumentationspflichten und an eine Darstellung zum Beispiel im Internet denken. Die können auch anonym sein, aber die Fälle sollten trotzdem in gewisser Weise transparent behandelt werden und eine gewisse interessierte Öffentlichkeit erreichen, zumindest aber die qualifizierten Einrichtungen. Der zweite Punkt, über den ich sehr gerne auch reden würde, sind die Ausschlussgründe. Die sind im § 14 geregelt. Im Absatz 2 Nr. 5b steht, eine Schlichtungsstelle kann in ihrer Verfahrensordnung vorsehen, dass ein Fall abgelehnt wird, wenn er eine grundsätzliche Rechtsfrage, die noch nicht geklärt ist, die aber für die Bewertung der Streitigkeit erheblich ist, betrifft. Wir hätten gerne gehabt, dass das grundsätzlich in die Ablehnungsgründe nach Absatz 1 fällt. Es stellt sich aber die Frage, ob es dann noch europarechtskonform wäre. Also, hat ein Verbraucher einen Fall, in dem eine grundsätzlich zu klärende Rechtsfrage eine wesentliche Rolle spielt, dann sollte das gar nicht an eine Schlichtungsstelle gehen, sondern zu Gericht. Danke.

Die **Vorsitzende**: Jetzt hat Frau Dr. Gössl das Wort mit zwei Fragen von Herrn Pitterle und einer von Frau Keul.

SVe **Dr. Susanne Lilian Gössl, LL. M.**: Vielen Dank. Ich möchte nur ganz kurz zum Schlusswort meiner Vorrednerin anmerken: Ich halte einen solchen Ablehnungsgrund für richtlinienwidrig. Ich bin mir relativ sicher, dass nicht nur ich das so sehe, sondern dass das so ist. Vielen Dank für Ihre beiden Fragen! Wie sieht das in anderen EU-Rechtsstaaten aus und warum haben die Erfolg? Das kann ich so nicht beantworten. Es gibt einige Staaten, die haben eine sehr erfolgreiche Schlichtungslandschaft etabliert. Schweden ist immer ein Paradebeispiel, Großbritannien ist sehr erfolgreich und in letzter Zeit auch Italien, Österreich und die Niederlande. Die Gründe, die dahinter stehen, sind häufig sehr unterschiedlich. In Schweden gibt es einfach eine ganz lange Tradition. In Großbritannien ist es extrem teuer, vor Gericht zu gehen, das heißt, da ist der Anreiz, nicht vor Gericht zu gehen, aber trotzdem sein Recht zu verfolgen, sehr hoch. Österreich ist

relativ neu auf dem Markt, es hat massiv investiert, hat extrem ausgebaut und das sehr transparent gestaltet. Es gibt verschiedene Gründe, warum es funktionieren kann und warum nicht. Ich habe letztens allerdings eine Studie gelesen, die ich sehr interessant fand. Sie wurde im Auftrag der EU-Kommission gestellt und ich denke, die sind im Hinblick auf sozialwissenschaftliche Erkenntnisse besser aufgestellt als ich als Rechtswissenschaftlerin. Es wurde anhand einer interessanten Studie aus Italien exemplarisch dargestellt, dass es wahrscheinlich sehr erfolgsversprechend ist, wenn man eine Art Nudging betreibt und die Unternehmer und Verbraucher sanft dazu bringt, sich wenigstens mit dem Thema Streitbeilegung auseinanderzusetzen. In Italien ist vorgesehen, dass die Parteien verpflichtet sind, sich vor einem Gerichtsverfahren zusammensetzen oder eine Art Güteverhandlung, eine Art Mediator zu besuchen. Seit sie das eingeführt haben, sind die Fallzahlen der erfolgreichen Streitschlichtung oder Streitbeilegung, bevor später ein Gericht entscheidet, extrem gestiegen. Dann gab es aber einen interessanten Zwischenfall: Das Gesetz ist verfassungswidrig geworden oder aus einem Grund, der im italienischen Gesetzgebungsverfahren liegt, außer Kraft getreten. Sobald das Gesetz nicht mehr galt, gingen die Zahlen plötzlich runter. Dann wurde das Gesetz vom Parlament bestätigt und trat wieder in Kraft, und dann gingen die Zahlen plötzlich wieder hoch. Man kann an dieser Untersuchung sehen, dass eine unverbindliche Verpflichtung, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen, schon auf eine gewisse Weise erfolgsversprechend ist. Ähnliche Zahlen gibt es auch aus Großbritannien, aus England, Wales und Irland. Die haben, wenn ein Gerichtsverfahren angestrengt wird, die Pflicht, eine Stunde lang eine kostenlose Mediation in Anspruch zu nehmen. Wobei Mediation sehr weit zu verstehen ist – nicht Mediation, wie es im Mediationsgesetz steht. Das scheint auch dazu geführt zu haben, dass die Zahlen der Streitbeilegungsverfahren hochgegangen sind und insbesondere dazu, dass die Streitbeilegungsverfahren erfolgreich waren. Sie haben nicht dazu geführt, dass der Streit später nochmal hochkochte. Das sind die Erkenntnisse, die ich weitergeben möchte und bei denen ich mir nicht die Expertise anmaße, sie selbst zu analysieren.



Dann haben Sie über die Verfahren in den Bundesländern gesprochen. Das ist ein sehr guter Punkt! Ich glaube, was in dem Gesetz noch unklar ist – das meinte ich mit der Angst –, ist das Verhältnis zu anderen Streitbeilegungsmethoden. Einmal ist es ganz unklar, wie die Regelung des Mediationsgesetzes im Verhältnis zu der Streitbeilegung steht. Ich halte den Gesetzesentwurf, in dem etwas von „ergänzen“ steht, für nicht ganz überzeugend und würde dem Bundesrat zustimmen, der auch kritisiert hat, dass man das noch konkreter fassen könnte. Ich wäre auch dafür klarzustellen, dass die momentan etablierten Gütestellen ebenfalls Streitbeilegungsstellen werden können, wenn sie die Anerkennungs Voraussetzungen erfüllen. Dann die dritte Frage, über die ich mich auch sehr gefreut habe, ich habe nämlich in Gedanken schon mehrere Aufsätze dazu geschrieben. § 19 sieht in Absatz 1 Satz 2 vor: Der Schlichtungsvorschlag soll am geltenden Recht ausgerichtet sein und insbesondere die zwingenden Verbraucherschutzgesetze beachten. Meine Erfahrung ist: Wenn man jemanden dazu bringen soll, im Zweifel weniger zu machen als man darf, dann dadurch, dass man vage formuliert und Angst schafft, im Zweifel gegen das Gesetz zu verstoßen. „Soll ausrichten“ – da weiß ja niemand, was das bedeutet. Was heißt denn, ich soll etwas am Gesetz ausrichten? Da wäre es ganz schön, wenn man das klarer formulieren könnte, wenn man zum Beispiel sagen könnte, er muss den Parteien erklären, wie das geltende Recht lautet und dann muss er erklären, warum er das geltende Recht in dem konkreten Fall für nicht sinnvoll hält. Das ist in der Gesetzesbegründung auch so angedeutet, das halte ich auch für ein sinnvolles Verfahren. Ich würde also im Gesetz klarstellen, was als konkrete Pflicht erwartet wird. Der zweite Punkt: Was ist denn jetzt geltendes Recht? Typischerweise geht das Gesetz davon aus, auch in Einklang mit der Richtlinie, dass die Stellen in Verbindung mit dem Sitz des Unternehmens zuständig sind. Wenn wir aber eine grenzüberschreitende Verbraucherstreitigkeit haben, sieht Artikel 6 der Rom I-Verordnung vor, dass das Recht am Wohnsitz des Verbrauchers anwendbar ist. In sehr vielen Fällen sagen wir – es ist etwas unklar formuliert –, wenn der Unternehmer seine Tätigkeiten auf den Wohnort

des Verbrauchers ausrichtet. Das führt bei einer sehr großzügigen Auslegung, der der EuGH folgt, dazu, dass in fast allen grenzüberschreitenden Fällen ausländisches Recht, nämlich das Recht am Wohnsitz des Verbrauchers, anwendbar ist. Jetzt ist die Frage, ob wir in Deutschland tatsächlich wollen, dass der Schlichter immer ausländisches Recht ermitteln muss, denn das geltende Recht, nach dem er sich richten muss, ist in einem Großteil der Fälle eben ausländisches Recht. Da fände ich es auf jeden Fall nett, wenn man dem Schlichter sagen würde: Du musst ausländisches Recht anwenden! Wenn man noch netter wäre, könnte man ihm sagen: Du musst es gerade nicht am ausländischen Recht ausrichten, sondern es reicht, wenn du das geltende Recht in Deutschland beachtest, denn das genügt unseren Verbraucherschutzstandards vollkommen. Insbesondere dadurch, dass in der EU durch die Richtlinie sehr viel harmonisiert wurde. Dann komme ich zum dritten Punkt: Zwingende Vorschriften des Verbraucherschutzes. Es gibt gerade in grenzüberschreitenden Fällen zwei Arten von zwingenden Vorschriften. Es gibt einmal die zwingenden Vorschriften im BGB, da steht drin, von diesen Vorschriften darf nicht im Vertrag abgewichen werden. Dann gibt es die sogenannten international zwingenden Vorschriften. Das sind Vorschriften, die im internationalen Sachverhalt immer Anwendung finden. Es ist sehr umstritten, was genau diese international zwingenden Vorschriften sind. Der EuGH hat ein paar Vorgaben gemacht, aber im Einzelfall ist es sehr umstritten. Da die Richtlinie eben eine Beachtung der zwingenden Vorschriften nur in Fällen vorsieht, die vom deutschen Gesetzgeber glücklicherweise nicht übernommen wurden, würde ich vorschlagen, dass man auch darauf verzichtet, dem Streitmittler die Pflicht aufzuerlegen diese zwingenden Vorschriften anzuwenden, die dann möglicherweise international zwingend oder zwingende Vorschriften im spanischen Recht sind, weil nämlich spanisches Recht anwendbar ist, dass er da also in eine wissenschaftliche Diskussion einsteigen, ausländisches Recht ermitteln, im ausländischen Recht die wissenschaftliche Diskussion dazu verfolgen muss, und das alles innerhalb von sechs Wochen. Vielen Dank.



Die **Vorsitzende:** Jetzt hat als nächste Frau Professor Gläßer das Wort. Sie haben Fragen von Herrn Dr. Sensburg und Frau Maisch.

SVe Prof. Dr. Ulla Gläßer, LL.M.: Vielen Dank. Zunächst zu Ihnen, Herr Dr. Sensburg. Sie hatten ja einen ganzen Katalog von Fragen und endeten dann: Was würden Sie sich wünschen? Mein Wunschzettel ist noch länger als die Liste Ihrer Fragen. Ich greife nur zwei Aspekte mit Blick auf die Uhr heraus. Die Funktionsfähigkeit und vor allem auch die Legitimation von ADR-Verfahren basieren auf der Selbstverantwortung der Parteien. Die Leute entscheiden selbstverantwortlich, an dem Verfahren teilzunehmen und treffen inhaltliche Entscheidungen im Verfahren, und das setzt informierte Entscheidungen voraus. Diese Information ist auf Seiten der Unternehmen leichter zu bewerkstelligen, weil da in der Regel mit erhöhter Professionalität und als Wiederholungsspieler – Repeat-Player – an die Fälle herangegangen wird. Auf Seiten der Verbraucher könnte die informierte Entscheidungsfähigkeit noch im Dienste einer Klarheit, auf was ich mich einlasse, unterstützt werden. Die EU-Richtlinie sieht ja ganz unterschiedliche Verfahrensmöglichkeiten vor – von informeller Vermittlung über Vorschlagsverfahren (Schlichtung), das ist der Fokus in der Umsetzung in Deutschland, bis hin zu bindenden Entscheidungen. Im Gesetzentwurf wurden die bindenden Entscheidungen rausgenommen, aber trotzdem ist die Möglichkeit der Vorgehensweise noch recht diffus. Und die Vielfalt der Verfahrensarten ist dem Verbraucher in der Terminologie nicht unbedingt bekannt. Deswegen denke ich, dass in § 10, in dem es um Informationspflichten der Schlichtungsstellen geht, noch betont werden müsste, dass die Verfahrensweise, die eine Verbraucherschlichtungsstelle konkret in den Vordergrund stellt, wirklich klar, deutlich und verbraucherverständlich benannt wird. Hier steht zwar drin „Zum Ablauf des Streitbeilegungsverfahrens“, aber wie das dann tatsächlich auf den Webseiten praktiziert wird, müsste man im Sinne einer Best Practice verfeinern und in Evaluationen berücksichtigen. Das wäre schon ein Schritt des Controllings, dass man die Nutzer dieser Verbraucherschlichtung exemplarisch oder systematisch fragt: Haben Sie denn im Vorfeld ein Bild gehabt vom dem, was hier auf Sie zugekommen ist, und entsprach das Bild vorab

dann auch dem, was Ihnen dann begegnet ist? Das ist aus meiner Sicht das Controlling von informierter Entscheidungsfähigkeit. Außerdem sollte § 15, die Möglichkeit, das Verfahren als Verbraucher ohne Begründung jederzeit zu beenden, in den Vordergrund gerückt werden. Es unterstützt nochmal die Freiwilligkeit. Soviel zur informierten Entscheidung. Das andere sind die Qualifikationsvorgaben. Sie hatten ja auf die noch nicht ins Leben gerufene Verordnung der Mediatorenqualifikation Bezug genommen. Hier denke ich, dass § 6 Absatz 2 zu vage ist, indem lediglich normiert wird, dass neben Rechtskenntnissen bei den Streitmittlern die Fähigkeiten gegeben sein müssen, die für die Beilegung von Streitigkeiten in der Zuständigkeit der Schlichtungsstelle erforderlich sind. Ich finde, da könnte man etwas präziser auf Kommunikationsfähigkeiten, Verständnissicherung und Dinge, die man sich ruhig aus dem Mediationskontext borgen kann, eingehen, sonst kommen wir nämlich wieder in dasselbe Dilemma wie bei § 15a EGZPO. Herr Pitterle, Sie hatten das angesprochen. Da wurden die Gütestellen bzw. die Schlichter völlig ohne Qualifikationsvorgaben etabliert, und dann bleibt die Frage offen: Befähigung zum Schlichteramt, was heißt das? Soviel zu Herrn Dr. Sensburgs Frage. Frau Maisch, Ihre Frage finde ich als Juristin durchaus anspruchsvoll. Die Frage, ob die Betonung der Freiwilligkeit in dem Gesetzentwurf ausreichend vorbeugend wirken kann, um Einschränkungen des Zugangs zur staatlichen Gerichtsbarkeit durch AGB oder die Rechtsschutzversicherungspraxis einzuschränken. Das kann ich nur in einer prognostischen Annäherung beantworten. Der Gesetzeszweck, also die ratio legis, ist meiner Ansicht nach völlig klar. Eine Einschränkung der Freiwilligkeit ist nicht gewollt. Das wird auch in § 5 Absatz 2 am Ende deutlich. Da steht, die Verbraucherschlichtungsstelle darf keine Konfliktbeilegungsverfahren durchführen, die dem Verbraucher eine verbindliche Lösung auferlegen – das ist jetzt nicht die Fallgruppe – oder die das Recht des Verbrauchers ausschließen, die Gerichte anzurufen. Darin ist der Gesetzeszweck erstmal transportiert. Allerdings könnte man jetzt mittels juristischer Spitzfindigkeit in die Feinauslegung gehen und sagen, wer ist denn der Akteur, der das Recht des



Verbrauchers ausschließt, die Gerichte anzurufen? Klar ist, die Verbraucherschlichtungsstelle darf das nicht. Aber hinter den Kulissen könnten ja Mechanismen im Gange sein. Ich finde die Frage nach den AGBs ist etwas leichter zu beantworten, weil wir da normative Anknüpfungspunkte haben. Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie deutet zumindest auf diesen Umstand hin. Da steht, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass eine Vereinbarung vorab nicht dazu führen darf, dass dem Verbraucher das Recht entzogen wird, die Gerichte zur Beilegung des Streitfalls anzurufen – auch hier noch einmal richtlinienkonforme Auslegung. In § 15 Absatz 2 am Ende ist aber eine interessante Formulierung enthalten. § 15 Absatz 1 gewährt dem Antragsteller – das ist ja in aller Regel der Verbraucher – das Recht, jederzeit aus dem Verfahren aussteigen. Absatz 2 adressiert eher die Perspektive des Antragsgegners – in der Regel der Unternehmen. Hier ist die Formulierung enthalten, dass der Streitmittler das Verfahren auch dann beendet, wenn das Unternehmen aussteigen will, es sei denn, Rechtsvorschriften, Satzungen oder vertragliche Abreden bestimmen etwas anderes. Da müsste man wieder sehr genau hinschauen: Vertragliche Abreden mit wem? Sind da nicht doch die Möglichkeiten von AGBs eröffnet? Ich denke, es wäre einfach hilfreich, in § 309 BGB eine Vorschrift im Sinne eines Klauselverbots ohne Wertungsmöglichkeit aufzunehmen, die deklaratorisch, klarstellend darauf hinweist, dass diese „Access-to-justice“-Sperrmöglichkeit durch AGB nicht gegeben und gewollt ist. Die Frage nach Rechtsschutzversicherungen finde ich noch schwieriger zu beantworten, weil es hier ein noch diffuseres Bild der Steuerung gibt. Soweit eine Steuerung, ein Ausschluss des Gerichtswegs ohne vorherige Schlichtung über die allgemeinen Versicherungsbedingungen gestaltet werden sollte – das ist ja erst einmal hypothetisch – wäre diese analog der AGB-Problematik zu behandeln. Aber es gibt auch noch andere Möglichkeiten der Incentivierung, zum Beispiel über eingeschränkten Deckungsschutz oder Prämien, also eine monetär-ökonomische Incentivierung. Das, denke ich, ist im Moment vom Gesetz nicht erfasst. Man müsste aber sehr kritisch beobachten, wie sich im Sinne von Rechtswirklichkeit rechtstatsachenforschungsmäßig die tatsächliche Praxis der Rechtsschutzversicherer entwickelt,

und dann eventuell noch einmal gesetzlich nachsteuern.

Die **Vorsitzende**: Danke sehr, Frau Professor Gläßer. Jetzt hatte Herr Rohde eine Frage an Herrn Braun.

SV **Felix Braun**: Vielen Dank! Sie hatten die Frage gestellt: Macht es Sinn, Schlichtung von einer zentralen Stelle aus zu machen, also ganz anders als das Modell von Schlichtungsstellen in allen Bundesländern? Umso interessanter ist ja, dass unsere Schlichtungsstelle der Online-Schlichter schon heute von verschiedenen Bundesländern getragen wird, insgesamt sind es sechs: Bayern, Berlin, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Sie sehen, auch geografisch sind wir in Deutschland breit aufgestellt. Die Zuständigkeitsvoraussetzung bei uns ist geografisch, nur eine Partei muss aus dem Bundesland kommen. Das heißt, wir könnten auch schon heute Fälle eines Berliner Verbrauchers gegen ein nordrhein-westfälisches Unternehmen haben. Genauso kann es auch vorkommen, dass wir zum Beispiel zwei Schleswig-Holsteiner haben, die Streit miteinander haben. Das Interessante ist, es ist nicht zu beobachten, dass davon die Erfolgsquote beeinflusst wird. Natürlich wird es bestimmte Verfahren geben, wo Ortsnähe sehr sinnvoll ist. Das kann man sich in anspruchsvollen handwerksrechtlichen Konstellationen sehr gut vorstellen, wo vielleicht eine Ortsbegehung nötig ist. Wir sind ja auf Fernabsatz spezialisiert, das heißt, Parteien wohnen typischerweise auch fern, aber auch da treten ganz normale Probleme wie Gewährleistungsprobleme auf. Der Mangel ist dann an einem Ort X und der Anspruchsgegner sehr häufig an einem Ort Y. Interessant ist auch, wie kreativ die Parteien werden – wir fördern diese Kreativität auch – und zum Beispiel einen Mangel per Video dokumentieren oder mit einem kaputten Gerät zu einem Handwerker oder einem Elektrofachgeschäft vor Ort gehen. Da ist dann schon aus dem Kostenvoranschlag eine gewisse Plausibilität zu entnehmen, dass wirklich ein Mangel gegeben ist. Insofern lässt sich diese Ferne ganz gut überbrücken. Ich würde zusätzlich sagen, die Ferne hat auch gewisse Vorteile, weil es gar nicht mehr nötig ist, Termine auszumachen, denn unser Verfahren ist ja überwiegend schriftlich, es kann auch telefonisch sein.



Die Parteien kommunizieren mit uns asynchron. Jeder kann in einem Moment, der ihm gerade passt, die Beschwerde einreichen, dazu Stellung nehmen. Das bringt einfach Ruhe ins Verfahren. Vielleicht trägt auch die Schriftlichkeit zur Ruhe bei, statt dass man mit Wut im Bauch der anderen Partei gegenüber sitzt. Diese Wut ist durchaus am Anfang da, wie wir manchmal merken, wenn die Beschwerden eingehen. Das sind Vorteile. Im Übrigen dürfen wir nie den europarechtlichen Hintergrund vergessen. Die ADR-Richtlinie – sonst hätte sie gar nicht erlassen werden dürfen – hat ja auch grenzüberschreitende Geschäfte im Sinn gehabt, und da ist klar, dass eine Schlichtungsstelle und der Verbraucher ohnehin nicht immer am selben Ort sein werden können. 40 Prozent unserer Fälle sind grenzüberschreitend, und auch da klappt es sehr gut mit dieser Methode. Wir haben in dem Bereich sogar eine etwas höhere Schlichtungserfolgsquote, vielleicht weil ein grenzüberschreitendes Problem eher im Kulturellen und Sprachlichen liegt als im Rechtlichen. Insofern ist es ein wichtiger Ansatz, auch nachdem, was Frau Dr. Gössl sagte, dass man nicht überbewertet, welches Recht anwendbar ist, aber auch klar erklärt, was man hier anwendet, damit der Verbraucher weiß, dass ihm die Rechte nicht entzogen werden. Ich habe auch gesagt, wir haben ein überwiegend schriftliches Verfahren. „Online-Schlichter“ bezieht sich nicht nur auf Fernabsatz, auf den wir spezialisiert sind, sondern auch auf unser Verfahren, es wird also typischerweise online geführt und ist damit sehr zeitgemäß. Wir fragen nicht immer das Geburtsdatum unserer Beschwerdeführer ab, aber manchmal steht es in den Unterlagen oder kommt einfach so raus, deshalb kann ich Ihnen sagen, wir haben teilweise über 80-jährige Verbraucher, die kein Problem mit diesem Online-Tool haben. Ganz klar ist – da lässt die Richtlinie gar keinen Spielraum: Es muss auch offline gehen, mit dem Telefon oder auf postalischem Weg klappt das aber auch sehr gut. Wichtig ist, gerade wenn es aus der Ferne ist – das sind Bedenken, die ich schon seit längerem vernommen habe –, dass das manche Verbraucher abhalten könnte, weil die Ferne eine Schwelle schafft. Aus unserer Erfahrung sehe ich das nicht, aber auch da will ich sagen: Die Verbraucher haben ein exzellentes Netzwerk an Ansprechpartnern in Form der

lokalen Verbraucherzentralen, die sehr gute Arbeit machen. Da liegt mir sehr an der Verzahnung an allem, was existiert. Jede Art von Verfahren macht Sinn, seien es Informationen durch Verbraucherzentralen, Gerichtsverfahren oder Schlichtungsverfahren, sie müssen nur gut ineinandergreifen. Von daher hat der Verbraucher immer einen Ansprechpartner vor Ort und die Verbraucherzentralen können ihn dann auch an die geeignete Schlichtungsstelle verweisen. Das würde meines Erachtens sehr viel Sinn machen. Zusätzlich ist natürlich bei der Konzeption etwa von Online-Tools darauf zu achten, dass diese niedrigschwellig gehalten werden, also nicht zu kompliziert, vielleicht auch noch mit dem Alternativmodus in leichter Sprache mit erklärenden Texten oder Filmen oder Tick-Boxen. Da erlaubt die Technik sehr viel, um es den Leuten leicht zu machen. Dann wird das auch definitiv ein Erfolg. Wir haben ja sogar noch drei private Partner, die uns neben den Ländern kofinanzieren und für die wir schon heute bundesweit zuständig sind. Auch das bereitet keine Probleme. Und weil die Frage schon mal gestreift wurde: Einer unserer Partner ist sogar in der Rechtsschutzversicherung und auch da ist wichtig, dass man bei solchen Kooperationen darauf achtet, dass der Weg zu den Gerichten nie abgeschnitten wird; ganz im Gegenteil. Ich würde mich definitiv dafür aussprechen, dass es nicht immer erst der Weg in die Schlichtung sein muss, sondern dass wir – ADR kommt von Alternative – es den Verbrauchern als Alternative anbieten. Vielen Dank!

Die **Vorsitzende**: Danke, jetzt hat Herr Dr. Berlin noch Fragen von Frau Dr. Launert und Herrn Rohde.

SV Dr. Christof Berlin: Vielen Dank. Herr Rohde – Sie haben die Missbrauchsgefahr angesprochen und gefragt, welche Gebühr dort angemessen ist. Frau Dr. Schreiner hatte aus Sicht des Handwerks betont, dass die Sorge vor Missbrauch besteht. Bei der söp mit mittlerweile weit mehr als zweihundert Unternehmen, die bei uns angeschlossen sind, werden wir regelmäßig von neuen Unternehmen mit dieser Missbrauchssorge konfrontiert. Die Angst vor Querulanten, die Angst, dass das Verfahren dazu ausgenutzt wird, unberechtigte Ansprüche beim Unternehmen geltend zu machen. Als Schlichter mit mediativem



Hintergrund wissen wir, dass diese Skepsis und diese Angst sehr ernst zu nehmen sind, weil es bei der Schlichtung als Freiwilligenverfahren natürlich auf das Vertrauen aller Beteiligten in die Schlichtung ankommt und damit auch auf das Vertrauen des Unternehmens. Praktisch ist es bei uns so, dass Missbrauchsfälle so gut wie nicht vorkommen. Das heißt, wir haben Regelungen und wir haben Vorkehrungen, damit wir Fälle wegen Missbrauch ausschließen können. Praktisch spielt es keine Rolle bei den mehr als 30.000 Verfahren, mehr als 30.000 Anträgen, die wir mittlerweile hatten. Offensichtlich ist es doch nicht so attraktiv für Verbraucher, sich hinzusetzen und ein Unternehmen mit missbräuchlichen Anträgen zu überziehen. Gleichwohl ist es sicherlich in der Anfangsphase sinnvoll, diese Sorge, diese Angst – Frau Dr. Gössl hatte das ja angesprochen – ernst zu nehmen, um das Vertrauen zu stärken. Da befinden wir uns in gewisser Weise in einem Teufelskreislauf: Schlichtung und Schlichtungskultur – das wurde auch angesprochen – sind hier vergleichsweise neu, solange keine positiven Erfahrungen mit Schlichtung vorliegen, und die liegen nicht vor, wenn Unternehmen noch nicht teilgenommen haben, sind natürlich Vorbehalte da. Wenn diese positiven Erfahrungen aber nicht da sind, kann das Verfahren auch nicht durch die guten Erfahrungen akzeptiert und stärker unterstützt werden. Deshalb ist die Frage, wie dieses Vertrauen gestärkt werden kann, und da mag eine solche Missbrauchsregelung Sinn machen. Ob es die Höhe sein muss, die in § 23 mit maximal 30 Euro vorgesehen ist, kann aus unserer Erfahrung dahingestellt werden. Wichtiger ist wahrscheinlich, dass diese Angst aufgenommen wird, auch wenn sie in der Praxis von geringer Bedeutung sein wird. Abgesehen davon stellt sich auch die Frage, wann ein Missbrauch vorliegt. Liegt ein Missbrauch schon dann vor, wenn ein Verbraucher möglicherweise in Unkenntnis einen Anspruch geltend macht, der dann nach rechtlicher Prüfung nicht besteht? Das sei einmal dahin gestellt. Zu der weiteren Frage von Frau Dr. Launert zur Evaluierung und der Sinnhaftigkeit von Evaluierung: Ein gutes Beispiel, hier auch schon angesprochen, ist Österreich. Österreich hat – ähnlich wie Deutschland – vergleichsweise wenig Erfahrungen mit Schlichtung. Allerdings

wurden die knapp vier Jahre, die mittlerweile seit der Vorstellung der ADR-Richtlinie nach den Plänen der Kommission vergangen sind, in Österreich sehr gut genutzt, indem ein Pilotprojekt für zwei Jahre finanziert wurde, die Verbraucherschlichtung, die evaluiert wurde. Am Ende dieser zwei Jahre hat man dann geguckt: Was brauchen wir für ein Gesetz? Das Gesetz in Österreich ist im August verabschiedet worden, in Kraft getreten und da hat sich herausgestellt, dass diese Evaluierung insbesondere zwei Dinge gezeigt hat. Zum einen, dass es sinnvoll ist, die Anzahl der Schlichtungsstellen zu limitieren – in Österreich ist es auf acht Stellen limitiert worden. Es ist ein abschließender Katalog, weil die Einsicht war, lieber eine überschaubare Anzahl von Stellen zu haben, die man wiedererkennt – wie gesagt, die guten Erfahrungen entsprechen denen in den Niederlanden, in Schweden –, anstatt eine Situation zu haben, wo man den Wald vor lauter Bäumen nicht sieht und die Wiedererkennung und die Auffindbarkeit für die Verbraucher entsprechend schwierig ist. Die zweite Erkenntnis in Österreich betraf die Frage der Finanzierung, die schon besprochen wurde. Bei der Finanzierung kam wiederholt die Forderung, ob die jetzigen Gebühren für die Universalschlichtung nicht zu hoch angesetzt sind, um möglicherweise abschreckend für die Unternehmen zu wirken. In der Praxis haben wir die Erfahrung gemacht, dass man dort sehr vorsichtig sein muss, denn der Anspruch an qualitativ hochwertige Schlichtung lässt sich natürlich nur durch eine auskömmliche Finanzierung erreichen. In Österreich ist man daher einen anderen Weg gegangen und hat gesagt, wir wollen nicht, dass die Finanzierung einer Beteiligung der Unternehmen im Wege steht und zumindest für eine Anfangsphase finanzieren wir als Staat die Schlichtung. Die Schlichtung dort ist für Unternehmen kostenfrei, weil man gesagt hat, die Vorteile und die Chancen von Schlichtungsverfahren, die möglicherweise hier in Deutschland noch gar nicht so stark erörtert wurden, lohnen es. Ich sehe es als staatliche Aufgabe, hier eine gewisse Anschubförderung vorzunehmen. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Danke Herr Dr. Berlin. Ich habe jetzt vier Wortmeldungen für die zweite Runde. Herr Dr. Sensburg ist der erste.



Abg. **Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ich habe noch ganz viele Fragen, nun aber erst einmal zwei Verständnisfragen, die erste an Frau Gurkmann und die zweite an Frau Dr. Gössl. Frau Gurkmann: Sie hatten den Artikel 6 angesprochen, die Verjährungsproblematik. Wo genau sehen Sie das Problem? Wir haben im Grunde auch die Hemmung der Verjährung geregelt. Worauf also stellen Sie genau ab? Auf den Begriff „bekannt werden“ oder wo entsteht das Problem? Das ist einfach nur eine Verständnisfrage. Von daher nehme ich nicht viel Zeit in Anspruch. Frau Dr. Gössl, Sie hatten Großbritannien als Beispiel angesprochen. Wenn ich das richtig sehe, haben die Briten doch gerade den Bereich outgesourct und privatisiert, in fremde Hände gegeben, wenn man es so darstellen will. Sehen Sie das als Muster für Deutschland? Das wäre natürlich ein ganz anderer Ansatz, über den man diskutieren müsste, oder sagen Sie, das ist ein Land neben Österreich, die schon etwas „in der Mache“ haben, wenn man es mal so ausdrückt? Oder ist das für Sie ein mustergültiges Beispiel in Großbritannien, denn da sind wir ja auf einem ganz anderen Weg mit Kosten etc. unterwegs. Das zeigen auch Studien. Das zeigen zumindest erste Veröffentlichungen und die Statements, die man auf den Internetseiten findet.

Die **Vorsitzende**: Danke! Ich habe mich nun selbst auf die Rednerliste gesetzt, dann kommen Herr Pitterle und Frau Maisch dran. Einmal knüpfe ich an die Frage der Verjährungsregeln an. Ich möchte Frau Gurkmann fragen, ob Sie diese Regelungen als ausreichend ansehen, insbesondere wenn man Fallkonstellationen so durchdenkt, dass Verbraucher sich an eine nicht zuständige Verbraucherschlichtungsstelle gewandt haben. Ist das jetzt hinreichend formuliert, um die Verjährung zu hemmen und wenn nicht, haben Sie dazu Änderungsvorschläge? Die andere Frage geht an Herrn Dr. Berlin. Stichwort: Verpflichtende Teilnahme. Da würde ich gerne wissen, wie Sie zu der verpflichtenden Teilnahme von Unternehmen stehen. Bei Fluggesellschaften ist es gesetzlich geregelt und man kann sich fragen, ob nicht der Aufbau einer guten Schlichtungsstruktur, damit meine ich nicht hunderte Stellen, sondern erkennbare und spezialisierte, so wie Kammern und Senate sich ja auch spezialisieren und damit Augenhöhe herstellen. Wie stehen Sie zu der

Frage der verpflichtenden Teilnahme auch mit Blick darauf, dass man eine gute Schlichtungsstruktur, ein gutes Angebot herstellen kann? Wenn ich mich richtig erinnere, hatten Sie vorhin gesagt – oder war es vielleicht Herr Braun? –, dass es für Kleinunternehmen gar keine Überforderung ist, sondern auch von Vorteil sein kann, da diese Ebene der Schlichtung im Ergebnis kostengünstiger ist. Deshalb hätte ich von Ihnen gern eine Grundsatz einschätzung.

Abg. **Richard Pitterle** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke. Zunächst geht die erste Frage an Frau Dr. Gössl. Sie haben ja vorhin in Ihrer Antwort angedeutet, dass Sie die Ablehnungsgründe im § 14 möglicherweise für nicht richtlinienkonform halten. Sind diese so tatsächlich aufzunehmen? Dann möchte ich meine zweite Frage an Dr. Schreiner stellen. Wir haben jetzt von Dr. Berlin gehört, dass es bei der Frage des Missbrauchs große Befürchtungen gibt, dass er das selbst aber nicht so sieht. Ich frage mich, so wie es im § 23 angedeutet wird mit der Missbräuchlichkeit, ob das nicht definiert werden müsste? Ich würde Sie gerne fragen: Was sehen Sie als missbräuchlich an? Oft ist es eine Definitionsfrage. Ich hatte einmal einen auszubildenden Richter, der gesagt hat, wenn jemand wegen 20 Euro hier klagt, dann ist das für mich rechtsmissbräuchlich und er hat dem Menschen tatsächlich 20 Euro aus seinem Portemonnaie gegeben, damit er das Verfahren nicht führen muss.

Die **Vorsitzende**: Ist ja nett, dass er nicht 25 Euro genommen hat.

Abg. **Richard Pitterle** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das ist die Frage: Wenn man seine Rechte als Verbraucher wahrnehmen will, wann handelt man dann missbräuchlich? Wenn der Unternehmer, den man verklagt, mit einem kein Geschäft abgeschlossen hat und nie eine Vertragsbeziehung hatte, dann könnte man vielleicht sagen, es ist rechtsmissbräuchlich, wenn ich ihn mit so einem Schiedsverfahren belästige. Wann liegt bei der Wahrnehmung der eigenen Verbraucherrechte Missbrauch vor? Gibt es auch eine Möglichkeit, dass ein Unternehmen missbräuchlich handelt, indem es zum Beispiel, obwohl die Rechtslage klar ist, den Verbraucher zwingt, den Schlichter in Anspruch zu nehmen?



Die **Vorsitzende**: Danke. Frau Maisch habe ich noch auf der Rednerliste, jetzt hat sich auch noch Herr Rohde gemeldet.

Abg. **Nicole Maisch** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich mache es ganz kurz. Meine Frage nach der verpflichtenden Teilnahme für Unternehmen wurde inhaltlich schon gestellt. Ich würde sie gerne auch noch an Frau Gurkmann richten. Ich sage es noch einmal, es war die Frage von Renate Künast, ob man Unternehmen zwingen soll, sich an der Schlichtung zu beteiligen.

Abg. **Dennis Rohde** (SPD): Ich habe dieselbe Frage an Herrn Braun und Frau Gurkmann. Es geht um die Unabhängigkeit des Streitmittlers. § 6 Absatz 3 Nr. 4 des Regierungsentwurfs sieht ja vor, dass jemand nicht als Streitmittler bestellt werden darf, wenn er in den letzten drei Jahren zuvor für einen Verband, der Verbraucherinteressen in dem Wirtschaftsbereich wahrnimmt, tätig war. Mich würde Ihre Einschätzung zu dieser Regelung interessieren.

Abg. **Katja Keul** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herr Prof. Schmidt-Kessel zu den Kosten des Verfahrens. Wenn ich den Anreiz haben will, dass Leute als Alternative zum Gerichtsverfahren die Schlichtung in Anspruch nehmen, dann stelle ich – wenn ich in die Streitwerttabellen gucke – fest, dass in fast allen Bereichen die Gerichtskosten unterhalb der Gebühren liegen, die für die Schlichtung angesetzt werden. Insofern ich mich nicht anwaltlich vertreten lasse, das lassen wir mal außen vor, komme ich auf geringere Gebühren. Beim Streitwert von 300 Euro bin ich bei den Gerichtsgebühren bei 75 Euro, hier bei 190 Euro. Nehme ich einen Streitwert von 2000 Euro, sind das dann Gerichtskosten von 219 Euro, bei der Schlichtung liege ich schon bei 300 Euro. Ist das nicht ein Problem, den Anreiz für die Schlichtung zu nehmen, wenn die Schlichtung am Ende teurer ist als das Gerichtsverfahren?

Die **Vorsitzende**: Herr Dr. Berlin hat eine Frage von mir.

SV **Dr. Christof Berlin**: Zu der Frage, die sich auf die verpflichtende Teilnahme von Unternehmen bezieht, verpflichtende Teilnahme bei alternativer Streitbeilegung. Alternative Streitbeilegung zielt vom Wesen her eher auf Freiwilligkeit. Die verpflichtende Teilnahme von Unternehmen ist

die zweitbeste Lösung. Ganz gut zeigt sich das bei der Erfahrung, die wir bei der söp seit 2009 als verkehrsträgerübergreifende Schlichtungsstelle für Bahn, Bus, Schiff und Flug gemacht haben. Das hat im Bahnbereich auf freiwilliger Basis sehr gut geklappt. Die Bahnunternehmen haben sich zu einer Deckung von zwischen 95 und 99 Prozent dem Schlichtungsverfahren angeschlossen – im Regionalverkehr ist es ein bisschen anders als im Fernverkehr. Das heißt, im Bahnbereich nehmen eigentlich alle Bahnunternehmen freiwillig am Schlichtungsverfahren teil. Sie waren auch von Anfang an bereit, dafür die Fallpauschalen, die Gebühren zu bezahlen, weil offensichtlich die Erkenntnis da war, dass die Schlichtung sich lohnt, dass es sich auch bei kleinen Streitwerten lohnt, dass es möglicherweise auch nicht nur um die Streitbeilegung in diesem konkreten Einzelfall geht, nicht nur die Abwendung eines bestimmten Rechtsanspruches, sondern dass auch die Wiederherstellung von Kundenzufriedenheit, eine langfristige Stärkung der Kundenbeziehung es wert ist, in Streitbeilegung zu investieren. Eine andere Situation war im Bereich Flug. Das ist hier ja auch bekannt, dass die Flugunternehmen lange Zeit nicht zu einer freiwilligen Teilnahme bereit waren, weshalb dann seit November 2013 eine gesetzliche Regelung im Luftverkehrsgesetz in Kraft getreten ist, die vorsieht, dass Fluggesellschaften an einem Schlichtungsverfahren teilnehmen müssen. Entweder bei der söp oder, wenn sie nicht bei der söp angeschlossen sind, bei der Auffangschlichtungsstelle beim Bundesamt für Justiz. Welche Erfahrungen haben wir gemacht mit dieser nicht ganz so freiwilligen Teilnahme von Fluggesellschaften? Am Anfang gab es sehr starke Vorbehalte. Mittlerweile hören wir immer wieder, dass selbst in Bereichen, wo nach dem Gesetz eigentlich gar keine Teilnahme am Schlichtungsverfahren erfolgen müsste, zum Beispiel bei der Durchsetzung von Ansprüchen von Geschäftsreisenden oder von Ansprüchen, die gar nicht vom Katalog des Gesetzes erfasst sind, Unternehmen freiwillig am Schlichtungsverfahren teilnehmen wollen, die vorher diese Vorbehalte hatten, weil sie zwischenzeitlich die Vorteile des Schlichtungsverfahrens erkannt hatten. Das ist – so ähnlich wie die Ausführungen zum Missbrauch – natürlich sehr schwierig im Vorfeld zu erkennen, wenn ich keine Erfahrungen



mit so einem Schlichtungsverfahren habe, wenn ich möglicherweise Zweifel habe, ob diese Schlichtungsstelle wirklich unabhängig ist. Deshalb ist es ein gewisses Problem, dass man anstoßen muss, damit Unternehmen, die von sich aus nicht teilnehmen wollen, tatsächlich teilnehmen. Zusammenfassend: Freiwilligkeit ist die beste Lösung. Manchmal ist ein kleines Nachhelfen nötig, damit die Unternehmen die Vorteile der Schlichtung erkennen.

Die **Vorsitzende**: Danke. Herr Braun hat eine Frage von Herrn Rohde.

SV Felix Braun: Vielen Dank, ich bin auch froh, dass diese Frage gestellt wird, weil die Nr. 4 in § 6 erst im Regierungsentwurf eingefügt worden ist. Der Referentenentwurf enthielt sie noch nicht, und ich halte sie auch nicht für zielführend. Sie ist überhaupt nicht notwendig, denn die Vorschrift lässt sich auf Erwägungsgrund 34 der Richtlinie zurückführen. Die gilt nur als Interpretationsmaßstab, die Beispiele gibt, also ist schon die Frage – das gilt übrigens auch für die Wirtschaftsverbände –, ob die zwingend in diesen Fällen ausgeschlossen sein müssen. Von Verbraucherverbänden ist überhaupt nicht die Rede. Dann gibt es noch einen weiteren Widerspruch. Es steht in § 3 des Regierungsentwurfs, dass Träger der Verbraucherschlichtungsstellen auch künftig Verbraucherverbände sein können. Daher finde ich es etwas paradox, dass bei Schlichtungsstellen, die bei einem Verbraucherverband angesiedelt waren, quasi rückwirkend alle Streitschlichter entlassen werden müssten oder zumindest nicht mehr in dieser Funktion auftreten könnten. Das halte ich für problematisch. Aber mal abgesehen von dieser Sonderkonstellation, die auch schon vom Bundesrat zutreffend gerügt wurde, stelle ich mir die Frage: Wer soll die ganzen Schlichtungen denn bearbeiten, wenn wir wirklich einen großen Aufbau von Schlichtungsstellen erleben werden? Es ist eine Reise ins Unbekannte – wer das ist zutreffend formuliert. Aber es kann ja durchaus sein, dass es diesen Run gibt, und dann brauchen wir auch – zumindest, wenn man von meiner Vorstellung des Volljuristen Kenntnis hat – Volljuristen, die sich da auskennen. Die sitzen bei Verbraucherzentralen oder bei anderen Verbrauchereinrichtungen. Auch insofern finde ich das äußerst problematisch. Genauso kann es

sein, dass ein Wirtschaftsverband Kompetenzen im Verbraucherrecht vorweisen kann. Warum sollten die nicht genutzt werden? Ganz klar ist – da könnten wir auch mal einen Blick in § 9 werfen –, dass die Bestellung der Streitmittler an weitere Voraussetzungen geknüpft ist, dass zum Beispiel ein paritätisch besetztes Gremium die Bestellung vornehmen muss oder eine Person die Bestellung vornimmt, die selbst alle Voraussetzungen erfüllt und das beurteilen kann. Dann finde ich auch die Anregung von Frau Dr. Gössl sehr interessant. Natürlich ist es sehr wichtig, dass in den Schlichtungsordnungen selbst klare Befangenheitsregeln getroffen werden müssen. Es steht auch in den entsprechenden Prozessordnungen, dass ein Richter sagen muss, wenn er befangen ist. Das kann genauso gut bei einem Schlichter erfolgen. Ganz abgesehen von dieser grundlegenden Kritik finde ich auch die Formulierung in Nr. 4 etwas vage. Was soll das sein – ein Verband, der Verbraucherinteressen in dem Wirtschaftsbereich wahrnimmt, für den die Verbraucherschlichtungsstelle zuständig ist? Wäre man dann bei einer Verbraucherzentrale, die eigentlich in allen Branchen tätig ist, komplett gesperrt? Oder ist damit eine Verbrauchereinrichtung gemeint, die nur auf eine bestimmte Branche beschränkt ist? Die gibt es meines Erachtens kaum. Auch da wäre auf jeden Fall mehr Klarheit zu bieten, aber ich halte überhaupt nichts von Nr. 4. Zu Nr. 3 rege ich an, das zu überdenken. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Danke. Frau Professor Gläber hat in der Runde keine Frage, aber Frau Dr. Gössl von Herrn Dr. Sensburg und Herrn Pitterle.

SVe Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M.: Ich fange mit der zweiten Fragen an. Ich glaube, das geht relativ schnell. Ich halte den Grund, dass eine grundsätzliche Rechtsfrage ein Ablehnungsgrund sein kann, für richtlinienwidrig. Der ist in § 14 Nr. 5 b geregelt und geht auf die Richtlinie zurück. Die Richtlinie sieht in Artikel 5 Absatz 4 eine abschließende Anzahl an Gründen vor, weswegen eine Schlichtungsstelle ablehnen kann, das Verfahren durchzuführen. Absatz 4 lit. f sieht vor, dass die Behandlung dieser Art von Streitigkeit den effektiven Betrieb der Stelle ernsthaft beeinträchtigen würde. Daran hat es der Gesetzentwurf aufgehängt. Eine grundlegende Rechtsfrage führt nicht zwangsläufig dazu, dass



der effektive Betrieb einer Stelle beeinträchtigt wird. Er kann es beeinträchtigen, aber er muss es nicht. Der Gesetzesentwurf stützt sich auch auf einen Erwägungsgrund. In dem Erwägungsgrund steht, dass beispielsweise abgelehnt werden kann, wenn eine Streitigkeit zu komplex ist und deshalb besser vor einem Gericht gelöst werden sollte. Wenn der Gesetzesentwurf klarstellen würde, dass eine grundsätzliche Rechtsfrage, die so komplex ist, dass sie besser von einem Gericht behandelt werden würde, so komplex ist, dass sie den Betrieb des Verfahrens erheblich verzögern würde, dann würde ich sagen, wäre das richtlinienkonform. In der jetzigen Formulierung müsste man es jedenfalls so auslegen. Da wäre es schöner, wenn man es direkt so formulieren würde. Zum Outsourcing: Großbritannien hat eine andere Kultur. Dort ist man dem Outsourcing gegenüber sehr viel offener und dem Staat gegenüber eher misstrauisch. Wenn man in Deutschland eine umfassende Kultur der Streitschlichtung etablieren wollte, dann müssen wir das Vertrauen der Verbraucher schaffen, dass dort alles mit rechten Dingen zugeht. Ich würde tendenziell sagen, dass in Deutschland ein Vertrauen besteht, wenn eine Behörde nochmal geprüft hat. Damit will ich nicht sagen, dass eine Behörde das Verfahren durchführen muss. Ich finde die jetzige Regelung im Regierungsentwurf, dass die Länder, der Bund oder wer auch immer diese Universalschlichtungsstelle behördlich einrichten, beleihen oder beauftragen kann, eigentlich einen guten Ansatz, um trotzdem noch zu sagen, die Behörde schaut drüber, um damit das Vertrauen zu stärken.

Abg. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU): Dankeschön, Frau Vorsitzende! Aber müsste es nach der Richtlinie so sein? Bin ich da der richtigen Annahme? Der Staat müsste nicht noch die Finger drin haben. Es könnte auch outgesourct, delegiert werden. In dieser Richtung ging meine Frage. Ich hatte Sie also nicht danach gefragt, was Sie sich vorstellen können, was nach Ihrer Meinung gut ist, sondern nach der rechtlichen Bewertung als Rechtsexpertin. Es ist schön zu wissen, was man sich vorstellt, aber es geht hier auch darum, uns Erkenntnisse zu bringen.

SVe Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M.: Ich glaube, die Mitgliedstaaten müssen nur sicherstellen,

dass es eine gibt. Und damit wäre Outsourcing gedeckt, solange sichergestellt ist, dass Stellen vorhanden sind. Entschuldigung, ich hatte Ihre Frage falsch verstanden. Ich freue mich trotzdem, dazu meine Meinung gesagt zu haben.

Die Vorsitzende: Man kann ja auch mit Meinungen klüger werden, deshalb haben wir ja auch meinungsbildende Personen eingeladen. Jetzt ist Frau Gurkmann an der Reihe mit Fragen von Herrn Dr. Sensburg, Frau Künast, Frau Maisch und Herrn Rohde.

SVe Jutta Gurkmann: Vielen Dank. Ich hoffe, die Fragen von Ihnen und von Herrn Dr. Sensburg relativ schnell beantworten zu können. Verjährung – in der aktuellen Regelung ist ja die Veranlassung der Bekanntgabe des Antrags an den Antragsgegner der auslösende Moment, um die Verjährung zu hemmen. Und wie ich vorhin versucht habe darzustellen, könnte aus unserer Sicht dieser Moment relativ spät sein. Er könnte also mit dem Moment auseinanderfallen, in dem der Antrag eingereicht wird, weil sehr viele Prüfungen zu machen sind, ob ein Antrag überhaupt zulässig ist. Wenn diese Momente sehr weit auseinanderfallen, haben wir das Problem, dass in diesem Zeitraum die Verjährung eintreten könnte, wenn es nicht wie bei Gericht um mehrere Tage geht, sondern auch mal um ein paar Wochen. Gerade wenn dann ein Anspruch oder ein vermeintlicher Anspruch geltend gemacht wird, dem die Verjährung droht, hätten wir ein Problem. Dann müsste man einem Verbraucher raten, sofort zu Gericht zu gehen, um nicht in die Verjährungsfalle zu tappen.

Die Vorsitzende: Das war die Frage, die Frau Maisch faktisch von mir übernommen hat. Aber gibt es dazu auch einen Alternativvorschlag?

SVe Jutta Gurkmann: Ich muss gestehen, ich würde mich bei der Frage von Ihnen und Frau Maisch doch sehr weitgehend Herrn Dr. Berlin anschließen. Der Gedanke von Schlichtung ist Freiwilligkeit, aber wir fürchten natürlich, dass das so nicht funktionieren wird. Bei den Fluggastrechteproblematiken haben wir gesehen, dass es letztendlich erst zu einer freiwilligen Teilnahme an Schlichtung kam, als im Hintergrund das drohende Schwert einer verpflichtenden Auffangschlichtung kam. Wir fürchten, dass es so einfach nicht funktionieren



wird. Aber ganz klar ist, wir wünschen uns, dass die Unternehmensverbände hier eigenständig mit Schlichtungsstellenvorschlägen kommen. Das wäre sehr schön.

Die letzte Frage war von Herrn Rohde zu der Karenzzeit. Da kann ich mich Herrn Braun leider nicht anschließen. Wir gehen aber davon aus, das muss ich vorwegschicken, dass der Streitmittler quasi die Gallionsfigur einer Schlichtungsstelle ist. Wir sprechen nicht über das gesamte Personal einer Schlichtungsstelle. Wir sprechen auch nicht über die vielen Menschen, die zuliefern, die auch eine rechtliche Bewertung vornehmen, sondern wir sprechen nur über die Personen, die letztendlich die Entscheidung am Kopf der Schlichtungsstelle treffen. Gerade wenn wir zu einem Trägervereinsmodell und zu einer überschaubaren Schlichtungslandschaft kommen, wäre es aus unserer Sicht viel besser, wenn diese Person nicht in irgendeiner Form den Hauch von Befangenheit oder Parteilichkeit hätte. Deswegen halten wir diese Vorschrift durchaus für sinnvoll.

Die **Vorsitzende**: Danke. Jetzt hat Herr Professor Schmidt-Kessel eine Frage von Frau Keul.

SV Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel: Vielen Dank, Frau Keul, für die Frage. Es geht – das merkt man ja ständig – um Vertrauensbildung. Da ist natürlich auch der Vergleich mit den Gebühren nach den Standardgebührensätzen von den Amtsgerichten hilfreich und zwar sowohl politisch als auch, was die juristische Bewertung angeht. Das hatte ich ja schon angedeutet, nur nicht begründet. Politisch ist es deshalb hilfreich, weil es sehr schön zeigt, dass Kostendeckung bei diesen kleinen Streitwerten – egal wer es macht – eine Illusion ist. Deswegen gehört dieses Wort „kostendeckend“ meines Erachtens auch an der Stelle aus dem Gesetz gestrichen. Europarechtlich haben wir das Äquivalenzprinzip, das heißt, wenn ich vergleichbare Sachverhalte habe, darf ich die europäische Regel nicht benachteiligen. Wenn ich nun hergehe und für das Amtsgericht einen geringeren Eingangsstreitwert festsetze als für die Schlichtung, könnte man durchaus auf die Idee kommen, dass das mit der Idee einer Alternative zur gerichtlichen Streitentscheidung und Schlichtung nicht vereinbar ist. Wenn also die europarechtlich veranlasste Schlichtung teurer ist als der Amtsgerichtsstreit, wäre das also auch deshalb richtlinienwidrig.

Die **Vorsitzende**: Die Letzte ist jetzt erst einmal Frau Dr. Schreiner mit einer Frage von Herrn Pitterle.

SV Dr. Manja Schreiner: Herr Pitterle, Ihre Frage ging in Richtung Missbrauch. Ich möchte mich da nicht falsch verstanden wissen. Wir haben keine empirischen Erkenntnisse oder Unterstellungen, dass bei uns in den Vermittlungsstellen des Handwerks massenweiser Missbrauch auftritt. Es gibt den Missbrauch sicherlich in anderen Wirtschaftsbereichen, die nicht gerade aus dem Handwerk kommen. Ich verweise auf Anfechtungskläger in Hauptversammlungen der Aktiengesellschaften. Das ist ein Phänomen, das sollten wir auch nicht wegdiskutieren. Es gibt natürlich auch im BGB Missbrauchsschutz. Ich verweise nur auf die §§ 138, 242 BGB. Das Thema Missbrauch hat also durchaus seine Berechtigung. Inwieweit das dann ausgenutzt wird, vermag ich nicht zu sagen, hat es doch einen vertrauensbildenden Aspekt, wie Dr. Berlin schon gut dargestellt hat. Wenn allerdings tatsächlich ein Fall des Missbrauchs vorliegt, dann muss ich sagen, die bisherige Konstellation, wie sie der Vorschlag vorsieht, geht von einer finanziellen Leistungsfähigkeit des Verbrauchers jedenfalls in den Fällen aus, in denen es um c2c geht. Wenn nur Verbraucher beteiligt sind, wird ihnen auch zugemutet, dass sie eine gewisse Kostenlast tragen können. Sobald ein Unternehmer dabei ist, wird es dem Unternehmer auferlegt. Insofern ist die grundsätzliche Frage, ob ein Verbraucher an Kosten zu beteiligen ist, beantwortet: Ja, man kann ihn beteiligen. Und wenn er dies missbräuchlich tut, dann ist es auch angezeigt, ihm die Kosten des Verfahrens aufzugeben. Denn das wäre dann die konsequente Folge von Missbrauch auf der einen und Kostentragung auf der anderen Seite. Der zweite Aspekt, den sie angesprochen haben, ist: Wie definiert man Missbrauch? Der ist natürlich ungleich schwerer. Schauen wir uns die Ablehnungsgründe in § 14 an. Zum Beispiel steht hier: „Der Antrag ist offensichtlich ohne Aussicht auf Erfolg oder erscheint mutwillig.“ Das geht ein bisschen in die Richtung. Sagen wir mal, in diesem Fall würde der Antrag nach § 14 abgelehnt werden. Jetzt haben wir aber noch nicht die Frage geklärt, wann die Gebührenlast beim Unternehmer eigentlich eintritt. Wenn nämlich die Gebührenlast in dem Moment eintritt, in dem ein Antrag abgelehnt



wird – das heißt, dann muss er ja schon Gebühren zahlen –, dann ist der Missbrauch schon dann gegeben, wenn er in dem Wissen, dass es einem der Ablehnungsgründe entspricht, mehrfach einreicht, weil dann jedes Mal die Gebührenpflicht durchgreift. Das wäre eine Konstellation, die ich mir vorstellen könnte. Ich weiß, dass es sehr schwierig ist, das in einen Gesetzeswortlaut zu fassen. Daher haben wir einen möglichst konkreten Änderungsvorschlag in § 23 unterbreitet. Wir haben gesagt: „Ist ein Verfahrensantrag unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen, hat der Antragsteller die bis dahin entstandenen Kosten zu tragen.“ Das ist – muss ich zugeben – natürlich nichts ganz Griffiges, aber es entspricht Missbrauchsklauseln, wie wir sie auch im BGB finden. Man kann es nur an Einzelfallumständen festmachen. Das ist vorher nicht zu definieren.

Zu der zweiten Frage von Ihnen, nämlich wie Missbrauch von Unternehmen gehandhabt werden könnte, muss ich zugeben, dass mir momentan etwas die Fantasie fehlt, wie Unternehmen das Verfahren missbrauchen könnten. Im Moment ist in § 4 noch nicht einmal eine Antragsberechtigung des Unternehmens vorgesehen. Das wäre erst einmal die Voraussetzung. Wir haben im Änderungsantrag formuliert, dass ein Antragsrecht auch für Unternehmer bestehen muss, nicht nur für den Verbraucher. Und dann fehlt mir die Fantasie, wie Unternehmen das missbrauchen könnten, denn momentan ist die Kostenlast eher auf der Unternehmensseite angesiedelt. Es gibt keine Reputationsschäden, keine finanziellen Schäden, die das Unternehmen dem Verbraucher in irgendeiner Form antun könnte.

Die **Vorsitzende**: Danke, Frau Dr. Schreiner. Jetzt ist es 17 Uhr. Hat noch jemand Fragen? Herr Pitterle und Herr Dr. Sensburg.

Abg. **Richard Pitterle** (DIE LINKE.): Ganz kurz an Frau Gurkmann: Sie haben ja in Ihrer Stellungnahme auf die Problematik aus § 30 Absatz 1 Nummer 4 hingewiesen, auf die festgelegte Streitwertuntergrenze von zehn Euro und Streitwertobergrenze von 5.000 Euro für Universalschlichtungsstellen. Wenn sich keine private Schlichtungsstelle für diese Fälle findet, sind dann diese Verbraucher von der Schlichtung

ausgeschlossen? Falls ja, wäre dies richtlinienkonform?

Abg. **Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Eine kurze Frage an Herrn Professor Schmidt-Kessel. Können denn aus Ihrer Sicht Kammern überhaupt dazu verpflichtet werden, entsprechende Stellen anzubieten? Wenn man sich das Kammerrecht in seiner Vielfalt ansieht, scheint mir das so gar nicht bei allen Kammern möglich zu sein; Frau Dr. Schreiner hatte kurz darauf hingewiesen. Aber wenn ich mir andere Regelungen über die Kammern ansehe, hätte ich da bei den Verpflichtungen doch arge Bedenken. Wie ist Ihre Meinung dazu?

Die **Vorsitzende**: Herr Professor Schmidt-Kessel beginnt.

SV **Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel**: Ich glaube – ja. Die Grenze ist allenfalls das Verfassungsrecht. Die Freiheit würde ich dem Gesetzgeber schon zustehen. Natürlich kann man immer über Systembrüche oder so etwas nachdenken. Das ist ja auch das zentrale Argument von Frau Dr. Schreiner, die sagt, das passt nicht in die Struktur der Handwerkskammern. Andererseits: Allein aus dem Umstand, dass es sich um eine Pflichtmitgliedschaft handelt, und das sehen wir ja bei den Anwälten, kann man das noch nicht ableiten. Ich glaube auch nicht, dass der Umstand, dass man etwas als Streitbeilegungsinstanz anbieten muss, nun die Institution Kammer über den Rand der Verfassungsgemäßheit hinaus Schubst. Auch da würde ich mir keine Sorgen machen. Was die Kollegen des Staatsrechts dazu dann im Einzelnen sagen, vor allen Dingen die, die in Karlsruhe sitzen, steht wie immer auf einem anderen Blatt, aber ich halte das Risiko für relativ gering.

Die **Vorsitzende**: Dann hat Frau Gurkmann noch eine Frage von Herrn Pitterle.

SVe **Jutta Gurkmann**: Vielen Dank. Wir gehen davon aus, dass die Verbraucher dann eben keine Schlichtungsstelle haben, aber wir haben ja sowieso keine Pflicht zur Teilnahme. Das heißt, es wird immer Verbraucher geben, die keine zuständige Schlichtungsstelle finden. Die Frage ist in der Tat, inwieweit die Richtlinie die Mitgliedstaaten zur absolut flächendeckenden Einrichtung von Schlichtungsstellen verpflichtet.



Müssen Verbraucher – da kommen wir in den Bereich der Pflicht zur Teilnahme – auch tatsächlich die Chance haben, dass ihr Fall immer geschlichtet wird?

Die **Vorsitzende**: Das war jetzt noch nicht die Antwort auf die Frage, welche konkrete Pflicht die Richtlinie vorsieht. Was heißt flächendeckend? Muss es für jeden Bereich mindestens eine Universal- oder Auffangstelle geben, zu der ich als Verbraucher gehen könnte, wenn ich wollte?

SVe **Jutta Gurkmann**: Darauf kann ich Ihnen keine ganz klare Antwort geben. Frau Dr. Schreiner hatte gesagt, sie geht davon aus, dass die Verpflichtung zur flächendeckenden Einrichtung von Schlichtungsstellen sich auf das Europäische bezieht. Wenn wir tatsächlich eine Auffangschlichtungsstelle haben, die einen reduzierten und nicht nur ganz marginalen Anwendungsbereich hat, sodass wir in der Praxis viele Verbraucher hätten, die gar keine Schlichtungsstelle finden könnten, würde ich eher zu einer Europarechtswidrigkeit tendieren. Aber ganz sicher kann ich es Ihnen leider nicht sagen, Frau Vorsitzende.

Die **Vorsitzende**: Herr Dr. Berlin guckt so, als könnte er. Bitte!

SV **Dr. Christof Berlin**: Die Richtlinie äußert sich relativ klar dazu. Zunächst in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie wo der allgemeine Zugang

festgelegt wird, was letztendlich nur eine Art Gewährleistungsanspruch ist; das wurde ja schon gesagt. Ob dann tatsächlich die Beteiligten mitmachen, steht auf einem anderen Blatt. Dann aber zumindest ist in Artikel 5 Absatz 4 vorgesehen, dass in den Verfahrensordnungen der Schlichtungsstellen vorgesehen werden kann, dass Streitwerte, auch Oberstreitwerte festgelegt werden können, da die Richtlinie in dieser Gesamtkonzeption ohnehin nicht davon ausgeht, eine effektiv flächendeckende Bereitstellung vorzusehen. Es ist vermutlich so, dass es zwar aus der Praxis viele Gründe gibt, die dafür sprechen, nicht auf 5.000 Euro zu beharren, denn gerade wenn Zusammenreisende Ansprüche geltend machen, wird man diese Schwelle sehr schnell überschreiten, aber ich denke, dass es europarechtlich schon so angelegt ist, dass Schwellenwerte möglich sein sollen.

Die **Vorsitzende**: Das ist streitig. Ich sehe bei Frau Gurkmann und bei Herrn Professor Schmidt-Kessel, dass diese Auffassung hier nicht von allen voll geteilt wird. Das ist ja auch eine Botschaft, wenn es dazu unterschiedliche Auffassungen gibt. Jetzt danke ich ganz herzlich: Ich danke den Sachverständigen für ihr Hiersein, insbesondere denen, die die späteste Einladung bekommen haben, und schließe die Sitzung. Danke.

Schluss der Sitzung: 17:07 Uhr

Renate Künast, MdB

Vorsitzende



Anlagen: Stellungnahmen der Sachverständigen

Dr. Christof Berlin	Seite 38
Felix Braun	Seite 44
Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M.	Seite 50
Jutta Gurkmann	Seite 65
Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel	Seite 72
Dr. Manja Schreiner	Seite 87

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:

2

- 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 Ansiedelung 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>.

**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.

Stellungnahme zum Entwurf eines Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes zur Umsetzung der ADR-Richtlinie (EU-Richtlinie Nr. 2013/11)

Zur Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz am 30.9.2015

Die Entwürfe zum VSBG¹ sind zu begrüßen. Es wird erstmalig in Deutschland die flächendeckende Etablierung einer Verbraucherstreitbeilegungskultur ermöglicht, die den Verbraucher dort abholen kann, wo er bisher untätig bleibt, nämlich bei Streitigkeiten mit geringem Streitwert und verhältnismäßig hohem Aufwand oder großer Unsicherheit.²

Das VSBG hat damit das Potential, das Vertrauen der Verbraucher in den grenzüberschreitenden, insbesondere elektronischen Handel zu stärken, da er durch ein unbürokratisches, kosten- und zeitgünstiges Verfahren seine Rechte geltend machen kann, welches die Gerichtsverfahren ergänzt.³

Dies nützt auch der Wirtschaft: Gerade Unternehmen mit keiner oder kleiner Rechtsabteilung könnten von effektiven, kostengünstigen Streitbelegungsverfahren profitieren. Zugleich führen außergerichtliche Streitigkeiten häufig zu größerer Akzeptanz des Verfahrensausgangs. Damit ist dem Rechtsfrieden gedient. Auch wird Kundenbindungen erhalten, Vertrauen erworben und es

¹ Unbenannte §§ stammen aus dem VSBG-Entwurf aus Art. 1 des Gesetzesentwurfs vom 09.06.2015, BT-Drucks. 18/5089, S. 5 ff.

² Laut *Europäische Kommission*, Special Eurobarometer 395 (2013) S. 48 gaben Verbraucher folgende Minimalbeträge an, um in ihrem Heimatland vor Gericht zu gehen: 726€ im EU-Durchschnitt, **657€ in Deutschland**. Typischerweise nicht vor Gericht gingen ältere Leute (+55), Personen ohne Schulabschluss und solche, die keinen Computer nutzen, *Hodges*, *Consumer Redress: Ideology and Empiricism*, in: Purnhagen/Rott (Hg.), *Liber amicorum Micklitz*, 2014, 793, 798.

³ *Pera*, *The European Union policies on access to justice and ADRs*, in: *Miranda* (Hg.), *Mediation in Europe at the cross-road of different legal cultures*, 2014, 97, 99.

werden Nachteile wie Kundenunzufriedenheit und schlechte Online-Bewertungen vermieden.

Das VSBG stellt sicher, dass bestimmte Qualitätsstandards nicht unterlaufen werden, erlaubt aber genügend Flexibilität, um verschiedene Streitbeilegungsmethoden und -verfahren zu ermöglichen und damit der Diversität der verschiedenen Branchen- und Verbrauchererwartungen Rechnung zu tragen.

Die Stellungnahme beschränkt sich auf einige Punkte, die noch diskutiert werden sollten. Im Kern wird sich dafür ausgesprochen, das Streitbeilegungsverfahren selbst zu entbürokratisieren, stattdessen Aufklärungs- und Hinweispflichten des Streitmittlers erhöhen, Rechtsunsicherheit bei unklaren Formulierungen zu beseitigen und die Kontrolle durch die anerkennende Behörde zu stärken. Weiterhin sollte Information und Transparenz verstärkt werden, um die Verfahren bekannt und akzeptiert zu machen.

Es wird sich auf folgende Punkte konzentriert:

- Anforderungen an die Person des Streitmittlers (I.)
- Klärung des Verhältnisses von materiellem Recht, zwingendem Recht und Schlichtungsvorschlag (II.)
- Reduzierung von Rechtsunsicherheit und Komplexität des Verfahrens (III.)
- Information der Verbraucher und Unternehmer und Transparenz (IV.)

I. Die zentrale Gestalt im Verfahren: Der Streitmittler

Zu Recht setzt der VSBG-Entwurf einen Schwerpunkt auf die Frage, wie die Position des Streitmittlers ausgestaltet und abgesichert wird, denn von seiner Person hängt primär der Erfolg der Streitbeilegung ab.⁴

- Es wird empfohlen, die recht hohen Anforderungen an seine Person noch einmal zu überdenken (1.). Diese bergen die Gefahr, qualifizierte Personen von vorneherein von einer Tätigkeit als Streitmittler auszuschließen (2.).

⁴ Vgl. bereits *Musielak*, Der Schlichtungsgedanke im deutschen Zivilprozessrecht, in: Nakamura (Hg.), FS Beys II, 2003, 1093, 1103.

- Es wird vorgeschlagen, die erhöhten Anforderungen von einer abstrakt-generellen Prüfung im Vorfeld (wie aktuell vorgesehen) zu verlagern auf konkrete, fallbezogene Situationen. Stattdessen sollen die Hinweispflichten des Streitmittlers erhöht werden. Zugleich soll die Kontrolle verstärkt werden durch konkrete Evaluierungspflichten der Behörden und Beteiligungsrechte der Verbände bei der Benennung (3.).

1. Aktuelle Ausgestaltung der Position des Streitmittlers

Die Gesetzesentwürfe zum VSBG geht davon aus, dass verschiedene Streitbeilegungsmethoden zulässig sind, mit Ausnahme derjenigen, die in einer für den Verbraucher bindenden Entscheidung enden oder dessen Möglichkeit, ein Gericht anzurufen, behindern (§ 5 II). Unzulässig ist also ein Schiedsverfahren oder -gutachten. Sieht man sich nun aber die Vorstellung an, die das Gesetz vom Streitmittler hat, geht es von höheren Anforderungen als bei einem Schiedsrichter aus.⁵

a) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit

Die Absicherung von Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Streitmittlers in § 7 erinnert an Vorschriften zu Richtern und Schiedsrichtern. § 6 III erhöht diese Anforderungen noch. Richter und Schiedsrichter müssen bezogen auf den konkreten Fall unparteiisch und unbefangen sein. Beim Streitmittler reicht schon die abstrakt-generelle Gefahr eines Interessenkonflikts, um ihn von der Position auszuschließen, nämlich wenn er beruflich in den drei Jahren vor Tätigkeitsbeginn mit einem der an der Stelle beteiligten Unternehmer i.w.S. oder Verbraucherverband involviert war.

Dies soll die Neutralität wahren, welche im Schiedsverfahren durch die fallbezogene Auswahl durch die Parteien oder neutrale Dritte erfolgt.⁶ Doch das VSBG sieht bereits andere Mechanismen vor, um zu verhindern, dass eine Streitbelegungsstelle den Streitmittler willkürlich auswählt: Durch die Benen-

⁵ Vgl. §§ 6-8 VSBG-Entwurf mit §§ 41-45 und §§ 1036-1038 ZPO

⁶ Vgl. § 1035 III ZPO, ausführlich z.B. *Hantke*, SchiedsVZ 2003, 269, 271 f.

nungsprozedur gem. § 9 wird eine abstrakte Unparteilichkeit gewahrt: „beide Seiten“, d.h. Verbraucher- und Unternehmerverbände sind zu beteiligen. Exakte Bedeutung oder Folge dieser Beteiligung bleibt bislang unklar. Die Regelung muss aber so interpretiert werden, dass gegen den (begründeten) Willen der zu beteiligenden Seite ein Streitmittler nur ausnahmsweise bestellt wird. Dieser Mechanismus, willkürlichen Benennungen durch Beteiligungen der Verbände zu verhindern, scheint ausreichend, um eine willkürliche Benennung zu verhindern. Er sollte auf die Bestellungen aller Streitmittler ausgedehnt werden.

b) Rechts- und Fachkenntnisse

Das VSBG soll eine branchenspezifische Streitmittlungskultur fördern. Um für die Unternehmen attraktiv zu sein, sollen die Streitmittler sich auch in der konkreten Branche auskennen um so die Umstände des Falls, in welchen die Rechtsfragen eingebettet sind, aus Sicht beider Seiten nachvollziehen zu können (§ 6 II). Das Gesetz geht also davon aus, dass der Streitmittler Erfahrungen in der Branche hat.

Darüber hinaus werden hohe Anforderungen an die Rechtskenntnisse des Streitmittlers gestellt. Der Streitmittler muss kein Volljurist sein, aber über Rechtskenntnisse im Verbraucherrecht und in der Streitbeilegung verfügen (§ 6 II). Da das Verbraucherrecht in Deutschland zu großen Teilen ins Schuldrecht im BGB integriert wurde, sind mindestens Systemverständnisse des allgemeinen deutschen Zivilrechts notwendig, um eine solche allgemeine Kenntnis des Verbraucherrechts zu gewährleisten.

Dies gilt ganz besonders im Spezialfall des Schlichtungsvorschlags, d.h. einem Verfahren, welches in einem Entscheidungsvorschlag durch den Schlichter mündet: Letzterer ist am geltenden Recht ausrichten und die zwingenden Vorschriften der Verbraucherschutzgesetze sind zu beachten (§ 19 I 2). Darüber hinaus erinnern die formalen Anforderungen an den Schlichtungsvorschlag (§§ 19 I 3, 10 III) an die Abfassung eines Urteils gem. §§ 313, 232 ZPO (Sachverhalt, Entscheidungsgründe, Rechtsbehelfshinweis).

Es fehlt eine Haftungsprivilegierung (wie sie z.B. ein Richter hat), sodass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass jede Fahrlässigkeit bezogen auf diese Pflichten zu einer Haftung der Schlichtungsstelle gem. §§ 280 I, 278 BGB führen kann, umgekehrt also voraussetzt, dass die Rechtskenntnisse vorhanden sind. Diese Zusammenschau spricht dafür, dass dem Bild des Gesetzgebers jedenfalls im Rahmen der Schlichtung eine Person mit Rechts- und Prozesskenntnissen vor Augen hatte.

c) Büro-Aufgaben

Unklar ist die Aufgabenverteilung zwischen Streitbeilegungsstelle und Streitmittler bezogen auf einige Tätigkeiten, die bei Gericht die Geschäftsstelle erledigt. Dies wird als Formulierungsungenauigkeit unten ausgeführt (S. 12).

2. Faktische und rechtliche Probleme dieser Anforderungen

§ 6 III birgt die Gefahr, dass eine Reihe von qualifizierten Personen von vorneherein nicht als Streitmittler in Betracht kommen, nämlich Personen aus der Branche oder dem Verbraucherschutz, d.h. mit speziellen Vorkenntnissen. Nach drei Jahren ist in einem so veränderlichen Rechtsgebiet wie dem Verbraucherschutzrecht zu erwarten, dass Rechtskenntnisse und evtl. auch Fachkenntnisse nicht mehr aktuell sind.

Auch stellt § 6 III eine Berufszugangsbeschränkung i.S.d. Art. 12 I, II GG dar. Sie ist daher verfassungsmäßig besonders zu rechtfertigen und muss insbesondere erforderlich sein.

Hinzu kommt, dass der Streitmittler kein anerkannter Beruf ist. Es existiert bisher keine Vergütungsstruktur. Gerade zu Beginn der Etablierung der Streitbeilegung dürfen die Kosten der Verfahren nicht zu hoch sein. Dies wird sich zwangsläufig auf die Personalkosten niederschlagen. Es ist ratsam, die Anforderungen an die Tätigkeit nicht abstrakt hoch zu setzen. Dies könnte einen Abschreckungseffekt erzielen mit der Folge, dass sich primär fachfremde oder unerfahrene Kandidaten bewerben.

3. Vorschläge

Die Voraussetzungen des § 6 III sollten in ihrer Absolutheit überdacht werden. Es wird vorgeschlagen, die Kontrolle des Streitmittlers auf verschiedene Verfahrensstufen zu verteilen und somit im Ergebnis zu verstärken. Dies sichert zugleich größere Transparenz für die Parteien und Behörden.

- Personen, die in den relevanten Branchen tätig waren und über Praxiserfahrung verfügen, sollten nicht *per se* davon abgehalten werden, auch als Streitmittler tätig zu werden.
- Stattdessen sollte die **Hinweispflicht** des § 7 IV präzisiert und über Art. 6 ADR-RL hinaus **gegenüber den Parteien** erweitert werden in Fällen, in denen konkret ein Interessenkonflikt (i.S.d. § 6 III VSBG-E) besteht. Die Parteien sollten auf diesen persönlichen Hintergrund hingewiesen werden. Im Anschluss sollte ihre ausdrückliche Zustimmung zur Durch- oder Fortführung der Streitbeilegung erforderlich sein. Dies entspricht dem Verbraucherleitbild des EU- und nationalen Rechts: Gestärkt wird die autonome Entscheidung, Informationsgefälle werden durch Aufklärung und Hinweise vermieden.⁷
- Bei der **Bestellung des Streitmittlers** sollte die Beteiligung des Wirtschafts- und Verbraucherverbände (wie in § 9 vorgesehen) immer notwendig sein. Gegen den begründeten Willen eines der Beteiligten darf ein Streitmittler nur ausnahmsweise bestellt werden. Diese Auswahl muss durch die anerkennende Behörde auch auf diesen Aspekt geprüft werden.
- Die **Schlichtungsstelle** soll Sorge dafür tragen, dass ein Vertreter vorhanden ist, der jedenfalls nicht für das gleiche Unternehmen/die gleiche Unternehmensgruppe/einen ähnlich ausgerichteten Verband tätig war. Auf die Möglichkeit, auf diesen Vertreter zurückzugreifen, sollten die Parteien ebenfalls hingewiesen werden. Auch sollte die Schlichtungsstelle dieses Prozedere ausdrücklich in ihrer Schlichtungsordnung vorsehen.
- In den **Berichten der Schlichtungsstelle** gem. § 34 sollten sowohl etwaige Befangenheitsgründe, die abstrakt in der Person des Schlichters liegen,

aufgeführt werden, als auch die Fälle, in denen er aus diesen Gründen das Verfahren nicht durchführte oder nach Hinweis doch durchführte, sowie der Ausgang der letzteren Verfahren.

II. Anwendbares Recht und Rechtsbindung

§ 19 I 2 sieht vor, dass der Schlichtungsvorschlag am geltenden Recht auszurichten ist und darüber hinaus die zwingenden Vorschriften zum Verbraucherschutz zu beachten sind. Diese Regelung ist unter drei Aspekten („ausrichten“, „geltendes Recht“ und „zwingende Vorschriften“) unklar und schafft große Rechtsunsicherheit.

- Die Regelung sollte klarer gefasst werden, insbesondere bezogen auf Fälle, in denen ausländisches Recht anwendbar wäre.
- Die Anforderungen an die Rechtsbindung sollten zugunsten der (aufgeklärten) Parteiautonomie reduziert werden.
- Diese Lockerung der Rechtsbindung sollte durch verstärkte Hinweis- und Aufklärungspflichten des Streitmittlers abgesichert werden.

1. „Ausrichten“

Der Schlichtungsvorschlag soll am geltenden Recht „ausgerichtet“ sein. Es ist unklar, was dies bedeutet. Aus § 19 I 2 a.E, der für bestimmte Regelungen eine Rechtsbindung vorsieht, ergibt sich nur, dass grundsätzlich keine strikte Rechtsbindung besteht. Die sich daraus ergebende Rechtsunsicherheit, was § 19 I 2 Teil 1 bedeutet, könnte durch klare Formulierungen leicht beseitigt werden.

Etwa könnte vorgesehen werden, dass der Streitmittler den Parteien gegenüber deutlich zu machen hat, inwieweit der Schlichtungsvorschlag vom geltenden Recht abweicht. Der Streitschlichter sollte im Schlichtungsvorschlag

⁷ Vgl. z.B. *Schneiders*, Der Prozessvergleich – persönliche Anmerkungen aus der Sicht eines Praktikers, in: Becker-Eberhard/Gaul/Haertlein/Meller-Hannich (Hg.), FS Schilken, 2015, 457, 464.

die aus seiner Sicht geltende Rechtslage darstellen und offen legen, inwieweit Unsicherheiten (faktischer oder rechtlicher Art) bestehen. Weiterhin muss er begründen, inwieweit und weshalb sein Schlichtungsvorschlag vom geltenden Recht abweicht. Dies sollte deutlich hervorgehoben und klar formuliert werden. So wird Verbraucher und Unternehmer eine informierte Entscheidung ermöglicht, ob sie den Vorschlag annehmen sollen.⁸

Eine flankierende Möglichkeit bestünde darin, dem Verbraucher Rückfrage bei einem neutralen Dritten zu ermöglichen, bei dem er sich darüber informieren kann, ob die Rechtslage tatsächlich korrekt dargestellt wurde.⁹

2. „Geltendes Recht“

Geltendes Recht ist als das Recht zu verstehen, welches auch ein Gericht angewendet hätte. In Fällen mit Auslandsbezug führt das Zusammenspiel aus Zuständigkeit am Unternehmenssitz und Art. 6 I Rom I-VO (Recht am Verbraucherwohnsitz) häufig dazu, dass geltendes Recht ausländisches Recht ist. Die Ermittlung ausländischen Rechts kann aber mit hohen Kosten und hohem zeitlichen Aufwand verbunden sein.¹⁰

Das VSBG sollte klarstellen, dass der Streitmittler i.R.d. § 19 stattdessen von der Geltung deutschen Rechts ausgehen kann. Das Verbraucherrecht ist in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten, u.a. auch aufgrund der Spielräume, welche die EU-Richtlinien zum Teil lassen, unterschiedlich geregelt.¹¹ Somit können im Einzelfall unterschiedliche nationale Regelungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Auf der anderen Seite besteht aufgrund der EU-Richtlinien ein EU-weiter Mindeststandard. Auch geht das deutsche Recht im Zweifel über diesen Mindeststandard hinaus. Da das Gesetz nicht die Möglichkeit der Richtlinie, dem Verbraucher bindende Vorschläge aufzuerlegen,

⁸ Ähnlich *Pera*, *Mediation in Europe at the cross-road of different legal cultures*, 2014, 104.

⁹ *Dies.*, *Mediation in Europe at the cross-road of different legal cultures*, 2014, 104.

¹⁰ *Siehr*, *Application of Foreign Law in European Private International Law*, in: *Piers/Storme/Verhellen* (Hg.), *Liber amicorum Johan Erauw*, 2014, 159, 169-171.

¹¹ Sehr anschaulich *Vékás*, *Der Weg zur Vergemeinschaftung des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts – eine Skizze*, in: *Tomljenovic/Erauw/Volken* (Hg.), *Liber Memorialis Šarčević*, 2006, 171, 175 ff.

umgesetzt hat, besteht auch keine Bindung nach Art. 11 ADR-Richtlinie. Die Rechtsunsicherheit und Verzögerung, welche die Anwendung ausländischen Rechts mit sich bringt, sollte vermieden und zugelassen werden, dass der Schlichter sich stattdessen am deutschen Sachrecht orientiert.

Durch die Vermeidung von Unsicherheiten bezogen auf die Geltung ausländisches Recht kann das Verfahren entschlackt und beschleunigt werden. Sollte dem unter 1. angeregten Vorschlag, dem Streitmittler eine Hinweispflicht bezogen auf die Rechtslage aufzuerlegen, gefolgt werden, könnte diese Pflicht verstärkt werden: Es wäre auf die (eigentliche) Geltung ausländischen Rechts hinzuweisen,¹² sowie darauf, dass dem Vorschlag inländisches Recht zugrunde gelegt wird, da dieses mindestens den gleichen Schutz gewährleistet.

3. „Zwingende Vorschriften der Verbrauchergesetze“

Diese Formulierung ist ungenau und sollte schon aus Gründen der Rechtssicherheit präzisiert oder abgewandelt werden: Es gibt verschiedene Arten von „zwingenden Vorschriften“, nämlich sogenannte „national zwingenden Vorschriften“, von denen in Deutschland nicht durch Privatvereinbarung (teils nur zulasten des Verbrauchers) abgewichen werden kann (vgl. z.B. § 475 I BGB) und sogenannte „international zwingende Vorschriften“, das heißt die Regelungen des deutschen Rechts, die unabhängig von dem ansonsten in der Sache anzuwendenden Recht immer Geltung beanspruchen.¹³

Auslegung 1: Bezieht sich der Entwurf in § 19 I 2 auf alle zwingenden Vorschriften des Sachrechts¹⁴ muss der Streitmittler in Fällen mit Auslandsbezug das im Ausland zwingende Recht ermitteln und z.B. im spanischen Recht das zwingende vom nichtzwingenden Recht abgrenzen. Dies würde den Ermittlungsaufwand erhöhen, damit das Verfahren verzögern und verteuern und wäre dennoch mit hoher Rechtsunsicherheit behaftet.

¹² Ähnlich § 17 IV BeurkG.

¹³ Vgl. Art. 9 Rom I-VO.

¹⁴ Wie unter 2. ausgeführt.

Auslegung 2: Der Entwurf bezieht sich nur auf die Regelungen des deutschen Rechts, die unabhängig von dem ansonsten in der Sache anzuwendenden Recht immer Geltung beanspruchen. Das Zusammenspiel von § 19 I 2 Teil 1 mit § 19 I 2 a.E. spricht für diese Auslegung: Es ist das in der Sache anzuwendende Recht gerade nicht festgelegt, sondern letzteres stellt nur eine Orientierung dar. Gegen eine solche Auslegung spricht, dass die Frage, ob und inwieweit welche Regelungen des Verbraucherrechts international zwingend sind, hochumstritten und mit großer Rechtsunsicherheit behaftet ist.¹⁵

Es wird vorgeschlagen, die Regelung zu überarbeiten. Insbesondere sollte bedacht werden, dass es den Verbraucherinteressen zuwider laufen kann, wenn dieser nicht ausdrücklich auf seine Rechte zugunsten anderer Vorteile verzichten kann.

Statt Rechtsunsicherheit zu schaffen, welche Regelungen zwingend sind, sollte auch hier dem Streitmittler eine verschärfte Hinweispflicht auferlegt werden. Hiernach hat dieser die **nach deutschem Recht** zwingenden Vorschriften darzustellen. Ein Abweichen von denselben muss, wie oben ausgeführt, begründet werden. Dies führt dazu, dass die Verbraucherentscheidung zur Annahme des Schlichtungsvorschlags informiert und autonom getroffen werden.

4. Zusammenfassender Vorschlag

Die Regelung sollte klarstellen, dass der Schlichter die Parteien darauf hinweist, wie sich die Rechtslage nach deutschem Sachrecht darstellt, sowie gegebenenfalls, dass ein Gericht ausländisches Recht anwenden würde. Im Anschluss soll er ausführen, weswegen er im konkreten Fall eine Abweichung von den Regelungen für sachgerecht hält.

III. Verfahrenskomplexität und –gestaltung

Das Verbraucherstreitbeilegungsverfahren soll ein unbürokratisches, kosten- und zeitgünstiges Verfahren ermöglichen, welches die Gerichtsverfahren er-

¹⁵ Vgl. nur zur Diskussion MünchKomm/Martiny, 2015⁶, Art. 9 Rom I-VO, Rn. 87-93 m.w.N.

gänzt. Das VSBG sollte daher, soweit die ADR-Richtlinie es zulässt, an einigen Stellen entschlackt und vereinfacht werden. Dies würde es einfacher machen, die Vorteile der Streitbeilegung sowohl den Verbrauchern wie auch den Unternehmen gegenüber zu kommunizieren und damit ihre Akzeptanz fördern.

1. Methodenvielfalt und Informationsüberfluss

Es ist zu begrüßen, dass das VSBG eine Methodenvielfalt der Streitbeilegung zulässt. Dies birgt aber die Gefahr, dass Verbraucher und Unternehmer (insbesondere in Unternehmen ohne eigene Rechtsabteilung) informativ überfordert werden. Sie könnten von einem Verfahren abgehalten werden, weil sie nicht überschauen können, was überhaupt zu erwarten ist.¹⁶ Aus diesem Grund wäre es hilfreich, in Koordinierung und Information zu investieren, etwa durch eine zentrale Anlaufstelle, die online und per kostenloser Telefonhotline Informationen zur Verfügung stellt und eine Auswahl der Schlichtungsstelle oder Schlichtungsmethode ermöglicht.

2. Förderung von Online-Verfahren *ohne* Ausschluss der „Nonliner“

Ein erheblicher Vorteil von Streitbelegungsverfahren gegenüber gerichtlichen Verfahren kann durch den effizienten Einsatz von Online-Kommunikationsmedien erzielt werden. Dies gilt insbesondere für Fälle, die sich online entwickelt haben, etwa bei Vertragsschlüssen im E-Commerce. Der Einsatz von Online-medien erspart den Parteien zusätzliche Aufwendungen durch Terminkoordination oder Anreisen und entspricht den Verbrauchererwartungen im E-Commerce. Weiterhin werden die Kosten der Streitbeilegungsstellen reduziert.¹⁷ Es sollten Anreize für den Einsatz von Online-Medien gesetzt werden, etwa durch Reduzierung der Kosten für die Wirtschaft (auch i.R.d. § 31).¹⁸

¹⁶ Conen/Gramlich, NJ 2014, 494; Sessler, ZKM 2014, 161, 163

¹⁷ Hodges, Liber amicorum Micklitz, 2014, 816-819, zu ECODIR, Risolvi-online und Der Online Schlichter.

¹⁸ Cortés, The European small claims procedure and the Commission proposal of 19 November 2013, in: European Parliament (Hg.), Cross-border activities in the EU - Making life easier for citizens, 2015, 26; Hakenberg, EWS 2014, 181, 185; Hirsch, NJW 2013, 2088, 2092.

Weiterhin sollte den Streitbeilegungsstellen die Möglichkeit eines unbürokratischen, etwa fernmündlichen Verfahrens eröffnet werden. Dies könnte dadurch gefördert werden, dass die Parteien auf die Textformerfordernisse – mit Ausnahme des Schlichtungsvorschlags – verzichten können, wenn sie vorher ausdrücklich darüber aufgeklärt wurden (etwa im Rahmen eines Telefonats).

Umgekehrt sollte – u.a. kontrollierbar im Rahmen des Anerkennungsverfahrens – sichergestellt werden, dass die Personen, welche keinen einfachen Zugang zu Online-Medien haben, ebenfalls unproblematisch und unbürokratisch Zugang zur Schlichtung haben. Die Hemmschwelle, eine Schrift aufzusetzen, ist höher, als etwa die, online eine Beschwerde einzulegen oder auch eine kostenlose oder Festnetztelefonhotline zu nutzen.¹⁹

3. Rechtsunsicherheit bei einzelnen Verfahrensfragen

Es sollte bei einigen Regelungen darauf geachtet werden, dass sie klar abgefasst sind und daher Rechtsunsicherheit vermieden wird.

a) Verhältnis Streitmittler – Streitbeilegungsstelle

Das Gesetz verwendet teils den Begriff „Streitmittler“, teils „Streitbeilegungsstelle“ bei vergleichbaren Pflichten. Dies fördert Rechtsunsicherheit und legt dem Streitmittler im Zweifel Pflichten auf, die an einem Gericht etwa der Geschäftsstelle überlassen würden. Etwa scheint widersinnig, dass der Schlichtungsvorschlags durch die Stelle übermittelt wird (§§ 19 III, 21 I), die Entscheidung, dass Verfahren abzulehnen aber durch den Streitmittler (§ 14 III). Die Formulierungen sollten aufeinander abgestimmt sein und die Delegation auf Hilfspersonen ermöglichen.²⁰

¹⁹ In England und Wales haben sich derartige Mechanismen als sehr erfolgreich erwiesen. Z.B. Cortés, *The European small claims procedure and the Commission proposal of 19 November 2013*, in: European Parliament (Hg.), *Cross-border activities in the EU - Making life easier for citizens*, 2015, 249, 272 f.

²⁰ Bereits Gössl, *Ablehnungsgründe für das Verfahren*, in: Schmidt-Kessel (Hg.), *Alternative: Streitschlichtung*, 2015, 67, 76.

b) Verhältnis zum Mediationsgesetz

§ 18 sollte klarstellen, dass Mediation als Streitbeilegungsverfahren i.S.d. VSBG gilt und von diesem ergänzt wird. Parallel zu Erwägungsgrund 19 ADR-RL sollte aber deutlich werden, dass in den Fällen, in denen eine Ergänzung (d.h. eine kumulative Anwendung beider Normen) nicht möglich ist, weil die Normen sich widersprechen, das Mediationsgesetz vorgeht.²¹ Die abweichende Formulierung erzeugt Verwirrung, die vermieden werden kann.

c) Ablehnungsgründe

Das Beispiel b) des Ablehnungsgrunds des § 14 II Nr. 5 sollte dahingehend präzisiert werden, dass eine grundsätzliche, entscheidungserhebliche Rechtsfrage nur dann den effektiven Betrieb der Streitbeilegungsstelle beeinträchtigt, wenn ihre Beantwortung aufgrund der Komplexität der Materie einen deutlichen Mehraufwand bei der Streitbeilegung erfordert. In allen übrigen Fällen wäre die Ablehnung richtlinienwidrig. Dem sollte auch das die Richtlinie umsetzende Gesetz folgen.²²

d) Verjährungshemmung

Eine ausdrückliche Regelung ist zu begrüßen, welche eine Verjährungshemmung parallel zu anderen Verfahren festlegt, da so die Rechtsunsicherheit, welche § 203 BGB innewohnte, beseitigt wird.

e) Klauselverbot

Der Vorschlag des Bundesrates, ausdrücklich ein Verbot von Schlichtungsklauseln aufzunehmen, ist zu begrüßen, da somit sowohl Verbrauchern als auch Unternehmern gegenüber die (sich sonst aus §§ 306a, 307 BGB i.V.m. § 5 II ergebende) Rechtslage eindeutig kommuniziert wird.

²¹ Ausführlich die Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drucks. 18/5760 S. 17.

²² So auch Erwägungsgrund 28 der Richtlinie. Dazu bereits Gössl, *Alternative: Streitschlichtung*, 2015, 84 f.

4. Kosten

Die Finanzierung der Streitbeilegungsstellen obliegt den Unternehmen, ebenso etwaige Verfahrenskosten, evtl. sogar wenn diese den Streitwert überschreiten (i.R.d. § 31 I VSBG-E), und beides unabhängig vom Ergebnisse eines potentiellen Gerichtsverfahrens.²³ Damit sich eine Streitbeilegungskultur in Deutschland überhaupt erst etablieren kann, ist es notwendig, die Unternehmen davon zu überzeugen, dass eine Beteiligung an derselben zu ihren Gunsten ist. Dies bedarf vor allem einer deutlicheren und positiveren Kommunikation gegenüber der Wirtschaft und einer Regelung des VSBG, die auch dem Unternehmen gegenüber ein „fares“ Verfahren garantiert. Dies wird durch die aktuelle Kostenverteilung nicht gewährleistet.

Das Verfahren könnte in diesem Punkt „fairer“ gestaltet werden dadurch, dass die Universalschlichtungsstelle in bestimmten Fällen vom Erheben der Gebühr oder einem Teil derselben absehen kann. Dies könnte der Fall sein, wenn es um geringe Streitwerte geht, der geltend gemachte Anspruch gegenüber dem Unternehmer offensichtlich unberechtigt war oder der Verfahrensaufwand reduziert wurde. Ähnliche Kostenerwägungen müsste auch den übrigen Streitbeilegungsstellen erlaubt (aber nicht auferlegt) werden. Auch könnte der Staat hier durch finanzielle Unterstützung die Streitbeilegungskultur in Deutschland deutlich fördern.

IV. Information und Evaluation

Das VSBG ist ein guter Beginn, um ein effektives Streitbelegungssystem zu etablieren, welches das Gerichtssystem ergänzt und entlastet, ohne es zu verdrängen. Damit es von der Praxis angenommen wird, bedarf es aber noch weiterer Schritte, welche das VSBG, die Verfahrensvarianten und auch die bereits abgelaufenen Verfahren transparent vermittelt und damit für die Praxis und die anerkennende Behörde nachvollziehbar macht.

²³ Hierzu auch kritisch der Bundesrat, BT-Drucks. 18/5760, S. 32 f. Nr. 34-35.

1. Informationen über das VSBG und die Streitbeilegungsstellen

Ein effektives Verbraucherstreitbeilegungssystem kann nur funktionieren, wenn es von der Praxis, d.h. auch der Wirtschaft, angenommen wird. Bisher sind zahlreich vorhandenen Streitbeilegungsmöglichkeiten nicht allgemein bekannt oder akzeptiert, geschweige denn etabliert.²⁴ Es müssen Verbraucher, Unternehmer und Rechtsberater über die Vor- aber auch Nachteile der Streitbeilegung aufgeklärt werden. Hier sollte in Erwägung gezogen werden, Aufklärungskampagnen zu starten und dabei beide Seiten, d.h. Unternehmer- und Verbraucherverbände, aber auch Richterverbände und Rechtsanwaltskammern einzubeziehen und gegebenenfalls für die letzteren beiden Berufsgruppen zusätzliche Anreize zu schaffen.

Daneben sollte eine zentrale Anlaufstelle etabliert werden, an welche Unternehmer und Verbraucher sich wenden können um sich eine Übersicht über die vorhandenen Schlichtungsstellen zu verschaffen und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Verfahrensarten zu informieren (s.o. S. 11).²⁵

2. Transparenz über stattgefundene Abläufe

Die in § 34 vorgesehenen Berichte der Schlichtungsstellen sollten konkreteren Anforderungen genügen, um die Tätigkeit der Stelle transparent zu kommunizieren. Es sollten Vorgaben gemacht werden, welche Informationen (unter Berücksichtigung des Datenschutzrechts) mindestens enthalten sein müssen. In Frage kommen etwa Statistiken über die eingegangenen Verfahrensanfragen, die Gründe, weswegen diese nicht durchgeführt wurden, die Rechtsgebiete der Streitigkeiten und der Ausgang des Verfahrens samt Gründen für den Ausgang sowie, soweit Daten vorliegen, über spätere Zufriedenheit mit den Verfahren oder eine Einschätzung über zukünftige Entwicklungen.

²⁴ Sessler, ZKM 2014, 163

²⁵ Conen/Gramlich, NJ 2014; Sessler, ZKM 2014, 163; Studie hierzu *de Palo*, Mediation as Alternative Dispute Resolution (the functioning of Directive 2008/52/EC on certain aspects of mediation in civil and commercial matters), in: European Parliament (Hg.), *Cross-border activities in the EU - Making life easier for citizens*, 2015, 280, 305 ff.

14.09.2015

Klarer gesetzlicher Rahmen für Verbraucherschlichtung

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung sowie der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Geschäftsbereich Verbraucherpolitik / Team Recht und Internationales
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
info@vzbv.de
www.vzbv.de

Gesetz auf gutem Weg, aber noch lange nicht am Ziel

Der Verbraucherzentrale Bundesverband setzt sich für eine Stärkung der Schlichtungskultur in Deutschland und Europa ein. Die außergerichtliche Streitbeilegung bietet Verbrauchern und Unternehmen die Möglichkeit, Streitigkeiten schnell, günstig und nachhaltig auszuräumen, damit einer künftigen Geschäftsbeziehung nichts im Wege steht. Angesichts fehlender Schlichtungstraditionen in Deutschland ist hierfür ein gesetzlicher Rahmen erforderlich, der Vertrauen schafft und die beteiligten Streitparteien interessenwährend einbindet.

Nachdem der Referentenentwurf des Streitbeilegungsgesetzes aus Sicht der Verbraucherzentralen sehr kritisch zu beurteilen war, zeigt der Regierungsentwurf wesentliche Verbesserungen in zentralen Bereichen:

Zur Stärkung der Unabhängigkeit von Schlichtungsstellen wurde ein Verbandsvorbehalt aufgenommen (§ 3), die Anforderungen an die Streitmittler wurden angehoben (§ 6) und Verfahrensregelungen wurden verbessert, wobei insbesondere die Bindung an geltendes Verbraucherrecht deutlich gestärkt wurde (§ 19). Aus der Sicht der Verbraucherverbände ist es wichtig, dass Schlichtungsordnungen die ermessenfreie Ablehnung von Fällen mit ungeklärten grundsätzlichen Rechtsfragen vorsehen können (§ 14 Absatz 2). Auch das überflüssige geringe Entgelt im Sinne einer Schutzgebühr wurde gestrichen (§ 23).

Ausreichend sind diese Änderungen allerdings nicht. Damit aus der Verbraucherschlichtung ein Erfolgsmodell wird, sieht der Verbraucherzentrale Bundesverband weitergehenden Korrekturbedarf in zentralen Punkten:

- **Unabhängigkeit und Neutralität der Schlichtungsstellen durch Trägervereinsmodell stärken**
- **Weniger Beliebigkeit, höheres Maß an Verbindlichkeit der Ergebnisse**
- **Mehr Transparenz über Schlichtungsanträge und Ergebnisse**
- **Klare, verbraucherfreundliche Verjährungshemmung bei Eingang des Antrags**
- **Zentrale Auffang- bzw. Universalschlichtungsstelle in der Zuständigkeit des Bundes**

Hierzu im Einzelnen:

1. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichtungsstellen

Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichtungsstellen müssen gewährleistet sein, um das erforderliche Vertrauen der Parteien zu gewinnen. Maßgeblich sollte hier das in Deutschland bereits erfolgreich praktizierte Prinzip der Trägervereinslösung mit einem paritätisch besetztem Verwaltungsrat sein, in dem Wirtschafts- und Verbraucherinteressen gleichermaßen zu berücksichtigen sind. Der nunmehr vorgesehene Verbandsvorbehalt (§ 3) schafft zwar die Grundlage für den Trägerverein, lässt aber die Rechte der gemäß § 9 zu beteiligenden Verbände sehr unklar. Diese Rechtsunsicherheit sollte beseitigt werden.

Die wesentlichen – in § 9 genannten - Entscheidungen dürfen nicht gegen den Widerspruch des zu beteiligenden Verbraucherverbandes getroffen werden.

Dies gilt vor allem für die Auswahl der Schlichter, die stets im Einvernehmen zwischen Branchen- und Verbraucherverband erfolgen sollte. Denn Schlichtung muss durch Schlichter erfolgen, die das Vertrauen beider Seiten genießen - der Anbieter wie der Verbraucher.

Diese Anforderungen sollten unbedingt auch für Schlichtungsstellen der **Finanzdienstleistungen** gelten. Bedauerlicherweise werden diese aber weiterhin nur einer Sonderregelung in § 14 Unterlassungsklagengesetz unterstellt, die keine ausreichenden Beteiligungsrechte für Verbraucherverbände vorsieht (Artikel 7 VSBG-Entwurf). Dieses Konzept ist grundsätzlich abzulehnen. Auch Schlichtungsstellen der Finanzdienstleistungen müssen den hier geforderten Voraussetzungen des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes genügen.

2. Beliebigkeit

Auch das Konzept **völliger Beliebigkeit** und **Unverbindlichkeit** der Schlichtungsergebnisse ist mit Blick auf die Unternehmer nicht ausreichend. Die ADR-Richtlinie schreibt Freiwilligkeit nur für die Verbraucherseite vor, nicht aber für die Unternehmerseite. Letztere sollten sich entweder ihren jeweiligen Branchenschlichtungsstellen unterwerfen oder hilfsweise am Schlichtungsverfahren vor den Universalschlichtungsstellen teilnehmen *müssen* – so wie sie sich auch einem Gerichtsverfahren nicht willkürlich entziehen können.

Soweit der vorliegende Gesetzentwurf diesem Anspruch nicht Rechnung trägt, sollte zumindest eine höhere Verbindlichkeit der Schlichtungsergebnisse angestrebt werden. Dieses sollte gegenüber dem Unternehmer stets dann **verbindlich und vollstreckbar** werden, wenn der Unternehmer dem Ergebnis nicht ausdrücklich widersprochen hat. Die in § 17 Absatz 3 VSBG-E vorgesehene ausdrückliche Annahme des Vorschlags, obwohl der Unternehmer freiwillig am Verfahren teilnimmt, ist deshalb eine unnötige Hürde, die beseitigt werden sollte.

Das Prinzip der **Teilnahmepflicht durch Erklärung in AGB oder durch Schweigen** auf Zustellung eines Antrags sollte nicht nur bei der Universalschlichtungsstelle zum Tragen kommen (§ 30 Absatz 4 und 5 VSBG-E), sondern auch vor privaten Streitbeilegungsstellen. Auch hier sollte von einer Teilnahmebereitschaft ausgegangen werden, wenn der Unternehmer sich gegenüber dem Verbraucher oder in AGB zur Teilnahme bereit erklärt hat. Insoweit ist auch der **Antrag Nr. 22 des Bundesrats zu begrüßen**, der für diese Fälle die Möglichkeit eines Schlichtungsvorschlags nach Aktenlage vorsieht.

Zu unterstützen ist auch der **Antrag des Bundesrats**, eine **Teilnahmepflicht** vom **jährlichen Umsatz** verbunden mit einem erhöhten Schlichtungsinteresse abhängig zu machen (**Antrag Nr. 20** der Stellungnahme des Bundesrats). Auf diese Weise könnten sich Großunternehmen, die sich einer Vielzahl von Schlichtungsanträgen ausgesetzt sehen, der Mitwirkung nicht entziehen, während insbesondere kleinere Unternehmen vor der Kostenfolge geschützt werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Schwellenwerte von 5 Millionen Euro und mehr als zehn Anträgen erscheinen ebenfalls sinnvoll und sollten umgesetzt werden.

Darüber hinaus sollte auch geprüft werden, in welchen weiteren Branchen eine Teilnahmepflicht sinnvoll ist. Kriterien hierfür sollte die relative Beschwerdehäufigkeit

und die Konzentration bzw. Größe der jeweils dominierenden Anbieter sein (ebenso **Antrag Nr. 39** des Bundesrats). Beispielhaft zu nennen ist etwa der Handel mit PCs und Zubehör im weitesten Sinne sowie grauer oder weißer Elektroware durch Unternehmer, die unter die oben genannten Umsatzschwellen fallen.

Klarzustellen ist schließlich, dass die Schlichtung **für Verbraucher stets ein freiwilliges Angebot** darstellt. Verbraucher dürfen insbesondere nicht durch AGB zur Teilnahme verpflichtet werden. Deshalb sollte im VSBG oder im Bürgerlichen Gesetzbuch ein **ausdrückliches Klauselverbot** aufgenommen werden (ebenso **Antrag Nr. 40 der Stellungnahme des Bundesrats**).

3. Transparenz

Schlichtung kann und darf die höchstrichterliche Rechtsprechung nicht ersetzen oder gefährden. Häufige Fallgestaltungen und systematische verbraucherunfreundliche Praktiken müssen den klagebefugten Verbraucherverbänden bekannt werden, damit diese offene Rechtsfragen weiterhin dem ordentlichen Rechtsweg zuführen und bei häufigen Fallgestaltungen einheitliche Lösungen über Musterklagen herbeiführen können. Die bislang vorgesehenen Auskunftspflichten sind hierfür nicht ausreichend und beziehen sich lediglich auf Verbraucherschutzdurchsetzungsbehörden. Diese Einschränkung ist angesichts des zivilrechtlich organisierten Verbraucherschutzes in Deutschland nicht sachgerecht. In § 34 Absatz 3 und 4 VSBG-Entwurf müssen deshalb weitergehende Auskunftspflichten – auf deren Antrag auch gegenüber Verbraucherzentralen – vorgesehen werden.

Informationen über **aktuelle Probleme** und **Entscheidungen** der Schlichtungsstellen verlangt auch die **Öffentlichkeit**, um Verbrauchern ein Indiz für die Erfolgsaussichten zu geben und einen effizienten Umgang mit den Ressourcen der Schlichtungsstellen zu ermöglichen. Daher empfiehlt es sich, Schlichtungsstellen die Pflicht aufzuerlegen, auf ihrer Internetseite Entscheidungen von allgemeinem Interesse für Verbraucher anonymisiert zu veröffentlichen. Eine solche Pflicht wäre keineswegs neu, sondern hat sich bereits bei der Energieschlichtungsstelle bewährt (§ 111b Absatz 5 EnWG bzw. künftig gemäß Artikel 9 VSBG-E § 111b Absatz 8 EnWG).

4. Verjährung

Für Verbraucher unzumutbar ist schließlich die **Verjährungsregelung** in **Artikel 6** VSBG-Entwurf. Danach soll der Antrag auf Streitbeilegung nur dann die Verjährung hemmen, wenn er dem Gegner bekanntgegeben wird. Diese Regelung, die der Klageerhebung im Zivilprozess nachgebildet ist, ist im Schlichtungsverfahren nicht sachgerecht. Die Bekanntgabe des Schlichtungsantrags hängt davon ab, ob ein Schlichtungsverfahren eröffnet oder abgelehnt wird. Diese schwierige Frage kann angesichts zahlreicher möglicher Ablehnungsgründe, in denen sich die Verfahrensordnungen zudem unterscheiden werden, nicht dem Verbraucher angelastet werden. Damit Schlichtungsverfahren auch und gerade kurz vor Verjährung der streitigen Forderung möglich sind, muss gewährleistet sein, dass der Schlichtungsantrag bis zur Ablehnung eines Schlichtungsverfahrens in jedem Fall die Verjährung der Forderung hemmt.

Sollte es demgegenüber bei der jetzigen Regelung der Verjährungshemmung durch Bekanntgabe gegenüber dem Antragsgegner bleiben, muss zumindest eine **Pflicht zur unverzüglichen Bekanntgabe** des Antrags vorgesehen werden (ebenso die

Stellungnahme des Bundesrats, Antrag Nr. 18). Gleichzeitig müssen die Ablehnungsgründe angepasst werden, da sowohl in § 14 Absatz 1 Nr. 3 wie auch § 30 Absatz 1 Nr. 6 VSBG-E vorgesehen ist, dass Anträge in den ersten zwei Monaten nach Geltendmachung abzulehnen sind, wenn sich der Unternehmer noch nicht geäußert hat. Für Unternehmer würde damit ein Anreiz geschaffen, während dieser Zweimonatsfrist nicht auf Forderungen des Verbrauchers zu reagieren, um im Falle eines Schlichtungsantrags die Antragsablehnung zu erzwingen und damit eine Verjährungshemmung zu verhindern. Deshalb sollte anstelle einer Ablehnung lediglich eine Unterbrechung des Verfahrens vorgesehen werden (ebenso die **Stellungnahme des Bundesrats, Anträge Nr. 14 und 30**).

Eine Pflicht zur unverzüglichen Bekanntgabe sollte schließlich auch mit einer gesetzlichen Haftpflichtversicherung der Streitbeilegungsstelle gekoppelt werden, da eine Pflichtverletzung bei der Zustellung zu erheblichen Regressansprüchen führen kann.

5. Universalschlichtungsstelle des Bundes

Der **Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt** die Forderung des **Bundesrats** zur Einrichtung einer einheitlichen Universalschlichtungsstelle und einer einheitlichen Anerkennungsbehörde in der Zuständigkeit des Bundes (**Anträge Nr. 2 und 3 in der Stellungnahme des Bundesrats**). Schlichtungsstellen müssen vor allem Fachkompetenz aufbauen und einheitliche, am geltenden Recht orientierte Ergebnisse erzielen. Hierfür ist die Einrichtung von spezialisierten Schlichtungsstellen mit möglichst bundesweiter Zuständigkeit unter Bündelung hochspezialisierter Fach- und Rechtskompetenz erforderlich und prioritär.

Nur soweit solche Schlichtungsstellen noch nicht vorhanden sind, müssen Universalschlichtungsstellen die Bündelung von Erfahrung und Fachkompetenz leisten. Bei Länderzuständigkeit würde das bedeuten, dass die Kompetenz mehrfach – bis zu 16-mal – aufgebaut und vorgehalten werden muss. Auch die Einheitlichkeit der Ergebnisse würde hierunter leiden. Schließlich ist es auch Verbrauchern kaum zuzumuten, neben der sachlichen Zuständigkeit Fragen der örtlichen (föderalen) Zuständigkeit anhand möglicherweise unklarer Kriterien wie dem Sitz des Unternehmens herauszufinden.

Der Gesetzentwurf erkennt dies indirekt mit der Beleihungs- und Beauftragungsmöglichkeit in § 29 Absatz 3 VSBG-E an. Die Umsetzung dieser Regelung im Interesse einer einheitlichen Zuständigkeit bleibt jedoch ungewiss. Für die Anerkennung bleibt es ebenfalls bei dem Länderprinzip (§ 27 VSBG-E), was einer einheitlichen Anerkennungspraxis entgegensteht.

Zu begrüßen wäre stattdessen eine eindeutige und klare Regelung zugunsten einer Universalschlichtungsstelle und Anerkennungsbehörde in der Zuständigkeit des Bundes.

6. Streitwertgrenzen

Es ist nicht zielführend, den Schlichtungsstellen die Festlegung der Streitwertgrenzen ohne Vorgabe eines gesetzlichen Rahmens selbst zu überlassen (§ 14 Absatz 2 Nr. 4 VSBG-E für private Schlichtungsstellen) oder den Rahmen pauschal mit 10 bis 5.000 Euro vorzugeben (§ 30 Absatz 1 Nr. 4 VSBG-E für die Universalschlichtungsstelle).

Streitwertgrenzen, jenseits derer die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle entfällt, dürfen nicht zu eng festgesetzt werden, sondern sollten sich an den jeweils branchenüblichen Streitwerten orientieren. Gerade auch bei hochwertigen Gütern kann eine Schlichtung oberhalb von 5.000 Euro sinnvoll sein (ebenso der Bundesrat, Antrag Nr. 28).

§ 14 Absatz 2 Nr. 4 VSBG sollte deshalb so gefasst werden, dass die obere Streitwertgrenze bei privaten Schlichtungsstellen nicht unterhalb eines Betrags von 5.000 Euro liegt, damit für Streitigkeiten bis zu dieser Grenze in jedem Fall ein Angebot zur Streitbeilegung besteht.

Untere Streitwertgrenzen sollten ganz entfallen, da „eines der Hauptanliegen der alternativen Streitbeilegung darin besteht, gerade auch Streitigkeiten, die wegen eines geringen Streitwertes regelmäßig nicht vor Gericht gebracht werden, einer zufriedenstellenden Klärung zuzuführen“ (Stellungnahme des Bundesrats, Antrag Nr. 16).

Für die Universalschlichtungsstellen sollten möglichst gar keine Streitwertbegrenzungen eingeführt werden (ebenso der Bundesrat, Antrag Nr. 28).

7. Gebühren

Zu begrüßen ist die grundsätzlich Aufhebung der Kostenbeteiligung für Verbraucher in Höhe eines „geringen Entgelts“ (§ 23 Absatz 1 VSBG-E). **Abzulehnen** ist jedoch, dass stattdessen eine **Missbrauchsgebühr** in Höhe von bis zu **30 Euro** vorgesehen wird, die bislang der behördlichen Auffang- bzw. Universalschlichtungsstelle vorbehalten war (§ 31 Absatz 2 VSBG-E). Der vzbv hat sich bereits entschieden gegen eine derartige Missbrauchsgebühr ausgesprochen. Die bisherigen Erfahrungen mit Schlichtungsanträgen lassen nicht erkennen, dass Schlichtungsverfahren missbräuchlich in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus ist der Begriff des Missbrauchs zu unscharf, um Sanktionen daraus ableiten zu können. Stattdessen ist zu befürchten, dass Verbraucher davon absehen könnten, Schlichtungsanträge zu stellen, wenn sie befürchten müssen, dass ihr Antrag entgegen ihrer eigenen Einschätzung als missbräuchlich eingestuft wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund einer nicht einheitlichen Praxis durch private Streitbeilegungsstellen.

Hilfsweise muss die Obergrenze der Missbrauchsgebühr auf zehn Euro reduziert werden. Eine Gebühr von zehn Euro würde ausreichen, um vorsätzlich missbräuchliche Anträge zu verhindern. Eine höhere Gebühr würde angesichts der unklaren Voraussetzung ihrer Verhängung nur unnötig abschreckend wirken.

Darüber hinaus sollte die Staffelung der Gebühren, die die Universalschlichtungsstelle vom Unternehmer verlangen kann, korrigiert werden. Die Regelung in § 31 Absatz 1 ist nicht sachgerecht, weil die Gebühren unter Ziff. 1 und Ziff. 2 (hier teilweise) oberhalb der Streitwerte liegen. Dadurch wird eine freiwillige Teilnahme des Unternehmers am Streitbeilegungsverfahren bei wirtschaftlicher Abwägung praktisch ausgeschlossen. Die Gebührenstaffelung sollte deshalb grundsätzlich Gebühren unterhalb der jeweiligen Streitwerte vorsehen (ebenso der Bundesrat, Antrag Nr. 34).

8. Anwendungsbereich

Erheblicher Schlichtungsbedarf besteht auch im Bereich der **Wohnungseigentumsverwaltung**. Mit Hilfe einer Streitschlichtung ließe sich die Zahl von jährlich 30.000 kostenintensiven Gerichtsverfahren in Wohnungseigentumssachen

um schätzungsweise 30 % reduzieren. Gerade in diesem Bereich wird jedoch eine Vielzahl der Konflikte nicht in den Anwendungsbereich des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes fallen, da die Streitigkeiten nicht auf einem Verbrauchervertrag im Sinne von § 4 Absatz 1 VSBG-E i.V.m. § 310 Absatz 3 BGB beruhen. Wegen des hohen Bedarfs an Schlichtung sollte das vorliegende Artikelgesetz deshalb auch für eine Ergänzung im Wohnungseigentumsgesetz genutzt werden. Ziel sollte es sein, Fachkompetenz für Wohnungseigentumsstreitigkeiten in den Universalschlichtungsstellen aufzubauen oder die Förderung einer privaten, verbandlich organisierter Fachschlichtungsstelle, wie es sie etwa schon im Versicherungs- und Bankwesen gibt, im Bereich des Wohneigentums zu schaffen.

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten¹

Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel
Direktor der Forschungsstelle für Verbraucherrecht (FfV)
Universität Bayreuth²

Inhaltsverzeichnis

I.	Vorbemerkungen	2
	1. Vorgaben der Richtlinie nicht mehr abänderbar	2
	2. Bild außergerichtlicher Streitschlichtung in Richtlinie und Gesetzentwurf	3
	a) Niederschwelligkeit des Zugangs	3
	b) Verfahrensergebnis und Bindungen	4
	c) Institutionen	6
	3. Freiwilligkeit hinsichtlich Teilnahme und Ergebnis	7
	4. Staatliche Gewährleistungsverantwortung – unternehmerische Mitverantwortung	9
II.	Einzelpunkte des Gesetzentwurfes	10
	1. Anwendungsbereich der Schlichtung	10
	2. Verfahren und Streitmittler	11
	3. Verfahrensergebnis und Bindungen	12
	4. Aufsicht und Zulassung	13
	5. Die Auffangschlichtung	14
III.	Zusätzliche Punkte	14
	1. Evaluierung und forschungsmäßige Begleitung	14
	2. Statistiken Verbraucherstreitigkeiten	15

¹ Für weitere Hinweise vgl. die Tagungsbände BMELV/*Unberath/Schmidt-Kessel* (Hrsg.), *Alternative Streitbeilegung – Reden statt Klagen*. Tagungsband, Fachtagung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Kooperation mit dem Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung der Universität Bayreuth, dem Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Zivilprozessrecht der Universität Bayreuth sowie der Forschungsstelle für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth am 8. und 9. November 2012 in Berlin, Berlin 2013 sowie *Schmidt-Kessel* (Hrsg.), *Alternative: Streitschlichtung*, Jena 2015.

² Verf. ist Inhaber des bis 31.12.2015 vom BMELV/BMJV geförderten Stiftungslehrstuhls für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth.

I. Vorbemerkungen

Mit dem Gesetzentwurf zum Verbraucherstreitbeilegungsgesetz ergreift die Bundesregierung m.E. die einmalig günstige Gelegenheit, dem Instrument der Verbraucherstreitbeilegung in Deutschland in der gesamten Breite zum Durchbruch zu verhelfen. Angesichts der glänzenden Erfahrungen, welche wir in Deutschland für eine ganze Reihe von Branchen und in anderen europäischen Staaten flächendeckend mit dem Instrument der Verbraucherstreitbeilegung gemacht haben – und zwar auch in Rechtsordnungen mit einem zügig arbeitenden Justizsystem – ist das Ergreifen dieser Chance durchgehend zu begrüßen.

Bevor man sich den Gesetzentwurf im Einzelnen nähert, ist es sinnvoll, sich Rahmenbedingungen und Grundvorstellungen deutlich zu machen, welche dem Gesetzentwurf zugrunde liegen. Das gilt zunächst einmal für den Umstand, daß es sich in diesem Gesetzgebungsverfahren um einen Akt der Richtlinienumsetzung handelt und daher die europäischen Vorgaben zu beachten sind. Ferner ist es wichtig, sich das für viele deutsche Juristen ungewohnte Leitbild außergerichtlicher Streitschlichtung zu verdeutlichen, wie es sich in der Richtlinie und nun auch im Gesetzesentwurf niedergeschlagen hat. Kernprinzip außergerichtlicher Streitschlichtung ist die Freiwilligkeit beider Seiten, welche die Schlichtung von der Entscheidung einer Streitigkeit in besonderem Maße abhebt. Auch das Verhältnis von Richtlinie und Gesetzesentwurf zu dieser Freiwilligkeit muß daher generell in den Blick genommen werden. Schließlich ist auch die institutionelle Grundauffassung von Richtlinie und Gesetzesentwurf zu verdeutlichen, die in einer nunmehr bestehenden staatlichen Gewährleistungsverantwortung für die Errichtung eines Systems außergerichtlicher Streitschlichtung liegt.

1. Vorgaben der Richtlinie nicht mehr abänderbar

Vorauszuschicken ist zunächst der Hinweis darauf, daß es sich auch in diesem Gesetzgebungsverfahren um einen Akt der Richtlinienumsetzung handelt. Das bedeutet insbesondere, daß die Vorgaben der Richtlinie – soweit sie den Umsetzungsgesetzgeber bindet – im nationalen Gesetzgebungsverfahren nicht mehr abdingbar sind. Dementsprechend ist es auch müßig, sich rechtspolitisch mit Fragen zu beschäftigen, die auf europäischer Ebene bereits entschieden sind. Ein wichtiges Beispiel dazu sind die in Art. 13 ADR-Richtlinie 2013/11/EU begründeten Informationspflichten, deren Nützlichkeit zwar insoweit zweifelhaft ist, als es den vorvertraglichen Bereich betrifft, die aber mit der Richtlinie eben festgeschrieben

sind. Insgesamt läßt die Richtlinie den Mitgliedstaaten freilich große Freiheiten in der Ausgestaltung der ADR-Verfahren im einzelnen.

Zu den Spielräumen der Mitgliedstaaten gehört auch der Umstand, daß die Richtlinie lediglich einen Mindeststandard für den Verbraucherschutz setzt (Art. 2 III 2 der Richtlinie). Allerdings ist in zahlreichen Punkten durchaus fraglich, in welche Richtung man damit Standards verschieben darf: Bedeutet eigentlich ein Mehr an Schlichtung auch ein Mehr an Verbraucherschutz? Diese Frage läßt sich m.E. abstrakt nicht beantworten, weshalb Abweichungen, die mit dem Mindeststandard der Richtlinie gerechtfertigt werden, besonders vorsichtig vorzunehmen sind.

2. *Bild außergerichtlicher Streitschlichtung in Richtlinie und Gesetzentwurf*

Der Richtlinie hat der europäische Gesetzgeber ein Bild von alternativer Streitbeilegung zugrunde gelegt, welches die Regelungen der Richtlinie bestimmt und diesen ein inneres System verleiht. Dieses Bild entspricht freilich nicht durchgehend der Idee eines Horizontalrechtsakts, der außer Schlichtungsverfahren auch Streitentscheidungen sowie die Anberaumung von Verhandlungen zu einer Lösung einschließt. Das gezeichnete Bild gesteht aus drei Elementen, nämlich dem Zugang zur Streitbeilegung, dem Verfahrensergebnis und den handelnden Institutionen.

Der hier zu diskutierende Gesetzentwurf hat dieses Bild im Kern übernommen und etwaige zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten bislang nicht ausgeschöpft. Das ist als generelle Leitlinie zu begrüßen, weil es nicht nur den Verbrauchern die Orientierung erleichtert, sondern auch den Unternehmen die Nutzung der betreffenden Einrichtungen erleichtert.

a) *Niederschwelligkeit des Zugangs*

Ein zentrales Element des Bildes, das Richtlinie und Gesetzesentwurf zeichnen ist die Niederschwelligkeit des Zugangs.³ Sie siedelt das Verfahren zwischen gerichtlicher Streitentscheidung und betrieblichen Beschwerdemanagement an. Die Idee einer Verbindung der Richtigkeitsgewähr gerichtlicher Streitentscheidungen mit der Niederschwelligkeit betrieblichen Beschwerdemanagements beherrscht als Grundsatz die gesamte Richtlinie wie auch den Entwurf.

Bestandteil der Niederschwelligkeit und doch – aus Gründen der „Waffengleichheit“ – Gegenstand teils heftiger rechtspolitischer Diskussionen ist die grundsätzliche Unentgeltlichkeit des Verfahrens für den Verbraucher, welche nur

³ Dazu bereits *Schmidt-Kessel*, in: *BMELV/Unberath/Schmidt-Kessel* (Hrsg.), *Alternative Streitbeilegung – Reden statt Klagen*, 59, 60. Ferner *Berlin*, *Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten*, 151-154; *Eidenmüller/Engel*, *ZIP* 2013, 1704, 1706.

durch eine Schutz- oder Mißbrauchsgebühr zu dessen Lasten eingeschränkt werden darf, Art. 8 lit. c ADR-RL 2013/11/EU. Diese Schutzgebühr läßt sich auch rückzahlbar ausgestalten. Es ist freilich zu bedenken, daß jede zusätzliche Gebühr den administrativen Aufwand der Streitschlichtung erheblich erhöht und deshalb nicht zu empfehlen ist.

Ob die Unentgeltlichkeit der Schlichtung für den Verbraucher tatsächlich negative Folgen für eine Waffengleichheit zwischen den Beteiligten zeitigt, wird vor allem eine Frage der Kostenstruktur für den sich am einzelnen Streit beteiligten Unternehmer sein. Handelt es sich um vergleichsweise marginale Kosten, die im Massengeschäft in Relation zur Abwicklung über die Beschwerdeabteilung nicht wirklich zu Buche schlagen, ist die individuelle Benachteiligung ohnehin nur eingeschränkt gegeben. Davon abgesehen werden die Mitgliedstaaten ohnehin aus Gründen der Effektivität des Umsetzungsrechts darauf zu achten haben, das auch die Kostenstruktur für den beteiligten Unternehmer keine prohibitiven Wirkungen entfaltet, weil sonst die gebotene Effektivität der Richtlinie und ihrer Umsetzung nicht gewährleistet ist. Die Attraktivität außergerichtlicher Streitbeilegung für Unternehmen ließe sich gerade bei kleinen Werten dadurch erheblich steigern, daß im Bereich der Kleinststreitigkeiten keine oder nur sehr geringe Gebühren erhoben werden.

b) Verfahrensergebnis und Bindungen

Aufgrund des horizontalen Charakters ist das Bild der Richtlinie hinsichtlich des Verfahrensergebnisses nicht eindeutig. Ausweislich Art. 2 I ADR-RL 2013/11/EU erfaßt die Richtlinie alle drei klassischen Formen der alternativen Streitbeilegung, nämlich daß die „AS-Stelle eine Lösung vorschlägt oder auferlegt oder die Parteien mit dem Ziel zusammenbringt, sie zu einer gütlichen Einigung zu veranlassen“, also das Schiedsverfahren, die Schlichtung (ieS) und die Mediation.⁴ An verschiedenen Stellen wird aber deutlich, daß die für die Parteien unverbindliche inhaltliche Vorprägung der Einigung durch den Streitmittler die Richtlinie in vielerlei Hinsicht bestimmt. Systematischer Standardfall der Richtlinie ist daher die

⁴ In diesem Sinne die – nicht immer gesehene – allgemeine Auffassung: *Berlin*, in: *Stürmer/Gascón Inchausti/Caponi* (Hrsg.), *The Role of Consumer ADR in the Administration of Justice*, München 2015, 67, 68 f.; *Tonner*, *Zur Umsetzung der AS-Richtlinie*, 6, 14; *Wiemers*, *GewArch* 2014, 291, 292. Insoweit geht die Richtlinie über die weiteren Erwartungen von *Stürmer* (in: *BMELV/Unberath/Schmidt-Kessel* (Hrsg.), *Alternative Streitbeilegung – Reden statt Klagen*, 9, 22) noch hinaus. Terminologisch hoch problematisch hingegen *Roth*, *JZ* 2013, 637 („Bedeutungsverluste der Zivilgerichtsbarkeit durch Verbrauchermediation“) und ebenfalls schwierig S. 639 („Schlichtung im technischen Sinne meint die in Art. 2 Abs. 1 Alt. 1 ADR-RiL gebrauchte Formulierung: „ . . . durch Einschalten einer ASStelle, die eine Lösung vorschlägt oder auferlegt. . . .“), korrekt dann S. 642.

Schlichtung im engeren Sinne.⁵ Der vorliegende Gesetzentwurf ist dem gefolgt. Allerdings fehlt – anders als in § 18 VSBG zumindest teilweise für die Mediation – eine ausdrückliche Regelung der Frage, inwieweit die Regelungen des VSBG auch auf Schiedsverfahren mit Verbraucherbeteiligung anzuwenden sind.

Das Leitbild eines unverbindlichen Vorschlags der Streitbeilegung impliziert, daß Fälle einer – einseitig oder beiderseitig bindenden – Streitentscheidung im Ausgangspunkt nicht im Fokus des Gesetzentwurfs (wie auch der Richtlinie) stehen, wobei sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die privaten Schlichtungsstellen hier erhebliche Spielräume bestehen. Bindungswirkungen des Verfahrensergebnisses, die nur auf diesem Ergebnis und nicht auf dem Konsens der Parteien beruhen, – die Richtlinie spricht von „Lösungen auferlegen“ – werden von der Richtlinie nicht verlangt und vom Gesetzentwurf nicht vorgeschrieben. Vielmehr ist es weitgehend Sache der Mitgliedstaaten, darüber zu entscheiden, ob solche Bindungen eintreten und für wen sie eintreten.

Trotz des mitgliedstaatlichen Optionsrechts nach Art. 2 IV ADR-RL 2013/11/EU schränkt die Richtlinie die Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich für den Verbraucher verbindliche Entscheidungen erheblich ein: So setzt die Verbindlichkeit für den Verbraucher immer voraus, daß dieser vorab über den verbindlichen Charakter der auferlegten Lösung informiert worden ist und diese ausdrücklich akzeptiert hat, Art. 10 II 1 ADR-RL 2013/11/EU. In diesem Falle tritt zudem die durch Art. 11 ADR-RL 2013/11/EU angeordnete Bindung an zwingendes Verbraucherrecht ein, so daß der Kompromißcharakter des Entscheidungsergebnisses entfällt. Ob die Richtlinie damit Schiedseinreden gegenüber Verbrauchern generell ausschließt,⁶ wie dies die Kombination von breitem – auch Schiedsverfahren erfassenden – Anwendungsbereich und Art. 10 II 1 ADR-RL 2013/11/EU jedenfalls nahelegt, bedarf noch der Klärung;⁷ dagegen spricht immerhin, daß die Richtlinie in Erwägungsgrund (19) Schiedsverfahren als eines dem AS-Verfahren nachfolgendes Verfahren versteht.

Die Umsetzung dieser Vorgaben durch den Entwurf erfolgt leider nicht in der gebotenen Eindeutigkeit: Insbesondere macht das Gesetz nicht hinreichend deutlich, welche Vereinbarungen vorab mit dem Verbraucher getroffen werden können und welche ausgeschlossen sind. Aus § 19 VSBG läßt sich zwar mit einiger Mühe

⁵ Das entspricht auch dem – deutschen wie europäischen – Regelfall institutionalisierter Streitbeilegungsinstitutionen, s. *Berlin*, *Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten*, 328 f.

⁶ Dafür *Berlin*, *Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten*, 132 f.; *Meller-Hannich/Höland/Krausbeck*, *ZEuP* 2014, 8, 26 und *Roth*, *DRiZ* 2015, 24, Fn. 5 (letzterer aber sehr pauschal). Unentschieden offenbar *Hofmann*, in: *Stürmer/Gascón Inchausti/Caponi* (Hrsg.), *The Role of Consumer ADR in the Administration of Justice*, München 2015, 103, 105 f.

⁷ Auf weiteren Klärungsbedarf hinsichtlich der prozessualen Folgefragen weist mit Recht *Reich*, *ERCL* 2014, 258, 272 hin.

folgern, daß das deutsche Umsetzungsrecht eine vorab erfolgende Unterwerfung des Verbrauchers unter den „Schlichtungsvorschlag“ ausgeschlossen ist; zwingend ist dieser Schluß aber nicht.

Sehr viel offener sind die Richtlinie und der Gesetzesentwurf für Bindungen des Unternehmers, in dem sie einerseits den Mitgliedstaaten nach Art. 2 IV, 11 II 2 ADR-RL 2013/11/EU ermöglicht, die Teilnahme am Schlichtungsverfahren für den Unternehmer (ganz, teilweise oder bis zu einem bestimmten Betrag) verbindlich zu machen⁸ und andererseits den AS-Stellen respective deren Trägern im Rahmen der Verfahrensregeln der jeweiligen Stelle, auch ohne eine staatliche Option für die Verbindlichkeit, die Möglichkeit auferlegt, für den Unternehmer verbindliche Entscheidungen zu treffen. Letzteres setzt freilich eine Unterwerfung des Unternehmers voraus, Art. 10 II 1 ADR-RL 2013/11/EU, führt aber nicht zur Rechtsbindung des Schlichters. Der vorliegende Gesetzesentwurf entscheidet sich mit Recht dagegen, ex lege eine Pflicht des Unternehmers zur Teilnahme und eine Bindung an das Verfahrensergebnis aufzuerlegen. Es fehlt allerdings an einer kohärenten Regelung für die Unterwerfungserklärung des Unternehmers, die sich auch aus seinem Informationsverhalten gegenüber dem Verbraucher ergeben können muß. § 30 V VSBG schlägt eine Regelung insoweit nur für die Auffangschlichtung vor.

Ebenfalls nicht im Mittelpunkt von Richtlinie und Gesetzesentwurf steht die bloße Schaffung der Gesprächssituation, wie sie auch im Falle der Mediation erfolgt. Diese fällt zwar nach Art. 3 I ADR-RL 2013/11/EU ausdrücklich in den Anwendungsbereich der Richtlinie, steht aber schon wegen der bereits erwähnten Unberührtheitsklausel in Art. 3 II ADR-RL 2013/11/EU nicht in deren Fokus.⁹ Die erforderliche Umsetzung der Richtlinie für Mediationsverfahren fehlt bislang; erforderlich ist sie insbesondere für solche Sachfragen, welche das europäische Mediationsrecht nicht regelt.

c) Institutionen

Die Richtlinie weist eine große Offenheit hinsichtlich der Organisation der mit der Streitbeilegung betrauten Institutionen auf. Die einzige wesentliche harte Abgrenzung ist die von der Gerichtsbarkeit, weil die Richtlinie ja gerade auf die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zugeschnitten ist.¹⁰ Ferner sind Beschwerdestellen, die durch den Unternehmer betrieben werden wie auch richterliche Güteverhandlungen nicht Gegenstand der Richtlinie und zählen damit auch nicht zum Bild der außergerichtlichen Streitschlichtung.

⁸ Für die Ausnutzung dieser Option offenbar *Hirsch*, NJW 2013, 2088, 2090.

⁹ Vgl. *Tonner*, Zur Umsetzung der AS-Richtlinie, 16 f.

¹⁰ Die von *Hirsch*, NJW 2013, 2088, 2090, erwogene Übertragung auf Güterichter iSv § 278 V ZPO scheidet daher m.E. aus. Dagegen auch *Rühl*, ZRP 2014, 8, 9 (freilich nur rechtspolitisch).

Erheblich offener ist die Richtlinie hinsichtlich der Organisation der AS-Stellen im übrigen. Aussagen trifft sie allein zu deren Finanzierung, wobei ausdrücklich sowohl Finanzierungen durch die öffentliche Hand als auch private Finanzierungen für möglich gehalten werden. Zusätzlich wird deutlich, daß der Richtlinie grundsätzlich eine private Finanzierung vorzugswürdig erscheint, während die Finanzierung durch die öffentliche Hand nur nach dem Ermessen der Mitgliedstaaten zu erfolgen hat (vgl. Erwägungsgrund [46]).

Daraus wird man abzuleiten haben, daß die Richtlinie sowohl die Möglichkeit einer vorrangigen Durchführung durch die öffentliche Verwaltung toleriert,¹¹ wenn dadurch private Schlichtungsstellen weder verhindert noch beschränkt werden, als auch die Möglichkeit der Einrichtung vorrangig zuständiger privater Schlichtungsstellen ermöglicht. Das durch den Regierungsentwurf insoweit gezeichnete Bild der Subsidiarität der öffentlich organisierten Auffangschlichtung gegenüber den privat organisierten zugelassenen Schlichtungsstellen entspricht damit gerade dem der Richtlinie zugrunde gelegten Modell.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird den damit gestellten Anforderungen nicht nur vollauf gerecht, sondern setzt das Leitbild der Richtlinie geradezu idealtypisch um. Das ist zu begrüßen.

3. *Freiwilligkeit hinsichtlich Teilnahme und Ergebnis*

Kern der Idee der Verbraucherstreitbeilegung nach Richtlinie und dem Entwurf des Umsetzungsgesetzes ist die Freiwilligkeit der Teilnahme am Verfahren und die Freiwilligkeit hinsichtlich der Befolgung des Ergebnisses für beide Parteien. Weder müssen die Parteien am Verfahren teilnehmen noch sind sie an dessen Ergebnis gebunden.

Die Freiwilligkeit hinsichtlich der Teilnahme am Verfahren ist für Verbraucher zunächst dadurch gewährleistet, daß nur diese das Verfahren anstrengen können. Das ist auch deshalb von Bedeutung, weil auch die Schlichtungsstellen – jedenfalls die privatrechtlich organisierten – gegenüber dem Verbraucher in einer Unternehmerstellung sind, so daß der Schutz der Entscheidungsfreiheit des Verbrauchers hier durchaus im Raume steht. Der Verbraucher kann sich dementsprechend nicht vorab dem Verfahren und der Schlichtungsstelle (sowie ggfls. der Gebührenordnung) unterwerfen, sondern führt seine Bindung immer nur im Einzelfall herbei. § 15 VSBG-E stellt zudem die Möglichkeit jederzeitiger Abstandnahme vom Verfahren zugunsten des Verbrauchers sicher.

Art. 10 I ADR-Richtlinie 2013/11/EU erklärt abweichende Vereinbarungen mit der Folge einer Verbindlichkeit der Teilnahme am Verfahren jedenfalls insoweit für

¹¹ Auf die ursprünglich öffentlich-rechtliche Ausrichtung der Schlichtung im Ombudsman-Modell hat zuletzt etwa *Hirsch* (NJW 2013, 2088) hingewiesen.

unverbindlich, als sie vor dem Entstehen der Streitigkeit getroffen worden sind und ferner dazu führen, daß sich der Verbraucher nicht im Nachgang an die Gerichte wenden kann. Auch wenn weder dieser Formulierung noch dem auf die Vorschrift bezogenen Erwägungsgrund (43) mit letzter Klarheit zu entnehmen ist, ob die Teilnahme an einem (unverbindlichen) Verfahren dem Verbraucher vertraglich vorgeschrieben werden kann – dafür spricht immerhin der Wortlaut –, werden die Anforderungen an entsprechende Vereinbarungen zusätzlich den Maßstäben der AGB-Kontrolle unterliegen.¹² An einer ausdrücklichen Umsetzung von Art. 10 I ADR-Richtlinie 2013/11/EU fehlt es freilich bislang. Diese sollte noch im Gesetz vorgenommen werden.

Auch hinsichtlich des Ergebnisses ist der Verbraucher frei. Nach § 5 VSBG-E darf die Verfahrensordnung der Schlichtungsstelle nichts Abweichendes anordnen. Zudem verdeutlicht § 19 VSBG-E, daß der Verbraucher an den Schlichtungsvorschlag nicht gebunden ist. Anders als für den Unternehmer in § 19 IV VSBG-E ist auch eine individuell erklärte Vorab-Unterwerfung unter den Schlichtungsvorschlag für den Verbraucher nicht möglich, so daß dieser die völlige Entscheidungsfreiheit behält. Diese Grundentscheidung, die der Umsetzungsgesetzgeber ausweislich von Art. 2 ADR-Richtlinie 2013/11/EU auch anders treffen könnte, ist einschränkungslos zu begrüßen, weil sie den Schutz des Vertrauens in die Niederschwelligkeit des Verfahrens ohne Bindungen sicherstellt.

Für die Akzeptanz und Streitbeilegungseignung wichtig ist aber auch die Freiheit des Unternehmers, der von Gesetzes wegen nicht verpflichtet ist, am Verfahren teilzunehmen. Anders als für Verbraucher besteht für Unternehmer freilich nach dem Entwurf des Umsetzungsgesetzes die Möglichkeit, sich vorab zur Teilnahme am Verfahren zu verpflichten, § 15 II VSBG-E. Auch das ist im Sinne der Niederschwelligkeit zu begrüßen: Der Gefahr querulatorischen Vorgehens etwa läßt sich auf diese Weise ebenso begegnen, wie Unternehmen ihr Beschwerdemanagement weitgehend auf Streitbelegungsverfahren ausrichten können. Zugleich ist über die Möglichkeit der außerordentlichen Beendigung wegen erheblicher Verfahrensmängel nach § 16 III VSBG-E ein hinreichender Schutz der Unternehmenseite gewährleistet.

Auch hinsichtlich des Verfahrensergebnisses, dem Schlichtungsvorschlag, geht der Entwurf zurecht vom Grundsatz der Nichtbindung aus. Daran sollte unbedingt festgehalten werden, um den Ausgleichscharakter des Schlichtungsvorschlags zu verdeutlichen und sicherzustellen. Zugleich gestattet § 19 IV VSBG-E dem Unternehmer, sich vorab verbindlich dem Schlichtungsvorschlag zu unterwerfen.

¹² *Eidenmüller/Engel*, 29 Ohio St J Disp Resol 261, 291 f. In diese Richtung bereits zu § 307 BGB *Stürner*, in: *BMELN/Unberath/Schmidt-Kessel* (Hrsg.), *Alternative Streitbeilegung – Reden statt Klagen*, 9, 13 f.; *Eidenmüller/Engel*, ZIP 2013, 1704, 1709 (mit der zusätzlichen Forderung nach einem neuen § 309 Nr. 14 BGB).

Auch dies ist im Sinne der Verfahrensvereinfachung zu begrüßen und hat sich etwa für den Bankensektor bereits bewährt. Einigkeit sollte insoweit freilich darüber bestehen, daß auch eine teilweise Unterwerfung möglich ist. Für den Fall, daß insoweit Unsicherheit besteht, könnte man dies durch Einfügen der Worte „ganz oder teilweise“ in Abs. 4 von § 19 VSBG-E sicherstellen.

Einschränkungen der Freiwilligkeit empfehlen sich nicht. Allerdings ist im Verlauf der bisherigen Diskussion deutlich geworden, daß für den Verzicht auf die Freiwilligkeit oder für deren Beibehaltung auch ordnungspolitische Erwägungen eine ganz erhebliche Rolle spielen können, wenn es um die Stellung kleiner und mittlerer Unternehmen einerseits und Großunternehmen andererseits geht. Mir wäre ein Ansatz nicht unplausibel, der hinsichtlich der Freiwilligkeit ggfls. ein Mehr bei kleinen und mittleren Unternehmen und ein Weniger bei Unternehmen einer gewissen Marktmacht vorsähe.

4. Staatliche Gewährleistungsverantwortung – unternehmerische Mitverantwortung

Vermittelt über die ADR-Richtlinie 2013/11/EU ist der Bundesrepublik Deutschland die Gewährleistungsverantwortung für ein System flächendeckender Streitbeilegung in Verbraucherstreitigkeiten zugewachsen. Diese Gewährleistungsverantwortung – die sich in ihrer Ausgestaltung vom klassischen Justizgewähranspruch durchaus unterscheidet – schlägt sich in der Verpflichtung nieder, staatlicherseits sicherzustellen, daß jede vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfaßte Streitigkeit aus Verbraucherverträgen dem Streitbeilegungsverfahren vor einer Schlichtungsstelle zugeführt werden kann, wenn die Parteien das (beide) wünschen.

Der Gesetzesentwurf stellt dies durch die Einrichtung der – ziemlich unglücklich als „Universalschlichtungsstelle“ bezeichneten – ergänzenden Verbraucherschlichtungsstellen durch die Länder sicher. Insoweit genügt der Entwurf den Anforderungen der Richtlinie. Er entspricht auch der grundsätzlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, weil er die Schlichtungstätigkeit der Auffangschlichtungsstellen entsprechend den allgemeinen Regeln als deren Angelegenheit einordnet. Jenseits aller Finanzierungsfragen ist diese Gestaltung naheliegend, aber nicht zwingend. Denkbar wäre auch die Errichtung einer bundeseinheitlichen Auffangschlichtungsstelle, wobei sich empfehlen würde, diese zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Unsicherheiten hinsichtlich der Zuständigkeit des Bundes durch einen Staatsvertrag zwischen den Bundesländern zu regeln.

Hinsichtlich der Finanzierung des Schlichtungsstellensystems ergibt sich aus der Richtlinie eindeutig, daß die Mitgliedstaaten in der Auffangverantwortung sind. Genauso eindeutig ist freilich, daß der Richtliniengeber auch die Unternehmen in

einer Finanzierungsverantwortung sieht, wenngleich die Umsetzung einer solchen den Mitgliedstaaten nicht vorgeschrieben worden ist. Trotz dieser Offenheit sind die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung nicht völlig frei, weil die Umsetzung zu einer effektiven Etablierung des Streitbeilegungssystems führen muß. So ist eine finanziell völlig unzureichend ausgestattete Auffangschlichtungsstelle zu dem Zweck, Unternehmen zur Einrichtung eigener Schlichtungsstellen zu veranlassen, mit dem Europarecht ebensowenig vereinbar wie eine vollständige Absorption des Schlichtungswesens durch staatliche Einrichtungen.

Daraus hat sich in der bisherigen politischen Diskussion eine Art Schwarze Peter-Spiel entwickelt (andernorts habe ich von einer Mikado-Situation gesprochen), weil sich einerseits die zuständigen Ministerien scheuen, Pflichtbeiträge von sämtlichen betroffenen Unternehmen zu erheben (was auch finanzverfassungsrechtlich nicht völlig unproblematisch ist). Andererseits sind die verschiedenen Unternehmensverbände nicht bereit, zur Vermeidung solcher Pflichtbeiträge einem System der Kooperation, auch in finanzieller Art, zuzustimmen. Auch dessen Organisation ist beihilfen-, vergabe- und finanzverfassungsrechtlich keine Trivialität, weil es sich beim Betrieb der Auffangschlichtungsstelle um ein wirtschaftliches Unternehmen handelt, für welches gegebenenfalls ein Vergabeverfahren durchzuführen ist und die Regeln des Beihilferechts beachtet werden müssen.

Aus dieser geteilten Verantwortung – der staatlichen Gewährleistungsverantwortung und der finanziellen Mitverantwortung der Unternehmenseite – leite ich die nachdrückliche Empfehlung ab, bei Ausbleiben einer zeitnahen politischen Einigung über die Finanzierung mit den Unternehmervänden ein System von Pflichtbeiträgen einzuführen, um die Finanzierungsmitverantwortung der Unternehmen tatsächlich umzusetzen. Es läge nicht fern, dies über eine Aufgabenzuweisung an die einschlägigen Kammern (IHK, Freie Berufe) herbeizuführen. Freilich ließe sich durchaus auch ein davon getrenntes Beitragsmodell vorstellen.

II. Einzelpunkte des Gesetzentwurfes

1. Anwendungsbereich der Schlichtung

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Schlichtung sieht der Gesetzentwurf eine überschießende Umsetzung vor. Diese ist einschränkungslos zu begrüßen. Vermieden werden dadurch Abgrenzungsschwierigkeiten – etwa nach den erfaßten Vertragstypen –, deren Entscheidung sich nicht in einem Streitbeilegungsverfahren herbeiführen läßt. Soweit Unternehmen bestimmter Branchen die Streitbeilegungsverfahren nach dem VSBG für ihren Bereich für ungeeignet halten,

sind sie durch die doppelte Freiwilligkeit der Verfahrensteilnahme und der Befolgung des Schlichtungsvorschlags hinreichend geschützt.

Das Verhältnis von Auffangschlichtung und den Regelschlichtungsstellen bedarf freilich hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilungen noch der weiteren Klärung. Das gilt insbesondere für die Ablehnungsgründe nach § 14 VSBG-E und dort vor allem für materielle Zuständigkeitsbegrenzungen (§ 14 I Nr. 1 VSBG-E), betragsmäßige Zuständigkeitsbegrenzungen (§ 14 II Nr. 4 VSBG-E) sowie die Ablehnung wegen Störung des Geschäftsbetriebs (§ 14 II Nr. 5 VSBG-E) und dort auch für die Fälle des Entstehens nachträglicher Ablehnungsgründe. § 30 I Nr. 1 VSBG-E löst diese Abgrenzung nicht vollständig. Die staatliche Gewährleistungsverantwortung für die Verbraucherstreitbeilegung verlangt von den Mitgliedstaaten eine der ordentlichen Gerichtsbarkeit entsprechende Lückenlosigkeit.

2. Verfahren und Streitmittler

Die umzusetzende Richtlinie ist durch eine sehr große Offenheit der möglichen privaten und öffentlich-rechtlichen Gestaltungen sowohl auf gesetzgeberischer als auch – in Abhängigkeit vom Umsetzungsrecht – auf der Ebene der einzelnen Schlichtungsstellen gekennzeichnet. Daher ist es vor allem das Effektivitätsgebot, das über die geschriebenen Elemente in der Richtlinie hinaus auch im Sinne eines *effet utile* hier einen wichtigen Maßstab liefert – und dies teilweise vermittelt über die Schwellen für das Eingreifen der Auffangschlichtung. Richtigerweise muß die Effektivität der Streitbeilegung dabei nicht nur das Umsetzungsgebot, sondern auch die materiellen Maßstäbe der Schlichtungsaufsicht bestimmen. Eine entsprechende Ergänzung in § 26 VSBG-E wäre daher zu begrüßen.

Die Stellung von Schlichtungsstelle, Streitmittler und deren Mitarbeitern mußte noch weiter präzisiert werden. Die Gestaltungen bei den existierenden Schlichtungsstellen sind höchst unterschiedlich und das Leitbild des Gesetzesentwurfs ist nicht in jeder Hinsicht klar. Insbesondere wird sich die Frage stellen, inwiefern das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz eine Struktur dergestalt vorgibt, daß der Streitmittler den Schlichtungsvorschlag grundsätzlich auch selbst erarbeitet und ihn nicht nur zur verantworten hat. Anders gewendet: Werden wir Schlichtungsstellen mit vielen Streitmittlern oder mit wenigen Streitmittlern und vielen Zuarbeitern bekommen? Für den letzteren Fall wäre es wichtig, auch die Stellung dieser Zuarbeiter zu klären, weil diese faktisch die entscheidenden Personen sind. Daran fehlt es bislang im Gesetz.

Eng mit diesem Punkt zusammen hängt die Frage nach der Qualifikation des Streitmittlers (und ggf. seiner Zuarbeiter). Der Entwurf hat sich hier in § 6 II VSBG-E zu Recht gegen die Befähigung zum Richteramt als Zutrittsschwelle entschieden, ohne freilich hinreichende Sicherheit zu schaffen. Die Formulierung

„Rechtskenntnisse, ... die für die Beilegung von Streitigkeiten in der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle erforderlich sind“ sollte hierbei durch Regelbeispiele weiter konkretisiert werden. Diese könnten etwa im Hinweis auf eine erste Juristische Prüfung oder einen juristischen Bachelor-Abschluß oder die Qualifikation für den gehobenen Verwaltungsdienst liegen.

Zusätzlich regelungsbedürftig ist die die Frage der Haftung von Schlichtungsstelle, Streitmittler und Mitarbeitern. Meines Erachtens muß sichergestellt werden, daß Streitmittler und ihre Mitarbeiter nicht strenger haften als Richter, so daß die Maßstäbe des Spruchrichterprivilegs in § 839 BGB auch für die Streitmittler zur Anwendung kommen sollten.

3. Verfahrensergebnis und Bindungen

Ohne eine völlige Tatsachenaufklärung, und auch angesichts der begrenzten rechtlichen Bindung des Streitschlichters, können nicht allein die Maßstäbe des Rechts den Vorschlag des Schlichters bestimmen. Die Formulierung in § 19 I VSBG-E „Der Schlichtungsvorschlag soll am geltenden Recht ausgerichtet sein und soll insbesondere die zwingenden Verbraucherschutzgesetze beachten“ verdeutlicht diese Offenheit. Zu begrüßen ist dabei auch der Verweis auf das geltende Recht insgesamt. Sinnvoll wäre der zusätzliche Satz „Der Streitmittler hat in diesem Rahmen die Parteiinteressen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen“, der den Maßstab für den Schlichtungsvorschlag im Übrigen als den der Billigkeit vorgäbe.

Zusätzlich sollte das Gesetz noch deutlicher machen, in welchem Umfang die Rechtsordnung künftig Abweichungen vom zwingenden Verbrauchervertragsrecht durch den von den Parteien angenommenen Schlichtungsvorschlag toleriert. Die Rechtsprechung zur Bindung an Vergleiche schafft hier keine hinreichende Orientierung. Zu empfehlen ist m.E. jedenfalls, daß der angenommene Schlichtungsvorschlag jedenfalls zwingende Regeln des Vertragsschlußrechts (Widerrufsrechte, Informationspflichten, Formerfordernisse) hinsichtlich des streitgegenständlichen Vertrags überwinden kann. Andererseits sollte der Schlichtungsvorschlag inhaltlich nicht zu einer Vertragsgestaltung führen können, welche sich ansonsten auf legale Weise nicht erzielen ließe.

Jedenfalls gegenüber dem Unternehmer sollte der von diesem angenommene Schlichtungsvorschlag auch als – dem Anwaltsvergleich nach § 796a ZPO entsprechender – Vollstreckungstitel wirken. Dem Streitmittler sollte die Aufgabe zugewiesen werden, auf eine entsprechende Unterwerfungserklärung hinzuwirken.

4. Aufsicht und Zulassung

Mit der Verbraucherschlichtung ist auch ein eigenes Geschäftsmodell im Entstehen begriffen und teilweise auch schon entstanden.¹³ Für ein Geschäftsmodell Verbraucherschlichtung erweisen sich freilich die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Befugnisse der Aufsicht als bislang unzureichend. So fehlt es an Ermächtigungen für einschlägige Ermittlungseingriffe sowie für Eingriffe in die Schlichtungsstelle selbst, insbesondere unterhalb der Schwelle der Entziehung der Anerkennung. Denkbar wäre hier etwa die Möglichkeit eines Abberufungsverlangens für einzelne Schlichter. Sinnvollerweise sollte hier nach § 26 VSBG-E eine aufsichtsrechtliche Generalklausel eingefügt werden.

Die Zulassungsentscheidung erfüllt richtigerweise einen doppelten Zweck, nämlich einmal hinsichtlich der Eignung der privaten Schlichtungsstelle und andererseits hinsichtlich der Systemerwägungen, also der Frage nach der Zahl erforderlicher Schlichtungsstellen und der damit verbundenen Funktionsfähigkeit des Schlichtungswesens insgesamt. Der der zuständigen Behörde in § 24 VSBG-E eingeräumte Ermessensspielraum betrifft freilich nur den zweitgenannten Punkt, was im Gesetzestext – auch im Hinblick auf die besonderen Anforderungen des Art. 12 GG an Kontingentierungen – noch deutlich werden sollte. Meines Erachtens ist es ausgeschlossen, daß die zuständige Behörde der Regionalität einer Schlichtungsstelle im Rahmen ihrer Ermessensausübung nach § 24 VSBG-E entgegen treten. Umgekehrt sollte deutlich werden, daß der Widerruf der Anerkennung nach § 26 VSBG-E nur auf Veränderungen hinsichtlich des erstgenannten Punktes, der Eignung, gestützt werden kann.

Schließlich sollte deutlich gemacht werden, daß jeder Schlichtungsaufsicht notwendigerweise erhebliche Grenzen dort gesetzt sind, wo es um die Kontrolltiefe, mithin um den Blick in einzelne Verfahren und Verfahrensakte geht. Dabei scheint mir die Möglichkeit der Einsicht in Verfahrensakte an sich – im Blick auf parallele Vorgänge bei der richterlichen Dienstaufsicht – alles andere als unplausibel zu sein. Andererseits muß auch klar sein, daß – außerhalb evident rechtswidriger Schlichtungsvorschläge – eine inhaltliche Bewertung einzelner Entscheidungen durch die Aufsicht nicht zur Debatte steht.

Generell ist bei der Schlichtungsaufsicht darauf zu achten, daß die Regelungen der Auffangschlichtung nicht denselben Zwecken dienen wie die Anforderungen an die privaten oder öffentlich-rechtlichen Regelschlichtungsstellen. Auch im Rahmen der Aufsicht läßt sich daher für die zuständige Behörde allein aus dem Umstand, daß die beaufsichtigte Schlichtungsstelle von den Vorgaben für die Auffangschlichtung abweicht, kein Grund für ein Eingreifen liegt.

¹³ Dazu bereits *Eidenmüller/Engel*, 29 Ohio St J Disp Resol 261, 269 ff.; *Deutmoser/Engel* MMR 2012, 433, 435 (mit dem Hinweis auf *cybersettle.com*).

5. Die Auffangschlichtung

Bei der Auffangschlichtung besteht ganz generell das Problem, daß der – nach der Idee der Richtlinie und des Umsetzungsgesetzes – letzte Schritt zuerst getan werden muß. Von der Konstruktion der Auffangschlichtung hängt nämlich nicht nur die künftige praktische Relevanz und Akzeptanz des Schlichtungswesens insgesamt ab, sondern sie wird auch den im Entstehen begriffenen und teils schon entstandenen Schlichtungsmarkt ganz erheblich prägen.

Ungeeignet erscheint zunächst der durch den Regierungsentwurf neu eingeführte Begriff der Universalschlichtungsstelle. Dieser ist schlicht irreführend, auch gerade für Verbraucher, für deren Streitigkeit ggf. prima vista mehrere Schlichtungsstellen berufen sind.

Besser als bislang sollte in den §§ 29 ff. VSBG-E verdeutlicht werden, welche Teile der allgemeinen Regeln für Schlichtungsstellen auch bei der Auffangschlichtung greifen und welche nicht. Bislang ist dies nicht hinreichend der Fall, weil auch nicht deutlich wird, daß die §§ 3-28 insoweit eine Art allgemeinen Teil bilden. Vorbild für eine Regelung könnte § 28 VSBG-E sein. Ggf. genügt auch ein Verweis auf diese Vorschrift.

Soweit es bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Auffangschlichtungsstelle verbleibt, sollten die Regelungen dazu auf ein Minimum beschränkt bleiben. Ohnehin stellt sich bei den vorhandenen Regelungen bereits die Frage nach der Abweichungsbefugnis der Länder. Warum die Bundesländer eine eigene Auffangschlichtungsstelle etwa nicht für Gesundheitsdienstleistungen sollen öffnen können, bleibt unerfindlich.

Dasselbe gilt für die in § 31 VSBG-E vorgesehenen Gebühren. Diese sind nach wie vor viel zu hoch, um Verbraucherstreitbelegungsverfahren für die beteiligten Unternehmen attraktiv zu machen. Dies macht es auch zweifelhaft, ob die vorgeschlagene Regelung überhaupt dem Gebot effektiver Richtlinienumsetzung genügt. Kern des Problems ist dabei die Idee, Verbraucherstreitbeilegung könne zugleich kostendeckend und attraktiv für das einzelne Unternehmen sein. Viel sinnvoller wäre es, das Verfahren für kleine Streitwerte gebührenfrei anzubieten.

III. Zusätzliche Punkte

1. Evaluierung und forschungsmäßige Begleitung

Mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz betritt die deutsche Rechtsordnung für sehr viele Branchen völliges Neuland. Die Wahrscheinlichkeit, daß aufgrund falscher Prognosen – insbesondere zur Zahl der eingehenden Beschwerden –

Nachjustierungen erforderlich werden, ist vergleichsweise groß. Von enormer Bedeutung für die Qualitätssicherung hinsichtlich des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes wären daher Mechanismen der Evaluierung und forschungsmäßigen Begleitung, die bislang im Gesetz fehlen. Diese Evaluierung kann nicht allein durch die Berichte der zuständigen Behörden und AS-Stellen erfolgen, weil diese naturgemäß ihre eigene und nicht unbedingt neutrale Sicht auf die Situation haben. Ich rege daher an, die flächendeckende Verbraucherstreitbeilegung und ihre Einführung durch ein Forschungsprogramm zu unterlegen. Dieses Forschungsprogramm sollte Aufgabe des Bundes sein, und dies um so mehr, als sich der Bund mit seinen Vorstellungen hinsichtlich der Organisation und der Finanzierung durchsetzt und sich insbesondere an den Kosten der Auffangschlichtungsstelle(n) nicht beteiligt.

2. Statistiken Verbraucherstreitigkeiten

Darüber hinaus bietet das vorliegende Gesetz die wohl einmalige Chance, Verbraucherstreitigkeiten empirisch in großer Breite zu erforschen. Dafür bedarf es ebenfalls entsprechender Mittel, vor allem aber ist die Einbindung entsprechender Befugnisnormen für die Datenerhebung zugunsten der einschlägigen Forschungs- und Statistikeinrichtungen dringend geboten. An diesen fehlt es bislang. Mit der alle Verbraucherstreitigkeiten erfassenden Anwendung des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes besteht in der Tat die einmalige Chance, daß sich die zuständigen Staats- und Gesetzgebungsorgane einen Überblick über die reale Streit- und Problemlage im Bereich der Verbraucherstreitigkeiten verschaffen. Diese Chance sollte man sich nicht entgehen lassen.

3. Übergangsregelung zu § 6 III VSBG-E

Derzeit sind mehrere AS-Stellen durch Unternehmensverbände und Unternehmen organisiert. Das Gesetz wird dem mit Recht ein Ende bereiten. Allerdings ist darauf zu achten, daß im Übergang zum neuen Recht nicht solche Streitschlichter von einer Fortführung ausgeschlossen werden, deren bisherige Tätigkeit in „falscher Trägerschaft“ erfolgt ist. Für die Überleitung sollte daher eine besondere Übergangsregelung vorbereitet werden.

Stellungnahme

Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (ADR)

Berlin, September 2015

Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (ADR)

Allgemeine Anmerkungen

Kein flächendeckendes Netzwerk an ADR-Stellen erforderlich

Die ADR-Richtlinie verfolgt den Zweck, die Durchsetzung von Verbraucherrechten mittels außergerichtlicher Streitbeilegungsmechanismen zu stärken. Anders als in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügt Deutschland bereits über ein breites Angebot an außergerichtlichen Verfahren. Allein durch das Mediationsgesetz wurde ein bundesweites Angebot geschaffen. Darüber hinaus engagieren sich weite Teile der Wirtschaft in diesem Bereich und halten branchenspezifische Streitbeilegungsverfahren vor.

Der Bedarf an weiteren Angeboten ist angesichts der Bandbreite an bestehenden und leistungsfähigen außergerichtlichen Verfahren nicht erkennbar. Da der Zweck der Richtlinie in Deutschland de facto bereits heute erfüllt ist, sollte die Umsetzung der ADR-Richtlinie darauf beschränkt werden, die europäischen Vorgaben – soweit nötig – formal zu erfüllen. Im Übrigen sind die gewachsenen und funktionierenden Strukturen beizubehalten.

Es ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar, weshalb mit dem Gesetzentwurf weit über die Anforderungen der ADR-Richtlinie hinausgegangen wird und die diesbezügliche Kritik am Referentenentwurf unberücksichtigt bleibt. Unverändert soll die Umsetzung offenbar zum Anlass genommen werden, die bestehenden Einrichtungen und Verfahren außergerichtlicher Streitbeilegung in Deutschland flächendeckend zu reformieren. Eine solche weitreichende Neuordnung ist – wie der Bundesrat in seiner Stel-

lungnahme zutreffend kritisiert – weder von der Richtlinie vorgegeben noch erforderlich.

Der Gesetzentwurf verpflichtet die Länder, sicherzustellen, dass der Bedarf an ADR-Stellen im jeweiligen Land gedeckt ist. Eine gesetzgeberische Veranlassung zur Verpflichtung der Länder ist der ADR-Richtlinie jedoch nicht zu entnehmen. Die ADR-Richtlinie schreibt vor, dass jeder Rechtsstreit, der von der Richtlinie umfasst ist (Kauf- und Dienstleistungsverträge), vor einer ADR-Stelle verhandelt werden können muss (Art. 5 Abs. 1 ADR-Richtlinie). Soweit die Erwägungsgründe der Richtlinie in diesem Zusammenhang eine flächendeckende Einführung von ADR-Stellen vorsehen, ist damit eine flächendeckende Versorgung im europäischen Binnenmarkt gemeint (Erwägungsgrund 6). Dagegen kann der Richtlinie nicht entnommen werden, dass ein flächendeckendes Netzwerk an ADR-Stellen innerhalb eines Mitgliedstaats erforderlich ist. Dies ist mit Blick auf die Ausrichtung von ADR-Verfahren auch nicht sinnvoll. ADR-Verfahren sollen zwecks Effektivität grundsätzlich online durchgeführt werden. Eine örtlich ansässige oder nah zu erreichende ADR-Stelle ist damit für die Parteien eines ADR-Verfahrens irrelevant.

Den Anforderungen des Art. 5 ADR-Richtlinie, die von Erwägungsgrund 24 ergänzt werden, sind formal bereits dann erfüllt, wenn lediglich eine einzige ADR-Stelle in einem Mitgliedstaat existiert, die im Stande ist, sämtliche Fälle zu verhandeln. Hierfür spricht auch, dass die Richtlinie ausdrücklich klarstellt, es bedürfe nicht zwingend spezialisierter ADR-Stellen (Erwägungsgrund 24).

Die Umsetzung der ADR-Richtlinie sollte deshalb darauf beschränkt werden, in Ergänzung

zum bereits bestehenden flächendeckenden Angebot an Schlichtungs- und Vermittlungsstellen so wenige zusätzliche ADR-Stellen wie unbedingt notwendig zu errichten. Anstatt in jedem Bundesland eine eigene Universalschlichtungsstelle vorzusehen, sollte – wie vom Bundesrat in seiner Stellungnahme zutreffend vorgeschlagen – eine einzige bundesweit zuständige Universalschlichtungsstelle beim Bund eingerichtet werden. Vorbild für dieses Modell kann die behördliche Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz sein. Auch diese wird nur tätig, wenn es um außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen Fluggästen und Luftverkehrsunternehmen geht, für die keine private Schlichtungsstelle zuständig ist. Insofern agiert die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz bereits als Auffangschlichtungsstelle. Da zudem der Verbraucherschutz zum Aufgabengebiet des Bundesamts der Justiz zählt, ist eine organisatorische Anbindung der Universalschlichtungsstelle für ADR-Verfahren beim Bundesamt der Justiz konsequent..

Ohne verfahrensrechtliche Gleichbehandlung von Unternehmen und Verbrauchern werden ADR-Verfahren in der Praxis scheitern

Der Gesetzentwurf enthält mit Blick auf die Gestaltung von ADR-Verfahren wesentliche Verbesserungen zum Referentenentwurf. Positiv ist insbesondere die stärkere Anpassung der Verfahrensrechte von Verbrauchern und Unternehmen. So darf die Verfahrensordnung dem Unternehmer z. B. nach § 15 nicht das Recht verwehren, das Verfahren jederzeit zu beenden. Dieses Recht gestand der Referentenentwurf grundlos nur dem Verbraucher zu.

Die vorgenommenen Maßnahmen zur notwendigen Gleichbehandlung der Parteien genügen jedoch nicht, um einen fairen und sachlich begründbaren Interessensausgleich zwischen Unternehmen und Verbrauchern herzustellen. Der

Gesetzentwurf schießt auch weiterhin in maßgeblichen Punkten inhaltlich über das Ziel der Richtlinie hinaus. Verbrauchern werden nach wie vor zulasten von Unternehmen Verfahrensrechte eingeräumt, die ADR-Verfahren für Unternehmer unattraktiv machen. So werden Unternehmer mit unverhältnismäßigen Gebühren belastet während die Verfahren für Verbraucher kostenlos sein sollen. Insbesondere bei geringen Streitwerten bieten ADR-Verfahren Unternehmen keinen Vorteil zu Gerichtsverfahren. So ist eine festgelegte Gebühr von 190 Euro bei einem Streitwert von bis zu lediglich 100 Euro offenkundig unwirtschaftlich und wird Unternehmer von der Teilnahme an ADR-Verfahren abhalten.

Damit wird die Chance vertan, die Kultur der außergerichtlichen Streitbeilegung in Deutschland weiter zu fördern. Um die außergerichtliche Streitbeilegung zu stärken, spricht sich das deutsche Handwerk deutlich gegen eine überbordende wie inhaltlich einseitig die Wirtschaft belastende Ausrichtung der Richtlinienumsetzung aus.

Die Vorschriften des Gesetzentwurfs – Bewertung im Einzelnen:

§ 2 Antragsrecht

Das Antragsrecht wird sowohl Verbrauchern als auch Unternehmen ausdrücklich eingeräumt. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Gleichbehandlung der Parteien und stellt eine deutliche Verbesserung zum Referentenentwurf dar.

§ 3 Getrennter Haushalt

Ist der Träger einer Schlichtungsstelle ein Verband, der Unternehmerinteressen oder Verbraucherinteressen wahrnimmt, oder wird der Träger von einem solchen Verband finanziert, sollen besondere Anforderungen für die Finanzierung der ADR-Stelle gelten. So muss für den Betrieb

der Verbraucherschlichtungsstelle nach § 3 ein vom Haushalt des Verbands getrennter, zweckgebundener und ausreichender Haushalt zur Verfügung stehen.

Unklar ist jedoch, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine ADR-Stelle über einen eigenen Haushalt verfügt, der als von dem Haushalt des Verbands getrennt anzusehen ist. Zum Zweck einer in der Praxis handhabbaren Regelung muss es ausreichen, dass der ADR-Stelle zur Durchführung von Verfahren ein Posten im Haushalt des Trägers zugewiesen wird, über den die ADR-Stelle eigenverantwortlich verfügen darf.

§ 4 Inkohärenz des Antragsrechts beheben

Nach § 4 führt die Schlichtungsstelle auf Antrag eines Verbrauchers ein Streitbelegungsverfahren durch. Der Wortlaut der Vorschrift greift nur das Antragsrecht des Verbrauchers auf. Dies korrespondiert nicht mit § 2, der auch ein entsprechendes Antragsrecht des Unternehmers vorsieht. Dieser Widerspruch ist aufzuheben.

Es steht außer Frage, dass sowohl Unternehmern als auch Verbrauchern ein Antragsrecht zustehen muss. Ein alleiniges Antragsrecht des Verbrauchers widerspräche nicht nur der Gleichbehandlung der Parteien, sondern würde das ADR-Verfahren einseitig zu einem Verbraucherschutzinstrument ausgestalten. Dies wäre der Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung nicht zuträglich.

§ 5 Eröffnung des Gerichtswegs

Nach § 5 Abs. 2 darf die Verbraucherschlichtungsstelle *"keine Konfliktbelegungsverfahren durchführen, die dem Verbraucher eine verbindliche Lösung auferlegen oder die das Recht des Verbrauchers, die Gerichte anzurufen, nicht nur*

für die Dauer des Konfliktbelegungsverfahrens ausschließen".

Im Kehrschluss dieser Vorschrift sind ADR-Stellen befugt, Unternehmern eine verbindliche Lösung aufzuerlegen und ihnen über die Dauer des Verfahrens hinaus den Rechtsweg zu verwehren. Eine solche Beschränkung würde jedoch eine massive Beschneidung des Rechts des Unternehmers auf einen gesetzlichen Richter darstellen, die auch unter dem Gesichtspunkt eines effektiven Verbraucherschutzes nicht zu rechtfertigen ist. Es besteht kein Bedürfnis für eine solche Ungleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten. Die Verbindlichkeit des Verfahrens kann für beide Parteien identisch ausgestaltet werden.

Davon abgesehen darf die Wirkung des Verfahrens nicht der Entscheidung der ADR-Stelle obliegen. Anders als etwa die Verfahren vor den Vermittlungsstellen der Handwerksorganisationen erfordern Schiedsverfahren wie das ADR-Verfahren einheitliche, formale Rahmenbedingungen. Es müssen deshalb bundesweit dieselben Regelungen gelten. Die Einheitlichkeit der ADR-Verfahren muss aus Gründen der Rechtssicherheit zumindest für maßgebliche Verfahrensvorschriften gesetzlich sichergestellt werden.

§ 6 Streitmittler

Absatz 1: Aufgabenzuweisung auf Mitarbeiter

Der Streitmittler ist nach § 6 Abs. 1 für die Verfahrensdurchführung verantwortlich. Die Übertragung von Aufgaben auf Mitarbeiter des Streitmittlers ist nicht vorgesehen. Die Praxis der Vermittlungsstellen im Handwerk zeigt jedoch, dass eine hohe Anzahl der Fälle bereits in einem "Vorverfahren" geklärt werden kann. Hierbei erörtern die Mitarbeiter der Geschäftsstelle der Vermittlungsstelle den Sachverhalt und prüfen

formale Verfahrensvoraussetzungen wie etwa die sachliche und örtliche Zuständigkeit. Bei Unzuständigkeit können die Mitarbeiter der Stelle, die nicht als Streitmittler im Sinne des Gesetzes anzusehen wären, das Verfahren bereits aus formalen Gründen abweisen.

Die Übertragung von funktionalen Aufgaben auf Personen, die nicht Streitmittler im Sinne des Gesetzes sind, wäre eine wichtige Maßnahme für effektive und kostensparende Arbeitsprozesse bei ADR-Stellen.

Absatz 2: Anforderungen an den Streitmittler

Die Anforderungen an die fachlichen Fähigkeiten des Streitmittlers sind unbestimmt formuliert. So sollen grundsätzlich „*allgemeine Rechtskenntnisse*“ genügen, um als Streitmittler berufen werden zu können. Die Anforderungen an den Streitmittler sollten aber nicht nur konkretisiert, sondern insbesondere erhöht werden. Dies entspräche auch den Vorgaben der Richtlinie, die in Art. 6 (1) lit. a) das Wissen und die Fähigkeiten fordern, „*die im Bereich der gerichtlichen Beilegung*“ notwendig sind.

Eine fundierte juristische Qualifikation des Streitmittlers ist auch unter dem Gesichtspunkt der Haftungsprävention sinnvoll. Schiedsstellen haften grundsätzlich für die juristische Richtigkeit ihrer Schiedssprüche. Zwar erkennt der BGH – analog zur Haftungsprivilegierung des gesetzlichen Richters – auch für Schiedsstellen eine Haftungsbeschränkung auf vorsätzliche und grob fahrlässige Fehlentscheidungen an. Dies darf jedoch kein Grund für zu geringe fachliche Anforderungen sein. Dies gilt umso mehr, als die Rechtsprechung des BGH zur Haftungsprivilegierung nicht ohne weiteres auf ADR-Stellen übertragbar ist. Insoweit sollte das Gesetz zur Umsetzung der ADR-Richtlinie in jedem Fall eine solche eingeschränkte Haftung des Streitmittlers normieren.

Absatz 3 Gleichbehandlung von Verbraucherschutz- und Wirtschaftsverbänden

Der Streitmittler darf weder eine Tätigkeit bei einem Wirtschaftsverband noch bei einem Verbraucherschutzverband nachgehen oder in jüngerer Vergangenheit nachgegangen sein. Anders als der Referentenentwurf erweitert der Gesetzentwurf das Tätigkeitsverbot auf Tätigkeiten bei Verbraucherschutzverbänden und stellt damit eine wichtige Gleichbehandlung von Verbraucherschutz- und Wirtschaftsverbänden dar.

Praxisgerecht ist zudem, dass § 6 laut Gesetzesbegründung (S. 86) keine unmittelbare Anwendung auf Kammern findet. Kammern sind aufgrund ihres öffentlich-rechtlichen Charakters nach zutreffender Auffassung der Bundesregierung auch in diesem Punkt nicht mit Wirtschaftsverbänden vergleichbar, so dass Mitarbeiter von Kammern als sachkundige Streitschlichter eingesetzt werden können. Jedoch sollte sich diese Klarstellung nicht auf einen Hinweis in der Gesetzesbegründung beschränken, sondern ausdrücklich im Gesetzestext Niederschlag finden.

§ 9 Beteiligung von Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden

Unterhalten Verbraucherschutzverbände eine ADR-Stelle, erhalten Wirtschaftsverbände ein Beteiligungsrecht bezüglich Satzungsänderungen und der Auswahl des Streitmittlers. Die Beteiligung von Wirtschaftsverbänden war im Referentenentwurf nicht vorgesehen. Stattdessen hatten ausschließlich Verbraucherschutzverbände ein Recht auf Beteiligung, wenn eine ADR-Stelle von einem Wirtschaftsverband getragen wurde. Die nun im Gesetzentwurf vorgenommene Angleichung der Beteiligungsrechte von Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbänden ist sachlich geboten und positiv zu bewerten.

Klärungsbedürftig ist jedoch, in welcher Weise die Beteiligung bei Satzungsänderungen und der Auswahl des Streitmittlers zu erfolgen hat. Erfordert sie die positive Zustimmung oder reicht eine Anhörung aus? Da eine Beteiligung bereits sprachlich keine Entscheidungsbefugnis impliziert, muss sich die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung auf ein Informations- und Anhörungsrecht der zu beteiligenden Verbände beschränken. Anderenfalls stünden den verfahrensrechtlich zu beteiligenden Verbänden, die sich jedoch nicht finanziell an der Unterhaltung der ADR-Stelle beteiligen, dieselben Rechte zu wie dem Träger der ADR-Stelle. Dies wäre sachlich verfehlt und mindert den Anreiz zur Einrichtung von ADR-Stellen.

Die Vorschrift gilt grundsätzlich nur für private Einrichtungen. Behörden und sonstige öffentliche Stellen haben Verbraucherverbänden keine Beteiligungsrechte einzuräumen. § 28 S. 2 schränkt die Ausnahme für den öffentlichen Bereich jedoch dahingehend ein, dass die Beteiligung der Verbraucherverbände wie bei privaten Einrichtungen vorzusehen ist, wenn die ADR-Stelle u.a. von einer Handwerkskammer betrieben wird. Diese Gleichstellung von Handwerkskammern und privaten ADR-Anbietern ist sachlich verfehlt.

Handwerkskammern sind öffentlich-rechtliche Körperschaften. Damit sind sie an das Grundgesetz gebunden und unterliegen einer öffentlichen Rechtsaufsicht. Die Beteiligung von Verbraucherverbänden unterstellt den Selbstverwaltungskörperschaften im Gegensatz zu anderen öffentlichen Behörden eine mangelnde Objektivität und Unparteilichkeit. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der erfolgreichen Durchführung von Vermittlungsverfahren durch die Handwerksorganisationen nicht sachgerecht.

Zudem steht die zwingende Beteiligung von Verbraucherverbänden dem Gedanken der

Selbstverwaltung und der Eigenverantwortlichkeit der Handwerksorganisationen entgegen.

Die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung von Verbraucherschutzverbänden räumt diesen Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte ein. Jedoch werden die Verbraucherschutzverbände nicht an der Finanzierung der ADR-Stelle beteiligt. Es ist verfehlt, unternehmensfinanzierte Verbände und Kammern für die Einrichtung von Verbraucherschutzverfahren ins Auge zu fassen und Verbraucherschutzverbände lediglich an der Gestaltung teilhaben zu lassen, ohne diese jegliche finanzielle Verantwortung tragen zu lassen.

§ 14 Ablehnungsgründe

Die Verfahrensordnung kann gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 4 vorsehen, dass der Streitmittler die Durchführung eines von einem Verbraucher eingeleiteten Streitbeilegungsverfahrens in bestimmten Fällen ablehnen kann. Dies gilt etwa dann, wenn der Streitwert eine bestimmte Höhe über- oder unterschreitet.

Die Frage, wann ein Verfahrensantrag abgelehnt werden kann, sollte nicht den jeweiligen ADR-Stellen überlassen bleiben. Vielmehr müssen die Voraussetzungen für die Einleitung und Ablehnung eines ADR-Verfahrens einheitlich und gesetzlich geregelt werden.

§ 15 Beendigung des Verfahrens

Die Parteien haben das Recht, das Verfahren jederzeit zu beenden. Nach § 15 des Gesetzesentwurfs darf die Verfahrensordnung auch dem Unternehmer dieses Recht nicht verwehren. Der Referentenentwurf räumte dieses Recht dagegen grundsätzlich nur dem Verbraucher ein. Durch die Ergänzung in § 15 werden Unternehmer und Verbraucher in diesem wichtigen Punkt gleichgestellt.

§ 18 Mediation

Gemäß § 18 dürfen ADR-Stellen unter Berücksichtigung der Vorschriften des Mediationsgesetzes Mediationen durchführen. Der Mediation liegt jedoch der Gedanke zugrunde, dass die Parteien im Wege des persönlichen Dialogs und unter Moderation des Mediators eine gütliche Einigung erzielen. Die Verfahrensvorschriften der ADR-Richtlinie sehen dagegen einen Schlichtungsvorschlag des Streitschlichters vor, der von den Parteien angenommen oder zurückgewiesen werden kann. Zudem ist kein persönlicher Austausch der Parteien vorgesehen. Stattdessen soll die Streitschlichtung online durchgeführt werden.

Angesichts dieser Ausrichtungsunterschiede sollte das Verhältnis von Mediationen und ADR-Verfahren klargestellt und gesetzlich geregelt werden. Gerade mit Blick auf eine effiziente Richtlinien-Umsetzung müssen die Mediationsstellen genutzt werden, anstatt Parallelstrukturen einzuführen.

§ 19 Streitschlichtungsvorschlag

Absatz 1: Beachtung des Verbraucherrechts

Der Schlichtungsvorschlag soll das zwingende Verbraucherrecht – wie beispielsweise gesetzliche Gewährleistungs- und Widerrufsrechte – berücksichtigen. Demnach muss er es aber nicht zwingend berücksichtigen. Der Schlichtungsvorschlag darf demzufolge vom zwingenden Verbraucherrecht abweichen.

Rechtlich ist eine Abweichung vom zwingenden Verbraucherrecht zulässig, da die Parteien mit der Annahme des Schlichtungsspruchs einen Vertrag schließen, bei dem der Verbraucher auf seine gesetzlichen Rechte verzichten darf. Eine Abweichung ist auch mit Blick auf den Verbraucherschutz vereinbar, da der Verbraucher dem

Schlichtungsvorschlag nur zustimmen wird, wenn dieser für ihn Vorteile bietet.

Die Möglichkeit zur Abweichung eröffnet der ADR-Stelle einen größeren Spielraum zur Erarbeitung von Kompromissen und stellt einen echten Mehrwert der außergerichtlichen Streitbeilegung gegenüber ordentlichen Gerichtsverfahren dar.

Absatz 1: Umfang des Vorschlags

Die Vorschrift über den Schlichtungsvorschlag belässt es bei dem Hinweis, dass der Vorschlag zu begründen und in Textform abzufassen ist. Unklar bleibt hierbei jedoch, welchen Umfang der Schlichtungsvorschlag und dessen Begründung haben sollen. Angesichts des auf Effizienz und auf Bürgernähe ausgerichteten ADR-Verfahrens sollte eine zusammenfassende, kurze Begründung ausreichen, deren Umfang ins Ermessen der ADR-Stelle bzw. des Streitmittlers zu stellen ist.

Absatz 4: Unterrichtung des Unternehmers

Von einer Unterrichtung des Unternehmers über den Schlichtungsvorschlag kann nach § 19 Abs. 4 abgesehen werden, wenn sich der Unternehmer dem Schlichtungsvorschlag bereits vorab unterworfen hat. Sinn und Zweck dieser Vorschrift bleiben unverstänlich. Es sind keine praktischen Fälle denkbar, in denen Unternehmer im Vorhinein einen Schlichtungsspruch anerkennen, den sie nicht kennen. Davon abgesehen stellt die Regelung Unternehmer ohne ersichtlichen Grund schlechter. Selbst wenn sich ein Unternehmer dem Vorschlag zuvor unterwerfen würde, ist es nicht nachvollziehbar, weshalb er nicht informiert werden sollte. Die Vorschrift sollte ersatzlos gestrichen werden, um der erforderlichen Gleichbehandlung der Parteien gerecht zu werden.

§ 23 Entgelt

Absatz 1: Entgelt für Verbraucher

§ 23 Abs. 1 führt aus: *"Ist ein Unternehmer an dem Streitbeilegungsverfahren beteiligt, so kann von dem Verbraucher ein Entgelt nur erhoben werden, wenn der Antrag des Verbrauchers unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen ist; in diesem Fall beträgt das Entgelt höchstens 30 Euro. In sonstigen Fällen kann die Verbraucherschlichtungsstelle vom Verbraucher ein angemessenes Entgelt verlangen, wenn*

1. sie diesen unverzüglich nachdem ihr bekannt wurde, dass an dem Verfahren kein Unternehmer beteiligt ist, auf diese Kosten hingewiesen hat, und

2. der Verbraucher an dem Verfahren weiterhin teilnehmen wollte."

Diese Regelung ist unternehmerdiskriminierend. Der Verbraucher wird bei Verfahren gegen Unternehmer bevorzugt, obwohl die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbraucher grundsätzlich angenommen wird. Anderenfalls ist es nicht zu erklären, dass Verbraucher bei c2c-Streitigkeiten angemessen finanziell zu beteiligen sind.

Es besteht keine Notwendigkeit Verbraucher zulasten der Unternehmer zu bevorzugen. Ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen ist insbesondere, dass die Gebühren für solche Verbraucher auf 30 Euro beschränkt werden, die ein Verfahren missbräuchlich beantragen. Wer sich mithilfe von ADR-Verfahren gegenüber Unternehmern missbräuchlich verhält, ist nicht schutzwürdig und muss die gesamten Kosten des Verfahrens tragen.

Absatz 2: Entgelt für Unternehmer

Die ADR-Stelle kann vom Unternehmer ein angemessenes Entgelt erheben, wenn sich dieser zur Teilnahme bereit erklärt hat. Die finanzielle Beteiligung des Unternehmers gilt unabhängig vom Ausgang des Verfahrens. Mit dieser Regelung sind ADR-Verfahren aus Unternehmersicht von vornherein zum Scheitern verurteilt. Gerichtliche Verfahren sind für Unternehmer bei Obsiegen kostengünstiger, gleichberechtigter und rechtssicherer.

Davon abgesehen darf die allgemeine Bereitschaft eines Unternehmers, ADR-Verfahren als Streitlösungsweg in Betracht zu ziehen, nicht dazu führen, dass er bei jedem Antrag eines Kunden zur Eröffnung eines Streitbeilegungsverfahrens verpflichtet wird, Verfahrensgebühren zu zahlen. Dies ist insbesondere in Fällen abzulehnen, in denen er das Verfahren nach Erhalt der Information über den Verfahrensantrag des Verbrauchers gegenüber der ADR-Stelle ablehnt.

Es ist nicht im Sinne einer freiwilligen außergerichtlichen Streitbeilegung, vom Unternehmer Gebühren zu verlangen, wenn sich dieser lediglich auf seiner Website oder in seinen AGB grundsätzlich zur Teilnahme an ADR-Verfahren bereit erklärt hat (§ 26). Der Gebührentatbestand darf erst dann erfüllt sein, wenn der Unternehmer von der ADR-Stelle über den Antrag des Verbrauchers informiert wurde und der Unternehmer zur Beteiligung an diesem konkreten Verfahren bereit ist.

§ 28 Behördliche Verbraucherschlichtungsstellen

- Finanzierung

Für behördliche ADR-Stellen gelten nach der Verweismorm des § 28 nur bestimmte Regeln

über private ADR-Stellen. Ein Verweis auf § 23 über das Entgelt fehlt in dieser Bestimmung. Unklar ist, welche Folgen der fehlende Verweis hat. Soll es bedeuten, dass öffentliche Stellen kein Entgelt von den Parteien erheben dürfen und damit die Kosten selbst tragen müssen? Da Gebühren im Gesetzentwurf nur für die Auffangschlichtungsstellen vorgesehen sind, scheint diese Folge tatsächlich beabsichtigt zu sein. Bei staatsunmittelbaren Stellen käme der Steuerzahler und somit mittelbar auch der Verbraucher für die Kosten auf. Bei mittelbaren Verwaltungseinrichtungen wie etwa den öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften des Handwerks hätten dagegen ausschließlich die Handwerksbetriebe als gesetzliche Mitglieder die Kosten zu übernehmen. Dies stellt einen Wertungswiderspruch dar und belastet Handwerksbetriebe auf nicht zu rechtfertigende Weise. Davon abgesehen werden mit einer solchen Finanzierungsverteilung keine Anreize für die Handwerksorganisationen geschaffen, ADR-Stellen einzurichten.

- Beteiligung von Verbraucherschutzverbänden

Die Vorschrift des § 9, wonach Verbraucherschutzverbände bei Einsetzung des Streitmittlers und bei Änderungen der Verfahrensordnungen zu beteiligen sind, gilt ausnahmsweise auch für öffentliche ADR-Stellen, wenn diese von Kammern betrieben werden. Diese Ausnahmeregelung ist sachlich verfehlt und inkonsequent. Die Gesetzesbegründung führt im Zusammenhang zur Einrichtung eines Streitmittlers (§ 6) explizit aus, dass Kammern nicht mit Wirtschaftsverbänden vergleichbar sind (siehe oben Ausführungen zu § 6). Diese zutreffende Annahme muss konsequent angewendet werden und auch bei der Beteiligung von Verbraucherschutzverbänden gelten. Zudem widerspricht die formale, gesetzlich angeordnete Beteiligung externer

Interessengruppen dem Grundsatz der öffentlich-rechtlich ausgestalteten Selbstverwaltung.

§ 29 Universalschlichtungsstellen

Der Gesetzentwurf hält an dem Gedanken des Referentenentwurfs fest, dass in erster Linie private Einrichtungen ADR-Stellen etablieren und sich als solche akkreditieren lassen sollen. ADR-Stellen sollen nur dann durch öffentliche Einrichtungen errichtet und betrieben werden, wenn der Bedarf durch private Träger nicht gedeckt wird. Es ist jedoch von einem Mangel privatwirtschaftlichen Engagements auszugehen, da sich das Betreiben einer formal ausgestalteten ADR-Stelle angesichts des bereits bestehenden Angebots an außergerichtlichen Verfahren absehbar wirtschaftlich nicht auszahlt. Im Ergebnis werden öffentliche Einrichtungen als Auffangschlichtungsstellen in der Pflicht stehen, ADR-Stellen einzurichten.

Mit Blick auf die Auffangfunktion dieser Stellen ist es nicht nachvollziehbar, weshalb diese Stellen im Gesetzentwurf nicht mehr wie im Referentenentwurf als "Auffangschlichtungsstellen", sondern nun als "Universalschlichtungsstellen" bezeichnet werden. Dieser Begriff erschließt sich weder funktional noch aus anderen Gründen und sollte aufgegeben werden.

Der Bundesgesetzgeber verpflichtet mit dem Gesetzentwurf die Länder zur Einführung von Universalschlichtungsstellen. Infolgedessen werden 16 Universalschlichtungsstellen zu gründen sein. Ein solcher flächendeckender Ansatz ist – wie bereits eingangs dargelegt – sowohl wirtschaftlich als auch in der Sache verfehlt. Stattdessen sollte der Bund gemeinsam mit den Ländern eine einzige, bundesweit zuständige Stelle beim Bund einrichten. Organisatorisch bietet sich eine Anbindung beim Bundesamt der Justiz an.

Der Gesetzentwurf gibt den Ländern drei Möglichkeiten zur Einrichtung von Universalschlichtungsstellen vor. Absatz 3 Nr. 2 und 3 betreffen private Stellen. Nach Absatz 3 Nr. 1 können die Länder zudem selbst eine behördliche Universalschlichtungsstelle einrichten. Der Wortlaut lässt die Einrichtung von ADR-Stellen bei den Kammern durch das Land nicht zu. Die Länder würden in diesem Fall die ADR-Stelle nicht selbst errichten, sondern von den Selbstverwaltungskörperschaften gründen lassen. Die Länder sind demnach nicht befugt, Kammerorganisationen zur Einrichtung von Universalschlichtungsstellen zu verpflichten. Dies sollte jedoch ausdrücklich im Gesetzestext oder zumindest in der Gesetzesbegründung Niederschlag finden.

Davon abgesehen, dass eine Verpflichtung der Kammern durch die Länder zur Einrichtung von Universalschlichtungsstellen bereits mit dem Wortlaut der Vorschrift nicht vereinbar ist, lehnt das Handwerk im Einklang mit dem Bundesrat eine Verpflichtung von öffentlich-rechtlichen Handwerksorganisationen aus folgenden Gründen ab:

Zunächst steht die bereits in der ADR-Richtlinie angelegte einseitige Verfahrensausrichtung auf Verbraucherinteressen im Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag der Handwerksorganisationen. Der besteht darin, die Interessen des Handwerks und der Handwerksbetriebe zu vertreten. Die Verpflichtung zur Durchführung von Verbraucherschützenden ADR-Verfahren ist bereits insofern mit dem Gedanken der wirtschaftlichen Selbstverwaltung unvereinbar.

Zudem lässt sich der gesetzliche Auftrag der Handwerkskammern (§ 91 Abs. 1 Nr. 11 HwO) sowie die entsprechende Aufgabenzuweisung der Innungen nach § 54 Abs. 3 Nr. 3 HwO zur Errichtung von Vermittlungsstellen nicht in Einklang mit dem Zweck der ADR-Richtlinie bringen. Bei einem ADR-Verfahren handelt es sich

um eine Schlichtung. Die Handwerksordnung sieht dagegen lediglich die Einrichtung von Vermittlungsstellen vor. Zwischen einem Schlichtungs- bzw. Vermittlungsverfahren bestehen allein hinsichtlich der Verfahrensausrichtung qualitative Unterschiede. So sind Vermittlungsverfahren weitestgehend offen gestaltbar und verfolgen – anders als Schiedsverfahren – nicht zwingend einen Schiedsspruch, sondern streben eine nicht formalisierte Konfliktlösung an.

Davon abgesehen sind die Vermittlungsstellen der Handwerkskammern und Innungen nicht darauf ausgerichtet, die Rechtsdurchsetzung einzelner Gruppen zu forcieren. Gleichwohl die Vermittlungsstellen beitragsfinanziert sind, geht es hierbei nicht ausschließlich um mitgliederbegünstigende Konfliktlösungen. Die ADR-Richtlinie ist dagegen als Instrument zur Durchsetzung von Verbraucherinteressen ausgerichtet. Das Streitschlichtungsverfahren im Sinne der ADR-Richtlinie und die Verfahren vor den Vermittlungsstellen der Handwerksorganisationen unterscheiden sich deshalb auch mit Blick auf ihre Zielsetzung.

Die Pflicht zur Finanzierung von ADR-Stellen mit Beitragsmitteln der Handwerksorganisationen ist deshalb nicht vertretbar. Etwas anderes gilt nur, wenn die Mittelverwendung durch die jeweilige Handwerksorganisation selbstbestimmt entschieden wird.

Problematisch ist zudem die vorgesehene Verteilung der Verfahrensgebühren. Während das Verfahren für Verbraucher grundsätzlich kostenlos sein soll, unterfallen beteiligte Unternehmer einer Gebührenpflicht. Auf diese Weise würden verfahrensbeteiligte Handwerker zweifach zur Finanzierung der Verbraucherschlichtungsstelle beitragen: Zum einen über ihren Mitgliedsbeitrag und zum anderen über die Verfahrensgebühren. Eine solche Kostenverteilung ist aus Sicht des Handwerks nicht akzeptabel.

§ 31 Gebühren

Die Gebührenstaffelung der Universalstreitschlichtungsstellen führen zwangsläufig dazu, dass ADR-Verfahren für Unternehmer unwirtschaftlich sind und damit einen erheblichen Nachteil zu gerichtlichen Verfahren haben. Dies betrifft vor allem Verfahren mit geringen Streitwerten. So hat ein Unternehmer bei Streitwerten bis 100 Euro eine Gebühr in Höhe von 190 Euro zu zahlen. Bei Verfahren mit einem Streitwert von 100 bis 500 Euro beträgt die Gebühr 250 Euro. Diese Gebühren sind vom Unternehmer unabhängig vom Ausgang des Verfahrens zu tragen. Es ist offensichtlich, dass ein Betrieb nicht bereit sein wird, eine Gebühr von 190 Euro zu tragen, wenn der Streitwert z.B. 40 Euro beträgt und der vom Verbraucher behauptete Anspruch zudem nicht begründet ist. Das Tragen einer Gebührenlast bei Obsiegen widerstrebt dem Gedanken eines gerechten Verfahrens.

Die Gebührenstaffelung basiert auf Schätzungen zum Kostenaufkommen von ADR-Stellen. Die in der Gesetzesbegründung dargelegten Erwägungen und zugrunde gelegten Schätzungen können jedoch nicht überzeugen. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, auf welchen Überlegungen und Aspekten die prognostizierte Fallzahl von 1000 Fällen pro Jahr pro Auffangstelle beruht. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass beim Referentenentwurf noch von einer Fallzahl von 2000 Fällen ausgegangen wurde.

Dasselbe gilt für die in § 31 Abs. 2 normierte Gebührenhöhe von 30 Euro für Verbraucher. Die Erwägungen zur Festsetzung dieser Gebühr bleiben unklar und müssen dargelegt werden.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Kostenbeteiligung der Parteien widerspricht in groben Maß dem Gedanken der Gleichbehandlung. Es ist weder hinnehmbar noch von der ADR-Richtlinie vorgegeben, dass Unternehmer schlechter ge-

stellt werden als Verbraucher. Die Maßgabe der Richtlinie, wonach das Verfahren für Verbraucher kostenlos oder nur mit einer geringen Gebühr zu versehen ist, kann und muss in derselben Weise auch für Unternehmer gelten.

Bei der Erhebung von Gebühren ist zudem der Grundsatz der Kostendeckung zu wahren. Angesichts der nicht nachvollziehbaren Prognose an Fallzahlen und Verfahrensaufwänden ist eine pauschal gesetzlich festgesetzte Gebührenhöhe nicht geeignet, die tatsächlich anfallenden Kosten zu decken. Es sollte daher der öffentlichen Universalstreitschlichtungsstelle obliegen, die Gebührenhöhe nach tatsächlichem Bedarf festzulegen.

§ 36 Allgemeine Informationspflicht

Absatz 1: Verpflichtung von Unternehmern

Dem Unternehmer steht es frei, sich dem Verfahren anzuschließen oder sich zu verweigern. Ist er nicht zur Teilnahme bereit, hat er dies dem Verbraucher gegenüber im Rahmen der allgemeinen Informationspflichten gemäß § 36 Abs. 1 anzuzeigen. Aus der Norm sind jedoch nicht die Rechtsfolgen einer Verletzung der Informationspflicht erkennbar. Es muss außer Frage stehen, dass aus dem Unterlassen der Information gegenüber dem Verbraucher keine Beteiligungspflicht des Unternehmers resultieren darf. Andernfalls wäre ADR für Unternehmer doch verpflichtend. Eine solche Konsequenz ist unter keinen Umständen akzeptabel.

Absatz 2: Erteilung der Informationen auf der Betriebswebsite

Betriebe müssen Verbrauchern die zuständige(n) Verbraucherschlichtungsstelle(n) mit Anschrift und Website nennen. Zum Zweck einer praxismgerechten und effizienten Umsetzung dieser Pflicht wäre es hilfreich, wenn Betriebe zur Erfüllung der Informationspflicht einen Link auf

ihrer Website zur Liste der Verbraucherschlichtungsstellen der "Zentralen Anlaufstelle für Verbraucherschlichtung" (§ 33) setzen könnten.

Eine Verlinkung auf die Liste der Verbraucherstelle hätte für den Verbraucher denselben Informationsgehalt. Für Unternehmer bringt die Möglichkeit einer Verlinkung dagegen eine erhebliche Erleichterung mit sich, da sich die Daten der ADR-Stellen stets auf einem aktuellen Stand befinden und Betrieben zudem allgemeingültige Musterinformationen zur Erfüllung ihrer Informationspflichten verwenden könnten.

Die Möglichkeit der Verlinkung sollte zum Zweck der Rechtssicherheit in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Absatz 2: Auswirkung der Teilnahmeerklärung

Ein Unternehmer, der an einer außergerichtlichen Streitbeilegung interessiert ist, muss dies über seine Website und seine AGB bekannt machen. Unklar ist, ob diese Bereitschaft dazu führt, dass der Unternehmer uneingeschränkt für sämtliche denkbaren Streitfälle mit seinen Kunden zur Teilnahme verpflichtet ist, oder er seine Bereitschaft zur Teilnahme an ADR-Verfahren auf bestimmte Sachverhalte einschränken kann.

Eine pauschal zu erklärende Selbstverpflichtung zur Teilnahme an ADR-Verfahren in sämtlichen Streitigkeiten ist Unternehmern nicht zumutbar. Für Unternehmer kann es in bestimmten Fällen (z.B. Streit über Mängel) sinnvoll sein, sich im Wege der außergerichtlichen Streitbeilegung zu einigen. In anderen Fällen dagegen wäre eine pauschale Selbstverpflichtung ausschließlich nachteilig (z.B. bei querulatorischen Kunden). Eine Einschränkung der Bereitschaft auf ausgewählte Bereiche muss Unternehmern zustehen. Eine "ganz oder gar nicht"-Regelung ist äußerst unflexibel und steigert absehbar nicht die Bereit-

schaft von Unternehmern, ADR-Verfahren als Alternative zur gerichtlichen oder zu anderen außergerichtlichen Verfahren in Betracht zu ziehen.

Absatz 3: Ausnahme für Kleinbetriebe

Betriebe mit weniger als zehn Mitarbeitern sind von der Pflicht befreit, auf ihrer Betriebswebseite und in ihren AGB darüber zu informieren, inwieweit der Betrieb bereit oder verpflichtet ist, an einem ADR-Verfahren teilzunehmen. Diese Ausnahmegesetzgebung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Informationspflichten nach § 36 erhebliche bürokratische Aufwendungen für Betriebe mit sich bringen, die gerade für Kleinbetriebe mit Blick auf die ohnehin bestehenden Bürokratielasten unverhältnismäßig ist. So richtig diese Ausnahmeregelung ist, so wenig kann sie den falschen Informationsansatz der EU-Richtlinie aufwiegen.

Fazit

Entscheidend für den Erfolg von ADR-Verfahren wird es sein, dass sie weder als Verbraucherverfahren noch als Unternehmerverfahren ausgestaltet werden. Beide Parteien müssen eine Gleichbehandlung erfahren und Vorteile zu einem gerichtlichen Prozess erkennen, die die Bereitschaft zur Teilnahme weckt.

Der Gesetzentwurf trägt trotz verschiedener Verbesserungen zum Referentenentwurf diesem maßgeblichen Aspekt nicht ausreichend Rechnung. Das ADR-Verfahren wird als Verbraucherverfahren ausgestaltet, bei dem Verbraucher mehr Rechte erhalten als Unternehmer. Die Ungleichbehandlung bei Verfahrensrechten und zu zahlenden Gebühren wird absehbar dazu führen, dass Unternehmer nicht bereit sind, sich an ADR-Verfahren zu beteiligen. Bereits heute gibt es mit den Mediationsstellen oder den Vermittlungsstellen im Handwerk kostengünstigere

und praxisgerechte Angebote an außergerichtlicher Streitbeilegung. Ohne entsprechende umfassende Änderungen ist ADR nicht wettbewerbsfähig und wird in der Praxis scheitern.

Obwohl Deutschland bereits über ein großes Angebot an außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren verfügt, hält der Gesetzentwurf an der Einrichtung einer umfassenden ADR-Struktur fest. Durch diese Struktur soll ein flächendeckendes Angebot an ADR-Stellen gewährleistet werden. Ein solches zusätzliches Angebot ist jedoch nicht erforderlich und wird auch nicht von der EU-Richtlinie vorgeschrieben. Die Umsetzung der ADR-Richtlinie sollte nicht über die europäischen Vorgaben hinausgehen und sich auf die Einrichtung einer bürokratiearmen und effizienten Lösung beschränken. Demzufolge sollten keine 16 Universalschlichtungsstellen eingeführt werden. Stattdessen sollte eine einzige, bundesweit zuständige Auffangschlichtungsstelle, die z.B. beim Bundesamt für Justiz angesiedelt werden könnte, geschaffen werden.

Keine Lösung würde indes die Einrichtung von Universalschlichtungsstellen bei den öffentlich-rechtlichen Handwerksorganisationen darstellen. Zwar ist es effektiv, bestehende Strukturen zu nutzen. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme jedoch zutreffend zum Ausdruck bringt, ist eine Verpflichtung von Handwerkskammern, Innungen oder Kreishandwerkerschaften mit dem Grundsatz der Selbstverwaltung nicht vereinbar.

Wie im Einzelnen dargelegt, enthält der Gesetzentwurf Inkohärenzen, Begründungsdefizite und lässt zahlreiche Fragen zum Verfahren und insbesondere zu Verfahrensrechten von Unternehmen offen. Die damit einhergehende Rechtsunsicherheit muss im weiteren Gesetzgebungsverfahren behoben werden. Anderenfalls erscheinen ADR-Verfahren ungeeignet, das bestehende

Angebot an außergerichtlichen Verfahren in Deutschland zu bereichern.

Das deutsche Handwerk spricht sich aufgrund seiner guten Erfahrungen mit Vermittlungsstellen ausdrücklich für eine Stärkung der Kultur außergerichtlicher Streitbeilegung aus. Der ZDH wird den weiteren Gesetzgebungsprozess konstruktiv begleiten und fordert den Bundestag auf, den Gesetzentwurf im Sinn einer effektiven, kostengünstigen und praxistauglichen Streitschlichtung umfassend nachzubessern.



**Gesetzentwurf zur
Umsetzung der Richtlinie über alternative
Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung
der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten**

Gesetzentwurf	Änderungsvorschlag	Begründung
<p style="text-align: center;">§ 3 Träger der Verbraucherschlichtungsstelle</p> <p>Träger der Verbraucherschlichtungsstelle muss ein Verband sein. Ist der Träger ein Verband, der Unternehmerinteressen oder Verbraucherinteressen wahrnimmt, oder wird der Träger von einem solchen Verband finanziert, so muss für den Betrieb der Verbraucherschlichtungsstelle ein vom Haushalt des Verbands getrennter, zweckgebundener und ausreichender Haushalt zur Verfügung stehen.</p>	<p style="text-align: center;">§ 3 Träger der Verbraucherschlichtungsstelle</p> <p>Träger der Verbraucherschlichtungsstelle muss ein Verband sein. Ist der Träger ein Verband, der Unternehmerinteressen oder Verbraucherinteressen wahrnimmt, oder wird der Träger von einem solchen Verband finanziert, so muss für den Betrieb der Verbraucherschlichtungsstelle ein vom Haushalt des Verbands getrennter, zweckgebundener und ausreichender Haushalt zur Verfügung stehen <u>oder der Verbraucherschlichtungsstelle im Haushalt des Trägers ein Haushaltsposten zur freien</u></p>	<p>Zum Zweck einer in der Praxis handhabbaren Regelung muss es ausreichen, dass der ADR-Stelle zur Durchführung von Verfahren ein Posten im Haushalt des Trägers zugewiesen wird, über den die ADR-Stelle eigenverantwortlich verfügen darf. Anderenfalls sind die formalen Anforderungen zu hoch und schaffen für Einrichtungen, die bereits außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren anbieten, keinen Anreiz sich als ADR-Stelle akkreditieren zu lassen.</p>

	<u>Verwendung eingeräumt werden.</u>	
<p style="text-align: center;">§ 4 Zuständigkeit von Verbraucherschlichtungsstellen</p> <p>(1) Die Verbraucherschlichtungsstelle führt auf Antrag eines Verbrauchers Verfahren zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten aus einem Verbrauchervertrag nach § 310 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs oder über das Bestehen eines solchen Vertragsverhältnisses durch; arbeitsvertragliche Streitigkeiten sind ausgenommen.</p>	<p style="text-align: center;">§ 4 Zuständigkeit von Verbraucherschlichtungsstellen</p> <p>(1) Die Verbraucherschlichtungsstelle führt auf Antrag eines <u>Verbrauchers oder eines Unternehmers</u> Verfahren zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten aus einem Verbrauchervertrag nach § 310 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs oder über das Bestehen eines solchen Vertragsverhältnisses durch; arbeitsvertragliche Streitigkeiten sind ausgenommen.</p>	<p>Der Wortlaut der Vorschrift greift nur das Antragsrecht des Verbrauchers auf. Dies korrespondiert nicht mit § 2, der auch ein entsprechendes Antragsrecht des Unternehmers vorsieht.</p>
<p style="text-align: center;">§ 5 Verfahrensordnung</p> <p>[...]</p> <p>(2) Die Verbraucherschlichtungsstelle darf keine Konfliktbeilegungsverfahren durchführen, die dem Verbraucher eine verbindliche Lösung auferlegen oder die das Recht des Verbrauchers ausschließen, die Gerichte anzurufen.</p>	<p style="text-align: center;">§ 5 Verfahrensordnung</p> <p>[...]</p> <p>(2) Die Verbraucherschlichtungsstelle darf keine Konfliktbeilegungsverfahren durchführen, die dem <u>Verbraucher oder dem Unternehmer</u> eine verbindliche Lösung auferlegen oder die das Recht des Verbrauchers ausschließen, die Gerichte anzurufen.</p>	<p>Eine Beschränkung der Vorschrift auf Verbraucher stellt eine Beschneidung des Rechts des Unternehmers auf einen gesetzlichen Richter dar, die auch unter dem Gesichtspunkt eines effektiven Verbraucherschutzes nicht zu rechtfertigen ist.</p> <p>Es besteht kein Bedürfnis für eine Ungleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten. Die Verbindlichkeit des Verfahrens muss für beide Parteien identisch ausgestaltet werden.</p>

**§ 6
Streitmittler**

(1) Die Verbraucherschlichtungsstelle ist mit mindestens einer Person zu besetzen, die mit der außergerichtlichen Streitbeilegung betraut und für die unparteiische und faire Verfahrensführung verantwortlich ist (Streitmittler). Ist nur ein Streitmittler bestellt, muss er einen Vertreter haben; auf den Vertreter des Streitmittlers sind Satz 1, die Absätze 2 und 3 sowie die §§ 7 bis 9 entsprechend anzuwenden.

(2) Der Streitmittler muss über die Rechtskenntnisse, insbesondere im Verbraucherrecht, das Fachwissen und die Fähigkeiten verfügen, die für die Beilegung von Streitigkeiten in der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle erforderlich sind.

**§ 6
Streitmittler**

(1) Die Verbraucherschlichtungsstelle ist mit mindestens einer Person zu besetzen, die mit der außergerichtlichen Streitbeilegung betraut und für die unparteiische und faire Verfahrensführung verantwortlich ist (Streitmittler). Ist nur ein Streitmittler bestellt, muss er einen Vertreter haben; auf den Vertreter des Streitmittlers sind Satz 1, die Absätze 2 und 3 sowie die §§ 7 bis 9 entsprechend anzuwenden. **Der Streitmittler kann administrative sowie formale Verfahrensprüfungen auf Mitarbeiter der Verbraucherschlichtungsstelle übertragen, die nicht Streitmittler im Sinne dieses Gesetzes sind.**

(2) Der Streitmittler muss **über die Befähigung zum Richteramt sowie** über Rechtskenntnisse, insbesondere im Verbraucherrecht, das Fachwissen und die Fähigkeiten verfügen, die für die Beilegung von Streitigkeiten in der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle erforderlich sind.

Die Übertragung von funktionalen Aufgaben auf Personen, die nicht Streitmittler im Sinne des Gesetzes sind, wäre eine wichtige Maßnahme für effektive und kostensparende Arbeitsprozesse bei ADR-Stellen. Bestehende Schiedsstellen sehen häufig solche Arbeitsprozesse vor. Für diese Stellen wären die zusätzlichen Anforderungen ein maßgebliches Hindernis zur Akkreditierung als ADR-Stelle.

Die Anforderungen an den Streitmittler müssen konkretisiert und erhöht werden. Dies entspricht den Vorgaben der Richtlinie, die in Art. 6 (1) lit. a) das Wissen und die Fähigkeiten fordern, „*die im Bereich der gerichtlichen Beilegung*“ notwendig sind. Eine fundierte juristische Qualifikation des Streitmittlers ist auch unter dem Gesichtspunkt der Haftungsprävention sinnvoll.

<p style="text-align: center;">§ 9 Beteiligung von Verbraucherverbänden und Unternehmerverbänden</p> <p>(1) Ist der Träger der Verbraucherschlichtungsstelle ein Verband, der Unternehmerinteressen wahrnimmt, oder wird der Träger der Verbraucherschlichtungsstelle von einem solchen Verband finanziert, so bedürfen die Festlegung und die Änderung der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle, die Verfahrensordnung und die Bestellung oder Abberufung eines Streitmittlers der Beteiligung eines Verbands, der die Interessen von Verbrauchern wahrnimmt (Verbraucherverband). Der Verbraucherverband muss eine qualifizierte Einrichtung nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagegesetzes sein und sich für die Vertretung von Verbraucherinteressen im Zuständigkeitsbereich der Verbraucherschlichtungsstelle fachlich eignen. Die Beteiligung ist in den Regeln über die Organisation der Verbraucherschlichtungsstelle vorzusehen.</p>	<p style="text-align: center;">§ 9 Beteiligung von Verbraucherverbänden und Unternehmerverbänden</p> <p>(1) Ist der Träger der Verbraucherschlichtungsstelle ein Verband, der Unternehmerinteressen wahrnimmt, oder wird der Träger der Verbraucherschlichtungsstelle von einem solchen Verband finanziert, so bedürfen die sind bei der Festlegung und die der Änderung der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle, die der Verfahrensordnung und die der Bestellung oder Abberufung eines Streitmittlers der Beteiligung eines Verbands, der die Interessen von Verbrauchern wahrnimmt (Verbraucherverband) zu informieren und anzuhören. Der Verbraucherverband muss eine qualifizierte Einrichtung nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagegesetzes sein und sich für die Vertretung von Verbraucherinteressen im Zuständigkeitsbereich der Verbraucherschlichtungsstelle fachlich eignen. Die Beteiligung ist in den Regeln über die Organisation der Verbraucherschlichtungsstelle vorzusehen.</p>	<p>Zwar impliziert ein Beteiligungsrecht bereits sprachlich keine Entscheidungsbefugnis. Jedoch muss sich die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung auf ein Informations- und Anhörungsrecht der zu beteiligenden Verbände beschränken. Anderenfalls stünden den verfahrensrechtlich zu beteiligenden Verbänden, die sich jedoch nicht finanziell an der Unterhaltung der ADR-Stelle beteiligen, dieselben Rechte zu wie dem Träger der ADR-Stelle. Dies wäre sachlich verfehlt und mindert den Anreiz zur Einrichtung von ADR-Stellen.</p>
<p style="text-align: center;">§ 14 Ablehnungsgründe</p> <p>(1) Der Streitmittler lehnt die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens ab, wenn</p>	<p style="text-align: center;">§ 14 Ablehnungsgründe</p> <p>(1) Der Streitmittler lehnt die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens ab, wenn</p>	<p>Die Frage, wann ein Verfahrensantrag abgelehnt werden kann, darf nicht den jeweiligen ADR-Stellen überlassen bleiben. Vielmehr</p>

<p>1. die Streitigkeit nicht in die Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle fällt,</p> <p>2. der streitige Anspruch nicht zuvor gegenüber dem Antragsgegner geltend gemacht worden ist oder</p> <p>3. der Antragsgegner den vom Antragsteller geltend gemachten Anspruch weder anerkannt noch abgelehnt hat, es sei denn, seit der Geltendmachung sind mehr als zwei Monate vergangen; die Verfahrensordnung kann eine kürzere Frist vorsehen.</p> <p>(2) Die Verfahrensordnung kann vorsehen, dass der Streitmittler die Durchführung eines von einem Verbraucher eingeleiteten Streitbelegungsverfahrens nach § 4 Absatz 1 in folgenden Fällen ablehnt:</p> <p>[...]</p> <p>4. der Streitwert überschreitet oder unterschreitet eine bestimmte Höhe,</p>	<p>1. die Streitigkeit nicht in die Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle fällt,</p> <p>2. der streitige Anspruch nicht zuvor gegenüber dem Antragsgegner geltend gemacht worden ist, oder</p> <p>3. der Antragsgegner den vom Antragsteller geltend gemachten Anspruch weder anerkannt noch abgelehnt hat, es sei denn, seit der Geltendmachung sind mehr als zwei Monate vergangen; die Verfahrensordnung kann eine kürzere Frist vorsehen. <u>oder</u></p> <p><u>4. der Streitwert weniger als 10 Euro oder mehr als 5.000 Euro beträgt.</u></p> <p>(2) Die Verfahrensordnung kann vorsehen, dass der Streitmittler die Durchführung eines von einem Verbraucher eingeleiteten Streitbelegungsverfahrens nach § 4 Absatz 1 in folgenden Fällen ablehnt:</p> <p>[...]</p> <p>4. der Streitwert überschreitet oder unterschreitet eine bestimmte Höhe,</p>	<p>sind die Voraussetzungen für die Einleitung und Ablehnung eines ADR-Verfahrens einheitlich und gesetzlich festzulegen.</p> <p>Der ordentliche Gerichtsweg sieht ab einem Streitwert von 5.000 Euro die Zuständigkeit der Landgerichte nebst Anwaltserfordernis vor. Diese Regelung dient dem Rechtsschutz der Parteien bei hohen Streitwerten. Der Schutzgedanke sollte auch im ADR-Verfahren berücksichtigt werden.</p>
<p style="text-align: center;">§ 18 Mediation</p> <p>Führt der Streitmittler nach der Verfahrensordnung der Verbraucherschlichtungsstelle</p>	<p style="text-align: center;">§ 18 Mediation</p> <p>Führt der Streitmittler nach der Verfahrensordnung der Verbraucherschlichtungsstelle eine</p>	<p>Der Mediation liegt der Gedanke zugrunde, dass die Parteien im Wege des persönlichen</p>

<p>eine Mediation durch, so sind die Vorschriften des Mediationsgesetzes mit Ausnahme des § 2 Absatz 1 des Mediationsgesetzes ergänzend anzuwenden.</p>	<p>Mediation durch, so sind die Vorschriften des Mediationsgesetzes mit Ausnahme des § 2 Absatz 1 des Mediationsgesetzes <u>ergänzend vorrangig</u> anzuwenden.</p>	<p>Dialogs und unter Moderation des Mediators eine gütliche Einigung erzielen. Die Verfahrensvorschriften der ADR-Richtlinie sehen dagegen einen Schlichtungsvorschlag des Streitschlichters vor, der von den Parteien angenommen oder zurückgewiesen werden kann. Zudem ist kein persönlicher Austausch der Parteien vorgesehen. Stattdessen soll die Streitschlichtung online durchgeführt werden.</p> <p>Angesichts dieser Ausrichtungsunterschiede ist das Verhältnis von Mediationen und ADR-Verfahren klarzustellen. Gerade mit Blick auf eine effiziente Richtlinien-Umsetzung müssen die Mediationsstellen genutzt werden, anstatt Parallelstrukturen einzuführen.</p>
<p style="text-align: center;">§ 19 Schlichtungsvorschlag</p> <p>[...]</p> <p>(4) Von einer Unterrichtung des Unternehmers nach Absatz 3 ist abzusehen, wenn sich dieser dem Schlichtungsvorschlag bereits vorab unterworfen hat.</p>	<p style="text-align: center;">§ 19 Schlichtungsvorschlag</p> <p>[...]</p> <p>(4) Von einer Unterrichtung des Unternehmers nach Absatz 3 ist abzusehen, wenn sich dieser dem Schlichtungsvorschlag bereits vorab unterworfen hat.</p>	<p>Es sind keine praktischen Fälle denkbar, in denen Unternehmer im Vorhinein einen Schlichtungsspruch anerkennen, dessen Inhalt sie nicht kennen. Zudem sind Unternehmer gleich zu behandeln wie Verbraucher. Die Vorschrift sollte ersatzlos gestrichen werden.</p>

<p style="text-align: center;">§ 23 Entgelt</p>	<p style="text-align: center;">§ 23 Entgelt</p>	
<p>(1) Ist ein Unternehmer an dem Streitbeilegungsverfahren beteiligt, so kann von dem Verbraucher ein Entgelt nur erhoben werden, wenn der Antrag des Verbrauchers unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen ist; in diesem Fall beträgt das Entgelt höchstens 30 Euro. In sonstigen Fällen kann die Verbraucherschlichtungsstelle vom Verbraucher ein angemessenes Entgelt verlangen, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sie diesen unverzüglich nachdem ihr bekannt wurde, dass an dem Verfahren kein Unternehmer beteiligt ist, auf diese Kosten hingewiesen hat, und 2. der Verbraucher an dem Verfahren weiterhin teilnehmen wollte. <p>(2) Die Verbraucherschlichtungsstelle kann vom Unternehmer, der zur Teilnahme an dem Streitbeilegungsverfahren bereit ist oder verpflichtet ist, ein angemessenes Entgelt verlangen.</p>	<p>(1) Ist ein Unternehmer an dem Streitbeilegungsverfahren beteiligt, so kann von dem Verbraucher ein Entgelt nur erhoben werden, wenn der Antrag des Verbrauchers unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen ist; in diesem Fall beträgt das Entgelt höchstens 30 Euro. In sonstigen Fällen kann die Verbraucherschlichtungsstelle vom Verbraucher ein angemessenes Entgelt verlangen, wenn</p> <p>1. sie diesen unverzüglich nachdem ihr bekannt wurde, dass an dem Verfahren kein Unternehmer beteiligt ist, auf diese Kosten hingewiesen hat, und</p> <p>2. der Verbraucher an dem Verfahren weiterhin teilnehmen wollte.</p> <p>(2) (1) Die Verbraucherschlichtungsstelle kann vom Unternehmer, der zur Teilnahme an dem Streitbeilegungsverfahren bereit ist oder verpflichtet ist, von den Parteien ein angemessenes Entgelt verlangen. <u>Die Verbraucherschlichtungsstelle hat bei der Kostenverteilung den Verfahrensausgang und das Ob-siegen bzw. Unterliegen zu berücksichtigen.</u></p> <p>(2) Ist ein Verfahrensantrag unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen ist, so kann von dem Verbraucher ein Entgelt nur erhoben werden, wenn der Antrag des Verbrauchers unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen ist; in diesem Fall beträgt das Entgelt höchstens 30 Euro. In sonstigen Fällen kann die Verbraucherschlichtungsstelle vom Verbraucher ein angemessenes Entgelt verlangen, wenn</p>	<p>Es besteht keine Notwendigkeit, Verbraucher in Verfahren mit Unternehmern zulasten der Unternehmer zu bevorzugen. Bei Verfahren zwischen zwei Verbrauchern, sind beide an den Kosten zu beteiligen. Die Kostenlast eines Verbrauchers darf nicht davon abhängen, ob der Verfahrensgegner ein Unternehmer oder auch ein Verbraucher ist.</p> <p>Ordnungspolitisch ist es nicht zu rechtfertigen, dass die Gebühren für Verbraucher auf 30 Euro beschränkt werden, wenn diese ein Verfahren missbräuchlich beantragen. Wer sich mithilfe von ADR-Verfahren gegenüber Unternehmern missbräuchlich verhält, ist nicht schutzwürdig und muss die gesamten Kosten des Verfahrens tragen. Eine Kostenbeteiligung des Unternehmers oder eine Kostenübernahme der ADR-Stellen für die weiteren entstandenen Kosten ist unbillig.</p>

	<u>sichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen, hat der Antragsteller die bis dahin entstandenen Kosten zu tragen.</u>	
<p style="text-align: center;">§ 28 Behördliche Verbraucherschlichtungsstellen</p> <p>Für behördliche Verbraucherschlichtungsstellen gelten die §§ 4 bis 7 Absatz 1 und 3 bis 5, die §§ 8, 10 und 11 sowie die §§ 13 bis 22 sinngemäß.</p> <p>§ 9 Absatz 1 ist nur anzuwenden, wenn die Verbraucherschlichtungsstelle bei einer Kam-</p>	<p style="text-align: center;">§ 28 Behördliche Verbraucherschlichtungsstellen</p> <p>Für behördliche Verbraucherschlichtungsstellen gelten die §§ 4 bis 7 Absatz 1 und 3 bis 5, die §§ 8, 10 und 11 sowie die §§ 13 bis 22-23 sinngemäß.</p> <p>§ 9 Absatz 1 ist nur anzuwenden, wenn die Verbraucherschlichtungsstelle bei einer Kam-</p>	<p>Ein Verweis auf § 23 über das Entgelt fehlt in dieser Bestimmung. Folge ist, dass öffentliche Stellen kein Entgelt von den Parteien erheben dürfen und damit die Kosten selbst zu tragen haben. Bei staatsunmittelbaren Stellen käme der Steuerzahler und somit mittelbar auch der Verbraucher für die Kosten auf. Bei mittelbaren Verwaltungseinrichtungen wie etwa den öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften des Handwerks hätten dagegen ausschließlich die Handwerksbetriebe als gesetzliche Mitglieder die Kosten zu übernehmen. Dies stellt einen Wertungswiderspruch dar und belastet Handwerksbetriebe auf nicht zu rechtfertigende Weise. Davon abgesehen werden mit einer solchen Finanzierungsverteilung keine Anreize für die Handwerksorganisationen geschaffen, ADR-Stellen einzurichten.</p> <p>Die Vorschrift des § 9, wonach Verbraucherschutzverbände bei Einsetzung des Streitmitt-</p>

<p>mer eingerichtet ist. Anforderungen an behördliche Verbraucherschlichtungsstellen, die sich aus anderen Rechtsvorschriften ergeben, bleiben unberührt.</p>	<p>mer eingerichtet ist. Anforderungen an behördliche Verbraucherschlichtungsstellen, die sich aus anderen Rechtsvorschriften ergeben, bleiben unberührt.</p>	<p>lers und bei Änderungen der Verfahrensordnungen zu beteiligen sind, gilt ausnahmsweise auch für öffentliche ADR-Stellen, wenn diese von Kammern betrieben werden. Diese Ausnahmeregelung ist sachlich verfehlt und inkonsequent. Die Gesetzesbegründung führt im Zusammenhang zur Einrichtung eines Streitmittlers (§ 6) explizit aus, dass Kammern nicht mit Wirtschaftsverbänden vergleichbar sind. Diese zutreffende Annahme muss konsequent angewendet werden und auch bei der Beteiligung von Verbraucherschutzverbänden gelten. Zudem widerspricht die formale, gesetzlich angeordnete Beteiligung externer Interessengruppen dem Grundsatz der öffentlich-rechtlich ausgestalteten Selbstverwaltung.</p>
<p style="text-align: center;">§ 29 Universalschlichtungsstelle</p> <p>(1) Die Länder richten ergänzende Verbraucherschlichtungsstellen ein (Universalschlichtungsstelle des Landes).</p> <p>(2) Das Land kann von der Einrichtung einer Universalschlichtungsstelle absehen, wenn ein ausreichendes Schlichtungsangebot besteht. Das Schlichtungsangebot ist ausreichend,</p>	<p style="text-align: center;">§ 29 Universalschlichtungsstelle <u>Auffangschlichtungsstelle</u></p> <p>(1) Die Länder richten <u>gemeinsam mit dem Bund eine bundesweit zuständige</u> ergänzende Verbraucherschlichtungsstellen <u>beim Bundesamt der Justiz</u> ein (<u>Auffangschlichtungsstelle</u> Universalschlichtungsstelle des Landes).</p> <p>(2) Das Land kann von der Einrichtung einer Universalschlichtungsstelle absehen, wenn ein ausreichendes Schlichtungsangebot besteht. Das Schlichtungsangebot ist ausreichend,</p>	<p>Mit Blick auf die Auffangfunktion dieser Stelle sollte sie – wie noch im Referentenentwurf als "Auffangschlichtungsstelle" bezeichnet werden. Der Begriff "Universalschlichtungsstellen" erschließt sich weder funktional noch aus anderen Gründen.</p> <p>Die Einführung von 16 Auffangschlichtungsstellen ist ineffektiv und kostenintensiv. Zudem kann der europäischen ADR-Richtlinie nicht entnommen werden, dass ein flächen-</p>

<p>wenn für jede Streitigkeit nach § 4 Absatz 2 Satz 2 mit einem in diesem Land niedergelassenen Unternehmer eine Verbraucherschlichtungsstelle zur Verfügung steht, deren Verfahren dem Unternehmer zur Teilnahme offen steht.</p> <p>(3) Die Länder können</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. selbst eine behördliche Universalschlichtungsstelle einrichten, 2. eine geeignete anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle mit der Aufgabe der Universalschlichtungsstelle einschließlich der Befugnis, für die Durchführung des Streitbeilegungsverfahrens Gebühren zu erheben, beleihen oder 3. eine geeignete anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle mit der Aufgabe der Universalschlichtungsstelle beauftragen. Ist eine anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle mit der Aufgabe der Universalschlichtungsstelle beauftragt, handelt sie als private Verbraucherschlichtungsstelle nach den Abschnitten 2 und 3. Für ihre Tätigkeit als Universalschlichtungsstelle gelten die besonderen Bestimmungen des § 30. 	<p>wenn für jede Streitigkeit nach § 4 Absatz 2 Satz 2 mit einem in diesem Land niedergelassenen Unternehmer eine Verbraucherschlichtungsstelle zur Verfügung steht, deren Verfahren dem Unternehmer zur Teilnahme offen steht.</p> <p>(3) Die Länder können</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. selbst eine behördliche Universalschlichtungsstelle einrichten, 2. eine geeignete anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle mit der Aufgabe der Universalschlichtungsstelle einschließlich der Befugnis, für die Durchführung des Streitbeilegungsverfahrens Gebühren zu erheben, beleihen oder 3. eine geeignete anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle mit der Aufgabe der Universalschlichtungsstelle beauftragen. Ist eine anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle mit der Aufgabe der Universalschlichtungsstelle beauftragt, handelt sie als private Verbraucherschlichtungsstelle nach den Abschnitten 2 und 3. Für ihre Tätigkeit als Universalschlichtungsstelle gelten die besonderen Bestimmungen des § 30. 	<p>deckendes Netzwerk an ADR-Stellen innerhalb eines Mitgliedstaats erforderlich ist. Dies ist mit Blick auf die Ausrichtung von ADR-Verfahren auch nicht sinnvoll. ADR-Verfahren sollen zwecks Effektivität grundsätzlich online durchgeführt werden. Eine örtlich ansässige oder nah zu erreichende ADR-Stelle ist damit für die Parteien eines ADR-Verfahrens irrelevant.</p> <p>Bund und Länder müssen in gemeinsamer Verantwortung das Angebot an ADR-Verfahren sicherstellen. Organisatorisch bietet sich eine Anbindung an das Bundesamt der Justiz an.</p>
--	---	--

<p style="text-align: center;">§ 31 Gebühr</p> <p>(1) Die Universalschlichtungsstelle des Landes nach § 29 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und 2 erhebt für die Durchführung des Streitbeilegungsverfahrens vom Unternehmer, der zur Teilnahme an dem Streitbeilegungsverfahren bereit ist oder verpflichtet ist, eine Gebühr, deren Höhe kostendeckend sein soll und die Höhe des Streitwerts berücksichtigt. Die Gebühr beträgt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 190 Euro bei Streitwerten bis einschließlich 100 Euro, 2. 250 Euro bei Streitwerten über 100 Euro bis einschließlich 500 Euro, 3. 300 Euro bei Streitwerten über 500 Euro bis einschließlich 2 000 Euro und 4. 380 Euro bei Streitwerten über 2 000 Euro. <p>Erkennt der Unternehmer den geltend gemachten Anspruch sofort an, ermäßigt sich die Gebühr auf 75 Euro. Die Universalschlichtungsstelle des Landes kann eine niedrigere Gebühr bestimmen oder eine Gebührenbefreiung gewähren, wenn die Erhebung der Gebühr nach den Sätzen 2 und 3 nach den besonderen Umständen des Einzelfalls unbillig erscheint.</p>	<p style="text-align: center;">§ 31 Gebühr</p> <p>(1) Die Auffangschlichtungsstelle Universalschlichtungsstelle des Landes nach § 29 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und 2 erhebt für die Durchführung des Streitbeilegungsverfahrens von den Parteien vom Unternehmer, der zur Teilnahme an dem Streitbeilegungsverfahren bereit ist oder verpflichtet ist, eine Gebühr, deren Höhe kostendeckend sein soll und die Höhe des Streitwerts berücksichtigt. § 23 findet entsprechende Anwendung. Die Gebühr beträgt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 190 Euro bei Streitwerten bis einschließlich 100 Euro, 2. 250 Euro bei Streitwerten über 100 Euro bis einschließlich 500 Euro, 3. 300 Euro bei Streitwerten über 500 Euro bis einschließlich 2 000 Euro und 4. 380 Euro bei Streitwerten über 2 000 Euro. <p>Erkennt der Unternehmer den geltend gemachten Anspruch sofort an, ermäßigt sich die Gebühr auf 75 Euro. Die Universalschlichtungsstelle des Landes kann eine niedrigere Gebühr bestimmen oder eine Gebührenbefreiung gewähren, wenn die Erhebung der Gebühr nach den Sätzen 2 und 3 nach den besonde-</p>	<p>Bei der Erhebung von Gebühren ist der Grundsatz der Kostendeckung zu wahren. Pauschal gesetzlich festgesetzte Gebührenhöhen sind nicht geeignet, die tatsächlich anfallenden Kosten zu decken. Es muss daher der öffentlichen Auffangschlichtungsstelle obliegen, die Gebührenhöhe nach dem tatsächlichen Bedarf festzulegen.</p>
--	---	--

<p>(2) Von dem Verbraucher, der die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens beantragt hat, kann eine Gebühr nur erhoben werden, wenn der Antrag unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen ist. In diesem Fall beträgt die Gebühr 30 Euro.</p>	<p>ren Umständen des Einzelfalls unbillig erscheint.</p> <p>(2) Von dem Verbraucher, der die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens beantragt hat, kann eine Gebühr nur erhoben werden, wenn der Antrag unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen ist. In diesem Fall beträgt die Gebühr 30 Euro.</p>	
<p style="text-align: center;">§ 36 Allgemeine Informationspflicht</p> <p>(1) Ein Unternehmer, der eine Webseite unterhält oder Allgemeine Geschäftsbedingungen verwendet, hat den Verbraucher leicht zugänglich, klar und verständlich</p> <p>1. in Kenntnis zu setzen davon, inwieweit er bereit ist oder verpflichtet ist, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen, und</p>	<p style="text-align: center;">§ 36 Allgemeine Informationspflicht</p> <p>(1) Ein Unternehmer, der eine Webseite unterhält oder Allgemeine Geschäftsbedingungen verwendet, hat den Verbraucher leicht zugänglich, klar und verständlich</p> <p>1. in Kenntnis zu setzen davon, inwieweit <u>und unter welchen Voraussetzungen</u> er bereit ist oder verpflichtet ist, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen, und</p>	<p>Eine pauschal zu erklärende Selbstverpflichtung zur Teilnahme an ADR-Verfahren in sämtlichen Streitigkeiten ist Unternehmern nicht zumutbar. Für Unternehmer kann es in bestimmten Fällen (z.B. Streit über Mängel) sinnvoll sein, sich im Wege der außergerichtlichen Streitbeilegung zu einigen. In anderen Fällen dagegen wäre eine pauschale Selbstverpflichtung ausschließlich nachteilig. Eine Einschränkung der Bereitschaft auf ausgewählte Bereiche muss Unternehmern zustehen. Eine "ganz oder gar nicht"-Regelung ist unflexibel und steigert absehbar nicht die Bereitschaft von Unternehmern, ADR-Verfahren als Alternative zur gerichtlichen oder zu anderen außergerichtlichen Verfahren in Betracht zu ziehen.</p>

<p>2. auf die zuständige Verbraucherschlichtungsstelle hinzuweisen, wenn sich der Unternehmer zur Teilnahme an einem Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle verpflichtet hat oder wenn er aufgrund von Rechtsvorschriften zur Teilnahme verpflichtet ist; der Hinweis muss Angaben zu Anschrift und Webseite der Verbraucherschlichtungsstelle sowie eine Erklärung des Unternehmers, an einem Streitbeilegungsverfahren vor dieser Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen, enthalten.</p>	<p>2. auf die zuständige Verbraucherschlichtungsstelle hinzuweisen, wenn sich der Unternehmer zur Teilnahme an einem Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle verpflichtet hat oder wenn er aufgrund von Rechtsvorschriften zur Teilnahme verpflichtet ist; der Hinweis <u>kann durch einen Verweis auf die Webseite der Zentralen Anlaufstelle für Verbraucherschlichtung nach § 33 erfolgen oder</u> muss Angaben zu Anschrift und Webseite der Verbraucherschlichtungsstelle sowie eine Erklärung des Unternehmers, an einem Streitbeilegungsverfahren vor dieser Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen, enthalten.</p>	<p>Zum Zweck einer praxisgerechten und effizienten Umsetzung der Informationspflicht wäre es hilfreich, wenn Betriebe einen Link auf ihrer Webseite zur Liste der Verbraucherschlichtungsstellen der "Zentralen Anlaufstelle für Verbraucherschlichtung" (§ 33) setzen könnten. Eine Verlinkung auf die Liste der Verbraucherstelle hätte für den Verbraucher denselben Informationsgehalt. Für Unternehmer bringt die Möglichkeit einer Verlinkung dagegen eine Erleichterung mit sich, da sich die Daten der ADR-Stellen stets auf einem aktuellen Stand befinden und Betriebe zudem auf allgemeingültige Musterinformationen zurückgreifen können.</p>
---	---	---

Berlin, September 2015