

Stellungnahme zur Verbraucherschlichtung in Deutschland und zum aktuellen Reformvorhaben des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG)¹

18.03.2019

Angesichts von 68.538 bei Verbraucherschlichtungsstellen gestellten Anträgen im Jahr 2017² zeigt sich, dass Verbraucherschlichtung im Konzert der Verbraucherrechtsdurchsetzung ein Instrument ist, das bereits heute einen nicht unwesentlichen Raum einnimmt.

Es ist aber eben nicht isoliert zu betrachten, sondern als Teil eines Ensembles, in dem andere Instrumente eine Rolle haben, die keineswegs verdrängt werden sollen, sondern die allesamt harmonisch zusammenspielen. Nicht zuletzt zeigt dies die neu eingeführte Musterfeststellungsklage – ausweislich der Gesetzesbegründung hat diese explizite Querbezüge zur Verbraucherschlichtung.³ Dabei setzt Verbraucherschlichtung eigene Akzente, da sie beiden Parteien die objektive Rechtslage erläutert und sie so auf Augenhöhe bringt. Keinesfalls geht es um das simple Finden von Kulanzlösungen und unsubstantiierten Kompromissen. Ein Schlichtungsvorschlag kann ganz oder teilweise der einen oder anderen Seite Recht geben; er kann aber auch über das Recht hinausgehende Positionen berücksichtigen und diese vermittelnd in Einklang bringen. Verbraucherschlichtung steht neutral zwischen den Parteien, stellt aber gerade für Verbraucher ein niedrigschwelliges und völlig kostenloses Angebot dar, um ihre Rechte geltend zu machen. Daher kann sie auch als Instrument zur Verbraucherrechtsdurchsetzung bezeichnet werden.

Studien belegen, dass gerade die viele Verbraucherstreitigkeiten kennzeichnenden niedrigen Streitwerte Verbraucher oft davon absehen lassen, ihre Ansprüche gerichtlich geltend zu machen (sog. rationales Desinteresse).⁴ Hier kommt der Verbraucherschlichtung somit eine wichtige ergänzende Rolle zu.

¹ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbraucherschutz vom 23.01.2019, https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Streitbeilegung.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

² Abschließende Zahlen für 2018 lagen am 26.02.2019 noch nicht vor, sie dürften aber ähnlich sein.

³ So heißt es in der Begründung (BT-Drucksache 19/2507, A. II., S. 14): „Aufgrund der verbindlichen Klärung der Feststellungsziele ist aber davon auszugehen, dass sich in den meisten Fällen die angemeldeten Verbraucher und der Beklagte außergerichtlich einigen. Verbleiben Streitpunkte, steht es angemeldeten Verbrauchern und Beklagten offen, die außergerichtliche Streitschlichtung in Anspruch zu nehmen oder den Rechtsweg zu beschreiten.“ Auch der Referentenentwurf des BMJV eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen nimmt gleich mehrfach auf die Musterfeststellungsklage Bezug, https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Streitbeilegung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, dazu weitergehend auch die diesbezügliche Stellungnahme des vzbv: <https://www.vzbv.de/meldung/verpflichtende-schlichtung-als-alternative-zur-klage>.

⁴ Althammer/Meller-Hannich-Berlin, Überblick zur bestehenden Schlichtungspraxis, Rn. 28 m.w.N.

Schaut man sich die Verteilung der fast 70.000 Anträge an wird aber deutlich, dass sich das Gros auf branchenspezifische Stellen verteilt, während bei der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e. V. in Kehl gut 2.100 Anträge eingingen. Letztere Stelle fungiert als Auffangnetz für jene Fälle, für die es keine branchenspezifischen Verbraucherschlichtungsstellen gibt. Hier wird in den kommenden Jahren ein verstärktes Bewusstsein bei den Verbrauchern zu schaffen sein. Die meisten branchenspezifischen Stellen gibt es einige Jahre länger. Insgesamt sind aber eine Vielzahl von Branchen nicht abgedeckt, so dass die Zuwächse an Schlichtungsanträgen hier enorm sein könnten, die sich auf neu hinzukommende Branchenschlichtungsstellen und/oder die Auffangstelle verteilen würden. Bei Verabschiedung des VSBG im Jahr 2016 waren insgesamt 120.000 Anträge pro Jahr erwartet worden, verteilt auf alle Schlichtungsstellen.

Es ist aber nicht nur entscheidend, dass Verbraucher mehr und mehr und systematisch über diese Möglichkeit informiert werden, mindestens so wichtig ist, dass die Unternehmen an dem für sie freiwilligen Verfahren teilnehmen.

Zu beobachten ist aber, dass zahlreiche Unternehmer im Anwendungsbereich der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle oftmals ungenaue Vorstellungen eines Schlichtungsverfahrens nach dem VSBG haben und daher eine Teilnahme verweigern.⁵ Eine Fehlvorstellung, die sich nachhaltig hält, ist die Sorge von massenweisen, kostenauslösenden Anträgen. Dabei wird aber verkannt, dass die Schlichtungsstelle einen Antrag zwingend ablehnen muss, sofern der Verbraucher sich nicht vorher an den Unternehmer gewandt hat und ihn um eine Lösung gebeten hat. Dies schränkt das Risiko für Unternehmen von kostenpflichtigen Antragswellen erheblich ein.

Der neue Referentenentwurf zur Reform des VSBG sieht vor, dass Unternehmen ein finanziell attraktiveres Kostenmodell als bisher zur Verfügung gestellt wird.⁶ Diese Grundausrichtung ist zu begrüßen; zu denken wäre insbesondere an eine Kostenreduktion oder -freistellung für den Unternehmer im Fall einer sich ohne größeren Prüfungsaufwand herausstellenden Unbegründetheit des vom Verbraucher geltend gemachten Anspruchs.

Eine aktuelle, im Rahmen von § 43 Abs. 2 VSBG durchgeführte Studie der Universitäten Cambridge und Westminster legte dar, dass die Verbraucher, die sich an die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle in Kehl gewandt haben, überwiegend klar zufrieden sind (61%); sie gaben dieser Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle zudem hohe Kompetenzwerte: eine neutrale Stellung schätzten 91%; 90% fühlten sich ernstgenommen; ein zutreffendes Problemverständnis gaben 85% an; 85% der Verbraucher

⁵ Ein Online-Tool für Unternehmer, die mit wenigen Klicks ermitteln können, ob sich Schlichtung für sie lohnt, erscheint vielversprechend: https://www.hs-pforzheim.de/aktuelles/news/detail/news/schlichtungsverfahren_wann_lohnt_sich_das_fuer_mich/.

⁶ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbraucherschutz vom 23.01.2019, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Streitbeilegung.pdf;jsessionid=1112E1F78AB62C5970C465AE3CA9465B.1_cid324?_blob=publicationFile&v=1, S. 37 oben.

halten die Stelle für kompetent und vertrauen ihr.⁷ Hilfe durch Dritte, insbesondere Anwälte, benötigten sie dabei äußerst selten.⁸ Ähnlich äußern sich in der Studie übrigens die Unternehmer, allerdings ist die Umfrage anders als bei den Verbrauchern noch nicht repräsentativ, wird aber fortgeführt. Hohe Zufriedenheitswerte und Vertrauen in rechtliche Kompetenz, Neutralität, Niedrigschwelligkeit und Transparenz wurden übrigens auch anderen großen Verbraucherschlichtungsstellen aus Deutschland in einer anderen Studie aus Oxford attestiert.⁹ An diese Ergebnisse sollte angeknüpft werden, um Verbraucher und Unternehmer zur verstärkten Inanspruchnahme aufzurufen.

Der Referentenentwurf zur Reform des VSBG sieht auch vor, dass der Bund dauerhaft für die Auffangschlichtungsstelle ab 2020 zuständig wird. Bisher lag die Zuständigkeit bei den Ländern, was zur Errichtung von 16 Universalschlichtungsstellen hätte führen können. Die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle in Kehl wird vom Bund nur im Rahmen eines Pilotprojekts bis Ende 2019 finanziert.

Eine Konzentration auf eine bundesweite Stelle hat sich als richtig erwiesen. In allen drei Jahren ihres Bestehens gingen Anträge aus allen Bundesländern ein, deren Verteilung proportional ungefähr den Einwohnerzahlen entspricht. Die Bündelung auf eine Stelle bündelt Kompetenz an einem Ort und sorgt für bessere Übersichtlichkeit und somit einen leichteren Zugang für beide Parteien.

Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Verbraucherkommission Baden-Württemberg der Landesregierung,

- die Reform des VSBG insbesondere dahingehend zu unterstützen, dass eine bundeseinheitliche Auffangschlichtungsstelle (formal als Universalschlichtungsstelle bezeichnet) im Sinne von §§ 29 ff. VSBG-E geschaffen wird,
- sich dabei für die Schaffung von Kostenanreizen für teilnahmewillige Unternehmer auszusprechen (siehe oben, S. 2),
- die Förderung eines Online-Tools zu erwägen, mit dem Unternehmer mit einigen Klicks erkennen können, ob sich Schlichtung für sie lohnt (siehe Fußnote 5),
- Initiative bei der Bildung von Verbrauchern und Unternehmern im Hinblick auf Verbraucherschlichtung zu ergreifen. Hierzu wäre es insbesondere wünschenswert, wenn Gespräche mit Kammern und Verbänden, insbesondere Wirtschaftsverbänden und baden-württembergischen Unternehmerinitiativen seitens des zuständigen Ministeriums geführt werden könnten, idealerweise unter Beteiligung

⁷ Creutzfeldt/Steffek -Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle, abgedruckt in BT-Drks. 19/6890, S. 9.

⁸ Ibid., S. 52.

⁹ Einzelstudien zu Versicherungsombudsmann e. V., Schlichtungsstelle Energie e. V., söp_Schlichtungsstelle für den Öffentlichen Personenverkehr e. V., abrufbar unter <https://www.law.ox.ac.uk/trusting-middle-man-impact-and-legitimacy-ombudsmen-europe/project-reports>.

der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle Kehl. Ebenso könnten etwa Gespräche mit den größten baden-württembergischen Unternehmen mit Endkunden geführt werden, die nach ersten Erfahrungen wiederum „Botschafter“ für Verbraucherschlichtung werden könnten.

- Weiterhin wäre es wünschenswert, wenn auch künftig bei der Öffentlichkeitsarbeit auf die Verbraucherschlichtungsstellen hingewiesen werden könnte (wie z. B. in der Pressemitteilung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 27.12.18 (<https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unsere-service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/alle-jahre-wieder-geschenk Gutscheine-und-gewaehrleistung-bei-weihnachtsgeschenken/>))

Die Vorschläge werden gerne bei Bedarf weiter konkretisiert.

Hauptautor: Felix Braun