

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Renate Künast, Nicole Maisch, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Katja Keul, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksachen 18/5089, 18/6904 –**

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 27.05.2015 hat das Bundeskabinett den Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz und Folgeänderungen) und einer Verordnung über Informations- und Berichtspflichten nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (Verbraucherstreitbeilegungs-Informationspflichtenverordnung) beschlossen.

Mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) soll die europäische Richtlinie 2013/11/EU und die Verordnung in deutsches Recht umgesetzt werden. Durch das Gesetz soll zukünftig ein branchenübergreifendes Modell für alternative Streitbeilegung bei Streitigkeiten bei Kauf- und Dienstleistungsverträgen etabliert werden. Das Gesetz sieht hierfür Verbraucherschlichtungsstellen vor. Mit dem Gesetz werden die Kriterien und das Verfahren zur Anerkennung der Verbraucherschlichtungsstellen festgelegt.

Das Instrument der Schlichtung bietet u. a. folgende Vorteile für die Verbraucher:

- Schlichtung kann die Durchsetzung von Verbraucherrechten verbessern, indem sie eine Lücke zwischen unternehmenseigenen Beschwerdemanagement und Gerichtsverfahren füllt. Gerade bei sehr kleinen Streitwerten wenden sich Verbraucherinnen und Verbraucher oft gar nicht an ein Gericht, wenn ihre Be-

schwerde bei dem betreffenden Unternehmen erfolglos bleibt. Für diese Verbrauchergruppe, die aus „rationalem Desinteresse“ angesichts geringwertiger Verbraucherstreitigkeiten auf eine gerichtliche Durchsetzung ihrer Ansprüche verzichten, bietet die Schlichtung eine Chance.

- Schlichtungen können zügig abgewickelt werden und sind mit keinen oder sehr geringen Kosten für Verbraucherinnen und Verbraucher verbunden.
- Das Schlichtungsverfahren zielt auf eine gütliche Einigung und kann als Verfahren nach § 278 Abs. 5 ZPO eingesetzt werden.
- Die Vertraulichkeit von privaten und geschäftlichen Angelegenheiten bleibt gewahrt.

Es gibt derzeit in Deutschland laut Gesetzentwurf bereits rund 60.000 Streitbeilegungsanträge von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei den bestehenden Schlichtungsstellen in den Bereichen Versicherung, Energieversorgung, öffentlicher Personenverkehr, Telekommunikation und Finanzdienstleistungen. Damit sich die alternative Streitbeilegung in Deutschland auch weiter erfolgreich etablieren kann, sollte sie hohen Standards unterliegen.

Der derzeitige Gesetzentwurf weist hier noch erhebliche Mängel auf:

- Die im Gesetzentwurf vorgesehene freiwillige Beteiligung von Unternehmen ist kritisch zu sehen. Es ist fraglich, ob das Gesetz tatsächlich das intendierte Ziel erreichen wird, dass sich mehr Unternehmen einer Schlichtungsstelle anschließen und dadurch Verbraucherinnen und Verbraucher einen besseren Zugang zu Schlichtungsverfahren erhalten.
- Statt Universalschlichtungsstellen auf Länderebene sind branchenspezialisierte Schlichtungsstellen zielführender. Gut funktionierende Schlichtungsstellen zeigen, dass branchenspezifisches Wissen, Kenntnis über die Geschäftspraktiken der Unternehmen und funktionierende Arbeitsbeziehungen zwischen Schlichtungsstellen und Unternehmen wichtiger sind als die räumliche Nähe. Durch die Aufteilung in viele dezentrale Stellen besteht die Gefahr von Parallelstrukturen und Zuständigkeitsproblemen. Bundesweite Branchenlösungen gewährleisten eine Spezialisierung und die Sammlung von Expertisen bei den Schlichtungsstellen. Eine bundesweite Auffangschlichtung, wie sie der Bund bereits bei der zentralen Auffangstelle im Luftverkehr eingerichtet hat, hätte dazu beitragen können, dass sich bundesweite Branchenlösungen durchsetzen. Die Konstruktion eines Forschungsprojekts auf Bundesebene (§ 43) geht daher in die richtige Richtung. Sie stellt aber nicht sicher, dass auch nach 2019 weiterhin eine bundesweite Stelle existiert.
- Die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Schlichtungsstellen sind Voraussetzung dafür, dass das Instrument der Schlichtung von Verbraucherinnen und Verbrauchern ebenso wie von Unternehmen akzeptiert und angenommen wird. Vorbild hätten die bereits existierenden gut funktionierenden Branchenschlichtungsstellen sein können, die als unabhängiger Trägerverein organisiert sind. Zumindest jedoch müssten die Beteiligungsrechte der Verbraucherverbände klarer definiert sein. Wesentliche Entscheidungen, wie beispielsweise die Auswahl der Schlichterinnen bzw. Schlichter, sollten nicht gegen den Widerspruch des Verbraucherverbands, sondern im Einvernehmen zwischen Branchen- und Verbraucherverband erfolgen.
- Bisher haben die Schlichtungsstellen nur Berichtspflichten gegenüber den zuständigen Aufsichtsbehörden sowie der Zentralen Anlaufstelle für Verbraucherschlichtung im Bundesamt für Justiz. Schlichtungsstellen sollten aber ihre Entscheidungen unter Wahrung des Anonymitätsgrundsatzes möglichst transparent machen und somit auch die Rechtsfortbildung gewährleisten. So können beispielsweise Verbraucherverbände ihre Klagebefugnis weiterhin wahrnehmen,

wenn Schlichtungsverfahren nicht weiterführen, offene Rechtsfragen bestehen oder Verbraucherverbände Musterklagen anstreben wollen bei sich wiederholenden Verstößen gegen Verbraucherrechte.

- Die derzeitigen Verjährungsregelungen müssen überarbeitet werden, damit sich Verbraucher darauf verlassen können, dass Schlichtungsverfahren auch bis kurz vor der Verjährung wahrgenommen werden können. Deshalb muss der Schlichtungsantrag die Verjährung der Forderung hemmen.
- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. dafür Sorge zu tragen, dass für jede außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten aus einem Verbrauchervertrag mit einem in Deutschland niedergelassenen Unternehmen eine zuständige Verbraucherschlichtungsstelle angerufen werden kann. Unternehmen können sich einer Schlichtungsstelle ihrer Wahl anschließen oder werden andernfalls von einer Auffangschlichtungsstelle erfasst. Ausnahmeregelungen für kleine Unternehmen können geprüft werden;
 2. die Möglichkeit einer Gebührenreduktion im Einzelfall (§ 31 Abs. 1 VSBG-E) für alle Verbraucherschlichtungsstellen einzuführen;
 3. eine bundesweite Universalschlichtungsstelle einzurichten. Die bis 2019 im Rahmen eines Forschungsprojekts eingerichtete Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle ist nicht ausreichend, da sie nicht sicherstellt, dass auch nach 2019 weiterhin eine bundesweite Universalschlichtungsstelle existiert;
 4. sicherzustellen, dass die Schlichtung für Verbraucherinnen und Verbraucher freiwillig und gebührenfrei ist. Es darf auch über eine Rechtsschutzversicherung keinen Zwang zur Teilnahme an einer Schlichtung geben;
 5. zu gewährleisten, dass Streitmittler die Befähigung zum Richteramt besitzen und über die kommunikative Fähigkeiten verfügen, die gerade bei außergerichtlichen und auf eine einvernehmliche Streitbeilegung zielende Verfahren von zentraler Bedeutung sind (§ 6 Abs. 2);
 6. zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Verbraucherschlichtungsstellen das Trägervereinsmodell und die Beteiligung von Verbraucherorganisationen zu stärken, indem wesentliche Entscheidungen, wie beispielsweise die Auswahl der Schlichter, nur mit Zustimmung des zu beteiligenden Verbraucherverbands getroffen werden dürfen;
 7. zur Schaffung von Transparenz und Sicherstellung der Rechtsfortbildung eine Datenbank einzurichten, in der Fälle anonymisiert eingestellt und zugänglich gemacht werden. Zudem sollten Schlichtungsstellen verpflichtet werden, auf ihrer Internetseite Entscheidungen anonym zu veröffentlichen;
 8. eine Musterverfahrensordnung vorzusehen, an der sich die Verbraucherschlichtungsstellen orientieren können, ggf. mit branchenspezifischen Modifikationen. Die Verfahrensordnung sollte allerdings unter anderem anders als in § 17 GE vorgesehen, die Möglichkeit einer mündlichen Erörterung des Falles nicht von der Zustimmung der (beiden) Parteien abhängig machen;
 9. eine Regelung zu schaffen, nach der Schlichtungsstellen auch im Bereich der Finanzdienstleistungen den Voraussetzungen des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes genügen müssen, insbesondere hinsichtlich der Beteiligungsrechte für Verbraucherverbände;
 10. die vorgesehene Verjährungshemmung so zu ändern, dass gewährleistet ist, dass der Schlichtungsantrag ab dem Zeitpunkt seines Eingangs und bis zur Ablehnung eines Schlichtungsverfahrens die Verjährung der Forderung hemmt;

11. eine Regelung zu schaffen, nach der Telekommunikationsunternehmen, die sich für ihren gesamten Geschäftsbereich zur Teilnahme an einer privaten Schlichtungsstelle nach VSBG verpflichten, von ihrer Teilnahmepflicht nach § 47a vor der Bundesnetzagentur freigestellt werden;
12. zu prüfen, wie Schlichtung auch für Wohneigentümergeinschaften im Rahmen einer Wohneigentumsgesetz-Reformierung ermöglicht werden kann.
13. das Gesetz nach zwei Jahren einer Evaluation zu unterziehen.

Berlin, den 1. Dezember 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu 1.

Durch die im Gesetz vorgesehene freiwillige Teilnahme von Unternehmen besteht kaum ein Anreiz für Unternehmen, sich einer Schlichtungsstelle anzuschließen. Das Gesetz sieht lediglich vor, dass Unternehmen auf ihrer Internetseite darüber informieren müssen, ob sie sich einer Schlichtungsstelle anschließen. Dies ist jedoch weder für die Unternehmen ein Anreiz noch für die Verbraucherinnen und Verbraucher Grundlage für eine Kaufentscheidung. Somit ist fraglich, ob das von der RL 2013/11/EU intendierte Ziel, Verbraucherinnen und Verbrauchern einen flächendeckenden Zugang zur außergerichtlichen Streitbeilegung zu schaffen, erreicht wird. Im Bereich des Luftverkehrs hat der Gesetzgeber den Weg einer gesetzlichen Teilnahmepflicht genommen, was dazu geführt hat, dass die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) sich als erfolgreiche Branchenschlichtungsstelle sowohl bei Verbraucherinnen und Verbrauchern als auch bei Unternehmen etabliert hat. Erforderlich ist deshalb eine Teilnahmepflicht für Unternehmen vor der behördlichen Universalschlichtungsstelle. Dies kann Anreiz sein, private Schlichtungsstellen zu gründen bzw. sich bestehenden Schlichtungsstellen anzuschließen.

Zu 2.

Bei der Geltendmachung von Ansprüchen, die nach § 14 VSBG-E abzulehnen sind, soll es möglich sein, die Gebühren zu reduzieren und so die Kostentragungspflicht der Unternehmen im Einzelfall zu senken. So ist es beispielsweise bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr bereits Praxis, dass bei nicht bestehendem Anspruch ein „Kurzbescheid“ mit ausführlicher Erläuterung erstellt und eine geringere Fallpauschale berechnet wird.

Zu 3.

Die bis 2019 im Rahmen eines Forschungsprojekts eingerichtete Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle ist keine dauerhaft eingerichtete bundesweite Universalschlichtungsstelle. Weiterhin liegt die Zuständigkeit für die Einrichtung von Universalschlichtungsstellen bei den Ländern.

Die Einrichtung dezentraler Universalschlichtungsstellen bei den Ländern ist sachlich nicht gerechtfertigt und widerspricht „best practice“-Beispielen in Deutschland und Europa. Schlichtungsstellen müssen vor allem über Fachkompetenz verfügen. Räumliche Nähe hat hingegen für eine erfolgreiche Schlichtung wenig Bedeutung. Zudem ist zu befürchten, dass durch eine Länderzuständigkeit unterschiedliche Standards geschaffen werden und keine Einheitlichkeit der Ergebnisse. Sinnvoll ist stattdessen eine bundesweite Universalschlichtungsstelle, wie dies auch bereits im Fall der zentralen Auffangstelle im Luftverkehr (§ 57a LuftVG) und für die zentrale Anlaufstelle im VSBG (§ 32) vom Gesetzgeber vorgesehen ist. Eine bundesweite Auffangschlichtung würde

über die höhere Fallzahl den Aufbau von Fachwissen und eine Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermöglichen. Eine zentrale Einrichtung wäre hinsichtlich der notwendigen Infrastruktur kostengünstiger und würde eine bessere Aufmerksamkeit erreichen. Die Vernetzung im internationalen Kontext würde erleichtert und Zuständigkeitszweifel könnten vermieden werden.

Zu 4.

Die Schlichtung muss für Verbraucherinnen und Verbraucher freiwillig und gebührenfrei sein. Insbesondere muss ausgeschlossen sein, dass Rechtsschutzversicherungen die Deckungszusage für einen Prozess von einer vorangehenden Schlichtung abhängig machen

Zu 5.

Als Eignungsvoraussetzung für Streitmittlerinnen bzw. Streitmittler sollte an die Befähigung zum Richteramt angeknüpft werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Streitschlichtung als Vermittlung mehr umfasst als eine Prüfung und juristische Sachverhalts- und Anspruchsprüfung. Schlichtung ist auch darauf ausgerichtet, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich verstanden und ernst genommen fühlen und die vorgeschlagene Lösung nachvollziehen und verstehen können. Deshalb sollten Schlichterinnen und Schlichter zusätzlich zu dem juristischen Fachwissen insbesondere auch über kommunikative Fähigkeiten verfügen, die bei außegerichtlichen und auf eine einvernehmliche Streitbeilegung zielende Verfahren von zentraler Bedeutung sind. Zu diesen kommunikativen Fähigkeiten gehören aktives Zuhören, eine empathische und zugewandte Kommunikation sowie die Formulierung der relevanten Fakten und möglichen Lösungen in einer für Verbraucher verständlichen und zugänglichen Weise. Denn das Verbraucherschlichtungsverfahren soll barrierefrei und leicht zugänglich sein für Verbraucherinnen und Verbraucher, deren Schutzbedürfnis hier bei fehlendem Anwaltszwang besonders berücksichtigt werden muss.

Zu 6.

Voraussetzung für den Erfolg einer Schlichtungsstelle ist, dass die Schlichtungsstellen sowohl von Anbietern als auch von Verbrauchern akzeptiert und als unabhängige und unparteiliche Stelle anerkannt wird. Sinnvoll und bereits erfolgreich erprobt ist daher das Trägervereinsmodell (z. B. söp, Schlichtungsstelle Energie) mit paritätisch besetztem Verwaltungsrat. Die im Gesetzentwurf vorgesehene verpflichtende Beteiligung des jeweils anderen Verbands (Verbraucher- bzw. Unternehmensverband) ist nicht ausreichend, um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichtungsstelle zu sichern, da die Beteiligung nicht näher festgelegt wird. So könnte ein Schlichter auch gegen die Stimme des beteiligten Verbraucherverbands (bzw. Wirtschaftsverbands) benannt werden. Stattdessen muss den beteiligten Verbänden bei den wichtigen Entscheidungen (§ 9) ein Vetorecht eingeräumt werden.

Zu 7.

Die Veröffentlichung von Entscheidungen bzw. angenommenen Einigungsvorschläge in anonymisierter Form ist wichtig, um Transparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die Entscheidungen bzw. angenommenen Einigungsvorschläge müssen für Verbraucherinnen und Verbraucher, für Schlichtungsstellen und für die juristische Fachöffentlichkeit zugänglich sein, um die Rechtsfortbildung im Verbraucherrecht zu ermöglichen. Hierzu können entweder Datenbanken speziell für Schlichtungsfälle eingerichtet werden oder aber bereits bestehende Datenbanken (wie bspw. Juris) genutzt und um Schlichtungsfälle erweitert werden. Zudem würde eine Verpflichtung der Schlichtungsstellen, Entscheidungen anonymisiert auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen, zur Transparenz beitragen.

Zu 8.

Eine Musterverfahrensordnung würde als Orientierung für alle Verbraucherschlichtungsstellen dienen, die sie ggf. um branchenspezifischen Modifikationen ergänzen können. Durch eine gewisse Vereinheitlichung der Verfahrensvorschriften wird das Verfahren für Verbraucher/-innen berechenbarer und sie können die Risiken besser abschätzen. Die Zugänglichkeit des Verfahrens wird dadurch ebenso erhöht wie die Rechtssicherheit. Auch zeigt die bisherige Praxis der Streitschlichtung, dass es bereits gewisse Standards gibt, die sich als „best

practice“ etabliert haben und von mehreren Schlichtungsstellen übernommen werden. In der Musterverfahrensordnung sollte unter anderem einen Regelungsvorschlag vorsehen, der die Möglichkeit einer mündlichen Verhandlung des Falles nicht von der Zustimmung beider Parteien abhängig macht. Wenn eine Partei eine mündliche Erörterung des Falles beantragt, soll dies von der anderen Partei nicht durch ein Veto verhindert werden können. Gerade mit Blick auf den im Schlichtungsverfahren verankerten Grundsatz des Verbraucherschutzes sollte der Grundsatz der Mündlichkeit in einer dem Schlichtungsverfahren angepassten Weise gewahrt bleiben.

Zu 9.

Damit Verbraucherinnen und Verbraucher nicht Gefahr laufen, dass ein Anspruch verjährt, weil beispielsweise eine unzuständige Verbraucherschlichtungsstelle angerufen wurde oder die andere Partei zu lange untätig bleibt, muss für diesen Fall eine Regelung geschaffen werden.

Zu 10.

Schlichtungsstellen der Finanzdienstleistungen werden weiterhin in § 14 Unterlassungsklagengesetz geregelt. Anders als im VSBG werden hier die Beteiligungsrechte für Verbraucher- bzw. Wirtschaftsverbände nicht klar geregelt.

Zu 11.

Im Telekommunikationsbereich besteht laut TKG ein behördlich geregeltes Schlichtungsverfahren vor der BNetzA, mit einer geregelten Teilnahmepflicht der Unternehmen. Die Schlichtungsstelle der BNetzA soll durch den Gesetzentwurf in eine behördliche Verbraucherschlichtungsstelle umgewandelt werden, die die Anforderungen des VSBG erfüllt und vorrangig als Schlichtungsstelle im Rahmen des Telekommunikationsgesetzes zuständig ist. Dies wird dazu führen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich bei Streitigkeiten mit Telekommunikationsunternehmen je nach Sachverhalt an unterschiedliche Schlichtungsstellen wenden müssen – je nachdem ob es sich um Streitigkeiten im Bereich des Telekommunikations- oder des Telemediengesetzes handelt. Um eine branchenweite Schlichtung zu ermöglichen, sollte hier – wie für andere Wirtschaftsbereiche auch vorgesehen – eine subsidiäre Zuständigkeit der BNetzA gelten, wenn sich ein Unternehmen für seinen gesamten Geschäftsbereich einer Teilnahmepflicht gegenüber einer privaten Schlichtungsstelle unterwirft.

Zu 12.

Erheblicher Schlichtungsbedarf besteht auch im Bereich der Wohnungseigentumsverwaltung. Eine Vielzahl der Konflikte wird hier jedoch nicht in den Anwendungsbereich des VSBG fallen. Daher soll im Rahmen der Überarbeitung des Wohneigentumsgesetzes geprüft werden, wie Schlichtung auch für Wohnungseigentümer ermöglicht werden kann.

Zu 13.

Da mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz die Schlichtung als Rechtsinstrument breit verankert werden soll und die Entwicklung beispielsweise hinsichtlich Schlichtungsstellen und Anzahl von Schlichtungsstellen schwer absehbar ist, sollte das Gesetz nach zwei Jahren einer Evaluation unterzogen werden. Hierbei sollte die Entwicklung der Schlichtung (u. a. Schlichtungsstellen, Anzahl Schlichtungsverfahren), aber auch die Akzeptanz des Verfahrens bei Verbrauchern und Unternehmen evaluiert sowie die Erfahrungen der Schlichtungsstellen berücksichtigt werden. Hierbei sollten auch Unterschiede zwischen den Branchen betrachtet werden. Insbesondere sollte evaluiert werden, ob für diejenigen Branchen, für die hohe Beschwerdezahlen bei den Verbraucherzentralen vorliegen, Branchenschlichtungsstellen existieren bzw. wie in diesen Branchen Schlichtung organisiert ist und funktioniert.

