

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

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

#### **zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung**

#### **– Drucksachen 19/10348, 19/10991, 19/11247 Nr. 8 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen und zur Änderung weiterer Gesetze**

#### **A. Problem**

Die den Gesetzentwurf einbringende Bundesregierung erinnert daran, dass mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) vom 19. Februar 2016 (BGBl. I S. 254, 1039) erstmalig die Rahmenbedingungen dafür geschaffen worden seien, dass sich Verbraucher bei Streitigkeiten mit Unternehmern stets an eine Schlichtungsstelle wenden könnten, die bestimmten Qualitätsanforderungen genüge. Seit dem 1. April 2016, an dem das VSBG im Wesentlichen in Kraft getreten sei, habe sich die Anzahl der Verbraucherschlichtungsstellen und der Streitbeilegungsverfahren stetig erhöht. Gerade vor dem Hintergrund der zum 1. November 2018 eingeführten Musterfeststellungsklage sei eine weitere Zunahme von Verfahren vor Verbraucherschlichtungsstellen zu erwarten, weil Verbraucher im Anschluss an eine erfolgreiche und rechtskräftig abgeschlossene Musterfeststellungsklage noch ihre individuellen Ansprüche durchsetzen müssten. Hierfür biete die Verbraucherschlichtung eine im Vergleich zum Klageweg vor den ordentlichen Gerichten kostengünstige, schnelle und ressourcenschonende Alternative.

Seit dem Inkrafttreten des VSBG werde mit der vom Bund geförderten Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e. V. mit Sitz in Kehl gewährleistet, dass in den Fällen, in denen keine besondere Verbraucherschlichtungsstelle bestehe, der Verbraucher gleichwohl eine Verbraucherschlichtungsstelle anrufen könne. Nach § 43 Absatz 1 in Verbindung mit § 29 Absatz 1 VSBG werde die Förderung durch den Bund jedoch Ende 2019 wegfallen; dann seien nach dem geltenden VSBG die Länder verpflichtet, ergänzende Verbraucherschlichtungsstellen (sogenannte Universalschlichtungsstellen) zu errichten, wenn in diesem Land kein ausreichendes Schlichtungsangebot bestehe. Dies hätte jedoch den Nachteil, dass eine Vielzahl von ergänzenden Verbraucherschlichtungsstellen zu errichten sei, mit der Folge, dass die Zuständigkeit der maßgeblichen Verbraucherschlichtungsstelle möglicherweise schwer zu ermitteln sei. Deshalb soll mit dem Gesetzentwurf die derzeit den Ländern zugewiesene Aufgabe der ergänzenden Verbraucherschlichtung (Universalschlichtung) zum 1. Januar

2020 auf den Bund übertragen werden. Dieser soll durch den Betrieb einer bundesweiten Universalschlichtungsstelle zugleich die Verpflichtung nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 63) erfüllen, im Bundesgebiet flächendeckend für eine Infrastruktur von Verbraucherschlichtungsstellen für Verbraucherstreitigkeiten zu sorgen.

Außerdem hätten nach Ansicht der Bundesregierung die ersten Erfahrungen mit der Anwendung des VSBG gezeigt, dass in einzelnen Punkten Nachbesserungsbedarf bestehe. Dieser betreffe insbesondere die Frage, ob parallel zu einem zivilprozessualen Musterfeststellungsverfahren noch ein Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle durchgeführt werden könne, und die Frage, ob das Bundesamt für Justiz als deutsche Kontaktstelle für die Europäische Plattform zur Online-Streitbeilegung (OS-Kontaktstelle) befugt sei, Verbraucher bei innerstaatlichen Streitigkeiten mit einem Online-Händler über die zuständige Schlichtungsstelle zu informieren. Deshalb soll geregelt werden, dass das Bundesamt für Justiz nicht nur OS-Kontaktstelle ist, sondern auch bei rein innerstaatlichen Streitigkeiten Verbraucher und Unternehmer beraten kann, wenn die Beschwerde über die Europäische Plattform zur Online-Streitbeilegung eingereicht worden ist.

Zudem erscheine unbefriedigend, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nur von Finanzschlichtungsstellen über die bei einer Schlichtung bekannt gewordenen Geschäftspraktiken von Unternehmern unterrichtet werden müsse, wenn die Geschäftspraktiken die Interessen von Verbrauchern erheblich beeinträchtigen könnten, nicht aber von durch das Bundesamt für Justiz anerkannten Schlichtungsstellen im Versicherungsbereich. Deshalb sollen durch das Bundesamt für Justiz anerkannte private Schlichtungsstellen im Versicherungsbereich verpflichtet werden, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht über Geschäftspraktiken eines Unternehmers zu unterrichten, die ihnen bei ihrer Schlichtungstätigkeit bekannt geworden sind und die die Interessen einer Vielzahl von Verbrauchern erheblich beeinträchtigen können.

Schließlich seien im notariellen Berufs- und im Beurkundungsrecht punktuelle Änderungen erforderlich, die die technische Umsetzung des elektronischen Urkundenarchivs und die Umsetzung der Notariatsreform in Baden-Württemberg flankierten und vor dem 1. Januar 2020 umgesetzt werden müssten. Eine punktuelle Änderung der Grundbuchordnung sei erforderlich, weil sich für Notare aktuell Schwierigkeiten bei der Zulassung zum automatisierten Grundbuchabrufverfahren ergeben hätten.

## **B. Lösung**

**Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/10348, 19/10991 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

## **C. Alternativen**

Keine.

## **D. Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/10348, 19/10991 mit folgender Maßgabe,  
im Übrigen unverändert anzunehmen:

In Artikel 1 Nummer 5 wird in § 26 Absatz 1 nach dem Wort „Tätigkeit“ das Wort  
„systematisch“ eingefügt.

Berlin, den 16. Oktober 2019

## **Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**

**Stephan Brandner**  
Vorsitzender

**Sebastian Steineke**  
Berichtersteller

**Dr. Johannes Fechner**  
Berichtersteller

**Dr. Lothar Maier**  
Berichtersteller

**Roman Müller-Böhm**  
Berichtersteller

**Amira Mohamed Ali**  
Berichterstellerin

**Dr. Manuela Rottmann**  
Berichterstellerin

## Bericht der Abgeordneten Sebastian Steineke, Dr. Johannes Fechner, Dr. Lothar Maier, Roman Müller-Böhm, Amira Mohamed Ali und Dr. Manuela Rottmann

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/10348** in seiner 104. Sitzung am 6. Juni 2019 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur Mitberatung überwiesen.

Die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/10991** hat der Deutsche Bundestag mit Drucksache 19/11247 Nr. 8 am 28. Juni 2019 an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur Mitberatung überwiesen.

### II. Stellungnahmen des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat die Vorlage auf Drucksachen 19/10348, 19/10991 in seiner 36. Sitzung am 16. Oktober 2019 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/10348 in der Fassung des Änderungsantrags und die Kenntnisnahme der Unterrichtung der Bundesregierung auf Drucksache 19/10991. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und DIE LINKE. angenommen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich mit der Vorlage auf Drucksache 19/10348 am 12. September 2019 befasst und festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes gegeben sei. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergebe sich hinsichtlich des Prinzips 1 – Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden. Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung sei plausibel, eine Prüfbite sei daher nicht erforderlich.

### III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat zu der Vorlage auf Drucksache 19/10348 in seiner 53. Sitzung am 5. Juni 2019 eine öffentliche Anhörung beschlossen. Die öffentliche Anhörung hat der Ausschuss in seiner 57. Sitzung am 26. Juni 2019 durchgeführt. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Dr. Christof Berlin	Leiter der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V., Berlin
Prof. Dr. Ulla Gläßer, LL.M.	Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) Professur für Mediation, Konfliktmanagement und Verfahrenslehre Institut für Konfliktmanagement
Dr. Susanne Lilian Gössl, LL.M.	Universität Bonn Institut für Deutsches, Europäisches und Internationales Familienrecht
Prof. Dr. Reinhard Greger	Richter am Bundesgerichtshof a. D., Universitätsprofessor i. R. Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Simone Harriehausen	Hochschule Pforzheim Fakultät für Wirtschaft und Recht Team Recht
Prof. Dr. Günter Hirsch	Ehemaliger Versicherungsombudsmann, Ettlingen
Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel	Universität Bayreuth Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privat- recht sowie Rechtsvergleichung
Prof. Dr. Jörn Steike	Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) Rechtsanwalt, Galenbeck

Hinsichtlich des Ergebnisses der öffentlichen Anhörung wird auf das Protokoll der 57. Sitzung vom 26. Juni 2019 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage auf Drucksachen 19/10348, 19/10991 in seiner 62. Sitzung am 16. Oktober 2019 abschließend beraten. Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung. Die Änderungen entsprechen einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht haben und der mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. angenommen wurde.

Die **Fraktion der AfD** erklärte, sie werde dem Gesetzentwurf zustimmen. Sie wies darauf hin, dass es in Deutschland bereits ein hochentwickeltes System des Verbraucherschutzes und auch der Verbraucherschlichtung gebe. Die Verbraucherschlichtung werde seit vielen Jahrzehnten erfolgreich von den Verbraucherzentralen betrieben. Deshalb sei es erstaunlich, dass die Schlichtung nationaler Verbraucherstreitigkeiten, um die es hier gehe, nicht einer der hierzu besonders befähigten Verbraucherzentralen übertragen werde.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** forderte die Koalition auf, im Bereich der Zugänglichkeit des Rechts künftig mutiger vorzugehen und hätte sich das auch für den vorliegenden Gesetzentwurf gewünscht. Sie bedauerte, dass verschiedene Anregungen aus der öffentlichen Anhörung nicht aufgegriffen worden seien, etwa ein Lückenschluss bei den Anwendungsgebieten der bestehenden Branchenschlichtungen, eine offenere Gestaltung des Verhältnisses zur Musterfeststellungsklage oder die Setzung von Anreizen zur Stärkung der Schlichtung. Eine Schlichtung stelle eine viel niedrigere Hürde dar als ein Gerichtsverfahren. Eine gut funktionierende Schlichtung sei Rechtsstaat, der bei den Leuten ankomme – und besser als jede Rechtsstaatskampagne.

Die **Fraktion DIE LINKE.** schloss sich dem an die Koalition gerichteten Aufruf zu mehr Mut an. Sie sehe den Gesetzentwurf sehr kritisch. So werde zwar durch den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen geregelt, dass die Anerkennung einer Schlichtungsstelle nur noch widerrufen werden könne, wenn diese systematisch gegen Gesetze verstoße. Damit sei aber die Gefahr nicht gebannt, dass die Behörde die Anerkennung widerrufe, wenn eine Schlichtungsstelle das tue, wofür sie da sei: nämlich das Recht nicht unbedingt eins zu eins umzusetzen. Sie monierte zudem, dass Unternehmen weiterhin nicht verpflichtet seien, an der Schlichtung teilzunehmen. Auch die Hinweispflicht der Unternehmen auf die Schlichtung sei nicht wesentlich verbessert worden. Schließlich sei problematisch, dass die Möglichkeit der Schlichtung in der Bevölkerung nicht ausreichend bekannt sei.

Die **Fraktion der CDU/CSU** unterstrich, dass mit der Einfügung des Wortes „systematisch“ durch den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen Hinweise aus der öffentlichen Anhörung im Ausschuss aufgegriffen worden seien. Der Widerruf der Anerkennung einer Schlichtungsstelle müsse jedoch möglich bleiben, wenn ständig abseits des geltenden Rechts gehandelt werde. Sie zeigte sich überzeugt, dass insgesamt ein gutes Regelungskpaket vorgelegt worden sei. Dessen Wirkungen würden in den kommenden Jahren genau beobachtet und nötigenfalls werde nachjustiert.

Die **Fraktion der SPD** betonte, dass mit dem Änderungsantrag ein wichtiges Anliegen aus der Sachverständigenanhörung aufgegriffen worden sei. Damit werde Klarheit geschaffen und die Möglichkeit des Widerrufs eingeschränkt. Die Etablierung der Schlichtungsstellen auf Bundesebene sei ebenfalls zu begrüßen.

#### IV. Zur Begründung der Beschlussempfehlung

Im Folgenden wird lediglich die vom Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz empfohlene Änderung gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird auf die jeweilige Begründung in der Drucksache 19/10348 verwiesen.

##### 1. Allgemeines

Unter dem Eindruck des Vortrags der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 26. Juni 2019 sind die nachfolgenden Bemerkungen veranlasst:

- a) Soweit in der Begründung zu Artikel 1 Nummer 13 (Änderung des § 40 des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes – VSBG) erläutert wird, dass die Aufgaben des Bundesamtes für Justiz als deutsche OS-Kontaktstelle erweitert werden sollen, bedeutet dies nicht, dass die OS-Kontaktstelle künftig eine rechtliche Beratung zum Einzelfall vornehmen darf. Vielmehr bleiben die Befugnisse des Bundesamtes für Justiz auch künftig auf die Information zu technischen Fragen betreffend die Funktionsweise der OS-Plattform sowie auf die Unterstützung der Kommunikation zwischen den Parteien und die Vermittlung zu der jeweils zuständigen AS-Stelle beschränkt. Die Aufgabenerweiterung bezieht sich allein auf die Lokalität des Streitfalles: Künftig soll die OS-Kontaktstelle auch dann tätig werden dürfen, wenn beide Parteien ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben. Eine rechtliche Beratung zum Einzelfall findet also auch weiterhin nicht statt.
- b) Zu der Begründung zu Artikel 2 (Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes), wonach eine durch das Bundesamt für Justiz als Schlichtungsstelle anerkannte privatrechtlich organisierte Einrichtung zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten im Sinne des § 214 Absatz 1 des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen über Geschäftspraktiken eines Unternehmers zu unterrichten hat, sind folgende ergänzende Ausführungen angezeigt: Die Einführung einer Mitteilungspflicht der Finanzschlichtungsstellen nach § 214 Absatz 5 VVG neben der bereits bestehenden jährlichen Informationspflicht im Rahmen des Tätigkeitsberichts gemäß § 34 Absatz 1 und 3 VSBG ist – entgegen geäußerten Zweifeln von Seiten der Sachverständigen – zur Aufdeckung von verbraucherschutzrelevanten Missständen notwendig. Allerdings handelt es sich bei der neuen Informationspflicht nach § 214 Absatz 5 VVG nicht um eine regelmäßige, sondern um eine anlassbezogene Berichtspflicht, um ein zeitnahes Handeln aller Beteiligten zu ermöglichen.

##### 2. Zur Änderung des § 26 VSBG

Durch die Einfügung des Wortes „systematisch“ in § 26 Absatz 1 VSBG soll klargestellt werden, dass ein Widerruf der Anerkennung durch die Aufsichtsbehörde nur dann möglich ist, wenn die Verbraucherschlichtungsstelle bei ihrer Tätigkeit systematisch gegen gesetzliche Vorschriften oder ihre eigene Verfahrensordnung verstößt. Eine inhaltliche Überprüfung oder Beanstandung einzelner Schlichtungsverfahren oder eines Schlichtungsvorschlages durch die Aufsichtsbehörde findet nicht statt. Einer solchen Befugnis der Aufsichtsbehörde steht bereits entgegen, dass der Streitmittler das Schlichtungsverfahren unabhängig betreibt und an Weisungen nicht gebunden ist (§ 7 Absatz 1 Satz 1 VSBG).

Berlin, den 16. Oktober 2019

**Sebastian Steineke**  
Berichtersteller

**Dr. Johannes Fechner**  
Berichtersteller

**Dr. Lothar Maier**  
Berichtersteller

**Roman Müller-Böhm**  
Berichtersteller

**Amira Mohamed Ali**  
Berichterstellerin

**Dr. Manuela Rottmann**  
Berichterstellerin



