

Stellungnahme

des Handelsverbandes Deutschland (HDE)

zu dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten
(Bundestagsdrucksache Nr. 18/5089)

Stand: 11. Juni 2015

I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels für rund 400.000 selbstständige Unternehmen mit insgesamt drei Millionen Beschäftigten und jährlich 430 Milliarden Euro Umsatz. Der Einzelhandel ist nach Industrie und Handwerk der drittgrößte Wirtschaftszweig in Deutschland. Der HDE hat 100.000 Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Standorte und Größenklassen.

Die Bundesregierung hat am 28. Mai 2015 den Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (2013/11/EU)¹ und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten beschlossen. Der Gesetzentwurf enthält in seinem Art. 1 den Entwurf eines Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG), mit dem die Vorgaben der ADR-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden sollen. Hierzu werden insbesondere die Anerkennung von Streitbeilegungsstellen geregelt, Voraussetzungen für die Anerkennung festgelegt und der flächendeckende Zugang der Verbraucher zu anerkannten Streitbeilegungsstellen sichergestellt. Weiterhin und zum Teil über die europäischen Vorgaben hinaus werden neue Informationspflichten für Unternehmen in Bezug auf die Streitbeilegung eingeführt.

Die ADR-Richtlinie bietet dem nationalen Gesetzgeber richtiger Weise flexible Umsetzungsmöglichkeiten. Erhebliche Belastungen für die Wirtschaft sind mit der Richtlinie nicht zwingend verbundenen. Der nationale Gesetzgeber steht bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben gleichwohl vor der Herausforderung, einerseits etwaigen Interessen von Verbrauchern in Bezug auf Instrumente der alternativen Streitbeilegung Rechnung zu tragen, andererseits aber die Akzeptanz der neuen Instrumente zur Streitbeilegung bei den Unternehmen nicht zu gefährden und eine Verkomplizierung der Abläufe bei Streitigkeiten im B2C-Verhältnis sowie unnötige Kostenbelastungen für die Wirtschaft zu vermeiden. Diese Herausforderung ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nur zum Teil bewältigt worden.

Nach Auffassung des HDE ist bei der Umsetzung der ADR-Richtlinie der konkrete Bedarf der Verbraucher, Schlichtungsoptionen zu nutzen, von ausschlaggebender Bedeutung für die Entscheidung über die Form und den Umfang der nationalen Regelung.

In diesem Zusammenhang ist zunächst generell zu bemerken, dass das deutsche zivilrechtliche Rechtssystem bei den Gerichten gut funktioniert und den Verbrauchern auch ausreichenden Rechtsschutz bietet. Die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu erhalten und die von den Richtern standardmäßig im Rahmen der mündlichen Verhandlung durchzuführenden Einigungsversuchen tragen hierzu ganz wesentlich bei.

In Bezug auf die spezielle Situation des Einzelhandels hat der HDE bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens darauf aufmerksam gemacht, dass in dieser Branche wegen des allgemein üblichen kulanten Umgangs mit Kundenbeschwerden auch kein Defizit im Bereich der alternativen Streitbeilegung besteht. Reklamationen werden von den Unternehmen zügig bearbeitet, und ganz überwiegend werden Wa-

¹ Im Folgenden: ADR-Richtlinie

ren auch ohne Rechtsgrund auf Wunsch des Kunden noch Wochen nach dem Einkauf vom Einzelhandel umgetauscht und der Kaufpreis zurückgezahlt. Im Online-Handel wird das Widerrufsrecht nicht selten über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus verlängert. Außerdem haben bereits viele Einzelhandelsunternehmen interne Beschwerdestellen eingerichtet, um frühzeitig auf Wünsche und Kritik der Verbraucher reagieren zu können. Diese Beschwerdestellen entsprechen zwar nicht den Anforderungen an Streitbeilegungsstellen nach der ADR-Richtlinie. Sie werden aber gleichwohl von den Verbrauchern gerne in Anspruch genommen und tragen mit Erfolg zu einer Steigerung der Kundenzufriedenheit bei.

Es ist daher kein Grund zu erkennen, warum für den Einzelhandel branchenspezifische Streitbeilegungsstellen eingerichtet werden sollten. Richtigerweise trägt der Gesetzentwurf dieser Situation auch hinreichend Rechnung, indem darauf verzichtet wird, über die Vorgaben der ADR-Richtlinie hinauszugehen und die Einrichtung branchenspezifischer Schlichtungsstellen zwingend vorzuschreiben.

Änderungsbedarf sieht der HDE allerdings insbesondere in Bezug auf die neu eingeführten Informationspflichten der Unternehmen, die europarechtlich nicht geboten sind, zu neuen administrativen Belastungen führen werden und sogar mit Image-schäden für einzelne Unternehmen verbunden sein können. Soweit ein solches Ergebnis vom Gesetzgeber intendiert sein sollte, um die Unternehmen mittelbar zur Einrichtung von Streitbeilegungsstellen auch gegen ihren Willen zu bewegen, wäre diese Zielsetzung sehr problematisch, weil sie mittelbar gegen den Freiwilligkeitsgrundsatz verstoßen würde, zu dem sich der Gesetzgeber in der Begründung des Gesetzentwurfs ausdrücklich bekennt². Weiterhin sind aus unserer Sicht noch einige Änderungen geboten, damit etwaige Schlichtungsverfahren nach den neuen gesetzlichen Regelungen zwischen Unternehmen und Verbrauchern auf Augenhöhe geführt werden können. Die Änderungen sind erforderlich, damit die neuen Instrumente der alternativen Streitbeilegung in der Wirtschaft die notwendige Akzeptanz finden und damit auch praktische Relevanz entfalten können.

II. Zu den wesentlichen Regelungen im Einzelnen

1. Freiwilligkeitsgrundsatz (§ 15 VSBG-E)

Nach § 15 VSBG-E wird das Streitbeilegungsverfahren grundsätzlich beendet, wenn der Antragsteller seinen Antrag zurücknimmt oder der weiteren Durchführung widerspricht (Abs. 1) bzw. der Antragsgegner nicht daran teilnehmen oder es nicht fortsetzen will (Abs. 2).

Mit dieser Vorschrift wird der Umsetzungsspielraum gemäß Art. 1 der ADR-Richtlinie und die Vorgaben aus Art. 9 Abs. 2 der ADR-Richtlinie, nach dem die Parteien in jedem Stadium die Möglichkeit haben müssen, das Streitbeilegungsverfahren abubrechen, in angemessener Weise umgesetzt. Die Regelung entspricht der deutschen Rechtstradition, nach der in Schlichtungs- und Mediationsverfahren der Freiwilligkeitsgrundsatz zu beachten ist. Aus Gründen der Effizienz ist es auch sachgerecht, auch dem Unternehmer nicht nur die Möglichkeit einzuräumen, ein Streitbeilegungs-

² Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten, BT-Drs. Nr. 18/5089, S.49

verfahren abzurechnen bzw. zu entscheiden, ob er sich dem Spruch unterwerfen will, sondern ihm auch die freie Entscheidung zu überlassen, ob er sich überhaupt an einem Streitbeilegungsverfahren beteiligen will. Verpflichtungen, welche die Freiwilligkeit einschränken, wären nämlich wenig sachdienlich und würden auch kein höheres Verbraucherschutzniveau gewährleisten, weil in der Praxis eine gütliche Einigung nur auf freiwilliger Basis zu erreichen ist. Sie würden zudem unnötige Kosten verursachen, die Schlichtungsstellen ohne Aussicht auf Erfolg mit Verfahren belasten und könnten so im Ergebnis das gesamte Streitbeilegungssystem in Frage stellen.

Angesichts dessen ist es allerdings problematisch, dass nach § 14 Abs. 2 ausnahmsweise in Rechtsvorschriften, Satzungen oder vertraglichen Abreden, insbesondere in der Verfahrensordnung der Schlichtungsstelle, eine Verpflichtung der Unternehmen zur Teilnahme an Streitbeilegungsverfahren vorgesehen werden kann. Damit der Freiwilligkeitsgrundsatz ausreichend Beachtung findet, muss mindestens sichergestellt werden, dass vom Freiwilligkeitsgrundsatz abweichende Vereinbarungen in der Verfahrensordnung ausgeschlossen sind. Denn Unternehmen müssen auch dann die Möglichkeit haben, ein Schlichtungsverfahren abzulehnen, wenn sie Mitglied eines Trägervereins einer Schlichtungsstelle sind. Dies erhöht die Akzeptanz und Bereitschaft der Wirtschaft, an solchen Einrichtungen überhaupt mitzuwirken.

Um die oben dargestellten negativen Folgen einer Verpflichtung zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren zu vermeiden, wird im Gesetzentwurf richtigerweise darauf verzichtet, einzelne Branchen zur Einrichtung spezifischer Streitbeilegungsstellen zu verpflichten. Den europäischen Vorgaben, nach denen die Verbraucher flächendeckenden Zugang zu Streitbeilegungsstellen haben müssen, wird durch die Einrichtung behördlicher Universalschlichtungsstellen (§§ 29 ff. VSBG-E) genügt. Im Übrigen ist es praxisgerecht, den Branchen die Möglichkeit zu geben, den Bedarf im Hinblick auf Instrumente der alternativen Streitbeilegung in ihrer Branche selbst abzuschätzen und entsprechend über die Einrichtung privater Schlichtungsstellen autonom zu entscheiden. So mag die Einrichtung von Schlichtungsstellen in Branchen angemessen sein, die komplexe Vertragsbeziehungen zu den Verbrauchern unterhalten und in denen ein kulanter Umgang mit Kundenbeschwerden aufgrund hoher Streitwerte schwer zu realisieren ist. Dagegen wäre eine Verpflichtung des Einzelhandels zur Einrichtung von Streitbeilegungsstellen völlig verfehlt, weil in dieser Branche ein hoher Wettbewerbsdruck besteht, der die Unternehmen zu einem kundenfreundlichen und kulantem Umgang mit dem Konsumenten zwingt. Dieser ist gelebte Praxis in der Branche. Die Verbraucher haben sich an ein Entgegenkommen der Unternehmen über die gesetzlichen Vorgaben hinaus (z. B. Kulanzumtausch) gewöhnt und fordern diesen selbstbewusst ein. Aufgrund der regelmäßig geringen Streitwerte bei Geschäften des täglichen Bedarfs und fehlenden Dauerschuldverhältnissen ist es den Verbrauchern auch leicht möglich, den Vertragspartner zu wechseln, wenn sie mit dem Service eines konkreten Einzelhändlers nicht zufrieden sind und sich ungerecht behandelt fühlen. Dies zwingt den Einzelhändler von vornherein zu einem verbraucherfreundlichen Verhalten. Somit ist ein Streitbeilegungsdefizit per se ausgeschlossen und ein Bedarf zur Einrichtung einer Streitbeilegungsstelle für den Einzelhandel nicht zu erkennen. Sie wäre im Gegenteil mit unnötigem bürokratischem Aufwand und Kostenbelastungen für die Unternehmen verbunden.

2. Verfahrensvorschriften für die private Schlichtungsstelle (§ 3 ff.)

Mit dem VSBG-Entwurf werden die Vorgaben der ADR-Richtlinie für das Streitbeilegungsverfahren (Abschnitt 3 VSBG-E) und entsprechende Mindeststandards für die privaten Verbraucherschlichtungsstellen (Abschnitt 2 VSBG-E) umgesetzt.

Kritisch bewerten wir die Tatsache, dass durch die Verfahrensvorschriften die „Waffengleichheit“ der Parteien teilweise in Frage gestellt wird. Eine Privilegierung der Verbraucher findet insbesondere im Hinblick auf die Anwendung des geltenden Rechts statt. So soll der Schlichtungsvorschlag nach § 19 Abs. 1 S. 2 VSBG-E grundsätzlich lediglich „am geltenden Recht ausgerichtet“ sein. Verbraucherschutzrechte müssen dagegen zwingend beachtet werden (§ 19 Abs. 1 S. 2, 2. HS VSBG-E), soweit sie nicht gesetzlich disponibel gestaltet sind. Dies ist nicht sachgerecht. Die geplante Vorschrift führt dazu, dass im Schlichtungsvorschlag zwar hinter Unternehmerrechte zurückgeblieben werden kann, Verbraucherrechte – die fast immer als zwingendes Recht ausgestaltet sind – aber jederzeit berücksichtigt werden müssen. Ein Schlichtungsvorschlag, der diesen Voraussetzungen Rechnung trägt, erschwert von vornherein eine Kompromisslösung zwischen Unternehmer und Verbraucher und bringt das Verhältnis der Streitparteien schon während des Schlichtungsverfahrens in eine Schiefelage. Denn während dem Unternehmer der Verzicht auf bestehende Rechte zugemutet wird, kann sich der Verbraucher zu jeder Zeit im Streitbeilegungsverfahren darauf verlassen, dass die von ihm in Anspruch genommenen Verbraucherrechte die Minimallösung eines Schlichtungsspruchs darstellen. Kompensationen für die erleichterten Verfahrensregeln und geringeren Anforderungen z. B. an die Beweisführung sind damit einseitig ausgeschlossen. Dies gefährdet von vornherein die Akzeptanz des Schlichtungsverfahrens.

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist zwar die Tatsache, dass der Streitmittler über „allgemeine Rechtskenntnisse, insbesondere im Verbraucherrecht“ verfügen muss (§ 6 Abs. 2 VSBG-E). Gute juristische Kenntnisse sind nämlich eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz der Streitbeilegungsstelle bei den Verbrauchern und Unternehmen, weil auf diese Weise gewährleistet wird, dass Entscheidungen auch unter angemessener Würdigung der juristischen Rahmenbedingungen getroffen werden. Die Vorgabe ist allerdings zu unbestimmt und sollte dringend konkretisiert werden. Keinesfalls darf das juristische Fachwissen hinter technischer Expertise zurücktreten. Es bestehen auch erhebliche Zweifel, ob die vorhersehbaren komplexen Fragestellungen ohne fundierte juristische Ausbildung sachgerecht in einer Weise gelöst werden können, die bei beiden Parteien Akzeptanz findet. Daher sollte unbedingt die Befähigung zum Richteramt für die Berufung zum Streitmittler vorausgesetzt werden. Die Praxis z. B. der Patentanwälte zeigt, dass nachgewiesenes technisches und juristisches Fachwissen durchaus auch in einer Person vereint werden kann, soweit dies in Bezug auf Streitigkeiten einzelner Branchen erforderlich ist. Auf einen entsprechenden Nachweis juristischer Kenntnisse sollte daher unter keinen Umständen verzichtet werden.

Nach § 6 Abs. 3 VSBG-E darf der Streitmittler in den letzten drei Jahren vor seiner Bestellung ebenso wenig für einen Unternehmer, einen mit diesem verbundenen Unternehmen oder für einen Verband, dem der Unternehmer angehört und der Unternehmensinteressen in dem Wirtschaftsbereich wahrnimmt tätig gewesen sein wie für einen Verband, der Verbraucherinteressen in dem Wirtschaftsbereich wahrnimmt, für den die Verbraucherschlichtungsstelle zuständig ist. Diese Regelung geht zwar über

die Vorgaben der ADR-Richtlinie hinaus. Soweit der Gesetzgeber es für erforderlich hält, zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Streitmittlers eine solche Regelung in das Gesetz aufzunehmen, ist es aber richtig, dass mit dieser Bestimmung von vornherein wirklich jede denkbare Abhängigkeit und Befangenheit des Streitmittlers auch im Hinblick auf die Verbraucherinteressen ausgeschlossen wird. Die Unabhängigkeit des Streitmittlers wird daher durch die Bestimmung zu Recht gegenüber beiden Seiten - dem Verbraucher wie dem Unternehmer - gewährleistet.

Überflüssig erscheint dagegen die Tatsache, dass der Gesetzentwurf bei der Formulierung der Mindeststandards für das Streitbeilegungsverfahren ebenfalls über die Anforderungen der ADR-Richtlinie hinausgeht. Richtiger Weise wird durch den Regierungsentwurf zwar gewährleistet, dass Verbraucherverbände auf die Verfahren nicht in höherem Maße Einfluss nehmen können als die Wirtschaft. So müssen nach dem Gesetzentwurf Wirtschaftsverbände genauso wie Verbraucherverbände bei der Auswahl der Streitschlichter, bei Änderungen der Verfahrensordnung oder der Zuständigkeit der Streitbeilegungsstelle beteiligt werden (§ 9 Abs. 1 und 2 VSBG-E). Gleichwohl ist angesichts der Tatsache, dass sich der begünstigte Verband an der Finanzierung der Streitbeilegungsstelle nicht beteiligt, fraglich, ob ein so weitgehendes Mitspracherecht der Verbände angemessen ist. Da davon auszugehen ist, dass die privaten Streitbeilegungsstellen in der Praxis fast immer von Verbänden der Wirtschaft getragen und damit mittelbar durch die Unternehmen finanziert werden müssen, wird durch die Regelung den Verbraucherverbänden de facto ein unverhältnismäßiges Mitbestimmungsrecht eingeräumt. Richtiger Weise sollte daher ausschließlich den Trägern der Schlichtungsstelle die Auswahl der Streitschlichter im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (§ 6 VSBG-E) überlassen werden. Neben der staatlichen Aufsicht im Zuge des Anerkennungsverfahrens mit der Möglichkeit des Widerrufs der Anerkennung für den Fall, dass gesetzliche Voraussetzungen nicht (mehr) erfüllt werden (§§ 24 ff. VSBG-E), ist nämlich keine Erforderlichkeit zu erkennen, in der Praxis eine zusätzliche Kontrollinstanz in Form der Verbraucherverbände zu installieren. Gleiches gilt für mögliche Änderungen der Verfahrensordnung - geregelt in § 5 VSBG-E - oder der Zuständigkeit - geregelt in § 4 VSBG-E. Jedenfalls soweit Schlichtungsstellen von Wirtschaftsverbänden getragen werden, sollte es ihnen überlassen bleiben, freiwillig und ohne gesetzlichen Zwang eine stärkere Beteiligung der Verbraucherverbände vorzusehen, soweit dies für sachdienlich erachtet wird.

Der Missbrauch der Streitbeilegungsstelle sollte auch durch Verfahrensregelungen wirksam ausgeschlossen werden. Dadurch können nicht zuletzt die Arbeitsfähigkeit der Einrichtung gewährleistet und unnötige Kosten vermieden werden. Daher sollte schon nach den Vorgaben des VSBG in den Verfahrensordnungen der Verbraucherschlichtungsstellen zwingend eine Regelung aufgenommen werden, nach der bei missbräuchlicher Anrufung i. S. d. § 14 Abs. 2 Nr. 1 VSBG-E das Verfahren stets abzulehnen ist. § 14 Abs. 1 ist daher mit den unter § 14 Abs. 2 Nr. 1 genannten Gründen zu ergänzen, so dass bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Ablehnung zwingend zu erfolgen hat.

3. Verfahrensvorschriften für die Universalschlichtungsstelle (§ 30 VSBG-E)

Für kritisch halten wir die Regelungen in § 30 Abs. 4 und 5 VSBG-E. Danach wird von einer Bereitschaft des Unternehmens zur Teilnahme an einem Streitbeilegungsverfahren bereits ausgegangen, wenn die ohnehin problematische negative Informationspflicht nach § 36 Abs. 1 Ziff. 1 VSBG-E (vgl. hierzu unter 5.) nicht erfüllt und

eine Teilnahme am Verfahren nicht innerhalb von drei Wochen abgelehnt wurde (§ 30 Abs. 5 S. 2 VSBG-E). Schweigen wird hier also als Zustimmung gewertet. Gibt der Unternehmer, dessen Zustimmung zum Schlichtungsverfahren auf diese Weise durch Schweigen fingiert wurde, keine Stellungnahme ab, so soll die Schlichtungsstelle „nach Aktenlage“ einen Schlichtungsvorschlag unterbreiten (§ 30 Abs. 4). Somit kann ein Streitfall durch Schlichtungsvorschlag zum Abschluss gebracht werden, ohne dass sich der beteiligte Unternehmer zu irgendeinem Zeitpunkt freiwillig seine Bereitschaft zur Teilnahme an diesem Verfahren – und sei es nur durch konkludentes Verhalten – zum Ausdruck gebracht hat.

Aber auch ein Unternehmer, der zwar grundsätzlich seine Bereitschaft zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren, z.B. in seinen AGB oder auf seiner Webseite, erklärt hat, wird durch die Bestimmungen im Einzelfall in ein Schlichtungsverfahren verwickelt, ohne für den konkreten Sachverhalt seine ausdrückliche Bereitschaft zur Teilnahme erklärt zu haben. So wird bereits wegen der grundsätzlich erklärten Bereitschaft zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren auch für jeden Einzelstreitfall die Teilnahmebereitschaft unterstellt, ohne dass der Unternehmer dies ausdrücklich erklärt hat. Gibt er keine Stellungnahme ab, kann ebenfalls nach Aktenlage entschieden werden.

Diese Konstruktion zwingt den Unternehmer in der Praxis zur – wie auch immer garteten – Beteiligung an einem von ihm ggf. nicht gewünschten Schlichtungsverfahren. Mindestens muss er fristgerecht ausdrücklich erklären, an dem konkreten Verfahren nicht teilnehmen zu wollen. Verzichtet er darauf, hat er die Kosten des Verfahrens zu tragen. Diesen Zwang durch die Hintertür halten wir im Hinblick auf die mit dem Schlichtungsverfahren verfolgten Zielen, die nur unter strenger Beachtung des Freiwilligkeitsgrundsatzes erreicht werden können, für sehr problematisch. Sie widersprechen auch eklatant dem Freiwilligkeitsgrundsatz, zu dem sich der Gesetzgeber andererseits an mehreren Stellen in der Gesetzesbegründung bekennt. Der Druck, welcher hier auf die möglichen Beteiligten eines Schlichtungsverfahrens ausgeübt wird, unterhöhlt die Akzeptanz dieses Instrumentariums voraussichtlich nachhaltig. Insbesondere ist nicht zu erwarten, dass eine Partei einen Schlichtungsspruch respektiert, den sie nie willentlich herbeigeführt hat, für den sie aber eine Gebühr entrichten muss. Es liegt auf der Hand, dass ein auf diesem Weg zustande gekommener Schlichtungsspruch keinen Beitrag zur Befriedung des Streits der Parteien leistet und die aktiv am Verfahren beteiligte Partei am Ende doch den ordentlichen Rechtsweg beschreiten muss. Damit wird hier einem offensichtlich ineffizienten Schlichtungsverfahren der Weg bereitet.

Wir empfehlen daher dringend, die Regelungen in den § 30 Abs. 4 und 5 zu streichen. Auch der Referentenentwurf kam ohne entsprechende Bestimmungen aus.

4. Kostenregelungen und Finanzierung (§§ 23 und 31 VSGB-E)

Private Verbraucherschlichtungsstellen müssen das Verfahren für Verbraucher unentgeltlich oder gegen ein „geringes“ Entgelt durchführen (§ 21 Abs. 1 VSBG-E). Die maximale Höhe ist gesetzlich nicht geregelt. Von beteiligten Unternehmern kann dagegen ein „angemessenes“ Entgelt verlangt werden.

Für das behördliche Auffangschlichtungsverfahren wird dagegen bereits die Regelgebühr für den Unternehmer abhängig von der Höhe des Streitwerts in einer Band-

breite von 190 bis 380 Euro festgelegt (§ 31 Abs. 1 VSBG-E). Für den Verbraucher soll das Verfahren kostenlos sein. Nur im Fall des Missbrauchs wird vom Verbraucher eine Gebühr in Höhe von 30,00 Euro erhoben (§ 31 Abs. 2 VSBG-E).

Da nach § 31 Abs. 2 VSBG-E schon im Fall des Missbrauchs nur eine Gebühr von maximal 30,00 Euro erhoben werden darf, besteht die Gefahr, dass Gebühren von mehr als 30,00 Euro im privaten Schlichtungsverfahren von den Aufsichtsbehörden als unangemessen hoch bewertet werden. Durch Kostenregelungen muss es aber möglich sein, Missbrauch und Querulantentum auszuschließen. Hierzu ist eine Gebühr von 30,00 Euro wegen ihrer geringen Höhe absolut ungeeignet. Dieser Bagatellbetrag wird Querulanten keinesfalls davon abhalten, die Schlichtungsstellen mit Anträgen auch bei Bagatellen mit geringem Streitwert zu überziehen und damit die effiziente Arbeit dieser Einrichtungen zu gefährden.

Um die Funktionsfähigkeit der Stellen zur alternativen Streitbeilegung zu gewährleisten, sollte es daher möglich sein, vom Verbraucher - abhängig vom Streitwert - auch Gebühren im dreistelligen Eurobereich zu erheben. Dies muss erst recht für den Fall des Missbrauchs dieser Einrichtungen gelten.

Dem steht nach Auffassung des HDE auch nicht Art. 8 c) der ADR-Richtlinie entgegen, da die Erhebung einer Schutzgebühr danach *ohne* ausdrücklich genannte Obergrenze zulässig ist. Auch eine „Schutzgebühr“ jedenfalls im unteren dreistelligen Bereich genügt nach unserer Einschätzung noch den Anforderungen des Erwägungsgrundes 41 der ADR-Richtlinie, wonach das Verfahren für den Verbraucher nur mit „niedrigen Kosten“ verbunden sein soll.

Auch um Missbrauch von vornherein unattraktiv zu machen, sollte der Antragsteller verpflichtet werden, den Schutzbeitrag vor Beginn des Verfahrens zu entrichten. Er kann ggf. zurückerstattet werden, wenn der Antrag sich als begründet und nicht missbräuchlich erweist. Es ist zu prüfen, ob ein Sockelbetrag eingeführt wird und die Höhe des Schutzbetrags im Übrigen - bei höheren Streitwerten - an die Höhe des konkreten Streitwerts gekoppelt werden kann, wobei auch eine Obergrenze vorzusehen sein wird. Auch ein solches Vorgehen wäre mit den Vorgaben der ADR-Richtlinie vereinbar, da die Höhe der vom Verbraucher als „gering“ bewerteten Kosten zweifellos auch von seinem Interesse abhängt.

5. Informationspflichten (§ 36)

Nach § 34 Abs. 1 Ziff. 1 VSBG-E muss ein Unternehmer den Verbraucher u.a. klar und verständlich darauf hinweisen, inwieweit er bereit oder verpflichtet ist, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen, soweit er eine Webseite unterhält oder Allgemeine Geschäftsbedingungen verwendet.

Problematisch ist die Verpflichtung der Unternehmer, die Verbraucher ggf. auch darüber zu informieren, wenn sie weder bereit noch verpflichtet sind, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen. Eine solche Informationspflicht ergibt sich weder aus der Verbraucherrechte- noch aus der ADR-Richtlinie.

Nach Art. 5 Abs. 1 d. der Verbraucherrechte-Richtlinie ist der Unternehmer lediglich verpflichtet, über den Umgang mit Verbraucherbeschwerden zu informieren. Nach

Art. 13 Abs. 1 der ADR-Richtlinie muss der Unternehmer den Verbraucher ebenfalls nur über die zuständige Schlichtungsstelle informieren, soweit er sich verpflichtet hat, diese Stelle zur Beilegung von Streitigkeiten mit Verbrauchern einzuschalten. Die Informationspflicht des § 34 Abs. 1 Ziff. 2 VSBG-E geht also über die Vorgaben des europäischen Rechts hinaus, da der Verbraucher nicht nur positiv über die Teilnahme, sondern auch über die Nichtbeteiligung an einem Streitbeilegungsverfahren informiert werden muss.

Die vorgesehene negative Informationspflicht ist problematisch, weil damit de facto Druck auf die Unternehmen ausgeübt wird, Schlichtungsverfahren zu praktizieren. Es kann nämlich zur Stigmatisierung der betroffenen Unternehmen führen und unerwünschte Reaktionen oder Kampagnen von Seiten der NGOs auslösen, wenn das Unternehmen aktiv darauf hinweisen muss, dass keine Teilnahme an Schlichtungsverfahren erfolgen wird.

Sollte die neue Informationspflicht aber gerade darauf abzielen, das Anprangern einzelner Unternehmen zu erleichtern, so ginge die Regelung deutlich über die europäischen Vorgaben hinaus, die eine solche Maßnahme und mittelbaren Zwang zur Teilnahme an Streitbeilegungsverfahren ausdrücklich nicht intendieren. Sie stände auch im Widerspruch zum erklärten Willen des Gesetzgebers, auf eine Verpflichtung zur Teilnahme an Streitbeilegungsverfahren zu verzichten und den Freiwilligkeitsgrundsatz streng zu beachten.

Immerhin ist zu begrüßen, dass Kleinunternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten von dieser bürokratischen Regelung ausgenommen werden (§ 36 Abs. 5 VSBG-E). Die entsprechende europarechtlich nicht gebotene Verpflichtung sollte aber auch für alle anderen Unternehmen gestrichen werden, schon um den Aufbau weiterer unnötiger Bürokratie zu vermeiden.

III. Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf geht an wesentlichen Stellen über die Vorgaben der ADR-Richtlinie hinaus, konterkariert teilweise den grundsätzlich anerkannten Freiwilligkeitsgrundsatz und gewährleistet bei Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern kein Verfahren auf Augenhöhe. Positiv ist zu bemerken, dass die Bundesregierung darauf verzichtet, einzelne Branchen zur Einrichtung spezifischer Schlichtungsstellen zu verpflichten und an dieser Stelle den Freiwilligkeitsgrundsatz richtig umsetzt.

Dringenden Änderungsbedarf sieht der HDE in folgenden Punkten:

- Der Freiwilligkeitsgrundsatz sollte durchgehend gelten und nicht durch abweichende Vereinbarungen – insbesondere in den Verfahrensordnungen der Schlichtungsstellen - durchbrochen werden können.
- Zwar ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Verbraucher- wie Wirtschaftsverbände gleichermaßen an den wesentlichen Entscheidungen in Bezug auf die Verbraucherschlichtungsstellen beteiligt werden sollen (§ 9 VSBG-E). Die in den Mindeststandards der Verbraucherschlichtungsstellen vorgesehene zwingende Beteiligung der Verbände an der Festlegung und Änderung der Zuständigkeit der Schlichtungsstellen, der Verfahrensordnung und der Bestellung und Abberufung

des Streitmittlers (§ 9 VSBG-E) ist aber jedenfalls im Hinblick auf die Beteiligung der Verbraucherverbände angesichts der geplanten staatlichen Aufsicht überflüssig und kann der autonomen Entscheidung der Träger überlassen werden. Die Vorgaben sollten daher gestrichen werden.

- Es sollte gewährleistet werden, dass Streitmittler immer über den erforderlichen juristischen Sachverstand verfügen. Dieser muss durch die Befähigung zum Richteramt nachgewiesen werden. „Allgemeine Rechtskenntnisse“ genügen nicht. § 6 Abs. 2 VSBG-E sollte daher entsprechend ergänzt werden. Ein Missbrauch der Schlichtungsstellen ist durch entsprechende Kostenregelungen auszuschließen. Hierzu muss insbesondere bei unbegründeten oder missbräuchlichen Anträgen die Möglichkeit bestehen, bei dem Verbraucher noch vor Beginn des Streitbeilegungsverfahrens eine Gebühr auch im dreistelligen Euro-Bereich zu erheben. Mindestens sollte hierzu eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung zu § 23 Abs. 1 VSBG-E erfolgen. Weiterhin sollte durch eindeutige Vorgaben in Bezug auf die Gestaltung der Verfahrensordnungen der Streitbeilegungsstellen sichergestellt werden, dass die Aufnahme eines Verfahrens im Falle des Missbrauchs stets abzulehnen ist.
- Die Regelungen des § 30 Abs. 4 und 5 können dazu führen, dass Unternehmen sich kostenpflichtig an Schlichtungsverfahren beteiligen müssen, auch wenn sie dem niemals ausdrücklich zugestimmt haben. Dieser Automatismus konterkariert den Freiwilligkeitsgrundsatz und unterhöhlt die Akzeptanz der Tätigkeit der Schlichtungsstelle und ihrer Sprüche. Die entsprechenden Bestimmungen müssen dringend gestrichen werden.
- Die negativen Informationspflichten nach § 36 Abs. 1 Ziff. 1 VSBG-E können einen unerwünschten und in der ADR-Richtlinie nicht vorgesehenen Druck bei den Unternehmen erzeugen, an Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen. Auch um den Freiwilligkeitsgrundsatz uneingeschränkt zu beachten, sollte § 34 Abs. 1 Ziff. 2 VSBG-E daher gestrichen werden.

Rückfragen bitte an:

Dr. jur. Peter Schröder

Telefon: 030/726250-46

E-Mail: schroeder@hde.de