

keiten bearbeiten werden, bei denen den Parteien der Gang zum Gericht zu zeit- und kostenaufwendig ist, so dass sie aus sog. „rationalen Desinteresse“<sup>12</sup> bisher davon abgesehen haben zu klagen, andererseits ihr Bedürfnis, Gehör und eine gerechte Behandlung zu finden, zur Antragstellung im vereinfachten Verfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle rei-

chen und diese damit zugleich eine gewisse „Ventilfunktion“ erfüllen wird. Damit ergänzten die Verbraucherschlichtungsstellen die Gerichte tatsächlich und böten die Chance, Streitigkeiten zu lösen, die anderenfalls offen geblieben wären.

**Ulrike Lemmel**, Referentin im Referat für Mediation, Schlichtung und Internationale Konflikte in Kindschaftssachen im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

(Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Verfasserin wieder.)

12 Scherpe, Außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen, Tübingen 2002, S. 20 m.w.N.

■ Christof Berlin\*

## Referentenentwurf zur Verbraucherschlichtung – Ergänzungen aus der Praxis

Dieser Beitrag ergänzt aus Perspektive von Praxis und Empirie die vorausgehende Darstellung des Referentenentwurfs für ein Verbraucherstreitbeilegungsgesetz („VSBG-E“).

### A. Ausgangslage

Die Alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen („Verbraucher-ADR“) ist in Deutschland noch weitgehend unbekannt. In den vergangenen 15 Jahren sind zwar zahlreiche neue Schlichtungsstellen für einzelne Wirtschaftsbranchen entstanden – beispielsweise für die Bereiche Banken,<sup>1</sup> Energie,<sup>2</sup> Online-Handel,<sup>3</sup> Personenverkehr,<sup>4</sup> Rechtsanwaltschaft,<sup>5</sup> Telekommunikation<sup>6</sup> und Versicherungen.<sup>7</sup> Für viele Bereiche fehlt es hierzulande jedoch noch an ADR-Angeboten. In den europäischen Nachbarländern ist Verbraucher-ADR hingegen stärker etabliert. Beispielsweise gibt es in den Niederlanden und den nordischen Ländern bereits seit rund 50 Jahren entsprechende Stellen.<sup>8</sup>

\* Der Verfasser arbeitet seit mehr als fünf Jahren als Schlichter bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp). In seiner Ende 2014 bei Nomos erschienenen Dissertation „Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten“ untersuchte er empirisch ADR-Stellen in Schweden, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und Deutschland, um auf Grundlage von *best practice* Empfehlungen für die Umsetzung der ADR-Richtlinie zu entwickeln.

1 Z.B. Ombudsmann der privaten Banken, <http://verbraucher.bankenverband.de/beschwerdestelle/>. Daneben gibt es für andere Banken noch einige weitere Ombuds- und Schlichtungsstellen.

2 Schlichtungsstelle Energie, <http://www.schlichtungsstelle-energie.de/>.

3 Online-Schlichter, <https://www.online-schlichter.de/>.

4 Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (Bahn, Bus, Flug und Schiff), <https://soep-online.de/>. Daneben gibt es noch weitere Stellen,

Die europaweit größten ADR-Stellen für Verbraucherkonflikte gibt es derzeit in Großbritannien.<sup>9</sup>

ADR soll in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nunmehr flächendeckend und für nahezu alle Wirtschaftsbereiche gewährleistet werden. Seit dem Inkrafttreten der Richtlinie über alternative Streitbeilegung<sup>10</sup> („RL“) am 9.7.2013 haben die Mitgliedsstaaten 24 Monate Zeit für die Umsetzung in nationales Recht.<sup>11</sup> Mit Spannung wurde der Referentenentwurf<sup>12</sup> aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) erwartet. Dieser wurde Mitte November 2014 veröffentlicht, so dass für die Verbändeanhörung und den weiteren Gesetzgebungsprozess



Christof Berlin

die jedoch nur für einzelne Verkehrsträger und/oder für einzelne Bundesländer zuständig sind.

5 Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft, <http://www.schlichtungsstelle-der-rechtsanwaltschaft.de/>.

6 Schlichtungsstelle Telekommunikation, <http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Streitbeilegung/streitbeilegung-node.html>.

7 Ombudsmann für Versicherungen, <http://www.versicherungsomбудsmann.de/home.html>.

8 So etwa in Schweden mit dem öffentlichen Beschwerdeamt (*Allmänna Reklamationsnämnden*), <http://www.arn.se/> oder die Niederlande mit den Konfliktkommissionen (*De Geschillencommissies*, [www.degeschillencommissie.nl/](http://www.degeschillencommissie.nl/)).

9 Die größte ADR-Stelle betrifft die Finanzdienstleistungen (*Financial Ombudsman Service*, <http://www.financial-ombudsman.org.uk/>), eine weitere große ADR-Stelle die Bereiche Telekommunikation, Energie und andere Dienstleistungen (*Om-*

einschließlich der parlamentarischen Diskussion nur noch ein knapper Zeitkorridor verbleibt.

Die nachfolgenden Ausführungen stellen keine umfassende Stellungnahme dar, sondern konzentrieren sich als Diskussionsbeitrag auf einzelne, besonders praxisrelevante Regelungsbereiche des VSBG-E. Besonderes Augenmerk gilt dabei den verschiedenen Verfahrensformen für Verbraucher-ADR, welche in der bisherigen wissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskussion mitunter vermischt werden.

### B. Überlegungen zur Verfahrensart

Der Anwendungsbereich der ADR-Richtlinie bezieht sich auf das ganze Spektrum der Alternativen Streitbeilegung. Von der Fokussierung auf ein bestimmtes Konfliktlösungsmodell wurde abgesehen. Die RL umfasst drei Grundtypen und unterteilt entsprechend nach Verfahren, mit denen eine ADR-Stelle die Parteien mit dem Ziel zusammenbringt, sie zu einer

*ombudsman Services*, <http://www.ombudsman-services.org/>).

10 Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl. Nr. L 165 v. 18.6.2013, S. 63.

11 Siehe zur RL u.a. *Rühl*, ZRP 2014, 8 ff.; *Meller-Hannich/Höland/Krausbeck*, ZEuP 2014, 8 ff.; *Hayungs*, ZKM 2013, 86 ff.; *Wagner*, ZKM 2013, 104 ff.; *Isermann/Berlin*, VuR 2012, 47 ff.

12 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten, Art. 1 „Gesetz über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz – VSBG)“.

gütlichen Einigung zu veranlassen („Einigungsverfahren“), mit denen die ADR-Stelle eine Lösung vorschlägt („Vorschlagsverfahren“) oder mit denen die ADR-Stelle eine Lösung auferlegt („Entscheidungsverfahren“).<sup>13</sup> Anstelle von konkreten Verfahrensbezeichnungen wie beispielsweise Mediation, Schlichtung oder Schiedsverfahren werden die Verfahren in der RL somit „funktional“ klassifiziert.<sup>14</sup> Die Möglichkeit einer Kombination der drei von der RL umfassten Methoden ist ausdrücklich vorgesehen.<sup>15</sup> Diese Offenheit hinsichtlich der Verfahrenswahl trägt dem Umstand Rechnung, dass ADR-Verfahren in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Aufgaben erfüllen und hinsichtlich der Konfliktlösungsmethode entsprechend vielfältig ausgestaltet sein können.<sup>16</sup>

Der VSBG-E erfasst auf den ersten Blick ebenfalls dieses breite Verfahrensspektrum – der Titel lautet allgemein „Verbraucherstreitbeilegungsgesetz“, die mit der Streitbeilegung betrauten Personen haben die neutrale Bezeichnung „Streitmittler“<sup>17</sup> und in der Gesetzesbegründung wird die Festlegung „auf ein bestimmtes Konfliktbearbeitungsverfahren

wie beispielsweise die Beilegung des Streits durch einen Lösungsvorschlag“<sup>18</sup> abgelehnt. Gleichwohl sind bei näherer Betrachtung Präferenzen und Einschränkungen bezüglich der Verfahrenswahl erkennbar. Im Folgenden werden dazu die Auswirkungen auf Einigungsverfahren (I.), Vorschlagsverfahren (II.) und Entscheidungsverfahren (III.) beschrieben.

### I. Potential der Einigungsverfahren

Das Einigungsverfahren wird im VSBG-E nur beiläufig erwähnt.<sup>19</sup> In der Gesetzesbegründung wird diesbezüglich auf die spezielle Verfahrensform der Mediation abgestellt.<sup>20</sup> Beides wird der Praxis von Verbraucher-ADR nicht gerecht. Bereits die Bezugnahme auf Mediation erscheint praxisfern. Zwar sind Mediationsverfahren in Verbraucherkonflikten grundsätzlich vorstellbar, zudem das Mediationsgesetz ausweislich § 1 Abs. 3 VSBG-E nicht berührt werden soll.<sup>21</sup> Gleichwohl hat das Mediationsverfahren mit seiner differenzierten Struktur des Phasenmodells<sup>22</sup> bisher keinen nennenswerten Eingang in die stärker standardisierte und „schlanke“<sup>23</sup> Streitbeilegungspraxis in Verbraucherkonflikten gefunden. Insofern ist die Bezeichnung „Mediation“ in der Gesetzesbegründung des VSBG-E missverständlich – offenbar sind damit Einigungsverfahren insgesamt gemeint. Hier wäre eine größere begriffliche Präzision wünschenswert.

In der Praxis spielen andere Ausprägungen von Einigungsverfahren eine wichtige Rolle. Dabei ist zu bedenken, dass die meisten ADR-Stellen Einigungs-, Vorschlags- oder Entscheidungsverfahren sukzessive im Sinne einer Eskalationsfolge miteinander kombinieren, wobei in solchen hybriden Verfahren die Einigungsverfahren durch ihren geringen Grad an Intervention bzw. ihre hoher Wahrung der Parteiautonomie häufig die Eingangs-

stufe der Alternativen Streitbeilegung darstellen.<sup>24</sup> Wenn auf dieser Ebene keine Konfliktlösung erreicht werden kann, so folgen häufig Vorschlags- und ggf. Entscheidungsverfahren. Dies entspricht dem Gedanken, für jeden Konflikt ein passendes Verfahren anzubieten.<sup>25</sup> Diese Stufenfolge lässt sich anhand des „Erdsieb-Modells“<sup>26</sup> (s. *Abbildung*) illustrieren: Ein mehrstufiges Erdsieb umfasst mehrere Siebeinsätze (△ Verfahrensstufen), wobei durch die sukzessiv engmaschigeren Raster der Siebeinsätze (△ Verfahrensformen mit ansteigendem Grad an Intervention) eine schnelle Vorsortierung (△ Identifizierung einfacher Konflikte mit hohem Einigungspotential) ermöglicht und so die darunter liegenden feineren Raster (△ komplexere Verfahren) als Auffangstufen frei gehalten werden können. Somit kann frühzeitig und ohne großen Aufwand der ADR-Stelle eine Vielzahl schneller Einigungen vermittelt werden, so dass für die verbleibenden „durch das Netz gefallenen“ Konflikte mehr Ressourcen für eine inhaltliche Prüfung und Intervention verbleiben.

Bei der *Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp)*<sup>27</sup> werden beispielsweise die im „Schlichtungsantrag“ von Flugreisenden bezifferten Forderungen direkt an die Fluggesellschaften weitergeleitet, welche die jeweiligen Forderungen vollständig anerkennen können (sog. „sofortiges Anerkenntnis“). Das ADR-Angebot erfüllt dann bereits seinen Zweck, ohne dass eine weitere und tiefer gehende Schlichtertätigkeit erforderlich wird. Bei den niederländischen *De Geschillencommissies*<sup>28</sup> können die Parteien mit Hilfe einer Datenbank die Konfliktlösungen in ähnlich gelagerten Fällen selbstständig recherchieren und auf dieser Grundlage eine Lösung für ihren eigenen Konflikt finden, welcher dann von der ADR-Stelle protokolliert wird. Beim briti-

13 Siehe Art. 2 Abs. 1 und Eg 21 RL. Die hier verwendeten Bezeichnungen Einigungs-, Vorschlags- und Entscheidungsverfahren werden in der RL nicht genannt. Sie sind vielmehr Vorschläge des Verfassers.  
 14 Siehe zu den Vorteilen der funktionalen Einteilung *Hopt/Steffek* in *Hopt/Steffek* (Hrsg.), *Mediation*, S. 15.  
 15 Siehe Eg 21 RL.  
 16 Siehe *Hodges/Benöhr/Creutzfeldt-Banda*, *Consumer ADR in Europe*, 2012, m.w.N.  
 17 § 5 VSBG-E.  
 18 Gesetzesbegründung VSBG-E, S. 53.  
 19 Siehe § 18 Abs. 1 VSBG-E: „sofern kein Schlichtungsvorschlag zu unterbreiten ist, den Inhalt der *Einigung*“ (Hervorhebung durch den Verfasser).  
 20 Gesetzesbegründung VSBG-E, S. 64.  
 21 Auch in der dem Mediationsgesetz zugrunde liegenden Mediationsrichtlinie 2008/52/EG wird explizit in Eg 18 auf die Möglichkeit von Mediation „im Bereich des Verbraucherschutzes“ hingewiesen.  
 22 Siehe *Mediationsgesetz Handkommentar Klo-wait/Gläßer*, 2 § 2 Rz. 81 ff. m.w.N.  
 23 Siehe zur Effektivität als Qualitätskriterium für Verbraucher-ADR die Bestimmungen in Art. 8 RL.  
 24 Siehe *Berlin*, *Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten*, 2014, 324 ff.  
 25 Siehe *Greger*, *ZKM* 2014, 140 ff.; *Wendenburg*, *ZKM* 2013, 19 ff.  
 26 Bei dem „Erdsieb-Modell“ (*Berlin*, *Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten*, 2014, S. 324 ff.) entspricht die Beschwerde beim Unternehmen einer vorgelagerte Stufe zu den ADR-Verfahren, welche dann ihrerseits mehrstufig ausgestaltet sein können (z.B. Einigungs-, Vorschlags- und ggf. Entscheidungsverfahren). Die gerichtliche Entscheidung kommt subsidiär für alle durch die vorherigen Raster fallenden Konflikte in Betracht.  
 27 Siehe Fn. 4.  
 28 Siehe Fn. 8.

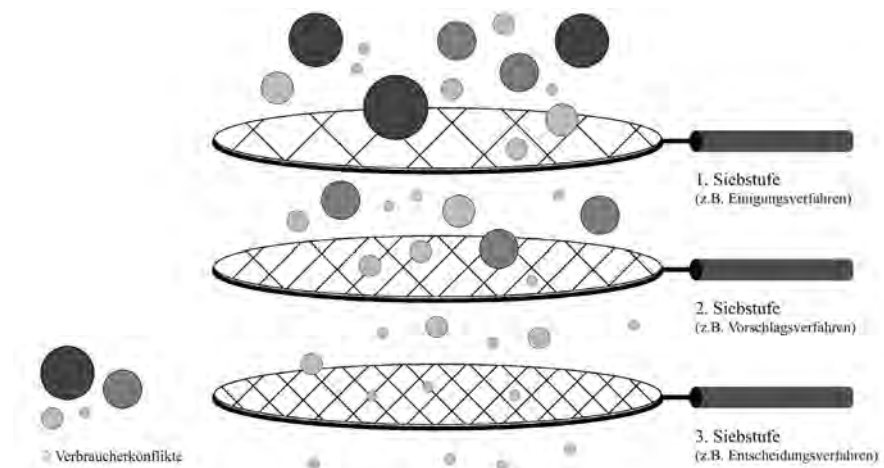


Abb.: Erdsieb-Modell (© Christof Berlin)

schen *Financial Ombudsmann Service*<sup>29</sup> werden eingangs telefonisch zwischen den Parteien die Möglichkeiten eines informellen Kompromisses ausgelotet. Wenn auf dieser ersten Stufe keine Einigung hergestellt werden kann, finden bei allen drei genannten Stellen anschließend Vorschlags- und/oder Entscheidungsverfahren statt.

## II. Fokus auf Schlichtung (Vorschlagsverfahren)

Der Referentenentwurf zeigt eine klare Präferenz zugunsten der Schlichtung. Bereits in der Definition des Anwendungsbereichs auf „die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten durch eine (...) Verbraucherschlichtungsstelle“<sup>30</sup> wird die zentrale Bedeutung der „Verbraucherschlichtungsstelle“<sup>31</sup> deutlich. Die Überschriften der Abschnitte „Auffangschlichtung“<sup>32</sup> und „Verbraucherschlichtung“<sup>33</sup> unterstreichen den Fokus auf das Schlichtungsverfahren. Ein weiteres Indiz für die hervorgehobene Bedeutung der Schlichtung ist, dass der „Schlichtungsvorschlag“ als einziges ADR-Verfahrensergebnis im VSBG-E definiert und näher beschrieben ist.<sup>34</sup>

Zur Begründung wird pauschal auf die „bewährte Praxis der bestehenden deutschen Schlichtungsstellen“ und „die von der Schlichtungsstelle vorgeschlagenen Lösung“ verwiesen. Der Hinweis auf diese „Zugpferde“<sup>35</sup> ist eine erfreuliche Anerkennung der bestehenden Schlichtungspraxis. Gleichwohl ist es für die rechtspolitische Diskussion sinnvoll, weitere inhaltliche Argumente für diese Entscheidung pro Vorschlagsverfahren zu ergänzen.

Wenn die direkte Beschwerde des Verbrauchers vom Unternehmen erfolglos bleibt, erscheint die gerichtliche Geltendmachung bei geringem Streitwert oft unverhältnismäßig („rationales Desinteresse“)<sup>36</sup>, so dass mangels Alternativen auf eine weitergehende Konfliktbearbeitung verzichtet wird. Zum „Lückenschluss“ bieten sich in solchen Fällen Schlichtungsverfahren an, die einen Kompromiss zwischen der Wahrung von Parteiautonomie im Sinne einer eigenverantwortlichen Konfliktlösung einerseits und der unterstützenden und aufklärenden Intervention durch Dritte andererseits darstellen. Dies nutzt dem Unternehmen (u.a. Kundenbindung) und dem Verbraucher (u.a. Zugang zu unabhängiger Streitbeilegung). Genau hier liegen die Stärken von niedrighwelligen, effizienten und fachlich kompetenten Schlichtungsverfahren. Durch die in der bestehenden Praxis

bewusst einfach gestaltete Antragsstellung, beispielsweise über ein interaktives Online-Formular,<sup>37</sup> den effizienten Einsatz elektronischer Kommunikation und den hohen Grad an fachlicher Expertise, erarbeiten die spezialisierten Schlichtungsstellen schon heute unbürokratisch und binnen kurzer Zeit Vorschläge zur Streitbeilegung, die in den weitaus überwiegenden Fällen von beiden Parteien angenommen werden.<sup>38</sup> Durch den Schwerpunkt auf eine im Vergleich zum Entscheidungsverfahren geringere Intervention des Streitmittlers wird zudem das „Abstandsgebot“ zu den Gerichten im Sinne einer klaren Rollenteilung zwischen ADR und Justiz eingehalten. Die Gefahr einer „Konkurrenz“ bzw. „Verdrängung“ der Justiz besteht insofern nicht.<sup>39</sup> Vielmehr ergänzen sich Verbraucher-ADR (weniger formalisierte kooperative Konfliktbeilegung) und das Gerichtswesen (stärker formalisierte Entscheidung eines Rechtsstreits) im Sinne einer Gesamtabdeckung der Rechtsschutzmöglichkeiten, die sonst nur partiell blieben.<sup>40</sup>

## III. Skepsis gegenüber Entscheidungsverfahren

Bereits in formaler Hinsicht werden im VSBG-E Entscheidungsverfahren ausgeschlossen, die dem Verbraucher eine verbindliche Lösung auferlegen (§ 4 Abs. 2 VSBG-E). Der explizite Ausschluss solcher Entscheidungsverfahren wird u.a. damit begründet, dass dadurch „die Notwendigkeit [entfalle], die Art. 10 und 11 der Richtlinie 2013/11/EU umzusetzen, die für Verfahren, die dem Verbraucher eine Lösung 'auferlegen' oder den Rechtsweg ausschließen, erhöhte Anforderungen vorschreiben“.<sup>41</sup>

Die Absage an (für den Verbraucher) verbindliche Entscheidungsverfahren ist in der Sache zu begrüßen. Der Begründung lässt sich allerdings auch hier nicht entnehmen, was genau die Vorteile der präferierten Schlichtung gegenüber dem Entscheidungsverfahren sind.

In der Praxis haben sich Entscheidungsverfahren dort bewährt, wo der Zugang zu den Gerichtsverfahren in Verbraucherkonflikten besonders schwierig und teuer ist. Dies ist beispielsweise in Großbritannien der Fall, wo die Aufgabe der letztverbindlichen Entscheidung faktisch durch die für Verbraucher kostenlosen *Ombudsmen*<sup>42</sup> ausgeübt wird. In Deutschland ist die Situation grundlegend anders: Die im europäischen Vergleich effizienten Gerichte mit ihren moderaten Gerichtskosten und der Möglichkeit zur Prozesskostenfinanzierung/-hilfe lassen

ein zusätzliches Entscheidungsverfahren weniger notwendig erscheinen. Insofern würde sich eine Bezugnahme im VSBG-E auf den europäischen Kontext und die oben dargestellte Rolle von Verbraucher-ADR als Ergänzung des Gerichtswesens anbieten.

## C. Weitere Anforderungen aus der Praxis

Neben der Verfahrensart sind die folgenden Aspekte für den praktischen Erfolg von ADR besonders wichtig und sollten daher bei der Diskussion im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsprozesses berücksichtigt werden: Die Qualifikation der Streitmittler (1.), die zentrale Einrichtung von Auffangstellen (2.) sowie der Verzicht auf Bürokratie in Form von entbehrlichen Mitteilungspflichten (3.).

### I. Streitmittler und ihre Qualifikation

Anders als die auf eine konkrete Verfahrensform bezogene Bezeichnung „Schlichtungsstellen“ werden die mit der Streitbeilegung betrauten Personen nicht etwa als „Schlichter“, sondern verfahrens-unabhängig-funktional als „Streitmittler“ bezeichnet.<sup>43</sup>

Für die Qualität und damit den Erfolg der ADR sind die mit der Streitbeilegung betrauten Personen bzw. ihre Qualifika-

29 Siehe Fn. 9.

30 § 1 Abs. 1 VSBG-E.

31 § 2 VSBG-E.

32 Siehe Überschrift Abschnitt 6 VSBG-E.

33 Siehe Überschrift Abschnitt 7 VSBG-E.

34 § 17 VSBG-E.

35 Siehe *Lemmel*, ZKM 2015, 22, in diesem Heft.

36 Siehe *Berlin*, Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten, S. 53, m.w.N.

37 Siehe z.B. die Online-Formulare beim Online-Schlichter, s. Fn. 3, bei der Schlichtungsstelle Energie, s. Fn. 2, und bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr, s. Fn. 4.

38 Z.B. werden die Schlichtungsempfehlungen bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr in mehr als 80 Prozent von beiden Seiten angenommen, s. Jahresbericht 2013, S. 16.

39 Anderer Ansicht v.a. *Eidenmüller/Engel*, ZIP 2013, 1704 (1707); *Roth*, JZ 2013, 637 (638, 641); ferner auch *Meller-Hamich/Höland/Krausbeck*, ZEuP 2014, 8 (16, 38); *Stürner* in *Stürner/Gascón Inchausti/Caponi* (Hrsg.), The Role of Consumer ADR in the Administration of Justice, 2015, S. 11. Allerdings gehen die Autoren teilweise von Entscheidungsverfahren aus, so dass die Kritik auf die bestehende ADR-Praxis in Deutschland nicht in jedem Fall zutrifft.

40 In diesem Sinne auch *Hirsch*, ZKM 2013, 15 f. = NJW 2013, 2088 (2093 f.); *Lemmel*, ZKM 2015, 22, in diesem Heft.

41 Gesetzesbegründung VSBG-E, S. 53.

42 Siehe *Hodges/Benöhr/Creutzfeldt-Banda*, Consumer ADR in Europa, 2012, S. 253 ff.

43 Siehe dazu auch die entsprechende Gesetzesbegründung VSBG-E, S. 54.

tionen von zentraler Bedeutung.<sup>44</sup> Anknüpfend an Art. 6 Abs. 1 lit. a) RL müssen Streitmittler „über allgemeine Rechtskenntnisse sowie über das Fachwissen und die Fähigkeiten verfügen, die für die Beilegung von Streitigkeiten in der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle erforderlich sind“.

Hinsichtlich der juristischen Qualifikationen überlässt der VSBG-E den einzelnen ADR-Stellen die im Vorfeld häufig diskutierte Frage, ob eine durch zwei juristische Staatsexamina nachgewiesene Befähigung zum Richteramt („Volljurist“) notwendig ist. Durch bewussten Verzicht auf nähere Vorgaben hinsichtlich der juristischen Qualifikation soll ausweislich der Gesetzesbegründung „Spielraum für die Auswahl eines angemessenen qualifizierten Streitmittlers“<sup>45</sup> gelassen werden. Dies mag vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Anforderungen des jeweiligen Verfahrens, dessen rechtlicher Prägung sowie des jeweiligen Streitgegenstands sinnvoll sein. Die großen branchenspezifischen Schlichtungsstellen in Deutschland haben indes gute Erfahrungen mit der Beschäftigung von Volljuristen gemacht. Für die Überzeugungskraft der Schlichtungsvorschläge und damit die Akzeptanz der ADR insgesamt hat sich das hohe Niveau der juristischen Ausführungen als vorteilhaft erwiesen. Die fachliche Augenhöhe mit den Syndikusanwälten bzw. Rechtsabteilungen fördert zudem die Unabhängigkeit, da die von Unternehmensseite vertretenen Rechtsauffassungen und mitunter selektiv zitierten Gerichtsentscheidungen dann von der ADR-Stelle selbständig eingeordnet und

ggf. relativiert werden können. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um die typischerweise zwischen Verbraucher und Unternehmen bestehende Asymmetrie<sup>46</sup> hinsichtlich der Rechtskenntnisse auszugleichen.

Schließlich trägt eine mit den Gerichten vergleichbare juristische Qualifikation dazu bei, dass die Parteien den im Schlichtungsvorschlag dargestellten Rechtsausführungen vertrauen und ihre eigenen Erfolgsaussichten neutral und realistisch einschätzen können. Damit erfüllt die personell so ausgestaltete Schlichtung eine „Filterfunktion“ und vermeidet unnötige Klagen bei Gericht, die aus einer Überschätzung der eigenen Rechtsposition herrühren.

Hinsichtlich der sonstigen Qualifikationen ist die Bestimmung in § 5 Abs. 2 VSBG-E wenig aussagekräftig, da offen bleibt, was mit „Fähigkeiten“ gemeint ist, „die für die Beilegung von Streitigkeiten in der Zuständigkeit der Verbraucherschlichtungsstelle erforderlich sind“. Damit wird im VSBG-E offenbar die Bedeutung von der spezifischen ADR-Expertise, wie z.B. der Einsatz von Interventionstechniken oder die Kenntnisse der Kommunikationspsychologie, unterschätzt. Diskussionswürdig ist in diesem Zusammenhang die Feststellung in der Gesetzesbegründung, wonach bereits die „Befähigung zum Richteramt (...) die Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 ohne weiteres [erfüllen]“, da die entsprechenden ADR-Techniken gerade nicht Gegenstand der allgemeinen juristischen Ausbildung sind. Auch mit Hinblick auf die nach Art. 6 Abs. 6 RL gebotene Schulung der Streitmittler sollten die Anforderungen an ADR-Expertise konkreter formuliert werden, wobei sich die Auswertung bestehender Erfahrungen aus der Praxis anbietet.<sup>47</sup> Die Bedeutung kommunikativer Kompetenz wird auch durch die unter der Bezeichnung „procedural justice“ diskutierte wissenschaftliche Erkenntnis belegt, wonach nicht nur das Ergebnis, sondern vielmehr (auch) die Art und Weise der Verfahrensgestaltung für eine zufriedenstellende Konfliktbearbeitung maßgeblich ist.<sup>48</sup>

## II. Zentrale oder dezentrale Stellen?

Im Vorfeld des VSBG-E wurde zwischen Bund und Ländern intensiv darüber diskutiert, ob die ADR-Stellen zentral auf Bundesebene oder dezentral bei den Ländern angesiedelt werden sollen. Maßgeblich dürfte für den jeweiligen Standpunkt insbesondere die Frage der Finanzierung sein. Insofern erscheint es wenig überr-

schend, dass im VSBG-E des BMJV nun die Einrichtung von Auffangschlichtungsstellen nicht auf Bundesebene, sondern auf Landesebene vorgesehen ist, § 27 VSBG-E. Inhaltlich widersprüchlich mutet die entsprechende Gesetzesbegründung an, wo einerseits auf die „gebotene Ortsnähe der Schlichtung“ abgestellt wird und andererseits die Zusammenarbeit von Ländern in Form von „gemeinsamen überregionalen Schlichtungsstellen“ möglich sein soll.<sup>49</sup>

Aus praktischer Sicht spricht hingegen vieles für die Einrichtung bundesweit zentraler Stellen. Damit können wiederkehrende Fallkonstellationen schneller erkannt und durch die Bündelung branchenspezifischer Kompetenz qualitativ besser, da stärker spezialisiert, bearbeitet werden. Insofern erleichtert eine überschaubare Anzahl größerer ADR-Stellen deren Bekanntheitsgrad und Auffindbarkeit. Ein Grund für das geringe Bewusstsein über Verbraucher-ADR in Deutschland wird nämlich auch darin gesehen, dass es neben den genannten großen Stellen ein unübersichtliches Angebot einer Vielzahl kleiner Stellen gibt.<sup>50</sup> Der grenzüberschreitende Vergleich in Europa zeigt hingegen, dass Verbraucher-ADR dort besonders erfolgreich ist, wo sich die Anzahl der ADR-Stellen auf ein überschaubares Maß weniger großer Stellen konzentriert.<sup>51</sup> Die in der Gesetzesbegründung genannte „Ortsnähe der Schlichtung“ ist demgegenüber ein zu vernachlässigender Faktor, da die ADR-Verfahren ohnehin als Massenverfahren typischerweise über Fernkommunikationsmittel (Internet, Telefon, Schriftverkehr) geführt werden und dies auch ausreicht, denn bei klassischen Verbraucherkonflikten handelt es sich nicht primär um Störungen auf der persönlichen „Beziehungsebene“, für welche eine Klärung im persönlichen Gespräch erforderlich wäre. Auch die in Einzelfällen ggf. notwendige Berücksichtigung regionaler Besonderheiten steht der Einrichtung bzw. Beibehaltung zentraler Stellen nicht entgegen, da sich auch die dortigen Streitschlichter mit den ortsspezifischen Teilaspekten einer Streitigkeit vertraut machen und beispielsweise regionale Zuständigkeiten innerhalb einer Stelle etabliert werden können.

## III. Mitteilung bei vollständiger Akte

Entsprechend der Vorgaben nach Art. 8 lit. e) RL muss das Verfahrensergebnis regelmäßig „innerhalb von 90 Tagen nach Eingang der vollständigen Beschwerdeakte“ an die Parteien übermittelt werden, § 18 Abs. 1 VSBG-E. Um den Zeitpunkt

44 Siehe dazu auch *Berlin/Braun*, ZKM 2014, 149 ff.

45 Gesetzesbegründung VSBG-E, S. 55.

46 Siehe *Tamm* in *Tamm/Tonner* (Hrsg.), Verbraucherrecht, 2012, S. 19 f, m.w.N.; *Weber*, VuR 2013, 323 (327).

47 Z.B. beschäftigt die söp, s.Fn. 4, mehrere Schlichter mit abgeschlossener Mediationsausbildung und kooperiert mit dem Master-Studiengang Mediation an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/O..

48 Siehe *Thibaut/Walker*, *Procedural Justice*, 1975; *Tyler*, *Social Justice Research* 1987, 41 ff. Zur Differenzierung zwischen Verfahrens- und Ergebnisergebnisgerechtigkeit s. *Wendenburg*, *Der Schutz der schwächeren Partei in der Mediation*, 2013, S. 75, m.w.N.

49 Gesetzesbegründung VSBG-E, S. 70.

50 In einer 2009 veröffentlichten Studie im Auftrag der Europäischen Kommission wurden EU-weit 750 ADR-Stellen identifiziert, rund 250 davon in Deutschland, s. *Alleweldt* u.a., *Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union*, 2009, S. 12.

51 Dies ist z.B. in den Niederlanden, in Großbritannien und in Schweden der Fall, s. *Hodges/Benöhr/Creutzfeldt-Banda*, *Consumer ADR in Europe*, 2012, S. 129 ff., 229 ff., 253 ff., jeweils m.w.N.

des Eingangs nach außen transparent zu machen, soll die Schlichtungsstelle die Parteien benachrichtigen, „sobald sie keine weiteren Unterlagen und Informationen mehr benötigt (Eingang der vollständigen Beschwerdeakte)“, § 16 Abs. 1 S. 3 VSBG-E.

Eine solche Mitteilung über die Vollständigkeit der Beschwerdeakte erscheint praxisfern und bürokratisch. Aus Gründen der Verfahrenseffizienz bemühen sich die Streitmittler darum, den einzelnen Fall möglichst komprimiert und zügig zu bearbeiten. Wenn sich bei der Bearbeitung die Unvollständigkeit der Akte ergibt, werden die fehlenden Informationen bei den Parteien nachgefordert. Sobald die Durchsicht der Akte deren Vollständigkeit ergibt, bietet sich die anschließende und umgehende Bearbeitung an („Bearbeitungsreife“). Ab dann dauert es regelmäßig nur noch kurze Zeit bis das Verfahrensergebnis (z.B. Schlichtungsvorschlag) übermittelt wird. Insofern stellt die gesonderte Mitteilung i.S.d. § 16 Abs. 1 S. 3 VSBG-E einen zusätzlichen bürokratischen Mehraufwand ohne entsprechenden inhaltlichen Mehrwert dar. Auch aus Art. 10 lit. c) i) ODR-Verordnung Nr. 524/2013 lässt sich keine Notwendigkeit zur Mitteilung der Vollständigkeit der Beschwerdeakte ableiten, da

dort nur vom „Datum des Eingangs der Beschwerdeakte“ die Rede ist. Die Notwendigkeit einer weiteren Regulierung ist auch deshalb nicht gegeben, weil sich die ADR-Stellen in der Praxis an die in ihren Verfahrensordnungen festgelegten Regel- bzw. Höchstfristen für die Bearbeitungsdauer halten und dadurch eigenverantwortlich eine zeitnahe Bearbeitung gewährleisten, ohne dass es dazu eines weiteren Prüfungs- und Kommunikationsaufwands bedarf.<sup>52</sup>

#### D. Ausblick

Der Regelungsgegenstand Verbraucher-ADR ist noch eine weitgehend „verborgene Welt“.<sup>53</sup> Die bestehenden Möglichkeiten der Alternativen Streitbeilegung sind in der breiten Öffentlichkeit noch unbekannt. Zudem fehlt es an (empirischen) Forscherkenntnissen.<sup>54</sup>

Der VSBG-E setzt die in der RL definierten Mindeststandards um. Damit werden die unionsrechtlichen Hausaufgaben erfüllt. Darüber hinausgehende Impulse sind allerdings kaum erkennbar. Der gesetzgeberische Spielraum bleibt insofern weitgehend ungenutzt.

Das Potential einer leicht zugänglichen, effizienten und nachhaltigen Konfliktbeilegung durch Verbraucher-ADR

ist groß. Dies zeigt die „best practice“ bestehender ADR-Verfahren in Deutschland, aber auch bei unseren europäischen Nachbarn, wie z.B. in den Niederlanden, den nordischen Ländern und Großbritannien.<sup>55</sup> Die Erfahrungen aus der Praxis sollten für die weitere Debatte genutzt werden.

#### Dr. Christof Berlin, M.A.

Schlichter und Leiter des Flug-Teams bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) in Berlin  
christof.berlin@soep-online.de  
www.soep-online.de

52 Siehe z.B. § 8 Verfahrensordnung söp, s. Fn. 4.  
53 Vgl. Titel einer Konferenz zu Verbraucher-ADR am 28.10.2011 in Oxford: „The Hidden World of Consumer ADR: Redress and Behaviour“.

54 In den vergangenen Jahren gab es einige Studien auf europäischer Ebene, u.a. *Hodges/Benöhr/Creutzfeldt-Banda*, Consumer ADR in Europe, 2012; *Alleweldt* u.a., Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union, 2009; *Stuyck* u.a., An analysis and evaluation of alternative means of consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings, 2007.

55 Auch wenn die jeweiligen Angebote im nationalen Kontext der übrigen Streitbeilegungsinstrumente – allen voran der Justiz – zu betrachten sind, kann aus den Erfahrungen der europäischen Nachbarn gelernt werden. Siehe ausführlich für konkrete Praxis-Beispiele aus Deutschland und Europa im Sinne von *best practice: Berlin*, Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten, 2014, S. 283 ff.

## Auf den Punkt gebracht.



Jetzt Probe lesen und bestellen bei  
[www.otto-schmidt.de/sfp6](http://www.otto-schmidt.de/sfp6)