

Mehr Zugang zu weniger Recht?

Zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern
in Deutschland

Fritz Jost/Peter Röthemeyer¹

1. Einleitung

Am 1.4.2016 ist das Gesetz über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen in Deutschland in Kraft getreten.² Die abgekürzte Bezeichnung lautet etwas merkwürdig Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG). Sein Ziel ist es, Verbrauchern die Möglichkeit zu geben, außergerichtlich in einem kostengünstigen und niederschweligen Verfahren, Streitigkeiten mit Unternehmern beizulegen. Damit soll ihr „rationales Desinteresse“ an individueller Rechtsdurchsetzung überwunden werden. Hierzu werden „flächendeckend“ Verbraucherschlichtungsstellen eingerichtet oder schon bestehende anerkannt, welche die Konfliktfälle durch Streitmittler unabhängig und neutral zu behandeln haben.³

Auf der Vorgängertagung zu dieser in Berlin im Jahre 2015, also noch vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens haben wir zum Entwurf des Gesetzes und zur Diskussion hierüber Stellung genommen. Seither sind sieben Jahre vergangen, und es liegen nun Daten aus den jährlichen Tätigkeitsberichte der Streitbeilegungsstellen vor. Wir uns folgende Punkte vornehmen:

- Wie lässt sich das Verfahren vor den Streitbeilegungsstellen charakterisieren?
- In welchem Umfang wird davon Gebrauch gemacht?
- Zu welchen Ergebnissen führen die Verfahren?

2. Das Streitbeilegungsverfahren in Verbrauchersachen

a) Die Landschaft der Verbraucherschlichtungsstellen

Sie Struktur der Stellen ist leider sehr unübersichtlich.

¹ Wir danken Frau Marie *Haacke* für die Unterstützung bei der Recherche und für den förderlichen Meinungsaustausch.

² Gesetz vom 19.2.2016, BGBl I 254 bzw. 1039; Umsetzung der Rili 2013/11/EU des Europ. Parlaments und des Rates vom 21.05.2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten.

³ Die Rechtsgrundlagen für die hier behandelte Konfliktbeilegung erschöpfen sich allerdings nicht im VSBG. Eine Vielzahl von anderen Gesetzen und Verordnungen thematisiert diesen Bereich ebenfalls; der Verbraucherschlichtungsbericht 2022 enthält einen Anhang mit 18 verschiedenen Vorschriften (Bundesamt für Justiz, S. 99 ff.). Die Normenvielfalt ist u.a. darauf zurückzuführen, dass es auch schon vor Inkrafttreten des VSBG Schlichtungsverfahren auf rechtlicher Grundlage gab (z.B. Schlichtungsstelle bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht seit 2011 und diejenige bei der Deutschen Bundesbank seit 1999). Gleichwohl kann man, auch wegen der Anpassung bzw. Abstimmung solcher Regelungen mit den Grundsätzen des VSBG, diesem so etwas wie eine Leitfunktion für die Normierung der außergerichtlichen Konfliktbeilegung zwischen Verbrauchern und Unternehmern zusprechen, weshalb wir uns im Wesentlichen hierauf beziehen.

Das VSBG fand eine Reihe von Schlichtungsstellen vor, die teilweise auch auf Gesetzen beruhten wie etwa die Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft oder die Verbraucherschlichtungsstellen im Finanzbereich. Diese speziellen Regelungen hierzu blieben bestehen, wenn sie auch im Rahmen des VSBG-Einführungsgesetze gewisse Anpassungen erfuhren.⁴

Im Mittelpunkt des VSBG stehen die privaten Schlichtungsstellen, deren Träger ein eingetragener Verein sein muss und die der staatlichen Anerkennung bedürfen. Daneben gibt es behördliche Schlichtungsstellen, für die das VSBG im Wesentlichen auf die Regelungen für private Stellen verweist

Die privaten Verbraucherschlichtungsstellen können ihre Zuständigkeit beschränken; die meisten Stellen sind als Branchenschlichtungsstellen gegründet. Ohne Beschränkung firmieren sie als „Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle“; hiervon gibt es nur eine einzige.⁵

b) Die Struktur des Verfahrens.

- (1) Der Verbraucher, der sich vorher erfolglos mit seiner Beschwerde an den Unternehmer gewandt hat (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 VSBG), muss bei der Verbraucherschlichtungsstelle einen Antrag einreichen.
- (2) Ihn prüft der Streitmittler der Schlichtungsstelle auf mögliche Ablehnungsgründe.
- (3) Liegen solche nicht vor, wird der Antrag – gegebenenfalls mit Unterlagen – dem gegnerischen Unternehmer zugestellt, wozu dieser nun Stellung nehmen kann. Das Verfahren kann hier (oder auch später noch jederzeit) enden, wenn der Unternehmer nicht daran teilnehmen möchte; denn er ist insofern grundsätzlich frei.
- (4) Ob das von beiden Seiten konsentiertere Verfahren als Schlichtung oder als Mediation geführt wird, richtet sich nach der Verfahrensordnung der Schlichtungsstelle. Mediation wird aber in den Verfahrensordnungen der Schlichtungsstellen kaum vorgesehen.⁶ Das bedeutet, dass ganz anders als in der Mediation grundsätzlich keine unmittelbaren Verhandlungen in Präsenz zwischen den Beteiligten moderiert werden. Vielmehr wird nach den Angaben der Parteien ein

⁴ Nach § 2 Abs. 1 S. 2 VSBG können auch nach Inkrafttreten des VSBG Verbraucherschlichtungsstellen nach anderen Bundesgesetzen oder nach Landesrecht anerkannt oder eingerichtet werden.

⁵ Einziges Beispiel ist die Außergerichtlichen Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer e.V. (Leipzig).

⁶ Beides aber als Alternativen in der Verfahrensordnung der Außergerichtlichen Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer e.V. (Leipzig) (siehe dort § 3 Abs. 1, § 5 Abs. 3, § 10). Der Tätigkeitsbericht 2022 enthält allerdings keine Angabe, nach welcher Verfahrensart die in diesem Jahr abgeschlossenen 614 Fälle bearbeitet wurden.

Sachstand zugrundegelegt, der rechtlich gewürdigt wird, und dann gemäß dem Rechtsgutachten eines Streitmittlers mit „Befähigung zum Richteramt“⁷ ein Schlichtungsvorschlag gemacht⁸.

- (5) Den Schlichtungsvorschlag können die Parteien annehmen oder nicht. Inhaltlich kann er gänzlich zu Gunsten oder zu Ungunsten der einen oder anderen Partei⁹ ausfallen oder dem Antrag teilweise entsprechen. Damit werden ihnen ihre Chancen in einem etwaigen Gerichtsprozess vor Augen geführt bzw. dieser, wenn man so will, „vorentschieden“.

Das wird besonders deutlich, wenn eine Verfahrensordnung hinsichtlich des Schlichtungsvorschlags zwischen „Schlichtungsspruch“ und „Vergleichsvorschlag“ unterscheidet¹⁰ wie z.B. diejenige des Ombudsmanns der privaten Banken. Der Vergleichsvorschlag zielt auf einen Kompromiss. Die Schlichtungssprüche, so heißt es in der Verfahrensordnung, „enthalten Ausführungen zur Sach- und Rechtslage und basieren wie ein Urteil auf dem Gesetz und aktueller Rechtsprechung“¹¹. Die Betonung liegt also sehr deutlich auf der Rechts-, nicht auf einer Interessenorientierung. Dies wird dort noch verstärkt, wo dem Schlichtungsvorschlag ausnahmsweise¹² eine „halbseitige“ Verbindlichkeit als „Schlichtungsspruch“, nämlich für die Unternehmerseite zukommt wie etwa bei demjenigen des Ombudsmanns der privaten Banken.¹³ Das führt zu einem direkten Anspruch gegen den Unternehmer.

⁷ Siehe zu den fachlichen Anforderungen an den Streitmittler nach dem VSBG im Einzelnen § 6 Abs. 2; der Befähigung zum Richteramt steht die Qualifikation als „zertifizierter Mediator“ (dazu § 5 Abs. 2, § 6 MediatonsG i.V.m. mit der ZMediatAusv) gleich, was aber nicht für alle Schlichtungsstellen gilt (siehe etwa § 2 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Ombudsmanns der privaten Banken: „Ombudsleute müssen die Befähigung zum Richteramt haben“, wie es § 1 Abs. 3 Nr. 2 FinSV entspricht).

⁸ Der Tätigkeitsbericht der söp (Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr) von 2022 spricht auf S. 8 von der „förmlichen Schlichtungsempfehlung nach erfolgter juristischer Prüfung“.

⁹ Siehe unten 5 d) zu den Vorschlägen der Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft. Bezeichnend für die Rechtsorientierung etwa § 10 Abs. 4 S. 1 des Statuts des Ombudsmanns Private Kranken- und Pflegeversicherung: „Hält der Ombudsmann den Antrag für unbegründet, teilt er dies den Parteien durch ein verfahrensabschließendes Schreiben mit“.

¹⁰ § 6 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Ombudsmanns der privaten Banken.

¹¹ Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns der privaten Banken 2022, 4.2.4. Die Schlichtungssprüche überwogen die Vergleichsvorschläge im Jahr 2022 deutlich (1.353 : 196). Insgesamt heißt es für die Schlichtungsvorschläge, welche beide Kategorien umfassen, in § 6 Abs. 4 S. 5 u. 6 der Verfahrensordnung, dass „Grundlage“ die „gesetzlichen Bestimmungen unter Berücksichtigung von Billigkeitserwägungen“ sind und eine „kurze und verständliche Begründung“ gegeben werde (vgl. auch § 19 Abs. 1 VSBG).

¹² Als Vorschlag der Schlichtungsstelle erhält er grundsätzlich nur bei vertraglicher Einigung der Parteien hierauf vertragliche Verbindlichkeit (vgl. §§ 5 Abs. 2, 19 Abs. 3 VSBG).

¹³ Schlichtungssprüche sind für die Banken bis zu einem Wert von € 10.000,- bindend (Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns der privaten Banken 2022, 4.2.4). Der Verbraucher ist in der Annahme des Schlichtungsspruchs frei und kann sein Begehren stattdessen gerichtlich geltend machen. Der Versicherungsombudsmann „bescheidet“ Beschwerden, bei einem Wert bis € 10.000,- mit einer „Entscheidung“, darüber hinausgehend mit einer „Empfehlung“ (§ 10 Abs. 3 der Verfahrensordnung); eine „Entscheidung“ ist für den Beschwerdegegner des Verbrauchers bindend (§ 11 Abs. 1 S. 1 der Verfahrensordnung). Für „angeschlossene Unternehmen“ verbindliche Schlichtungsvorschläge finden sich etwa auch bei der Ombudsstelle für Investmentfonds und derjenigen für Sachwerte und Investmentvermögen (siehe im Einzelnen die Vorstellung der Schlichtungsstellen im Verbraucherschlichtungsbericht 2022, S. 33 ff.).

Die Schlichtungsstelle wird sich aber nur von „justiziablen“ Fallumständen leiten lassen; alles Kompromisshafte bzw. Billigkeitsgesichtspunkte dürften hier ausscheiden bzw. hätte nur in einem allseits unverbindlichen Vergleichsvorschlag Platz.

Zur Beendigung des Verfahrens muss es aber nicht erst mit dem Schlichtungsvorschlag bzw. seiner Annahme oder Ablehnung kommen; es kann auch vorher „scheitern“ bzw. ein Ende finden, etwa weil ein Ablehnungsgrund vorliegt [schon oben (2)], der Antrag zurückgenommen wird oder (häufiger) die Unternehmenseite das Verfahren nicht weiterführen will [oben (3)] oder auch weil sich die Parteien im Verlauf des Verfahrens einigen (eventuell vermittelt durch die Schlichtungsstelle).

c) Fragestellungen

Wie sieht die Verfahrenswirklichkeit aus? Welches Konfliktpotential gelangt zu den Verbraucherschlichtungsstellen und was geschieht mit den dort eingehenden Anträgen? In welchem Umfang führen sie zu Schlichtungsvorschlägen, die auch von den Parteien als Konfliktlösung akzeptiert werden?

3. Paradigmatisch: Die Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft?

Lassen Sie uns das an einer bestimmten Streitbeilegungsstelle beobachten. Wir nehmen diejenige der Rechtsanwaltschaft.¹⁴ Sie vermittelt bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten mit Mandanten bis zu einem Wert von € 50.000,-¹⁵.

- (1) Regelmäßig verzeichnet die Schlichtungsstelle ca. 1000 Anträge seit 2013 pro Jahr¹⁶. Im Jahr 2022 waren es 972. Abschließend erledigt wurden in diesem Jahr 1.056 Verfahren.¹⁷
- (2) Auf der Stufe der Prüfung, ob Ablehnungsgründe für das Verfahren vorlagen, scheiterten 440 Anträge. Das sind mehr als 40 %, wobei zwei Ablehnungsgründe hervorstechen, nämlich „fehlende Zuständigkeit der Schlichtungsstelle“ (137) und „keine Erfolgsaussicht“ (182)¹⁸.

¹⁴ Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft, gem. § 191f Abs. 4 BRAO gesetzlich anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle seit 1.4.2016.

¹⁵ (§ 1 Nr. 1, § 4 Nr. 3 der Satzung).

¹⁶ Im Jahr 2021 waren es 1.166 (S. 21 des Tätigkeitsberichts 2022).

¹⁷ Es gab noch einen Vorjahresbestand von 351 Verfahren.

¹⁸ S. 29 des Tätigkeitsberichts 2022. Auf S. 32 wird zur fehlenden Erfolgsaussicht angegeben, dass „z.B. die Fronten zwischen den Parteien derart verhärtet waren, dass eine Einigung nicht mehr möglich erschien, oder der Sachverhalt trotz mehrfacher Nachfrage und Anforderung von Unterlagen nicht ermittelt werden konnte“. Man fragt sich, ob gegenüber der aus der Unterlagen entnommenen „Verhärtung“ eine Klärung mittels kommunikativer Unterstützung von vornherein gar nicht vor Augen steht.

- (3) Sog. ergebnislose Verfahren finden sich in 113 Fällen, davon in 86, in welchen der betroffene Berufsträger (Unternehmer) die Durch- oder Fortführung des Verfahrens ablehnte (ca. 8 % der Erledigungen).¹⁹
- (4) Ein Schlichtungsvorschlag erging in 509 Fällen.²⁰ Damit wurde keineswegs stets ein Kompromiss zwischen den Parteien im Sinne gegenseitigen Nachgebens angeregt (so in gut 67 % der Vorschläge, 343 Fälle). Vielmehr sprachen sich die Vorschläge zu 29 % zugunsten der Anwältin oder des Anwalts (148) und nur in 3,5 % zugunsten der Mandantschaft (18) aus.
- (5) Der Schlichtungsvorschlag wurde in 232 Fällen von beiden Parteien angenommen und der Konflikt in weiteren 90 Fällen „mit Hilfe der Schlichtungsstelle“ konsensual erledigt. Zusammengenommen (322) entspricht dies 30,5 % der erledigten Verfahren. Abgelehnt haben die Parteien den Schlichtungsvorschlag in 181 Fällen, was hinsichtlich der formell ergangenen Schlichtungsvorschläge (419)²¹ einer Quote von 43 % entspricht.

4. Thesen

Wie lassen sich die Ergebnisse für die Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft in einem ersten Zugriff einordnen?

U. E. ergeben sich jedenfalls drei Problempunkte:

- Das Antragsaufkommen ist relativ niedrig (5.)
- Die Verfahren scheitern zu einem übermäßigen Anteil sozusagen auf der Zulässigkeitsstufe (Vorliegen von Ablehnungsgründen, 6.).
- Die Teilnahmebereitschaft der Unternehmerseite (Antragsgegner) lässt deutlich zu wünschen übrig (7.).

5. Quantitative Bedeutung

a) Geringe Inanspruchnahme?

Jedenfalls für die Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft erscheint das Antragsaufkommen mit jährlich ca. 1.000 Fällen recht niedrig zu sein, wenn man bedenkt, dass wir in Deutschland ca. 165.000 Rechtsanwältinnen und

¹⁹ S. 30 des Tätigkeitsberichts 2022.

²⁰ S. 26 f. des Tätigkeitsberichts 2022. Hierin sind 90 Fälle enthalten, in denen es „mit Hilfe der Schlichtungsstelle“ zu einer Einigung kam, also „ohne dass ein ausformulierter Schlichtungsvorschlag unterbreitet werden musste“. In 6 Fällen war bei Erstellung des Berichts die Reaktion der Parteien auf den Schlichtungsvorschlag noch offen.

²¹ Von den 509 genannten Schlichtungsvorschlägen sind 90 Fälle abzuziehen (siehe die vorgängige Fn).

Rechtsanwälte²² haben²³. Blickt man auf andere Schlichtungsstellen, so variiert der Antragseingang im Jahr 2022 zwischen 11 (VuV-Ombudsstelle bei Verband unabhängiger Vermögensverwalter Deutschland e.V.)²⁴ und 30.000 (söp - Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr.²⁵ Allerdings muss man einräumen, dass die im jeweiligen Wirtschaftszweig „adäquate“ Antrags- bzw. Fallzahl schwer einschätzbar ist.

Allerdings kommt man bei einer Zusammenrechnung aller Anträge an Verbraucherschlichtungsstellen nur auf eine Gesamtzahl von etwa 106.000²⁶. Im Gesetzentwurf für das VSBG war 2015 die Erwartung geäußert worden, dass sich nach Inkrafttreten die Antragszahl auf 120.000 steigern würde²⁷. Diese Zahl ist auch nach sieben Jahren nicht erreicht.²⁸

Es ist auch bemerkenswert, dass bei der Universalschlichtungsstelle des Bundes im Jahr 2022 nur 2.226 Anträge eingegangen sind, bildet sie doch das Auffangbecken für Fälle, für welche keine spezielle Zuständigkeit besteht, ein sehr breiter Bereich.²⁹

b) Alternativen zur alternativen Streitschlichtung

²² BRAK-Mitgliederstatistik zum 1.1.2022: 160.438 Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte; reine Zulassung als Syndikus: 5.149. Soweit sie zivilrechtlich tätig sind, was mehrheitlich der Fall ist, muss man wahrscheinlich jeweils von ca. 180 Fällen im Jahr ausgehen, folgt man einer älteren Untersuchung von *Wasilewski*, Streitverhütung durch Rechtsanwälte, Köln 1990. Zudem kann es natürlich auch bei Mandaten auf anderen Rechtsgebieten (Verwaltungsrecht, Strafrecht) zu Konflikten zwischen Anwalt und Mandant kommen.

²³ Der Eindruck geringer Inanspruchnahme dürfte selbst dann gelten, wenn man in Rechnung stellt, dass bei Weitem nicht alle Konfliktfälle ausgetragen bzw. ein großer Teil intern zwischen Berufsträger und Mandant geregelt werden. Das dürfte besonders für Syndikusanwälte gelten (reine Zulassung als Syndikus: 5.149; Zulassung als Sydici und Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte: 17.616).

²⁴ Der Antragsgegner muss Mitglied im Verband unabhängiger Vermögensverwalter Deutschland e.V. sein.

²⁵ Im Feld der fünf am meisten frequentierten Schlichtungsstellen folgt diejenige für Energie mit ca. 18.000, der Versicherungsombudsmann mit knapp 16.000, der Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung mit 6.400 und derjenige der Privaten Banken mit knapp 5.800 Anträgen.

²⁶ Die Verbraucherschlichtungsstelle der Architekten- und Ingenieurleistungen (VSSAI) und diejenige der Architektenkammern Niedersachsen hat für 2022 keinen Tätigkeitsbericht veröffentlicht; erstere gibt in ihrem Bericht für 2021 vier, letzte 11 Schlichtungsanträge an.

²⁷ BT-Drs. 18/5089 vom 9.6.2015, S. 42.

²⁸ Zu den Vorjahren s. Verbraucherschlichtungsbericht des Bundesamts für Justiz 2022, S. 60. Das Antragsaufkommen kann durch „konjunkturelle“ Entwicklungen beeinflusst sein bzw. schwanken, so etwa wenn bestimmte höchstrichterliche Entscheidungen Verbraucherrechte stärken wie im Bankenrecht (z.B. Urt. des BGH v. 27.4. 2021 – XI ZR 26/20 zu unrechtmäßig erhobenen Gebühren, was sich im Jahr 2022 noch in der Bearbeitung von 500 Schlichtungsanträgen eine Rolle spielte; Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns der privaten Banken, Einleitung und 4.2.3) und im Versicherungsbereich und dann durch Vertreter der Betroffenen massenweise Anträge gestellt werden (so z.B. beim Ombudsmann der privaten Kranken und Pflegeversicherung im Jahr 2022 durch eine Anwaltskanzlei mit 1.300 gleichlautenden Anträgen bezügl. Beitragsanpassungen, s. den Tätigkeitsbericht für 2022, S. 8). Drastisch der Anstieg Schlichtungsanträge bei der Schlichtungsstelle Energie vom Jahr 2021 (7.700) zum Jahr 2022 (18.000), wobei spezifisches (wohl vertragswidriges) Verhalten von drei Versorgungsträgern bzw. Unternehmensgruppen, welches den Ausschlag gab, allein zu 7.500 Anträgen führte (Vorwort des Tätigkeitsberichts der Schlichtungsstelle Energie 2022). Zur Corona-Pandemie s. etwa den Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns der privaten Kranken und Pflegeversicherung für 2022, S. 9 f.

²⁹ Zur Streuung der bestehenden Schlichtungsstellen im Hinblick auf Wirtschaftszweige siehe 6.

- c) Bei der Beurteilung der Zahlen könnten allerdings Entwicklungen seit Inkrafttreten des VSBG mitzubedenken sein. Zum einen hat die Kulanzbereitschaft gerade der Internet-Händler weiter zugenommen³⁰, abgesehen von der hier ohnehin bestehenden Widerrufsmöglichkeit von Fernabsatzverträgen.

Weiter kann man den Bereich des kollektiven Rechtsschutzes nennen, der das „rationale Desinteresse“ überwinden soll, das Verbraucher von der Geltendmachung ihrer Rechte abhalten kann. Nach den bisherigen Erfahrungen mit der 2018 eingeführten Musterfeststellungsklage kann noch nicht von einem Durchbruch gesprochen werden.³¹ Ob der kollektive Rechtsschutz wirklich signifikant zur Lösung des Problems beitragen wird, dem er sich gleichsam in Konkurrenz zum VSBG widmet, bleibt abzuwarten.

Im Zuge der Digitalisierung haben zudem mit Risikokapital gut ausgestattete Plattformen als private Rechtsdurchsetzungsangebote entwickelt. Sie kaufen den Verbrauchern die Forderungen entweder ab – Stichwort: „Wir kaufen Deinen Flug“ - oder sie lassen sie sich fiduziarisch abtreten. Letzterenfalls verlangen sie für ihre Leistung und für das übernommene Risiko ein Erfolgshonorar. Aus Sicht der Verbraucher bedeutet das zwar, dass ggf. ein Teil des Anspruchs für das Honorar verloren geht, andererseits tragen sie kein Kostenrisiko haben den Vorteil³² minimalen Aufwandes und schneller Abwicklung.³³

³⁰ Mit beinahe flächendeckenden Rückgabemöglichkeiten.

³¹ Im Oktober 2023 wird eine Reform in Kraft treten, die in Umsetzung einer europäischen Richtlinie ein zweites Instrument etablieren wird, die Abhilfeklage, mit welcher dem Verbraucher der unmittelbare Zugang zur Leistung ermöglicht werden wird.

³² Letzteres scheint derart schwer zu wiegen, dass das im Fluggastbereich das schon erwähnte Angebot der VSBG-Stellen, v.a. das der schon erwähnten Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr eV (söp), wesentlich weniger in Anspruch genommen wird als das der privater Anbieter wie flightright oder myflight, zwei von mehr als 20 Anbietern in diesem Segment³², obwohl die VSBG-Stellen ja für den Verbraucher kostenlos arbeiten. Daneben mag auch die offensive Bewerbung der Legal-Tech-Produkte im Internet eine Rolle spielen, vielleicht sogar überwiegen; auch wer „söp“ „googelt“, bekommt zunächst kommerzielle Angebote präsentiert.

³³ Zu der hiermit angesprochenen Konkurrenz des Legal Tech-Inkasso muss aber relativierend bedacht werden, dass hier eher einfach gelagerte Konstellationen, von denen viele Verbraucher in gleicher Weise betroffen sind, in Betracht kommen. Dies reduziert den Aufwand und erlaubt den weitgehenden Einsatz digitaler Instrumente. So haben die Legal Techs im Bereich Fluggastrechte leichten Zugang zu den benötigten Daten und finden eine Vielzahl gleich oder ähnlich Betroffener und eine zumeist einfache Rechtslage vor. Begünstigend für die Inanspruchnahme ist dabei der Aspekt der Verlustaversion, also der evolutionsgeschichtlich bedingten Haltung, Bedrohungen vordringlicher zu empfinden als Chancen. Zu der hiermit angesprochenen Konkurrenz des Legal Tech-Inkasso muss aber relativierend bedacht werden, dass hier eher einfach gelagerte Konstellationen, von denen viele Verbraucher in gleicher Weise betroffen sind, in Betracht kommen. Dies reduziert den Aufwand und erlaubt den weitgehenden Einsatz digitaler Instrumente. Begünstigend für die Inanspruchnahme ist dabei der Aspekt der Verlustaversion, also der evolutionsgeschichtlich bedingten Haltung, Bedrohungen vordringlicher zu empfinden als Chancen. Mit anderen Worten wird die Entschädigung nach der Fluggastrechte-Verordnung, der ja kein materieller Verlust vorausging, als relativ wenig belastend empfunden. Statt möglicher 300 EUR 180 EUR bekommen zu können, fühlt sich nicht wie ein Verlust an. Legal Tech findet solche Idealbedingungen nur selten vor, sodass trotz des derzeitigen Hypes nicht von einer dauerhaft flächigen Konkurrenz zur VSBG-Schlichtung gesprochen werden kann.

6. Scheitern im „Vorfeld“

Bei der Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft hatten wir gesehen, dass es in über 40 % der Antrageingänge nicht zu einer Durchführung des Verfahrens kam, weil Ablehnungsgründe vorlagen. Diese ergeben sich in vier Fällen zwingend aus dem Gesetz³⁴ und in vier weiteren nach gesetzlicher Vorgabe optional aus der Verfahrensordnung der einzelnen Schlichtungsstelle³⁵. Dass die Ablehnungsquoten für die einzelnen Schlichtungsstellen deutlich variieren, zeigt ein Blick in die Tätigkeitsberichte.³⁶ Beim Ombudsmann der privaten Banken³⁷ lag die Quote bei 22 %.³⁸ Von Bedeutung dürfte sein, dass die 28 existierenden Schlichtungsstellen nicht etwa (auch nur mehr oder weniger) branchendeckend sind, sondern zuweilen nur sehr spezielle Bereiche³⁹ erfassen und sich auf einzelne Branchen konzentrieren. So beschäftigen sich allein 14 Schlichtungsstellen mit Konflikten bei Finanzdienstleistungen einschließlich der Versicherungen⁴⁰; für den Bereich Verkehr finden sich vier Schlichtungsstellen⁴¹. „Flächendeckung“ des Schlichtungsangebots wird nur dadurch erreicht, dass es als „Auffangbecken“ eine Universalschlichtungsstelle des Bundes und eine privatrechtliche organisierte sog. Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle gibt⁴², welche keine Beschränkung ihrer Zuständigkeit nach Branchensichtspunkten getroffen hat. Es dürfte für den Verbraucher auch bei Heranziehung

³⁴ Unzuständigkeit der angerufenen Schlichtungsstelle, unterlassene vorgängige Geltendmachung des Anspruch gegenüber dem Antragsgegner, Anmeldung des Anspruchs zum Klageregister einer Musterfeststellungsklage und offensichtliche Aussichtslosigkeit des Antrags (§ 14 Abs. 1 VSBG); für die Universalschlichtungsstelle siehe § 30 Abs. 2 u. 3 VSBG. Zu den Ablehnungsgründen der Schlichtungsstellen, welche in den Anwendungsbereich der FinSV fallen, siehe § 6 FinSV und im Verbraucherschlichtungsbericht des Bundesamts für Justiz 2022, S. 67 f.

³⁵ Frühere oder jetzige Rechtshängigkeit vor einer Schlichtungsstelle, Rechtshängigkeit der Sache bei Gericht bzw. bereits ergangene Sachentscheidung, Streitwert der Sache ober- oder unterhalb der nach der Verfahrensordnung festgelegten Höhe zu behandelnder Sachen, Beeinträchtigung des effektiven Betriebs der Schlichtungsstelle wegen unangemessenen Klärungsaufwands oder Abhängigkeit der Bewertung der Sache von einer bisher nicht geklärten grundsätzlichen Rechtsfrage (§ 14 Abs. 2 S. 1 VSBG).

³⁶ Zu den Ablehnungsquoten vor 2022 s. Verbraucherschlichtungsbericht des Bundesamts für Justiz 2022, S. 64.

³⁷ Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns der privaten Banken 2022, 4.2.1 und 4.2.3. (in 1.070 von 4.863 Verfahren); immerhin gibt es hier bei Unzuständigkeit die Möglichkeit der Abgabe an eine zuständige Schlichtungsstelle (394 Fälle), wobei der Tätigkeitsbericht (4.2.1) den Verbrauchern „Unsicherheit über die für ihr Institut zuständige Schlichtungsstelle bescheinigt.“

³⁸ Wenn aus z. T. formellen Gründen wie etwa der Unzuständigkeit der angerufenen Stelle Verfahren scheitern, fragt es sich, was mit solchen Anträgen weiterhin geschieht (werden sie an der zuständigen Stelle weiterverfolgt oder gibt der Verbraucher auf bzw. ruft ein Gericht an). Eine Verweisung an die zuständige Stelle sieht das Gesetz nicht vor. Für die Universalschlichtungsstelle des Bundes bestimmt § 30 Abs. 4 VSBG, dass diese dem Verbraucher eine zuständige Stelle nennt. Dies ist in den Verfahrensordnungen einzelner Schlichtungsstellen ebenfalls vorgesehen. Zur Informationspflicht des Unternehmers gegenüber Verbrauchern allgemein oder in einer konkreten Streitigkeit s. §§ 36 f. VSBG.

³⁹ Z.B. die Schlichtungsstelle Umzug beim Bundesverband Möbelspedition und Logistik (AMÖ).

⁴⁰ Aufschlüsselung auf S. 27 ff. des Verbraucherschlichtungsberichts des Bundesamts für Justiz 2022; die behördlichen Stellen, welchen Lückenfüllfunktion haben, sind hier mitgezählt.

⁴¹ Ebendort.

⁴² §§ 29 ff. VSBG. Zur „komplexen“ Zuständigkeitsregelung s. § 30 Abs. 1 S. 2 VSBG. Eine „Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle“ nach § 4 Abs. 2 VSBG ist die Außergerichtlichen Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer e.V. (Leipzig).

der Präsentation der einzelnen Stellen im Internet häufig nur schwer erkennbar sein, wohin er sich wenden muss.⁴³

Bemerkenswert ist, dass die Ablehnungsgründe auch nicht rein formeller Natur sind. So ist (nach § 14 Abs. 1 Nr. 4 VSBG) ein Antrag, der „offensichtlich ohne Aussicht auf Erfolg ist“⁴⁴, abzulehnen. Die einzelnen Verfahrensordnungen können auch zu Ablehnungsgründen machen, dass der streitige Sachverhalt (oder rechtliche Fragen) „nur mit einem unangemessenen Aufwand“ zu klären sind bzw. „eine grundsätzliche Rechtsfrage, die für die Bewertung der Streitigkeit erheblich ist“, bisher noch ungeklärt ist (§ 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VSBG); Beweisaufnahmen – abgesehen von der Einsichtnahme in vorgelegte Dokumente – finden in der Regel vor den Schlichtungsstellen nicht statt.

7. Teilnahmebereitschaft

Grundsätzlich ist die Teilnahme am Schlichtungsverfahren für beide Seiten freiwillig. Anders als in einem Prozess kann sich die antragsgegnerische Partei dem Verfahren dadurch entziehen, dass sie eine Teilnahme ablehnt oder später „aussteigt“.⁴⁵ Eine gesetzliche Pflicht zur Teilnahme gibt es nur im Bereich der Energieversorgung⁴⁶ und für Anbieter von Postdienstleistungen (§ 18a Abs. 2 S. 2 PostG) sowie bei Schlichtungsstellen, welche in den Zuständigkeitsbereich der FinSV fallen⁴⁷.

Zur Teilnahme verpflichtet sein kann der Unternehmer allerdings, wenn er dies mit dem Verbraucher individualvertraglich vereinbart, in AGB anbietet bzw. bei Mitgliedschaft im Trägerverein der Schlichtungsstelle aufgrund entsprechender Satzungsbestimmung.⁴⁸

⁴³ Weshalb der Ablehnungsgrund der Unzuständigkeit der angerufenen Stelle auch besondere Bedeutung hat. Für Finanzprodukte wäre der „Wirrwarr“ der Zuständigkeiten noch genauer darstellbar. Abschnitt 4.2.1 des Tätigkeitsberichts des Ombudsmanns der privaten Banken für 2022: „Offensichtlich besteht nach wie vor bei einigen Verbrauchern Unsicherheit über die für ihr Institut zuständige Schlichtungsstelle“; von 4.863 bearbeiteten Schlichtungsanträgen wurden 394 an die zuständige Verbraucherschlichtungsstelle abgegeben. Beim Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung machten die Ablehnungen wegen Unzuständigkeit über 70 % der insgesamt abgelehnten Anträge aus (519 von 735; Tätigkeitsbericht 2022, S. 14). Bei der Universalschlichtungsstelle betrafen 62,5 % der Ablehnungen (517) Fälle von Unzuständigkeit (323; Tätigkeitsbericht 2022, S. 5 ff.). Zur Bedeutung in den Vorjahren siehe Verbraucherschlichtungsbericht des Bundesamts für Justiz 2022, S. 64 f.

⁴⁴ Zur beispielhaften Aufschlüsselung dieses Merkmals s. den Wortlaut der Vorschrift.

⁴⁵ Vgl. § 15 VSBG bzw. die Informationspflichten (und damit Möglichkeiten, die Teilnahme von vornherein allgemein oder konkret abzulehnen) in §§ 36 f. VSBG. Zur Fiktion einer Bereitschaft zur Teilnahme an einem Verfahren vor der Universalschlichtungsstelle s. § 30 Abs. 6 VSBG; zum Erlass eines Schlichtungsvorschlags auch für den Fall unterbliebener Stellungnahme des Unternehmers dort s. § 30 Abs. 5 VSBG.

⁴⁶ Nämlich für Energieversorgungsunternehmen, Messstellenbetreiber und Messdienstleister nach § 111a S. 3 EnWG.

⁴⁷ Verbraucherschlichtungsbericht des Bundesamts für Justiz 2022, S. 69.

⁴⁸ BGH NJW 2019, 3588, 3591 f., Rdnr. 39, 41 45 f.): Verpflichtung abgesehen von einzelnen gesetzlichen Bestimmungen durch Mediations-/Schlichtungsabreden, Rahmenvereinbarungen für Kundengruppen, aus der Satzung bei Vereinsmitgliedschaft im Trägerverein wie wohl auch aus dem Verbraucher günstigen AGB – Schlichtungsklausel. Für Satzungsbindung gibt es z.B. im Bereich Versicherungen und Banken durchaus Beispiele und auch solche, in denen die Unternehmerseite dann einen Schlichtungsvorschlag in bestimmten Grenzen als verbindlich anerkennt. Der Schlichtungsvorschlag (§ 19 VSBG) bindet „natürlich“ grundsätzlich weder die eine noch die andere Seite. Vertragliche Bindung wird erst bei Annahme durch beide Seiten

Das Bundesamt für Justiz geht im Verbraucherschlichtungsbericht 2022 davon aus, dass nur bei neun der 28 Verbraucherschlichtungsstellen die Teilnahme auf Unternehmerseite freiwillig ist.⁴⁹ Man wird bei einer beliebigen Internetrecherche⁵⁰ feststellen, dass in weitem Umfang gerade bei Unternehmen, welche ständig nachgefragte Verbrauchsgüter (Waren und Dienstleistungen) vertreiben, ausdrücklich keine Teilnahmebereitschaft besteht. Wesentlich für diese divergierenden Befunde ist, dass sich die Verbraucherschlichtungsstellen in ihrer Zuständigkeit nicht breit gestreut auf für Verbraucher wesentliche Wirtschaftszweige verteilen, sondern auf wenige Bereichen konzentrieren⁵¹. Dass es nur den Unternehmen nur bei 9 Schlichtungsstellen freistehe, sich am Verfahren zu beteiligen, ist also wenig aussagekräftig. So scheiterten beispielsweise bei der Universalschlichtungsstelle, an welche Anträge mangels anderweitiger branchenspezifischer Zuständigkeit zu richten sind, 48 % der abschließend bearbeiteten Verfahren an der Teilnahmeunwilligkeit der Antragsgegenseite (Unternehmer)⁵². Das Bundesamt für Justiz spricht denn auch das „Frustrationsrisiko“ im Verbraucherbericht 2022 ausdrücklich an.⁵³ Die (mangelnde) Teilnahmebereitschaft auf Unternehmerseite⁵⁴ dürfte durch zwei Faktoren beeinflusst sein. Das ist einmal die Frage, ob die zuständige Schlichtungsstelle „unternehmensnah“, also etwa verbandsmäßig organisiert ist⁵⁵. Und zum anderen darf nicht vergessen werden, dass das Schlichtungsverfahren für den Verbraucher grundsätzlich kostenfrei ist, der Unternehmer aber erfolgsunabhängig mit einer Fallpauschale⁵⁶ belastet werden kann⁵⁷. Bei verbandsgetragenen Schlichtungsstellen⁵⁸ kann der Betrag streitwertunabhängig bzw. gering angesetzt

geschaffen (vgl. § 19 Abs. 3 VSBG), siehe dazu schon oben 2. Andererseits sind, wie oben erwähnt, beispielsweise „Schlichtungssprüche“ für die Banken bis zu einem Wert von € 10.000,- bindend (Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns der privaten Banken 2022, 4.2.4).

⁴⁹ Verbraucherschlichtungsbericht des Bundesamts für Justiz 2022, S. 70.

⁵⁰ Zu den Angaben, welche Unternehmen hier zu machen haben, s. § 36 VSBG.

⁵¹ Siehe oben unter 6.

⁵² 972 von 2.012 Verfahren, Tätigkeitsbericht der Universalschlichtungsstelle 2022, S. 6 f.. Bei der Außergerichtlichen Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer in Leipzig lag sie wohl bei 58 % (358 von 614 Fällen, Tätigkeitsbericht 2022, 1. Seite). Der Bezug der dort genannten Zahlen ist allerdings nicht zweifelsfrei.

⁵³ Es hält eine Steigerung der Teilnahmebereitschaft auf Unternehmerseite für erstrebenswert, S. 17 des Verbraucherschlichtungsberichts 2022 unter Bezugnahme auf den Bericht des BMJ zur Forschungsvorhaben „Die Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle und der Universalschlichtungsstelle des Bundes in Kehl“, S. 11.

⁵⁴ Siehe Angaben im Verbraucherschlichtungsbericht des Bundesamts für Justiz, Berlin 2018, S. ##, *Creutzfeld/Steffek*, Empirische Forschung zur Verbraucherschlichtung, ZKM 2019, 40 ##

⁵⁵ Und das antagsgegnerische Unternehmen dem Verband angehört.

⁵⁶ § 23 Abs. 2 VSBG. Für die Universalschlichtungsstelle siehe § 31 VSBG; nach Abs. 2 der Vorschrift kann die Gebühr ermäßigt werden oder entfallen, wenn der Unternehmer den Anspruch vollständig anerkennt.

⁵⁷ Was von Unternehmerseite auch als Grund für die geringe Beteiligungsbereitschaft genannt wird Bericht des BMJ zum Forschungsvorhaben „Die Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle und der Universalschlichtungsstelle des Bundes in Kehl“, S. 9 (sich herauf beziehend der Verbraucher-schlichtungsberichts des Bundesamts für Justiz 2022, S. 16/17). *Creutzfeld/Steffek*, Empirische Forschung zur Verbraucherschlichtung, ZKM 2019, 40 ##

⁵⁸ Zu Vorkehrungen, um die Unabhängigkeit und Neutralität der Schlichtungsstelle und des Streitmittlers zu wahren, siehe §§ 3, 6 f. und 9 VSBG.

sein⁵⁹ oder ganz ausscheiden⁶⁰. Auch bei der von uns als Beispiel angesprochenen Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft ist das Verfahren für beide Seiten kostenfrei.⁶¹

8. Verfahrensverläufe und Erfolge

Schaunen wir uns noch einmal den Verlauf von Schlichtungsverfahren an. Inwieweit sind sie erfolgreich? Zu unserer oben näher beleuchteten Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft⁶² können noch einmal festhalten:

- 40 % Ablehnungen
- Knapp 11 % „ergebnislose Verfahren“, wobei 8 % auf die mangelnde Beteiligungsbereitschaft der antragsgegnerischen Berufsträger zurückzuführen sind. Der Rest ergibt sich aufgrund der Ablehnung der Antragsteller, das Verfahren vorzusetzen. 48 % der Verfahren scheitern also an den Zugangsvoraussetzungen für ein Schlichtungsverfahren bzw. der Beteiligungsbereitschaft der Unternehmerseite.
- Dem stehen weniger als ein Drittel der Verfahren gegenüber (30,5 %), in denen es zu einer Einigung kommt, wobei die Quote der Ablehnung von Einigungsbemühungen der Schlichtungsstelle durch die Beteiligten 36 %, hinsichtlich der formellen Schlichtungsvorschläge 43 % beträgt⁶³.

Zieht man zum Vergleich die Universalschlichtungsstelle des Bundes heran, so kommt man dort zu einer Ablehnungsquote von 26 %, einem Scheitern des Verfahrens mangels Teilnahmebereitschaft der Unternehmerseite von 48 % und einer Einigungsquote von knapp 14 %⁶⁴.

⁵⁹ So z.B. bei der Kundenbeschwerdestelle beim Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, § 9 Abs. 2 der Verfahrensordnung: € 150,-. Ermäßigung für Mitgliedsfirmen des Trägervereins der Schlichtungsstelle für gewerbliche Versicherungs-, Anlage- und Kreditvermittlung.

⁶⁰ Wie etwa beim Ombudsmann der privaten Banken § 10 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Ombudsmanns der privaten Banken: „Die Kosten des Schlichtungsverfahrens trägt der Bankenverband“. Zu den Auslagen der Beteiligten, des Bankenverbands (bei fremder Vertragssprache und Rechtsordnung) und den Vertretungskosten siehe die abs. 2 und 3.

⁶¹ Eine Konfliktlösung auf dem Kulanzweg, welche natürlich nicht kostenfrei von statten geht, scheint aber letztendlich als „intern“ und „unbürokratisch“ für zahlreiche Unternehmen vorzugswürdig zu sein. Hinweise hierauf auch im Abschlussbericht – Einhaltung der Informationspflichten der §§ 36, 37 VSBG, S. 221 ff., worauf sich der Verbraucherschlichtungsbericht des Bundesamts für Justiz 2022, S. 17 bezieht.

⁶² Ein Schlichtungsvorschlag erging in 509 Fällen, von welchen 322 angenommen wurden und damit zu einer konsensualen Beilegung des Konflikts führten. Das sind 30,5 % der durchgeführten Verfahren (1056). Hierin sind, wie bereits oben angegeben, 90 Fälle enthalten, in denen es „mit Hilfe der Schlichtungsstelle“ zu einer Einigung kam (S. 26 f. des Tätigkeitsberichts 2022).

⁶³ Abgelehnt haben die Parteien den Schlichtungsvorschlag (bzw. die Schlichtungsbemühungen der Stelle) in 36 % der diesbezüglichen Fälle (181 Ablehnungsfälle). Da in der Zahl der „Schlichtungsvorschläge“ (509) 90 Fälle einer Einigung „mit Hilfe der Schlichtungsstelle“ stecken (s. vorgängige Fn.), liegt die Ablehnungsquote formeller Schlichtungsvorschläge bei 43 % (181 von 419).

⁶⁴ Tätigkeitsbericht der Universalschlichtungsstelle 2022, S. 5 ff.. Der Bericht weist 2012 abschließend bearbeitete Verfahren aus, bei denen in 517 Fällen Ablehnungsgründe gegeben waren (323 betrafen die Zuständigkeit). Die Antragsgegnerseite wollte sich in 972 Fällen nicht beteiligen. Zu einer Einigung kam es in

Werfen wir aber einmal einen Blick auf die größeren und möglicherweise besonders erfolgreichen Schlichtungsstellen⁶⁵:

- (1) Die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) hatte im Jahre 2022 mehr als 30.000 Anträge zu verzeichnen.⁶⁶ Geschlichtet werden Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs, nämlich den im söp-Trägerverein organisierten Unternehmen⁶⁷. Damit ist Vorsorge getroffen, dass die Unternehmenseite mitwirkt⁶⁸.

Abgelehnt wurden nur 5 % der eingegangenen Schlichtungsanträge. Über 19.000 Fälle wurden abgeschlossen. Die Einigungsquote wird mit mehr als 85 % angegeben, wobei „unzulässige und aus anderen Gründen abgelehnte Verfahren, Antragsrücknahmen und unbegründete Fälle“ nicht berücksichtigt wurden.⁶⁹ Zu den Einigungen werden „early settlements“ gerechnet, die schon vor der materiell-rechtlichen Prüfung durch die Schlichtungsstelle gefunden werden, wenn das Reiseunternehmen den Anspruch des Verbrauchers anerkennt oder mit einem erfolgreichen Vergleichsangebot kontert.

- (2) Die vereinsgetragene Schlichtungsstelle Energie kam 2022 auf ca. 18.000 Anträge und 14.700 Erledigungen.⁷⁰ Allerdings konzentrierten sich 7.500 Schlichtungsanträge auf drei Versorgungsunternehmen bzw. 7.800 Erledigungen auf vier derartige Antragsgegner.⁷¹ Die Zahl der unzulässigen Anträge belief sich auf 12 %, wobei hier ganz überwiegend (über 10 %) die Unzulässigkeit in der offensichtlichen Erfolg- oder Mutwilligkeit des Antrags gesehen wurde.⁷² Zu Schlichtungsempfehlungen⁷³ kam es nur in 4 % der erledigten Fälle, während 40% bzw. 32% durch „sofortige Abhilfe“ und „Moderation“ gelöst wurden.⁷⁴ Insgesamt wird die Einigungsquote mit 85 %

273 Fällen. Das entspricht einer Einigungsquote von 18,3 % bezogen auf die nicht an Ablehnungsgründen gescheiterten Verfahren oder 13,6 % bezogen auf die insgesamt bearbeiteten Anträge.

⁶⁵ Siehe oben Fn. 21.

⁶⁶ Dies waren fast doppelt so viel wie im Vorjahr aber ¼ weniger als 2020 (damals über 41.000). Die Schwankungen werden der Corona-Pandemie zugeschrieben. Tätigkeitsbericht 2022, S. 3.

⁶⁷ Wie es in der Präambel der Verfahrensordnung heißt, Verfahrensordnung 2023. Nach § 4 Abs. 1 der Trägervereinsatzung erkennen die Mitglieder die durch die Mitgliederversammlung beschlossenen Verfahrensordnung der Schlichtungsstelle als für sie verbindlich an.

⁶⁸ Denn getragen wird die Schlichtungsstelle durch einen Verein, der ca. 400 Verkehrsunternehmen zu seinen Mitgliedern zählt. Auf der Webseite heißt es: „Im Bereich des Eisenbahnverkehrs ist die söp für 99 % der Fernreisenden und für 95 % der Reisenden im Regionalverkehr der geeignete Ansprechpartner. Im Bereich Flug beteiligen sich am Schlichtungsverfahren die für Deutschland relevanten nationalen und internationalen Airlines, einschließlich der sogenannten low cost carrier. Den Fernbusmarkt deckt die söp zu nahezu 100 % ab. Ebenfalls ist in einigen Fällen die Schlichtung für Schiffsreisende möglich“.

⁶⁹ Tätigkeitsbericht 2022, S. 8.

⁷⁰ Tätigkeitsbericht 2022, S. 6 und 8.

⁷¹ Tätigkeitsbericht 2022, S. 1 und 8.

⁷² Tätigkeitsbericht 2022, S. 10.

⁷³ Diese sind noch einmal in vier Kategorien ausdifferenziert, Tätigkeitsbericht 2022, S. 9.

⁷⁴ Bei 12 % Antragsrücknahmen; Tätigkeitsbericht 2022, S. 8.

angegeben.⁷⁵ Nach § 111b Abs. 1 S. 2 EnWG sind Unternehmen verpflichtet an einem von einem Verbraucher initiierten Schlichtungsverfahren teilzunehmen.⁷⁶

- (3) Der Versicherungsombudsmann stellt sich als „Fixstern im Universum des alternativen Rechtsschutzes“ vor.⁷⁷ Er wird von einem Verein getragen und vermittelt bei Beschwerden gegen Unternehmen, welche Vereinsmitglieder sind.⁷⁸ Sie unterwerfen sich dem Spruch des Schlichters bis zu einer Beschwerdesumme von € 10.000. Von den mehr als 16.000 Beschwerden, welchen 2022 behandelt wurden, waren 20 % unzulässig, beispielsweise deshalb, weil der antragsgegnerische Versicherer nicht dem Trägerverein angehörte (3.212).⁷⁹
- (4) Beim Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung – eingerichtet vom entsprechenden Berufsverband - gingen 2022 etwas mehr als 6.400 Anträge ein, wobei es sich bei 20 % um gleichlautende Anträge einer Anwaltskanzlei handelte.⁸⁰ Grundsätzlich muss das Krankenversicherungsunternehmen Mitglied im Berufsverband sein.⁸¹ Die Ablehnungsquote betrug gut 11 %, welche ganz überwiegend auf fehlender Zuständigkeit beruhte.⁸² Bei den fast 4.300 abschließend bearbeiteten Fällen im Jahr 2022 fällt die Angabe auf, dass in 72 % eine „Schlichtung nicht möglich“ gewesen sei, während die Einigungsquote mit gut 21% angegeben wird.⁸³ Als Gründe für das Ausbleiben der Streitbeilegung werden ohne quantitative Aufschlüsselung die Ablehnung des Schlichtungsvorschlags durch die Beteiligten, aber auch Fälle genannt, „in denen offensichtlich kein Anspruch des Versicherten bestand oder die Versicherer nicht zu einem Entgegenkommen bereit waren“⁸⁴. Hält der Ombudsmann dafür, so teilt er dies verfahrensabschließend den Parteien mit.⁸⁵
- (5) An den Ombudsmann der privaten Banken, der ausschließlich Anträge gegen Institute bearbeitet, die sich dem Verfahren angeschlossen haben, waren

⁷⁵ Tätigkeitsbericht 2022, S. 9.

⁷⁶ In § 111a EnWG ist dem Schlichtungsverfahren ein Verbraucherbeschwerdeverfahren vorgeschaltet.

⁷⁷ *Pohlmann*, S. 2 des Tätigkeitsbericht 2022, die Äußerung des früheren Bundesjustizministers *Maaß* zitierend.

⁷⁸ § 1 Verfahrensordnung des Versicherungsombudsmanns (VomVO).

⁷⁹ In 5 % der Fälle fehlte es an erforderlichen Verfahrenshandlungen des Antragstellers. Tätigkeitsbericht 2022, S. 111.

⁸⁰ Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns der privaten Kranken- und Pflegeversicherung für 2022, S. 8

⁸¹ § 3 Abs. 2 S. 2 des Statuts des Ombudsmanns Private Kranken- und Pflegeversicherung, Tätigkeitsbericht, S. 38.

⁸² Tätigkeitsbericht, S. 14.

⁸³ Tätigkeitsbericht, S. 18.

⁸⁴ Tätigkeitsbericht, S. 18

⁸⁵ § 10 Abs. 4 S. 1 des Statuts, Tätigkeitsbericht, S. 41. Nach Abs. 1 S. 2 der Vorschrift soll der Ombudsmann „zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens eine gütliche Einigung der Parteien anstreben“, und der Tätigkeitsbericht (S. 25) weist auf ein „erhebliches Bedürfnis“ hin, „im Einzelfall nicht nur juristische, sondern auch soziale Gesichtspunkte einzubeziehen“.

2022 knapp 5.800 Anträge gerichtet.⁸⁶ Abschließend bearbeitet wurden hier über 4.800 Anträge. Hierbei kam es zu knapp 1.100 Ablehnungen bzw. Weiterleitungen an eine zuständige Verbraucherschlichtungsstelle⁸⁷. Verfahrensbeendende Schlichtungsvorschläge ergingen in mehr als 1.500 Fällen, wobei nur ca. ein Drittel erfolgreich waren⁸⁸. Was auffällt, ist die hohe Zahl, der sich „im Vorfeld“ erledigenden Anträge, nämlich mehr als 2.200. Dazu wird angegeben, dass in 80% der Fälle hiervon die Banken „dem Anliegen des Antragstellers entsprochen“ haben oder sich der Antrag „in sonstiger Weise erledigt“ hat⁸⁹; der Rest entfiel auf Antragsrücknahmen.

Die fünf „erstrangigen“ Schlichtungsstellen weisen abgesehen von ihrer Inanspruchnahme also Besonderheiten auf. Zwar gibt es auch hier z.T. relativ hohe Ablehnungszahlen bei den Beschwerden, also ein Scheitern der Anträge der Verbraucher sozusagen auf der „Zulässigkeitsebene“. Aber mangelnde Teilnahmebereitschaft der Unternehmerseite spielt keine Rolle. Bei der Schlichtungsstelle Energie besteht gesetzliche Teilnahmepflicht für das antragsgegnerische Unternehmen. Die Schlichtungsstellen werden im Übrigen von den Unternehmen, welche als Beschwerdegegner in Betracht kommen getragen bzw. haben eine besondere Verbindung zu diesen. Die „verbandsmäßige“ Vorerfassung der potentiellen Antragsgegner hat z.T. historische Wurzeln, welche in die Zeit vor Inkrafttreten des VSBG zurückreichen. Sie ist auch wohl getragen einerseits von dem Ziel, den Verbandmitgliedern ein routiniertes Konfliktmanagement zu bieten. Andererseits soll den Verbrauchern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Beschwerden ohne großen Aufwand und bei fachkundiger Betreuung vorbringen zu können, also eine Art „Gütesiegel“ der potentiell beteiligten Unternehmen. Dieses Marketing-Instrument kann so weit entwickelt sein, dass sich die Unternehmen bis zu einem bestimmten Beschwerdewert vorab dem Schlichterspruch unterwerfen. Der besonderen Beziehung zwischen Streitbeilegungsstelle und Unternehmen entspricht auch eine umfangreiche Erledigung solcher Beschwerden auf dem „Abhilfeweg“. Dabei dürfte eine Rolle spielen, dass sich zwischen der jeweiligen Schlichtungsstelle, auch wenn sie sich als neutral darstellt, und den betroffenen Unternehmen eingespielte Kommunikationswege und Routinen der Verfahrensabwicklung herausgebildet haben.

9. Selbst- und Fremdwahrnehmung

⁸⁶ Hierzu und zu den folgenden Zahlen s. Tätigkeitsbericht 2022, Abschn. 4 (Statistischer Jahresrückblick).

⁸⁷ Hierzu § 5 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Ombudsmann der privaten Banken.

⁸⁸ Zur von § 9 FinSV geprägten Terminologie, gegen welche sich der Ombudsmann verwahrt, s. Tätigkeitsbericht, Abschn. 4.2.4.

⁸⁹Tätigkeitsbericht, Abschn. 4.2.2.

Gerade im Hinblick auf die festgestellten Defizite mag die Selbsteinschätzung der Schlichtungsstellen interessant sein. Die von uns näher vorgestellte Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft feiert sich gerne.⁹⁰

Es geht aber nicht nur um Erfolgsnachrichten. Hatten wir oben moniert, dass das Antragsaufkommen zu wünschen übrig lässt (5.), so wird die Diskrepanz zwischen der Zahl von potentiell konfliktträchtigen Rechtsverhältnisse einerseits und der Zahl jährlicher Anträge andererseits zuweilen auch bemerkt und, was interessanter ist, in spezifischer Weise „erklärt“: So erwähnt der Bericht des Ombudsmanns für die private Kranken- und Pflegeversicherung 40 Mill. Vertragsverhältnisse in seinem Bereich und stellt fest, dass die Fallzahl der angestrebten Schlichtungsfälle bei unter 0,02 % liege. Dies spricht seiner Meinung nach „für eine weithin hohe Zufriedenheit der Versicherten....und insbesondere auch für ein lösungsorientiertes Beschwerdemanagement der Krankenversicherer“.⁹¹ Der grundsätzlich positiv und erwartungsfroh gestimmte Ton ist ubiquitär. Er findet sich auch im Verbraucherschlichtungsbericht des Bundesamts für Justiz 2022. So heißt es auf S. 70: „Aus den Tätigkeitsberichten der letzten vier Jahre ergibt sich im Hinblick auf die Teilnahmebereitschaft ein positives Bild“.

Die damit angesprochene Tendenz lässt sich nicht nur als Beschönigung abtun. Die Marketing-Botschaft an potentielle Kunden lautet wohl: Natürlich bieten wir erstklassige Leistung, aber wenn schon einmal etwas fragwürdig ist oder gar schief geht, dann haben wir auch Abhilfemöglichkeiten.

10. Zusammenfassung

1. Die Streitschlichtung in Verbrauchersachen ist stark verrechtlicht, sowohl im Hinblick auf die Schlichtungsstellenlandschaft wie auf die Verfahrenskonzeption. Das bedingt einen hohen Anteil des Scheiterns von Schlichtungsanträge bereits im „Vorfeld“.
2. Es handelt nach dem formellen Programm eher um ein Begutachtungs- oder Entscheidungsverfahren nach rechtlichen Kriterien als um Vermittlungsverfahren zum Ausgleich von Interessen. Tatsächlich spielt aber Vermittlung, auch soweit dies die einschlägigen Verfahrensordnungen nicht vorsehen, eine gewisse Rolle.
3. Dabei ist das Angebot, welche die bestehenden Schlichtungsstellen machen, stark sektoriert. Weite Bereiche des Leistungs- und Güterausstauschs, wie er von Verbrauchern

⁹⁰ Immer wieder Erfolge herausstellende Veröffentlichungen: *Jaeger/Ruge*, BRAK-Magazin 2014, 10 ff.; auch NJW-aktuell 43/ 2019, S. 12; dazu *Jost* „Verbraucherstreitbeilegung ungenügend“, Internet: Blog der Centrale für Mediation, Beitrag v. 21.10.2019.

⁹¹ Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns der privaten Kranken- und Pflegeversicherung für 2022, S. 8. Was die Durchführbarkeit von Verfahren angeht, so spricht die Außergerichtliche Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer (Leipzig) in der Einleitung ihres Tätigkeitsberichts davon, „dass 2022 ... für die Streitbeilegungsstelle wieder ein sehr gutes Jahr“ war. Tatsächlich scheiterten in fast 60 % der Fälle die bearbeiteten Schlichtungsanträge an der mangelnden Teilnahmebereitschaft der Unternehmer.

nachgefragt wird, sind von den Zuständigkeiten der zum Teil schon seit langem bestehenden Schlichtungseinrichtungen nicht abgedeckt und könnten nur von der Universal-schlichtungsstelle des Bundes behandelt werden⁹².

4. Soweit die speziellen Schlichtungsstellen verbandsmäßig getragen und damit als „Gütesiegel“ der Branche verstanden werden, ist die Teilnahme der Unternehmenseite an diesem prinzipiell freiwilligen Verfahren gewährleistet. Zwischen dem verbandsmäßig getragenen, gleichwohl neutral agierenden Schlichter und den antragsgegnerischen Verbandsmitgliedern scheint so etwas wie ein besonderes „Kontaktsystem“ zu bestehen, was „Abhilfelingen“ erleichtert und die Durchführung vollständiger Schlichtungsverfahren vielfach unnötig macht.

5. Wo eine derartige Branchenbindung und Kontakte der Schlichtungsstellen zur Unternehmenseite fehlen, gibt es nur eine geringe Bereitschaft der Antragsgegner, sich überhaupt auf ein solches Verfahren einzulassen. Das wird man auch für unseren Beispielfall der Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sagen müssen (siehe oben 3 c), welche nicht auf „freien“ Verbandsaktivitäten, sondern einer Veranstaltung durch Ansiedlung bei der Bundesrechtsanwaltskammer beruht.

6. Die bestehenden Defizite werden in den Berichten der Gütestellen gleichwohl durch eine optimistische Selbsteinschätzung ihrer Tätigkeit umgedeutet bzw. überspielt.

⁹² Bzw. der Außergerichtlichen Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer e.V. (Leipzig).