



Stiftung Europa-Universität Viadrina, PF 1786, 15207 Frankfurt (Oder)

**Deutscher Bundestag**  
**Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**  
Platz der Republik 1  
**11011 Berlin**

Prof. Dr. Ulrike Gläßer, LL.M.  
Professur für Mediation, Konflikt-  
management und Verfahrenslehre  
Juristische Fakultät  
Europa-Universität Viadrina

Große Scharrnstr. 59  
15230 Frankfurt (Oder)

Tel: 0335-5534-2317  
Fax: 0335-5534-2850  
Email: glaesser@europa-uni.de

Frankfurt (Oder), 24.09.2019

**Stellungnahme**  
**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche**  
**Streitbeilegung in Verbrauchersachen und zur Änderung weiterer Gesetze**  
**(BT-Drucksache 19/10348)**

**Vorbemerkung**

Ich bedanke mich für die Gelegenheit, zu dem vorgelegten Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Im Rahmen meiner Professur für Mediation, Konfliktmanagement und Verfahrenslehre an der Europa-Universität Viadrina beschäftige ich mich seit geraumer Zeit mit der Etablierung, Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der außergerichtlichen Streitbeilegung in Deutschland. Insofern habe ich auch die Entwicklung der Verbraucherschlichtung in Deutschland seit Inkrafttreten des VSBG aufmerksam verfolgt und begrüße ausdrücklich das Vorhaben des Gesetzgebers, das Angebot, die tatsächliche Nutzung und die Qualität der außergerichtlichen Beilegung von Verbraucherkonflikten durch weitere Maßnahmen zu fördern.

Diese im Nachgang zur öffentlichen Anhörung am 26.6.2019 abgegebene schriftliche Kurz-Stellungnahme ist als Zusammenfassung meiner eigenen mündlichen Stellungnahme in Ergänzung der protokollierten Stellungnahmen der angehörten ExpertInnen zu verstehen; sie fokussiert deshalb auf folgende ausgewählte Punkte:

- I. Einrichtung einer Universalschlichtungsstelle**
- II. Anreize für eine verstärkte Teilnahme von Unternehmen an der Verbraucherschlichtung**
- III. Etablierung einer Evaluationspflicht zur Förderung lernender Gesetzgebung**

## I. Einrichtung einer Universalschlichtungsstelle

Die im Gesetzentwurf vorgesehene **Einrichtung einer vom Bund getragenen Universalschlichtungsstelle** (§§ 29 ff. VSBG) statt 16 einzelner derartiger Schlichtungsstellen der Länder ist uneingeschränkt zu begrüßen.

Denn das Angebot von subsidiärer Auffangschlichtung durch eine zentrale Institution ist für Verbraucher wie Unternehmen gleichermaßen die übersichtlichste Lösung.

Außerdem erscheint es auch deutlich am ressourceneffizientesten, nur eine Auffangschlichtungsstelle professionell einzurichten, auszustatten und die Schlichtungsexpertise so zu bündeln.

Nicht zuletzt kann auf diese Weise die vorgesehene Erhebung und Konsolidierung von Fallzahlen und anderen schlichtungsrelevanten Daten am einfachsten und effizientesten gewährleistet werden. Dies wiederum ist wichtig als Grundlage für weitere Qualitätssicherungs- und -entwicklungsmaßnahmen zugunsten der Verbraucherstreitbeilegung (siehe dazu auch III.).

## II. Anreize für eine verstärkte Teilnahme von Unternehmen an der Verbraucherschlichtung

Bei allen Änderungsvorschlägen zum VSBG sollte die Zielsetzung im Auge behalten werden, Anreize für eine verstärkte Teilnahme von Unternehmen zu schaffen. Denn auch sehr gut durchdachte und professionell errichtete Schlichtungsangebote laufen ins Leere, wenn sie von den Beteiligten einer Verbraucherstreitigkeit nicht in Anspruch genommen werden.

Bis auf wenige Ausnahmen – wie z.B. bei der söp – ist die Entwicklung der Fallzahlen hier ernüchternd; viele Schlichtungsverfahren scheitern an mangelnder Beteiligungsbereitschaft von Unternehmen. Dies geht sicherlich teilweise darauf zurück, dass die Verbraucherschlichtung – ähnlich wie die Mediation – immer noch nicht ausreichend bekannt ist bzw. dass der Blick auf die Verbraucherschlichtung immer noch von Unklarheiten und nicht selten auch Fehlvorstellungen geprägt ist.

Aufklärungskampagnen sind also weiterhin nötig – werden aber nicht ausreichen.

### 1. Stärkung der branchenspezifischen Schlichtung

Vielmehr ist insbesondere die **branchenspezifische Schlichtung** zu **stärken**. Denn nur so kann mit Blick auf die unterschiedlichen Felder von Verbraucherkonflikten eine spezifische Fach- und Rechtskunde der Streitmittler gewährleistet werden. Diese Spezialkenntnisse bürgen für eine hohe Qualität und Effizienz in der sachlichen wie rechtlichen Bearbeitung von Verbraucherkonflikten, was nicht nur den lösungssuchenden Verbrauchern zugutekommt, sondern auch skeptische Unternehmen zur Teilnahme motivieren und insgesamt dem vielfach vorgebrachten Vorwurf einer „Justiz zweiter Klasse“ entgegenwirken kann.

Auch können im Rahmen einer einzelnen Branche leichter Möglichkeiten der Einsichtnahme und Mitwirkung von Unternehmen, z.B. über paritätisch besetzte Beiräte, geschaffen werden, was für die Unternehmen Transparenz und Vertrauen in eine Schlichtungsinstitution erhöht.

Gerade in Bereichen, in denen es bislang keine derartigen Schlichtungsangebote gibt (z.B. in den enorm breitenwirksamen Sektoren Handwerk oder Pflege), sollten Gesetzgeber und Bundesregierung deshalb deutliche Anreize setzen, branchenspezifische Schlichtungsstellen aufzubauen.

## **2. Hinweispflichten gem. §§ 36, 37 VSBG**

Auch die in §§ 36,37 VSBG normierten Pflichten der Unternehmen, sich bezüglich ihrer Schlichtungsbereitschaft zu äußern, sollten unter dem Blickwinkel der Incentivierung gelesen werden.

So dient insbes. § 36 VSBG nicht nur der Verbraucheraufklärung, sondern verfolgt auch die Absicht, eine frühe Auseinandersetzung der Unternehmen mit der Möglichkeit der Schlichtung zu fördern.

Die Befunde einer Pilotstudie, die im Frühsommer 2019 unter meiner Betreuung im Rahmen einer Bachelorarbeit an der Europa-Universität Viadrina durchgeführt wurde, legen zwar nahe, dass viele Unternehmen in Umsetzung der Hinweispflicht leider die Strategie einer „präventiven“ kategorischen Verneinung ihrer Schlichtungsbereitschaft wählen, um sich späteren Schlichtungsaufwand zu ersparen. Dies spräche dafür, die Pflicht zu einer abstrakt-generellen Äußerung zur Schlichtungsbereitschaft aufzuheben, um verfrühte und fehlgeleitete Festlegungen zu vermeiden.

Dennoch sollte der Wortlaut der §§ 36, 37 VSBG aus meiner Sicht nicht verändert werden, bevor nicht durch ein entsprechendes **Forschungsprojekt** solide empirisch ausgeleuchtet wurde, wie genau die Hinweispflichten wirken und welche Motivlage auf Seiten der Unternehmen zur Schlichtungsbereitschaft oder Ablehnung derselben führt. Erst auf Basis dieser noch zu gewinnenden Erkenntnisse kann und sollte die Regelung der Hinweispflichten zielführend nachgebessert werden.

## **III. Etablierung einer Evaluationspflicht zugunsten lernender Gesetzgebung**

Vor allem anderen und ganz unabhängig davon, für welche Neuregelungen des VSBG sich das Parlament letztlich entscheiden wird, plädiere ich dringend dafür, in die Neufassung des VSBG eine Evaluationsklausel aufzunehmen, um lernende Gesetzgebung zu ermöglichen.

Gesetzgebung beruht notwendig auf Hypothesen und Prognosen; kognitionspsychologisch gefasst handelt es sich also um Entscheidungsfindung unter Unsicherheitsbedingungen. Auf dem noch jungen und in dynamischer Entwicklung begriffenen Gebiet der außergerichtlichen Streit-

beilegung ist die Unsicherheit besonders groß, da schwer einzuschätzen ist, wie Bürger und Unternehmen die ihnen oft noch kaum bekannten Verfahrensangebote annehmen.

So ist es nicht verwunderlich oder gar vorwerfbar, dass sich der Gesetzgeber auf diesem Feld in der Vergangenheit bereits mehrfach substantiell verkalkuliert hat: Im Bereich der Schlichtung wurde deutlich überschätzt, zu welchem Anstieg an Schlichtungsstellen und Fallzahlen das VSBG führen würde. Im Bereich der Mediation wurden die hohen Erwartungen, die der Gesetzgeber mit der durch den neuen § 278 a ZPO eröffneten Möglichkeit der Verweisung einer bereits rechtshängigen Streitigkeit in die außergerichtliche Mediation verband, massiv enttäuscht.<sup>1</sup>

Gesetzgebung, die – auftragsgemäß – die außergerichtliche Streitbeilegung in Deutschland fördern will und soll, gleicht also immer noch einer mathematischen Operation mit vielen Unbekannten; insbesondere ist schwer abzuschätzen,

- wie sich der öffentliche Kenntnisstand über Schlichtungsangebote weiter entwickeln wird;
- wie sich die Einstellungen gegenüber der Verbraucherschlichtung auf Seiten der Unternehmen weiter entwickeln werden;
- welche Nutzungshürden wie relevant sind bzw. welche der unterschiedlichen denkbaren Anreizsysteme tatsächlich greifen werden;
- welche breitenwirksamen Verbraucherstreitigkeiten (Beispiele: Bausparverträge, Diesellaffäre) in den nächsten Jahren auf die Gesellschaft und damit auch auf die Schlichtungsstellen zukommen werden – und welche Rolle die Musterfeststellungsklage bei der Bearbeitung dieser Streitigkeiten im Einzelnen spielen wird.

So erscheint es einzig sinnvoll, die unveränderliche Gegebenheit der Unsicherheit zu akzeptieren und entsprechend mit einer experimentellen Grundhaltung an dieses Feld der Gesetzgebung heranzugehen.

Experimentell bedeutet, dass nach einem besseren Verständnis von Kausalzusammenhängen zwischen Ursache und Wirkung, normativer Impuls-/Anreizsetzung und realer Gesetzesfolge gesucht und auf dieser Basis Lern- und normative Nachsteuerungsprozesse ermöglicht werden. Genau dies soll – nach dem **Ansatz „lernender Gesetzgebung“** – durch **normativ verankerte Evaluationspflichten** abgesichert werden.

Wegen der zunehmenden Komplexität von Regelungsgegenständen nimmt die Etablierung von „lernender Gesetzgebung“ global immer weiter zu. So enthielt z.B. auch das deutsche Mediations-

---

<sup>1</sup> Gründe für die mangelnde richterliche Verweisungsbereitschaft und möglichen Verweisungsanreize finden sich in der umfassenden empirisch fundierten Untersuchung von *Bushart*, § 278a ZPO als Schnittstelle zwischen Gerichtsverfahren und außergerichtlicher Mediation, Baden-Baden 2019.

onsgesetz von 2012 eine solche Evaluationsvorschrift (§ 8 MediationsG), die der Bundesregierung allerdings nur eine einmalige Berichtspflicht auferlegte.<sup>2</sup>

Angesichts der potentiellen Breitenwirkung und Relevanz der Verbraucherschlichtung ist es höchst sinnvoll, in eine Neufassung des VSBG eine Vorschrift aufzunehmen, durch die eine **regelmäßige Evaluation der Entwicklung der Verbraucherschlichtung in Deutschland** abgesichert wird. Nur durch die systematische und wiederholte Erfassung von Nutzungszahlen, -anreizen und -hürden entsteht eine wissenschaftlich gesicherte Grundlage mit der Möglichkeit einer Einschätzung von faktischen Entwicklungen im zeitlichen Längsschnitt für eventuell notwendige weitere gesetzgeberische oder auch untergesetzliche Maßnahmen, insbesondere für die Setzung passgenauer Anreize.

Für die Durchführung derartiger Evaluationen ist ein angemessenes Budget zur Verfügung zu stellen; der Aufwand für die exekutive Einheit (BMJV oder BfJ), die eine derartige Evaluation administriert, sollte sich allerdings gerade im Bereich der Verbraucherschlichtung in Grenzen halten, da hier – anders als im Feld der Mediation – zumindest die relevanten quantitativen Daten zu Schlichtungsverfahren ohnehin von den Schlichtungsstellen systematisch erhoben und gesammelt werden müssen (§ 34 VSBG), so dass sie nur konsolidiert und interpretiert werden müssten.

In einzelne Evaluationszyklen könnten dann zusätzlich zu den generell und wiederholt zu erhebenden Daten auch gezielt spezielle Fragestellungen, z.B. nach der Wirkweise der Informationspflichten (siehe dazu oben unter II.2.), eingesteuert werden.

Nur durch eine regelmäßige, systematische und lege artis durchgeführte Evaluation kann sichergestellt werden, dass das VSBG am Puls der tatsächlichen Entwicklungen bleibt – und damit seine Ziele immer besser verwirklichen kann.

*Für etwaige Fragen stehe ich auch in Zukunft gerne zur Verfügung.*

---

<sup>2</sup> Siehe dazu sowie ausführlich zu Kriterien guter Gesetzesevaluation Klowait/Gläßer, HK-MediationsG/*Gläßer*, § 8.