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

*Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel
Direktor der Forschungsstelle für Verbraucherrecht (FfV)
Universität Bayreuth¹*

Inhaltsverzeichnis

I.	Vorbemerkungen	2
	1. Begrenzte Fallzahlen – begrenzter Erfolg?	2
	2. Spielräume des nationalen Gesetzgebers	4
	3. Bild außergerichtlicher Streitschlichtung	4
II.	Einzelpunkte des Gesetzentwurfes	5
	1. Übernahme der Auffangschlichtung durch den Bund	5
	a) Irreführende Bezeichnung	5
	b) Rechtspolitische Zweifel an der Zentralisierung	6
	c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit?	6
	2. Zusammenspiel mit der Musterfeststellungsklage	6
	a) Paradigmenwechsel für die Schlichtung?	7
	b) Anwendungsbereich	7
	c) Klarstellung der grundsätzlichen Nichtbindung des Unternehmers	8
	d) Blockade der Schlichtung während der Musterfeststellungsklage	8
	3. Widerruf der Anerkennung	9
III.	Zusätzliche Punkte	10
	1. Evaluierung und forschungsmäßige Begleitung	10
	2. Statistiken Verbraucherstreitigkeiten	10
	3. Übergangsvorschrift für laufende Schlichtungen vor der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle?	10
	4. Verfahrenskosten und Teilnahmeanreize für Unternehmen	11

¹ Verf. ist Inhaber Lehrstuhls für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth.

I. Vorbemerkungen

Mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz und den auf seiner Grundlage errichteten oder fortgeführten Verbraucherschlichtungsstelle verfügt Deutschland seit 2016 erstmals über eine flächendeckende Infrastruktur für die außergerichtliche Streitbeilegung. Daß bereits jetzt – nur gut drei Jahre nach der Verabschiedung des Gesetzes – Handlungsbedarf besteht, mag auf den ersten Blick überraschen, trifft aber hinsichtlich des primären Änderungsanlasses – der Schaffung einer Dauerlösung für die EU-rechtlich vorgeschriebenen Auffangschlichtungsstelle – ohne weiteres zu.

Gleichwohl soll nicht verschwiegen werden, daß die zeitliche Reihenfolge unglücklich ist: Die in § 43 II VBSG vorgesehene und im gesetzlichen Auftrag auf die provisorische Auffangschlichtung nach § 43 I VSBG begrenzte Begleitforschung wird voraussichtlich erst Ende 2020 abgeschlossen sein. Bei dem von § 43 III VBSG vorgesehenen Zwischenbericht der Bundesregierung zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle² handelt es sich der Sache nach um den Zwischenbericht der mit der Begleitforschung beauftragten Wissenschaftler *Naomi Creutzfeldt* und *Felix Steffek* (im Folgenden Zwischenbericht). Bereits für 2021 (spätestens aber nach der Bundestagswahl) ist daher mit einer erneuten Debatte um Modifikationen zu rechnen ist – der Qualität wie auch der Reputation des Gesetzes kann das kaum guttun. Allenfalls ließe sich der absehbaren Doppelreform Positives dadurch abgewinnen, daß sie – bei geeigneter medialer Vermittlung – die Aufmerksamkeit vor allem der Verbraucher für dieses wichtige Instrument erhöhen könnte.

Jedenfalls gemahnen diese zeitliche Abfolge sowie die notwendig noch sehr begrenzten Erkenntnisse hinsichtlich der praktischen Bewährung des Gesetzes Zurückhaltung hinsichtlich des Maßes vorstellbarer Änderungen.

1. Begrenzte Fallzahlen – begrenzter Erfolg?

Das Maß der Inanspruchnahme der bestehenden Verbraucherschlichtungsstellen ist sehr unterschiedlich und von Branche zu Branche verschieden. Dabei fällt auf, daß der Zwischenbericht das Verhältnis der für die Auffangschlichtung provisorisch geschaffenen Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle nach § 43 I VSBG vor allem für die – praktisch wichtigen – Zuständigkeitsfragen und nicht so sehr hinsichtlich der Auffangfunktion würdigt.

Nach dem ursprünglichen Regelungsziel des Gesetzes sollten die Allgemeine Auffangschlichtungsstelle (wie auch die durch diese zunächst vermiedenen sog. Universalschlichtungsstellen der Länder nach §§ 29 ff. VSBG) ja gerade nur der

² BT-Drs. 19/6890.

Erfüllung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung dienen, soweit für einzelne Branchen oder sonst für einzelne Fälle eine geeignete Schlichtungsstelle nicht zur Verfügung stünde. Insofern sind die im Zwischenbericht genannten eher begrenzten Fallzahlen nicht an sich problematisch – die Auffangschlichtung war nach dem Idealbild von vornherein nicht für große Zahlen gedacht.

Problematischer ist mE der Umstand, daß es offenbar bislang nicht gelungen ist, die Zahl der von staatlicher Förderung unabhängigen Schlichtungsstellen für die verschiedenen Branchen signifikant zu erhöhen. Zur Begleitforschung sollte daher mE auch zusätzlich der Blick auf diese Entwicklung gehören, was ausweislich des Zwischenberichts möglicherweise bislang nicht hinreichend der Fall ist – wegen der Auffangfunktion der Allgemeinen Schlichtungsstelle nach § 43 I VSBG erscheint mir diese Fragestellung fester Bestandteil des Auftrags nach § 43 II VSBG zu sein.

Zudem muß es mE auch um die Frage gehen, wie die Kooperation der einzelnen jeweils in Anspruch genommenen Unternehmen verbessert werden kann. An ihnen scheitern bislang jedenfalls für die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle große Teile der Verfahren und es ist auch nicht erkennbar, wieso dies bei einer einheitlichen Universalschlichtungsstelle des Bundes anders sein sollte. Dieser Punkt wird vom Projekt der Begleitforschung – soweit das jetzt schon erkennbar ist – untersucht und erscheint mir rechtspolitisch als eine weitere Kernfrage für die Begleitforschung.

Für beide Fragen wird es darum gehen, eine geeignete Incentivierung vor allem von Branchenverbänden zur Schaffung weiterer Schlichtungsstellen zu entwickeln. Auch ohne eingehende empirische Untersuchung drängt sich nämlich der Eindruck auf, daß die Teilnahmebereitschaft einzelner Unternehmen bei „eigenen“ Schlichtungsstellen auch dann ungleich höher ist als bei der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle oder künftig der „Universalschlichtungsstelle“. Dabei sollte auch an – nicht notwendig branchenspezifische – Finanzierungsmodelle gedacht werden, wie sie etwa §§ 13-17 FinDAG vorsieht – wobei die Finanzierungsbeteiligung an einer privat organisierten Verbraucherschlichtungsstelle von der Finanzierungsbeteiligung der Auffangschlichtung freistellen sollte.

Bei der zusätzlichen Ermutigung von Verbrauchern dürften hingegen die Grenzen rechtlicher Gestaltung weitgehend erreicht sein; hier müßten andere Mechanismen gefunden werden. Eine weitere Absenkung der Zugangsschwellen läßt sich kaum vorstellen – von einer Verklarung der Zuständigkeitsregime einmal abgesehen. Gelegenheit zur Werbung für die Verbraucherschlichtung würde sicher eine breite Anwendung im Anschluß an Musterfeststellungsverfahren bieten – insoweit ist der Grundintention des Gesetzes ohne weiteres zuzustimmen.³

³ Siehe unten sub II 2.

2. Spielräume des nationalen Gesetzgebers

Für die gesetzliche Fassung der Verbraucherschlichtung setzt die durch das VSBG umgesetzte ADR-Richtlinie 2013/11/EU einen – nicht in jeder Hinsicht befriedigenden – Rahmen. Ein wichtiges Beispiel dazu sind die in Art. 13 ADR-Richtlinie 2013/11/EU begründeten Informationspflichten, deren Nützlichkeit zwar insoweit zweifelhaft ist, als es den vorvertraglichen Bereich betrifft, die aber mit der Richtlinie eben festgeschrieben sind. Insgesamt läßt die Richtlinie den Mitgliedstaaten freilich große Freiheiten in der Ausgestaltung der ADR-Verfahren im einzelnen.⁴

Zu den Spielräumen der Mitgliedstaaten gehört auch der Umstand, daß die Richtlinie lediglich einen Mindeststandard für den Verbraucherschutz setzt (Art. 2 III 2 der Richtlinie). Allerdings ist in zahlreichen Punkten durchaus fraglich, in welche Richtung man damit Standards verschieben darf: Bedeutet eigentlich ein Mehr an Schlichtung auch ein Mehr an Verbraucherschutz? Diese Frage läßt sich m.E. abstrakt nicht beantworten, weshalb Abweichungen, die mit dem Mindeststandard der Richtlinie gerechtfertigt werden, besonders vorsichtig vorzunehmen sind.⁵

EU-rechtlich unproblematisch erscheint mir auch die im laufenden Gesetzgebungsverfahren für einen Sonderfall⁶ vorgeschlagene Ausweitung des Aufwendungsbereichs auf nicht-vertragliche Streitigkeiten. Angesichts des im vorliegenden Zusammenhang ohnehin problematischen Vertragsbegriff⁷ sollte man sich freilich nicht mit dieser sehr punktuellen Änderung zufrieden geben und den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes generell in § 4 I VSBG generell erweitern auf alle zivilrechtlichen Streitigkeiten erweitern.⁸

3. Bild außergerichtlicher Streitschlichtung

Kernprinzip außergerichtlicher Streitschlichtung ist die Freiwilligkeit beider Seiten, welche die Schlichtung von der Entscheidung einer Streitigkeit in besonderem Maße abhebt. Daran will und sollte der Gesetzentwurf nichts ändern.

⁴ S. meine Stellungnahme für den Ausschuß für die Anhörung im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren am 30.9.2015 (abgedruckt im Anhang zu Protokoll 18/70 ab S. 72), S. 2 f.

⁵ S. meine Stellungnahme im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren (Fn. 4■), S. 3.

⁶ Dazu unten sub II 2.

⁷ S. etwa für datenschutzrechtliche Streitigkeiten um die Einwilligung *Herden*, Datenschutz als Materie eines neuen ADR-Verfahrens?, in: GPR 2013, S. 271 ff. (mit erheblichen Zweifeln an der Anwendbarkeit). Ähnliche Zweifel deuten sich bereits an, wenn dem Verbraucher künftig ggf. subjektive Rechte bei UWG-Verstößen eingeräumt werden oder soweit es um die isolierten Folgen von Informationspflichtverletzungen vor Vertragsschluß geht.

⁸ Die Formulierung dafür könnte § 4 III VSBG entnommen werden.

Ein zentrales Element des Bildes, das das VSBG von der Verbraucherschlichtung zeichnet, ist die Niederschwelligkeit des Zugangs.⁹ Sie siedelt das Verfahren zwischen gerichtlicher Streitentscheidung und betrieblichen Beschwerdemanagement an. Die Sorge, daß eine Absenkung der Zugangsschwellen für Verbraucher durch die (einseitige) Unentgeltlichkeit der Schlichtung für den Verbraucher tatsächlich negative Folgen für eine Waffengleichheit zwischen den Beteiligten zeitigen könnte, hat sich bislang nicht bewahrheitet.

Auch nach der Novelle soll es zudem mit Recht beim Verfahrensziel einer eines unverbindlichen Vorschlags der Streitbeilegung bleiben. Ohne gesonderte Unterwerfung des Unternehmers ist auch dieser an das Verfahrensergebnis nicht gebunden. Das sollte insbesondere auch bei dem künftig vorgesehenen Tätigwerden der neuen Schlichtungsstelle des Bundes nach § 30 I 1 Nr. 2 VSBG-E so bleiben – der Text des Gesetzes läßt hier mE die letzte Klarheit vermissen. Überhaupt fehlt nach wie vor an einer kohärenten Regelung für die Unterwerfungserklärung des Unternehmers bei der neuen Schlichtungsstelle des Bundes, die sich auch aus seinem Informationsverhalten gegenüber dem Verbraucher ergeben können muß. Ob immerhin § 19 IV VSBG (etwa über § 28 VSBG) Anwendung findet, bleibt unklar.

II. Einzelpunkte des Gesetzentwurfes

1. Übernahme der Auffangschlichtung durch den Bund

Kern und Anlaß des Gesetzes ist die Neugestaltung der Auffangschlichtung und deren Übernahme durch den Bund. Er träte damit – in funktionaler Fortschreibung der derzeit praktizierten Lösung nach § 43 I VSBG – an die Stelle der bisher in §§ 29 ff. VSBG vorgesehenen Universalschlichtungsstellen der Länder.

a) Irreführende Bezeichnung

Nach dem Zwischenbericht der Bundesregierung ergibt sich ein praktisches Problem der bisherigen Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle aus dem Umstand, daß diese vielfach – ganz im Sinne ihrer Auffangfunktion – wegen bestehender anderweitiger Schlichtungsstellen nicht zuständig ist. Dabei dürfte für Verbraucher in besonderem Maße der Umstand eine Rolle spielen, daß schon die Bezeichnung der derzeitigen Auffanglösung irreführend ist und den Auffangcharakter nicht wiedergibt. Das gilt erst recht für die mehr als unglückliche Bezeichnung als „Universalschlichtungsstelle“, die Allzuständigkeit suggeriert, wo

⁹ Dazu bereits *Schmidt-Kessel*, in: *BMELV/Unberath/Schmidt-Kessel* (Hrsg.), *Alternative Streitbeilegung – Reden statt Klagen*, 59, 60. Ferner *Berlin*, *Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten*, 151-154; *Eidenmüller/Engel*, *ZIP* 2013, 1704, 1706.

doch auch nach der Neuregelung lediglich an eine Auffangfunktion gedacht ist – zumindest soweit eine anderweitige Zuständigkeit besteht, s. § 30 II Nr. 1 VSBG-E. Dazu paßt die Entscheidung nicht und wird (weiterhin) viel Verwirrung stiften.

b) Rechtspolitische Zweifel an der Zentralisierung

Ferner sind rechtspolitische Zweifel an der vorgesehenen Zentralisierung der Tätigkeit der Schlichtungsstelle des Bundes beim Bund angebracht. Die Justiz ist in Deutschland aus guten Gründen dezentralisiert. Es sind – von den obersten Bundesgerichten und wenigen weiteren Ausnahmefällen abgesehen – Sache der Länder hier tätig zu werden. Anders als bei der Aufsicht über private Schlichtungsstellen unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Zulassungspraxis vermag ich einen sachlichen Grund für die Zentralisierung nicht erkennen. Das Problem wird durch die teilweise im Schrifttum erkennbare Tendenz zu einem Übergang zu einer zentralen staatlichen Schlichtung – etwa nach österreichischem Vorbild – noch verschärft.

c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit?

Die Schlichtungsstelle des Bundes wäre Teil der Bundesverwaltung oder zumindest funktional Teil der Bundesverwaltung. Das erscheint im Hinblick auf Art. 83 III 1 GG fragwürdig. Die Vorschrift sieht eine Errichtung durch Bundesgesetz vor, die nach dem vorgelegten Entwurf aber nicht gesichert erfolgt: Während § 29 I VSBG-E die Errichtung vorzunehmen scheint, wird sie in § 29 II Nr. 1 VSBG-E gerade nur als Möglichkeit für den Bund vorgesehen. Letzteres scheidet nach Art. 83 III 1 GG aber gerade aus. Für Beleihungen ist die Zulässigkeit im Schrifttum durchaus umstritten,¹⁰ sodaß die Zulässigkeit von § 29 II Nr. 2 VSBG-E risikobehaftet erscheint. Ob (ggf.) eine Umgehung so gezogener Grenzen durch eine „Beauftragung“ nach § 29 II Nr. 3 VSBG-E möglich ist, erscheint angesichts der hohen Anforderungen von Art. 83 III 1 GG (Errichtung durch Bundesgesetz) gleichfalls fragwürdig. Das alles gilt erstrecht im Hinblick auf die Delegation an das Bundesamt für Justiz durch § 29 III VSBG-E.

2. *Zusammenspiel mit der Musterfeststellungsklage*

Der Gesetzentwurf beabsichtigt zudem ein Zusammenspiel mit der jüngst geschaffenen Musterfeststellungsklage. Dies ist zu begrüßen, weil die Zweistufigkeit der Rechtsdurchsetzung in diesem Massenverfahren tatsächlich Raum für Schlichtungsverfahren eröffnet, wenn es um die Klärung der einzelnen Rechtsverhältnisse geht. Im Anschluß an ein Musterfeststellungsurteil oder einen Vergleich im Musterfeststellungsverfahren wird gezielt die Möglichkeit eröffnet, die

¹⁰ S. nur Maunz/Dürrig/Ibler Art. 83 Rn. 261 m.w.N.

sich daraus ergebenden Folgen über ein Schlichtungsverfahren vergleichsweise zu regeln und so auf einfachem Wege Ansprüche des Verbrauchers zu begründen.

a) Paradigmenwechsel für die Schlichtung?

In den Regelungen des Gesetzentwurfs wird ein Grundverständnis der Schlichtung als Akt der Rechtsdurchsetzung deutlich, das in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Streitbeilegungsfunktion der Schlichtung steht. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, daß die nachgelagerten Zweitverfahren nach Musterfeststellungsurteil und Vergleich – bei Kooperation des verurteilten respective verpflichteten Unternehmers – generell besonders vergleichsgeseeignet erscheinen, weil wesentliche Sach- und Rechtsfragen des betreffenden Rechtsverhältnisses im Erstverfahren bereits geklärt worden sind.

Besonders nahe liegt der Rückgriff auf die Verbraucherschlichtung dabei in Fällen des Vergleichs, weil hier die Kooperation der Parteien zur Streiterledigung bereits vor einem Schlichtungsverfahren durch die vergleichsweise Einigung bereits begonnen hat. Gerade bei Großverfahren liegt es zudem nahe, die Nachverfahren gezielt der Verbraucherschlichtung zuzuführen und dafür ggf. sogar eine *ad hoc*-Schlichtungsstelle zu etablieren – für das VW-Verfahren etwa erscheint es schon aus Kapazitätsgründen illusionär, in Zweitverfahren die Kapazitäten einer der bestehenden Schlichtungsstellen in Anspruch zu nehmen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch, daß sich der Unternehmer bereits im Vergleich an die Schlichtungsvorschläge bindet und so die Folgeverfahren noch stärker vereinfacht.

Hingegen fällt es schwer, sich eine richterliche Entscheidung im Musterfeststellungsverfahren vorzustellen, welche die Parteien und insbesondere die Unternehmer ohne deren Zustimmung in die Verbraucherschlichtung zwingt. Richterlich angeordnete Teilnahmepflichten sind insoweit das falsche Mittel und ergeben sich auch nicht aus dem Gesetzesentwurf. Allenfalls könnte man über Anreize über Prozeßkostenregelungen nachdenken, soweit das Nachverfahren durch mangelnde Kooperation des Unternehmers vom billigeren Schlichtungsverfahren in ein teureres Gerichtsverfahren gezwungen wird. Das setzt freilich voraus, daß insoweit hinreichende Schlichtungskapazitäten bestehen.

b) Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der Musterfeststellungsklage ist weiter als der in § 4 I VSBG vorgesehene Standard-Aufgabenbereich der Verbraucherschlichtungsstellen. Erstere erfaßt sämtliche Rechtsverhältnisse zwischen Verbrauchern und Unternehmern, während letzterer für den Standardfall auf Streitigkeiten aus Verträgen beschränkt ist. Der Gesetzentwurf sieht eine Abweichung davon nur in § 30 I Nr. 2 VSBG-E für die neue Schlichtungsstelle des Bundes vor. Das überzeugt nicht, weil auch für die etablierten sonstigen Schlichtungsstellen Nachverfahren in Betracht kommen und die Einsetzung von *ad hoc*-Schlichtungsstellen im

Vergleichswege dadurch verkompliziert wird. Die Formulierung des § 30 I Nr. 2 VSBG-E sollte daher auch in § 4 I VSBG die Standardzuständigkeit einer Verbraucherschlichtungsstelle eröffnen.¹¹

Nicht überzeugend erscheint es mir ferner, den personalen Anwendungsbereich in diesen Fällen auf bei der Musterfeststellungsklage angemeldete Verbraucher zu beschränken.¹² Dazu besteht kein Anlaß, weil Streitbeilegungspotential auch außerhalb der Bindungswirkungen eines Musterfeststellungsurteils besteht. Warum die Expertise einer bestehenden Schlichtungsstelle nicht auch in diesen Fällen genutzt werden können soll, ist nicht ersichtlich. Eine Bindung durch die Hintertür ist – jenseits aller Präjudizwirkungen – nicht zu befürchten; insbesondere ergeben sich keine Überwindungen etwa zwischenzeitlich erfolgter Verjährungseintritte. Vielmehr können Schlichtungsergebnisse in diesen besonderen Konstellationen deutlich anders aussehen als in den echten Zweitverfahren.

c) Klarstellung der grundsätzlichen Nichtbindung des Unternehmers

Der Gesetzgeber sollte auch im Falle der Nachverfahren zur Musterfeststellungsklage den Unternehmer nicht *ex lege* an das Verfahrensergebnis einer Schlichtung binden und das strebt der Entwurf auch nicht an. Allerdings fehlt es mE insoweit an einer hinreichenden Klarstellung um Mißverständnisse in der künftigen Auslegung des § 30 I Nr. 2 VSBG-E zu vermeiden.

d) Blockade der Schlichtung während der Musterfeststellungsklage

Die laufende Musterfeststellungsklage blockiert andere Klagen des Verbrauchers, §§ 610 III, 613 II ZPO, nicht aber Vergleiche zwischen den Parteien. Für solche Vergleiche kann es aber – etwa in Fällen langer Verfahrensdauer – besonderen Bedarf geben – etwa bei Verbraucherinsolvenzen oder in Nachlaßangelegenheiten. Damit kann es auch Bedarf an Schlichtung geben. Insofern geht die Einführung einer vorgeschriebenen Ablehnung durch § 14 I Nr. 3 und § 30 II Nr. 5 VSBG-E deutlich zu weit – § 14 II Nr. 4 VSBG erscheint für den Regelfall völlig ausreichend und bedürfte ggf. einer Spiegelung für die Auffangschlichtung, soweit dies unionsrechtlich möglich ist.

Sinnvoller erschiene eine Aussetzungsbefugnis der Schlichtungsstelle. Außerdem kann der Schlichtungsvorschlag auch vom Ausgang des Verfahrens abhängig gemacht werden. Kommt es zu zwei kollidierenden Vergleichen, könnte der Verbraucher mit seiner Zustimmung den früheren Vergleich durch den späteren

¹¹ Eine gesonderte Regelung ist selbstverständlich nicht erforderlich wenn – wie oben sub I 2 vorgeschlagen – die Standardzuständigkeit von Schlichtungsstellen generell über vertragliche Ansprüche hinaus erweitert wird.

¹² Bei einer generellen Erweiterung der Gegenstände in § 4 I VSBG würde auch dieser Punkt mit geklärt.

Vertragsschluß aushebeln, was aber nur geschehen wird, wenn dies für ihn günstiger ist. Akzeptiert man dieses Ergebnis, besteht kein Regelungsbedarf, weil sich der Unternehmer vielfach auf Zwischenvergleiche aufgrund Schlichtungsvorschlags nicht einlassen wird. Insgesamt ist freilich zu beachten, daß die Vergleichswirkungen bei der Musterfeststellungsklage bislang nur sehr begrenzt geklärt sind und insoweit Regelungsbedarf besteht.

3. Widerruf der Anerkennung

Der Gesetzentwurf schlägt eine Neufassung der Regelung zum Widerruf der Anerkennung in § 26 VSBG-E vor. Dabei sollen insbesondere systematische Gesetzesverstöße nunmehr für einen Widerruf auch ausreichen. Grundsätzlich ist zu begrüßen, daß die Anforderungen an Schlichtungsstellen schärfer gefaßt werden. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Problematik eines „Verbraucherschutz gegenüber Verbraucherschutzinstitutionen“. Insoweit verwundert es freilich ein wenig, daß dieser Aspekt nicht bereits bei der Anerkennungsentscheidung zu den Kriterien gehört. Hier könnte – etwa im Sinne eines Zuverlässigkeitserfordernisses noch nachgebessert werden.

Aus verbraucherrechtlicher Perspektive ist § 26 I VSBG-E aber wohl doch zu scharf geraten. Nach dem vorgeschlagenen Wortlaut wären auch steuerliches und arbeitsrechtliches Fehlverhalten für einen Widerruf schon weit unterhalb der klassischen aus § 35 GewO bekannten Unzuverlässigkeitsschwellen ausreichend. Hier sollte schärfer gefaßt werden und nur Rechtsverstöße zum Nachteil der Parteien erfaßt werden. Dies Vorschrift dient nicht dazu den Fiskus oder die Sozialsysteme zu schützen.

Geboten erscheint zudem der Aufsicht – unterhalb strafrechtlicher Schwellen oder „offensichtlicher und schwerer Rechtsverstöße“ – eine eigene Bewertung von Schlichtungsvorschlägen zu gestatten. Das sollte – etwa unter Hinweis auf § 7 VSBG – in § 26 VSBG-E auch klargestellt werden. Eine solcher Ergänzung ist insbesondere im Hinblick auf die bestehenden erheblichen Auslegungsunsicherheiten zum Formelkompromiß in § 19 I 2 VSBG („am geltenden Recht ausgerichtet“ und „die zwingenden Verbraucherschutzgesetze beachten“) dringend geboten. Die bewußte Offenheit der Formulierung hier darf keine Widerrufsrisiken nach § 26 VSBG(-E) begründen.

III. Zusätzliche Punkte

1. Evaluierung und forschungsmäßige Begleitung

Mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz betritt die deutsche Rechtsordnung für sehr viele Branchen völliges Neuland. Die Wahrscheinlichkeit, daß aufgrund falscher Prognosen – insbesondere zur Zahl der eingehenden Beschwerden – weitere Nachjustierungen erforderlich werden, ist vergleichsweise groß. Von enormer Bedeutung für die Qualitätssicherung hinsichtlich des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes wären daher Mechanismen der Evaluierung und forschungsmäßigen Begleitung, die bislang im Gesetz fehlen. Diese Evaluierung kann nicht allein durch die Berichte der zuständigen Behörden und AS-Stellen erfolgen, weil diese naturgemäß ihre eigene und nicht unbedingt neutrale Sicht auf die Situation haben. Ich rege daher wie schon 2015 an, die flächendeckende Verbraucherstreitbeilegung und ihre Einführung durch ein Forschungsprogramm zu unterlegen. Gerade angesichts der Konkurrenzsituation von Auffangschlichtung und Branchenschlichtungsstellen erscheint mir die derzeit in § 43 II VSBG vorgesehene Begleitforschung nur für die Auffangschlichtung zu eng.

2. Statistiken Verbraucherstreitigkeiten

Darüber hinaus bietet das VSBG die wohl einmalige Chance, Verbraucherstreitigkeiten empirisch in großer Breite zu erforschen. Dafür bedarf es ebenfalls entsprechender Mittel, vor allem aber ist die Einbindung entsprechender Befugnisnormen für die Datenerhebung zugunsten der einschlägigen Forschungs- und Statistikeinrichtungen dringend geboten. An diesen fehlt es bislang. Mit der alle Verbraucherstreitigkeiten erfassenden Anwendung des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes besteht in der Tat die einmalige Chance, daß sich die zuständigen Staats- und Gesetzgebungsorgane einen Überblick über die reale Streit- und Problemlage im Bereich der Verbraucherstreitigkeiten verschaffen. Diese Chance sollte man sich nicht entgehen lassen. Insoweit wiederhole ich auch hier meinen Vorschlag von 2015.

3. Übergangsvorschrift für laufende Schlichtungen vor der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle?

Die Änderung bei der Auffangschlichtung könnte den Gedanken entstehen lassen, es bedürfe einer Übergangsregelung für solche Verfahren, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bei der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle betrieben werden. Dem ist freilich nicht so, weil die Schlichtungsstelle durch das Auslaufen der Frist nach § 43 I VSBG Ende 2019 ihre Anerkennung nicht verliert

und dementsprechend die in ihrer besonderen Funktion geführten Schlichtungsverfahren auch dann zu Ende führen kann, wenn die künftige Schlichtungsstelle des Bundes anderweitig organisiert sein wird.

4. Verfahrenskosten und Teilnahmeanreize für Unternehmen

Es zeichnet sich ab, daß die asymmetrische Kostenverteilung einen wichtigen Grund für die mangelnde Beteiligungsbereitschaft von Unternehmen an Verfahren der Verbraucherschlichtung begründet. Es läge daher nahe, hier tätig zu werden. Allerdings sollten insoweit die Ergebnisse der Begleitforschung abgewartet werden.

Da eine Kostenlosigkeit der Verfahren vor der Schlichtungsstelle des Bundes, den funktionierenden Branchenschlichtungsstellen zum Wettbewerbsnachteil gereichen könnte, sollten diese sektoriellen Schlichtungsstellen unbedingt in die Begleitforschung mit einbezogen werden. M.E. sollte insbesondere die Realisierbarkeit von Umlagemodellen – ggf. mit Umlagedifferenzierungen – untersucht werden.