

Az.: II/52-1348

Die Organisation der außergerichtlichen Streitschlichtung in den europäischen Nachbarländern

A. Auftrag

Die SPD-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, einen Überblick über Art, Umfang und Organisation der außergerichtlichen Streitschlichtung in europäischen Nachbarländern zu erstellen. Hintergrund dieses Auftrags sind Überlegungen auf Bundes- und Landesebene, der außergerichtlichen Streitschlichtung im Rahmen der Beilegung von Rechtsstreitigkeiten eine größere Bedeutung beizumessen.

B. Stellungnahme

Ausgehend von einer kurzen Darstellung des status quo der außergerichtlichen Streitschlichtung in Rheinland-Pfalz sollen die im anglo-amerikanischen Rechtskreis beheimateten und in unseren Nachbarländern je unterschiedlich ausgestalteten Schlichtungsmodelle vorgestellt werden. Exemplarisch werden dabei – neben den USA und Großbritannien - die Länder Frankreich, Schweiz, Italien und die Niederlande näher betrachtet. Abschließend wird der aktuelle Stand der Reformüberlegungen auf Bundesebene umrissen und ein kurzer Ausblick gegeben.

I. Status quo der außergerichtlichen Streitschlichtung in Rheinland-Pfalz

Zur friedlichen Beilegung von Interessenkonflikten bedienen sich Konfliktparteien regelmäßig Dritter, die den Streit unparteilich beilegen sollen. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich eine Vielzahl von Einrichtungen herausgebildet, die an der Streitschlichtung mitwirken können. Neben den staatlich getragenen Schlichtungsmodellen gibt es verschiedenste Formen außergerichtlicher Streitschlichtung, die sich unterschiedlich eng an den Gerichtsprozess anlehnen bzw. an diesem orientieren.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Als wirtschaftlich wohl bedeutsamste Form der außergerichtlichen Streitbeilegung kann dabei die so genannte **Schiedsgerichtsbarkeit** gelten: Hier wird aufgrund vertraglicher Vereinbarung der Streitparteien ein Schiedsrichter nach gesetzlich vorgegebenen Regeln¹ tätig.² Diese Form der Schlichtung wird in aller Regel von größeren Wirtschaftsunternehmen genutzt, um möglichst kurzfristig und unter Ausschluss der Öffentlichkeit eine Einigung unter Konkurrenten herbeizuführen. Ziel der Kontrahenten ist dabei eine nicht nur gerechte, sondern auch wirtschaftlich sinnvolle Lösung des Konfliktes. Dafür nehmen die Streitparteien auch Verfahrenskosten in Kauf, welche die ansonsten anfallenden Gerichtsgebühren um ein mehrfaches übersteigen.

Eine weitere Form außergerichtlicher Streitschlichtung stellen die staatlich bestellten **Schiedspersonen** dar, die nach der Schiedsamtordnung³ in Straf- und Zivilsachen Sühne- und Einigungsversuche unternehmen. Hier geht es weniger um wirtschaftlich bedeutsame Konflikte, sondern um die persönlichen oder nachbarschaftlichen Konflikte des ‚kleinen Mannes‘. Nach der Schiedsamtordnung werden die Schiedsfrauen und die Schiedsmänner in jeder Gemeinde auf Vorschlag des Gemeinderats vom Direktor des Amtsgerichts auf die Dauer von fünf Jahren ernannt. Ihr Amt versehen die Schiedspersonen, die regelmäßig älter als 30 Jahre und ihrer Persönlichkeit nach zur Streitschlichtung besonders befähigt sind, ehrenamtlich. Durch ihre Anteilnahme an den zu verhandelnden Sachen und insbesondere durch ihre Bereitschaft, den Beteiligten zuzuhören und auf ihr Vorbringen einzugehen, soll die Schiedsfrau bzw. der Schiedsmann die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Parteien sich einigen und so den sozialen Frieden wiederherstellen. Die Schiedspersonen sind zur Schlichtung in allen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten berufen, die im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung von den Zivilgerichten zu entscheiden wären. Ausgenommen von ihrer Tätigkeit sind Streitigkeiten über die Scheidung einer Ehe oder die Ehelichkeit eines Kindes. Auch bei Streitigkeiten über vermögensrechtliche Ansprüche über 10.000,- DM oder in rechtlich besonders schwierigen Fällen soll die Schiedsperson nicht tätig werden. Anders als in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, wo die Schiedsperson auf freiwilliger Basis angerufen wird, erfolgt die Einschaltung der Schiedsperson in strafrechtlichen Verfahren (in so genannten Privatklassesachen wie Hausfriedensbruch, Beleidigung, Körperverletzung oder Sachbeschädigung) im Rahmen eines gesetzlich vorgeschriebenen Sühneversuchs.

Besondere Bedeutung erlangt das Schlichtungsverfahren insbesondere dadurch, dass gem. § 794 Abs. 1 Ziffer 1 ZPO aus Vergleichen, die zwischen den Parteien zur Beilegung eines Rechtsstreits vor einer durch die Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestelle abgeschlossen sind, vollstreckt werden kann. So-

¹ Vgl. §§ 1029 ff. ZPO.

² Wegen ihres hohen Grades an staatlicher Reglementierung und Institutionalisierung steht die Schiedsgerichtsbarkeit jedoch näher zur traditionellen gerichtlichen Streiterledigung, vgl. Weigand, Alternative Streiterledigung, Betriebsberater 1996, 2106.

³ vom 12. April 1994, GVBl. S. 209

fern eine Einigung nicht zu Stande kommt oder eine Streitpartei nicht zum Termin erscheint, bleibt die Möglichkeit bestehen, das Gericht anzurufen. Die Gebühr für eine Güteverhandlung beträgt 20,- bis 75,- DM. Wird ein Vergleich geschlossen, so fallen weitere 20,- DM an. Außerdem können auch Auslagen, z.B. Portokosten der Schiedspersonen, anfallen. Nach Mitteilung des Ministeriums der Justiz konnten die rheinland-pfälzischen Schiedsfrauen und Schiedsmänner in den Jahren 1996 und 1997 zwar jede zweite Streitigkeit vergleichsweise regeln,⁴ insgesamt wurden die Schiedspersonen jedoch nur in 183 Zivilrechtsstreitigkeiten in Anspruch genommen, während 117.100 Bürgerinnen und Bürger unmittelbar den Weg zu den Zivilgerichten beschritten.⁵

Neben der staatlich getragenen Institution der Schiedsmänner und -frauen haben einige Körperschaften und Verbände im außerstaatlichen Bereich selbständige **Schieds- oder Schlichtungsgremien** eingerichtet. Zu nennen sind hier etwa die Verbraucherzentralen, der Baugewerbeverband mit der Bauschlichtungs- und Bauschiedsstelle oder das KFZ-Handwerk mit seinen Schiedsstellen. Von Bedeutung sind ferner die Schlichtungsorgane der berufsständischen Körperschaften etwa nach § 91 Abs. 1 Nr. 11 der Handwerksordnung und die wettbewerbsrechtlichen Einigungsstellen des § 27 a UWG⁶, ferner die Landesärztekammer mit dem Schlichtungsausschuss zur Begutachtung ärztlicher Behandlungsfehler oder die Schlichtungsstelle der Sparkassen- und Giroverbände. Auch bei den Architektenkammern sind Schlichtungsstellen zur Streitschlichtung zwischen Bauherrn und Architekten eingerichtet.⁷ Örtlich existieren Schlichtungsstellen für Mietstreitigkeiten, die von den jeweiligen Haus- und Grundbesitzervereinigungen sowie den Ortsvereinen des Deutschen Mieterbundes getragen werden.

Elemente der Mediation finden sich auch in § 17 Abs. 2 SGB VIII: Hiernach sollen Eltern im Rahmen der Jugendhilfe im Falle der Trennung oder Scheidung bei der Entwicklung eines einvernehmlichen Konzeptes für die Wahrnehmung der elterlichen Sorge unterstützt werden.

⁴ Pressemitteilung des Ministeriums der Justiz vom 27.05.1998.

⁵ Danach blieb der Gang zu einer der 329 rheinland-pfälzischen Schiedspersonen nach wie vor die seltene Ausnahme. Seit dem Jahre 1990 ist die Zahl der Schiedsverfahren zwar kontinuierlich gestiegen (1990: 72; 1996: 163; 1997: 183). Angesichts der absoluten Zahlen handelte es sich hierbei – auch nach Auffassung des Ministeriums der Justiz – jedoch nur um einen „Tropfen auf den heißen Stein“.

⁶ Neben den Schlichtungs- sind exemplarisch noch Musterprozess- und Schiedsgutachtenabreden zu nennen, die insbesondere in der Wirtschaft weit verbreitet sind und erheblich zur Entlastung der Zivilgerichte beitragen, Wagner, Obligatorische Streitschlichtung im Zivilprozess, JZ 1998, 841.

⁷ Nach dem Steuerberatungsgesetz obliegt der Steuerberaterkammer die Vermittlung zwischen streitenden Kammermitgliedern und zwischen streitenden Kammermitgliedern und deren Mandanten (§ 76 Abs. 2 Nr. 2 und 3 Steuerberatungsgesetz).

II. Außergerichtliche Streitschlichtung in anderen Staaten

1. USA und Großbritannien

a) Die jüngste juristische Diskussion zu Modellen der alternativen (außergerichtlichen) Streitschlichtung orientiert sich an US-amerikanischen Vorgaben, wo je eigene Verfahrensordnungen für die außergerichtliche und schiedsgerichtliche Streitschlichtung entwickelt wurden.⁸ Die Einzelstaaten der USA können dabei mit einer großen Bandbreite von Experimenten aufwarten, die auf allen Jurisdiktionsebenen von freiwilligen Mediationsverfahren bis zu verpflichtenden Schiedsverfahren reichen.⁹

Aufgrund der Besonderheiten des US-amerikanischen Zivilprozessrechts mit seinem vergleichsweise hohen Kostenrisiko und seiner langen Verfahrensdauer sind die außergerichtlichen Einigungsquoten im ‚Mutterland der Mediation‘ vergleichsweise hoch. Von Bedeutung ist hierbei insbesondere, dass vor den Zivilgerichten nach der American rule of costs keine Kostenerstattungspflicht der unterliegenden Partei besteht¹⁰ und daher die obsiegende Partei ihre Rechtsanwalts- und Rechtsverfolgungskosten selbst zu tragen hat; so kann ein Prozessgewinn zu einem Pyrrhussieg werden.¹¹ In der Sache sind Gläubiger kleinerer Forderungen im anglo-amerikanischen Rechtssystem daher weitgehend rechtsschutzlos gestellt. Das verfassungsmäßig garantierte Jury-Trial-Verfahren, welches den Einsatz von Laienrichtern (Geschworenen) an zentraler Stelle des gerichtlichen Entscheidungsverfahrens vorsieht, führt darüber hinaus zu Entscheidungen, die viel schwerer vorhersehbar sind als solche von kontinental-europäischen, an das geschriebene Recht gebundenen Berufsrichtern. Die Anrufung der staatlichen Gerichte ist also häufig ökonomisch sinnlos und grundsätzlich risikobehaftet.¹² Hier liegt der Grund für die Vielfalt und auch Beliebtheit alternativer Streitschlichtungsmechanismen in den USA.¹³

Wegen der genannten Eigenheiten des anglo-amerikanischen Justizsystems fanden neue Methoden zur alternativen Streiterledigung rasche Verbreitung in diesem Rechtskreis: Sie sind in der **Alternative Dispute Resolution (ADR)** des New Yorker Centre for Public Resources beschrieben und umfassen die **Conciliation**, die **Mediation** und den **Mini-Trial**.

⁸ Schütze, Alternative Streitschlichtung, Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaften 97 (1998), S. 117 ff.

⁹ Vgl. Stadler, Außergerichtliche obligatorische Streitschlichtung - Chance oder Illusion?, NJW 1998, 2482.

¹⁰ Vgl. Schack, Einführung in das US-amerikanische Zivilprozessrecht, 2. Auflage 1995, S. 12 ff.

¹¹ Schütze, Alternative Streitschlichtung, Zeitschrift vergleichender Rechtswissenschaften 97, S. 118.

¹² Vgl. Schütze, a.a.O., S. 118 m.w.N.

¹³ Die Verfahren zur außergerichtlichen Streitschlichtung werden in den USA daher weniger als Mittel zur Entlastung der Gerichte, sondern als Chance der Streitbeilegung für Rechtssuchende verstanden, die ansonsten vor dem US-amerikanischen Gerichtssystem kapitulieren müssten, vgl. Blankenburg, in: Gottwald/Strempel, S. 139.

Unter dem Begriff **Conciliation** (Versöhnung) versteht man den Versuch einer neutralen Person, den Parteien die jeweils andere Position der Gegenseite zu erläutern und beide Standpunkte hierdurch einander anzunähern. Dabei geht es vor allem um die Herausarbeitung der zentralen Kernstreitpunkte zwischen den Kontrahenten durch eine umfassende Analyse der Konfliktsituation. Der Conciliator zeigt bei seiner Tätigkeit eher Passivität und Zurückhaltung; zwar führt er die Parteien zusammen und versucht, eine gemeinsame Grundlage für deren außergerichtliche Verständigung zu schaffen. Er strebt jedoch keine von ihm selbst entworfene Lösung durch die Unterbreitung eigener Vorschläge an.¹⁴ Im Verfahren der Conciliation sollen vielmehr die Parteien selbst durch die Schaffung versöhnungsfördernder äußerer Umstände zu einer Lösung des Streitfalles im Wege des Vergleichs finden.

Bei der **Mediation** übernimmt der Mediator demgegenüber eine aktive Rolle, d.h. er vermittelt nicht nur, sondern versucht auch aktiv mit Lösungsvorschlägen eine Beilegung des Rechtsstreits zu fördern.¹⁵ Dabei versucht er vor allen Dingen, den Parteien die materiellen Streitpunkte ihrer Auseinandersetzung vor Augen zu führen und eine ökonomisch sinnvolle Lösung zu entwickeln. Im ständigen Gespräch mit den Kontrahenten und in kritischer Auseinandersetzung mit deren Rechtsstandpunkten propagiert der Mediator also eine seiner eigenen Auffassung nach gerechte Entscheidung und bezieht als unabhängiger Dritter in der Konfliktlage selbst Position.

Eine formalisierte Form alternativer Streitbeilegung, welche insbesondere bei Auseinandersetzungen zwischen Wirtschaftsunternehmen zum Zuge kommt, stellt das **Mini-Trial** dar. Ziel des Mini-Trial ist es dabei, in einem möglichst frühen Stadium der Streitigkeiten zu einer wirtschaftlichen Lösung unter Beteiligung von Führungskräften der Unternehmen zu kommen. In diesem Verfahren erhält jede Partei die Gelegenheit, einer Jury aus drei Personen ihren Standpunkt - regelmäßig durch einen Anwalt - vorzutragen. Diese Jury setzt sich aus jeweils einem Entscheidungsträger aus der oberen Hierarchie der streitbeteiligten Unternehmen und aus einem weiteren neutralen Dritten zusammen, der bei der konkreten Entscheidungsfindung behilflich sein soll. Bei fehlender Einigungsmöglichkeit zwischen den Firmenrepräsentanten kommt dem Neutralen daher meist die ausschlaggebende Rolle der Entscheidungsfindung zu, weswegen seiner Auswahl durch die Kontrahenten besondere Bedeutung beigemessen wird. Die gefällte Entscheidung ist für beide Parteien nicht bindend, insofern unterscheidet sie sich von einem vollstreckbaren Spruch eines Schiedsgerichts. Der Entscheidungsvorschlag bedarf vielmehr – um rechtliche Verbindlichkeit gegenüber den Parteien zu entfalten - in jedem Falle der Billigung der beiden Streitbeteiligten.¹⁶

¹⁴ Weigand, Alternative Streiterledigung, Betriebsberater 1996, 2107.

¹⁵ Vgl. Weigand, a.a.O., 2107.

¹⁶ Weigand, a.a.O., 2107.

Gerade bei Ansprüchen mittlerer Größenordnung und der Beteiligung großer Unternehmen wird versucht, möglichst rasch eine ökonomische und nicht vorwiegend juristische Lösung zu finden.¹⁷

Über die dargestellten Streitschlichtungsformen hinaus gibt es in den USA noch eine Vielzahl weiterer Methoden der außergerichtlichen Streitbeilegung. Zu nennen ist hier insbesondere das Verfahren des **rent a judge**. Bei dieser speziellen Form eines privaten Schiedsverfahrens fällt ein pensionierter Richter die Entscheidung bzw. schlägt einen rechtlich begründeten Vergleich vor.

Zu erwähnen ist ferner das Verfahren der **Mediation-Arbitration**. Hierbei handelt es sich um ein spezielles Mediationsverfahren, das bei Erfolglosigkeit in ein Schiedsverfahren mit verbindlichem Schiedsspruch übergeht. Entsprechend der Parteivereinbarung fungiert der Mediator später also als ausschlaggebender Schiedsrichter.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die genannten nicht-obligatorischen Verfahren nach der **Alternative Dispute Resolution (ADR)** in den Vereinigten Staaten inzwischen sehr weit verbreitet sind. Zahlreiche private Firmen haben sich auf entsprechende Dienstleistungen im Sektor der außergerichtlichen Streitbeilegung spezialisiert. Auch die amerikanischen Gerichte haben diese Entwicklung wegen des erwünschten Entlastungseffektes sehr positiv aufgenommen. Sie sind auf Grund des Civil Justice Reform Act von 1990 dazu aufgerufen, geeignete Fälle zur Lösung durch ADR-Methoden weiterzuleiten. So verpflichten einige Gerichte inzwischen die Anwälte, ihre Mandanten zu Beginn des Rechtsstreits über mögliche ADR-Alternativen zu unterrichten und außergerichtliche Schlichtungsversuche zu unternehmen.¹⁸ Allgemein wird geschätzt, dass ca. zehn Prozent der Fälle in den USA im Wege von ADR bereinigt werden.¹⁹

b) In Großbritannien ist eine Entwicklung parallel zu der in den USA zu verzeichnen. Dies hängt mit ähnlichen Gegebenheiten des Justizsystems zusammen, die dazu führen, dass Gerichtsverfahren und zwischenzeitlich auch schiedsgerichtliche Verfahren sehr teuer und langwierig sind.²⁰ Hieraus erklärt sich ein stark angestiegenes Interesse an nicht-obligatorischen ADR-Methoden; ähnlich wie in den Vereinigten Staaten haben sich auch in Großbritannien zwischenzeitlich zahlreiche Institutionen gebildet, die ADR als Dienstleistung anbieten.

¹⁷ Weigand, a.a.O., 2107.

¹⁸ Weigand, a.a.O., 2108.

¹⁹ Weigand, a.a.O., S. 2108.

²⁰ Weigand, a.a.O., S. 2109.

2. Streitschlichtung in Frankreich

Im romanischen Rechtskreis repräsentiert der **Friedensrichter** das Modell außergerichtlicher Streitschlichtung. Seine Einrichtung geht auf Ideen der französischen Revolution zurück. In Form der so genannten „Grande Conciliation“ wurde ab 1790/91 in Frankreich zunächst fast allen Zivilrechtsstreitigkeiten ein Schlichtungsverfahren vor dem **Juge de Paix** - einem gewählten, mit dem zuständigen Gericht aber nicht identischen Amtsträger - vorgeschaltet. Wegen der erheblichen Verfahrensverzögerung, die seine Einschaltung mit sich brachte, erfolgten aber schon bald Einschränkungen seiner Zuständigkeit; schließlich wurde das Verfahren 1949 wieder abgeschafft. Erhalten konnte sich noch bis 1976 eine eingeschränkte Form der außergerichtlichen Streitschlichtung, die so genannte „Petite Conciliation“. Hier wurde das Schlichtungsverfahren in den Prozess integriert, indem ein obligatorischer Schlichtungstermin vor dem zuständigen Richter stattfand.

Mit dem Inkrafttreten des Nouveau Code de Procédure Civil (NCPC) verlor auch dieser Gütetermin seinen obligatorischen Charakter und in der Praxis rasch an Bedeutung. Mit dem Gesetz vom 8.2.1995 (Loi Nr. 95-112) wurde in Frankreich der Versuch unternommen, Elemente außergerichtlicher Streitschlichtung weiter in den Rechtsstreit vor den staatlichen Gerichten zu integrieren und diese beiden Modi der Streitbereinigung intensiver miteinander zu verzahnen²¹:

Heute kann der französische Kläger vor dem Tribunal d'Instance wahlweise einen vorgeschalteten Gütetermin oder ein Streitiges Urteilsverfahren beantragen (Artikel 829 NCPC). Im erstgenannten Fall darf der Richter den Gütetermin selbst durchführen bzw. einem Dritten (Conciliateur) übertragen.²² Erst nach Scheitern der **Conciliation** wird der Rechtsstreit anhängig. Zusätzliche Kosten fallen für den Schlichtungsversuch nicht an, die Dauer des Schlichtungsversuchs ist auf einem Monat mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit begrenzt. Gelingt die Einigung, so kann der vom Conciliateur protokollierte Vergleich auf Antrag vom Richter mit einer Vollstreckungsklausel versehen werden.

Beschreitet der Kläger hingegen den Weg des Streitigen Urteilsverfahrens, so kann das Gericht nunmehr gemäß Artikel 131-1 NCPC in jeder Lage des Verfahrens - selbst in Angelegenheiten des einstweiligen Rechtsschutzes - dessen Aussetzung anordnen, um einen Dritten als **Mediator** einzuschalten. Diese Maßnahme ist zunächst auf drei Monate befristet, kann auf Antrag des Mediators aber um weitere drei Monate verlängert werden.²³ Kommt es hierbei zu einer Einigung, können die Parteien deren Inhalt vom Gericht protokollieren lassen und erhalten damit einen selbstän-

²¹ Vgl. Wagner, Obligatorische Streitschlichtung im Zivilprozess, JZ 1998, 843.

²² Artikel 829 bis 835 NCPC.

²³ Das Gericht kann den Rechtsstreit allerdings jederzeit wieder an sich ziehen (Artikel 131-10 Abs. 2 NCPC).

digen Vollstreckungstitel. Als Teil des Gerichtsverfahrens wird die Schlichtung auch von der Prozesskostenhilfe umfasst. Kennzeichnend für die französischen Verfahren der außergerichtlichen Streitschlichtung ist die vollständige Freiwilligkeit des Mediationsverfahrens. Der Richter darf das außergerichtliche Schlichtungsverfahren grundsätzlich nur im Einverständnis beider Parteien anordnen, nicht also von Amts wegen oder auf Antrag nur einer der Parteien. Ferner ist der Richter verpflichtet, den Rechtsstreit jederzeit wieder an sich zu ziehen und streitig weiter zu verhandeln,²⁴ wenn auch nur eine Partei dies während des Schlichtungsverfahrens beantragt (Artikel 131-10 Abs. 1 NCPC).²⁵ Die französischen Regelungen über die Mediation sehen auch vor, dass Erklärungen der Parteien und des Mediators während des Schlichtungsverfahrens im nachfolgenden Prozess nicht verwertet werden dürfen, wenn dem nicht beide Seiten zustimmen.²⁶ Auch hierdurch wird garantiert, dass das Mediationsverfahren von den Parteien als zusätzliche Chance und nicht als Belastung begriffen wird. Die Idee, vergleichsunwilligen Parteien ein Schlichtungsverfahren aufzuzwingen, wird in Frankreich als abwegig betrachtet.²⁷ Die gesetzlichen Hürden für die Ausgestaltung des Mediationsverfahrens sind bewusst niedrig gehalten: In Frankreich kommt gem. Artikel 131-5 NCPC grundsätzlich jede Person als Mediator in Betracht, die persönlich zuverlässig und unbescholten (Nummer 1, 2) mit Streitigkeiten der jeweiligen Art vertraut (Nummer 3), den anstehenden Sachfragen gewachsen (Nummer 4) und persönlich unabhängig (Nummer 5) ist. Allerdings fallen für die Tätigkeit des außergerichtlichen Mediators (geringe) Gebühren²⁸ an.²⁹

3. Schweiz

Auf französischen Einfluss geht auch das Modell des Schweizer **Friedensrichters** zurück.³⁰ Das Zivilverfahren in allen schweizer Kantonen kennt den Friedens- oder Gemeinderichter, der in den Kantonen Bern, Basel, Neuchatel und Jura vom Gerichtspräsidenten bestellt wird, teilweise jedoch auch Nicht-Jurist ist.³¹ In so genannten Bagatellverfahren (Streitwert von bis zu 100 bzw. 300 Schweizer Franken) über-

²⁴ Vgl. dazu insgesamt Stadler, Außergerichtliche obligatorische Streitschlichtung - Chance oder Illusion?, NJW 1998, 2479 ff., 2481.

²⁵ Wagner, Obligatorische Streitschlichtung im Zivilprozess, JZ 1998, 844.

²⁶ Vgl. Artikel 131-14, 832-9 NCPC.

²⁷ Wagner, Obligatorische Streitschlichtung im Zivilprozess, JZ 1998, 844.

²⁸ Die Prozesskostenhilfe umfasst allerdings auch die Kosten der Mediation.

²⁹ Wie in Frankreich, so erfolgt auch in Griechenland der Versuch alternativer Streitschlichtung im Rahmen des Prozesses und maßgeblich durch den Richter. Insoweit ist jedoch zu beobachten, dass sich Richter häufig scheuen, einen begründeten Vergleichsvorschlag zu machen, der die Chancen und Risiken der Parteien auf Grund der aktuellen Prozesslage berücksichtigt, da sie fürchten müssen, durch begründete Vergleichsvorschläge ihre Neutralität einzubüßen, vgl. Schütze, Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaften 97 (1998), S. 120.

³⁰ Vgl. Stadler, Außergerichtliche obligatorische Streitschlichtung - Chance oder Illusion?, NJW 1998, 2481.

³¹ Vgl. Vogel, Grundriss des Zivilprozessrechts, 5. Auflage 1997, S. 290 ff.

nimmt der Friedensrichter echte Richterfunktionen und entscheidet abschließend. Viele Kantone kennen darüber hinaus unabhängig vom Streitwert in Zivilsachen ein dem eigentlichen Gerichtsverfahren vorgelagertes obligatorisches Sühneverfahren vor dem Friedensrichter,³² der einen beachtlichen Anteil der Zivilklagen (mehr als ein Drittel)³³ selbst erledigt.

Ein wesentlicher Unterschied zur Situation in Deutschland besteht darin, dass der schweizer Friedensrichter auf eine lange Tradition zurückblicken kann und vom Volk direkt gewählt wird. Seine demokratische Legitimation sorgt zusammen mit der Überschaubarkeit vergleichsweise kleiner Zuständigkeitsbezirke für eine hohe Akzeptanz des Sühnerichters in der Bevölkerung.

Daneben besteht in der Schweiz auch das Bedürfnis, Streitfälle von größerer wirtschaftlicher Bedeutung außergerichtlich beizulegen. 1984 beschloss die Züricher Handelskammer daher ein **Züricher Mini-Trial** benanntes Verfahren der außergerichtlichen Streitbeilegung. Das Verfahren wird bei der Handelskammer durch ein Anspruchsschreiben unter Bezahlung einer Gebühr von 500 Schweizer Franken eingeleitet und dann nach einfachen Regeln durchgeführt. Während des Mini-Trial können keine gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Schritte vorgenommen werden, bei Scheitern des Einigungsversuches sind die Parteien in ihrer Disposition wieder vollkommen frei.³⁴ Auch dieses Schlichtungsverfahren zeichnet sich also durch die weitgehende Ungebundenheit der Streitparteien aus.

4. Italien

Auch die Einrichtung eines **Friedensrichters** in Italien geht auf französischen Einfluss zurück. Erst 1995 hat diese Institution, die grundsätzlich von Nichtjuristen ausgefüllt wird, eine erhebliche Ausweitung ihrer Kompetenzen erfahren.³⁵

Nach Artikel 7 der italienischen Zivilprozessordnung CPC umfasst seine Zuständigkeit Streitigkeiten über bewegliche Sachen bis zum Wert von 5 Millionen Lire, den Ersatz von Schäden aus dem Betrieb von Kraftfahrzeugen bis 30 Millionen Lire Streitwert sowie streitwertunabhängige Zuständigkeiten für Miteigentums- und Nachbarstreitigkeiten. Das obligatorische Verfahren vor dem Friedensgericht ist gegenüber dem zivilgerichtlichen Verfahren stark vereinfacht. Nach Art. 113 CPC entscheidet der Friedensrichter bis zu einem Streitwert von 2 Millionen Lire ausschließlich

³² In einzelnen Kantonen ist das Sühneverfahren fakultativ bzw. kann mit Einverständnis beider Parteien unterbleiben, Stadler, Außergerichtliche obligatorische Streitschlichtung - Chance oder Illusion?, NJW 1998, 2481.

³³ Vgl. Stadler, a.a.O., 2481 m.w.N.

³⁴ Weigand, Alternative Streiterledigung, Betriebsberater 1996, 2109.

³⁵ Sie ist allerdings nach wie vor Gegenstand heftiger rechtspolitischer Diskussionen, vgl. Stadler, Außergerichtliche obligatorische Streitschlichtung - Chance oder Illusion?, NJW 1998, 2481.

nach Billigkeitsgesichtspunkten. Das Verfahren beginnt mit einem richterlichen Schlichtungsversuch (Art. 316 ff. CPC), scheidet dieser, so trifft der Friedensrichter im Rahmen seiner Zuständigkeit eine verbindliche Entscheidung. Diese erhebliche Allein- und Entscheidungszuständigkeit des Friedensrichters ist Hauptangriffspunkt der rechtspolitischen Auseinandersetzung.

Daneben gibt es eine grundsätzliche Einbindung obligatorischer Schlichtungsverfahren in das Zivilverfahren in Italien jedoch nicht.³⁶

5. Niederlande

Trotz gemeinsamer Rechtstradition, vergleichbaren Gerichtsstrukturen und Verfahrensregeln sowie ähnlichen sozialen und ökonomischen Bedingungen gibt es in den Niederlanden nur ein Drittel des deutschen Prozessaufkommens, weshalb man dort mit erheblich weniger Richtern und Anwälten auskommt.³⁷

Der Grund für diese erhebliche Differenz könnte zum einen darin liegen, dass sich die Honorare der Rechtsanwälte in den Niederlanden nicht nach festen Gebührensätzen berechnen, sondern aufwandsabhängig nach Stunden abgerechnet werden, was Streitigkeiten um Kleinstbeträge für die Parteien unattraktiv macht. Ferner gibt es in den Niederlanden kein Rechtsberatungsmonopol der Anwaltschaft. Insbesondere Verbraucherverbände, Gewerkschaften und subventionierte öffentliche Rechtshilfebüros bieten kostengünstige Beratungen an und stehen in Konkurrenz zur Anwaltschaft – auch und gerade im Bereich der außergerichtlichen Streitbeilegung.

Rechtsstreitigkeiten im Handels- und Dienstleistungssektor werden in den Niederlanden fast überall zunächst von nicht-staatlichen Institutionen bearbeitet, insbesondere von den niederländischen Verbraucherverbänden. Diese sind im Verhältnis zu den Deutschen aktiver, finanziell besser ausgestattet und bearbeiten eine größere Menge von Fällen.³⁸ Ähnliches lässt sich für den Bereich der Bauprozesse sagen: Hier enthalten Standardverträge grundsätzlich die Klausel, dass Schwierigkeiten dem „Rat für Baufirmen“ vorzutragen sind, einer von der Industrie eingerichteten Schiedsstelle. Die Schlichtersprüche des „Rates für Baufirmen“ können in den Niederlanden formell vollstreckt werden.³⁹ Ähnliche Regelungen bestehen für eine Reihe von Industriezweigen in den Niederlanden. Für gewöhnlich stellen die inländischen Schiedsgerichte Industriesachverständige als Schiedsrichter auf. Eine spezielle Schiedsordnung, das „Arbitragewet“ (Buch 4 I der Zivilprozessordnung vom 2.7.1986) regelt das Verfahren. Kennzeichnend ist hier der Vorrang außergerichtlicher Streitschlichtung ge-

³⁶ Vgl. Stadler, a.a.O., 2481.

³⁷ Vgl. Blankenburg, Die Infrastruktur der Prozessvermeidung in den Niederlanden, in: Gottwald/Stempel (Hrsg.), Streitschlichtung, 1995, S. 139 ff.

³⁸ Blankenburg, a.a.O., S. 144.

³⁹ Blankenburg, a.a.O., S. 144.

genüber der gerichtlichen Streitentscheidung, der sich in zahlreichen Vorschriften widerspiegelt: So ermöglicht das „Arbitragewet“ den Anruf eines Zivilgerichts als Berufungsinstanz nur für den Fall, dass die Prozessordnung vor dem Schiedsgericht nicht eingehalten wurde. Eine Berufung in der Sache kann ebenfalls nur dann eingelegt werden, wenn sich die Parteien vorher auf die Zulässigkeit einer solchen Berufung geeinigt haben.⁴⁰

Ein ähnliches Bild ergibt sich im Bereich der Mietrechtsstreitigkeiten. In den Niederlanden genießen die gemeinsamen Ausschüsse von Mietervereinigungen und Hauseigentümerverbänden einen offiziellen vorgerichtlichen Status. Bevor ein niederländischer Mieter mit einer Klage gegen Mieterhöhung vor Gericht zugelassen wird, muss er diese Klage einem Ausschuss, bestehend aus Hauseigentümern und Mietern, unterbreiten. Das Verfahren vor dem Ausschuss führt zu einer Empfehlung, die dabei erlangten Daten können vor Gericht beweiskräftig sein. Wird die vorgelegte Empfehlung nicht von einer Partei innerhalb von zwei Monaten angefochten, so wird sie verbindlich. Nur etwa ein Prozent der Fälle gelangt so vor Gericht, nachdem der Ausschuss seine Empfehlung abgegeben hat.⁴¹

Für den arbeitsrechtlichen Schutz lässt sich Ähnliches ausführen: In den Niederlanden benötigen Arbeitgeber eine Genehmigung des örtlichen Arbeitsamtes, wenn sie einen Arbeitnehmer entlassen wollen - es sei denn, dieser hätte offensichtlich gegen seine arbeitsvertraglichen Pflichten verstoßen. Das Verfahren vor dem Arbeitsamt räumt dem Arbeitnehmer die Gelegenheit zum Einspruch ein, in vielen Fällen werden die Bedingungen für eine Entlassung so noch einmal überprüft. Die Entlassung wird gegenüber dem Arbeitnehmer erst dann wirksam, wenn die Erlaubnis dazu erteilt wurde. In den Niederlanden geht also das behördliche Verfahren dem Prozess vor den Arbeitsgerichten voraus. Da die meisten Kündigungsschutzfälle im behördlichen Verfahren endgültig geregelt werden, haben die Gerichte weniger als zehn Prozent der vergleichbaren Anzahl von Fällen vor deutschen Arbeitsgerichten zu bearbeiten.⁴²

III. Reformüberlegungen in der Bundesrepublik

1. Entwicklung auf der Bundesebene

Auf Bundesebene gibt es seit längerer Zeit den Versuch, das als ultima ratio jeder Konfliktlösung begriffene gerichtliche Verfahren durch Modelle der außergerichtlichen Streitschlichtung zu ergänzen.⁴³ So sah der Entwurf des Zweiten Rechtspflegeverein-

⁴⁰ Blankenburg, a.a.O., S. 145.

⁴¹ Blankenburg, a.a.O., S. 145 f.

⁴² Blankenburg, a.a.O., S. 146.

⁴³ Vgl. dazu Renck, Außergerichtliche Streitschlichtung als Entlastung der Justiz, DRIZ 1998, S. 57 ff.

fachungsgesetzes (BT-Drs. 13/6398) die obligatorische Einführung der außergerichtlichen Streitschlichtung für bestimmte Streitgegenstände vor (Nachbarschafts- und Bagatellstreitigkeiten, Ehrverletzungen). Dieser Reformansatz fiel jedoch mit dem Ende der 13. Legislaturperiode des Bundestages der Diskontinuität zum Opfer^{44,45}

Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen⁴⁶, der die Grundzüge des Zweiten Rechtspflegevereinfachungsgesetzes aufgreift, will den Ländern die Möglichkeit eröffnen, für bestimmte bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten ein obligatorisches Güteverfahren vorzuschreiben. Die Länder sollen so ohne weiteres Mitwirken des Bundes versuchen, den Arbeitsanfall bei ihren Gerichten zu vermindern.⁴⁷ Nach diesem Entwurf kann durch Landesgesetz in Nachbarrechtsstreitigkeiten, bei Ehrverletzungen und auch in allen vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitgegenstandswert von 1500 DM (Entwurf § 15a Abs. 1 EGZPO) die Zulässigkeit der Zivilklage von der Anrufung einer Gütestelle abhängig gemacht werden (obligatorische Streitschlichtung).⁴⁸ Für solche Streitigkeiten sind Gerichtsverfahren schon im Hinblick auf das Verhältnis von Aufwand und Bedeutung der Sache wenig geeignet. Allein durch Gerichts- und Anwaltsgebühren zzgl. etwaigen Auslagen für Zeugen und/oder Sachverständige können bei solchen Streitwerten die Kosten leicht die Höhe der im Streit stehenden Forderungen übersteigen.⁴⁹

Das im Wesentlichen informell ausgestaltete Verfahren der außergerichtlichen Schlichtung hat als seinen Mittelpunkt das persönliche Gespräch mit den Parteien, einer anwaltlichen Vertretung der Streitparteien bedarf es grundsätzlich nicht. Nach dem anvisierten Schlichtungsmodell ist das Verfahren als gescheitert anzusehen, wenn es nicht binnen drei Monaten zu einer Einigung führt.⁵⁰

Die durch die Einschaltung der Gütestelle entstehenden Kosten werden gem. § 15a Abs. 4 EGZPO (Entwurf) als Kosten des Rechtsstreits behandelt und im Falle der Beschreitung des Rechtswegs der unterliegenden Partei aufgebürdet.

⁴⁴ Zu Beginn der 14. Legislaturperiode brachte die Bundestags-Fraktion der CDU/CSU einen Gesetzentwurf zur Vereinfachung des zivilgerichtlichen Verfahrens und des Verfahrens der freiwilligen Gerichtsbarkeit ein, der auch eine Öffnungsklausel für ein obligatorisches außergerichtliches Schlichtungsverfahren enthält (BT-Drs. 14/163). Dieser Antrag vom 8.12.1998 wurde in der Plenarsitzung vom 28.1.1999 beraten und dem Rechtsausschuss (federführend) überwiesen, BT-Plenarprotokoll 14/19, S. 1349 A.

⁴⁵ Parallel hierzu wurde vom Bundesland Bayern im Bundesrat eine Gesetzesinitiative zur Vereinfachung des zivilgerichtlichen Verfahrens eingebracht (Gesetzesantrag Bayern vom 17.11.1998, Bundesrats-Drs. 915/98) welche eine Vorlage aus der 13. Wahlperiode (Bundesrats-Drs. 605/96) fortführt, im Bundesrat jedoch nicht zur sofortigen Sachentscheidung ansteht, vgl. Bundesrats-Plenarprotokoll 734 vom 5.2.1999, S. 9 B.

⁴⁶ BT-Drs. 14/980

⁴⁷ Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung, BT-Drs. 14/980.

⁴⁸ Ausgenommen hiervon sind allerdings Familiensachen und Mahnverfahren (Entwurf § 15a Abs. 2 EGZPO).

⁴⁹ Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung, BT-Drs. 14/980.

⁵⁰ Vgl. dazu im Einzelnen Renck, Außergerichtliche Streitschlichtung als Entlastung der Justiz, DRIZ 1998, S. 58 f.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs kann eine gütliche, auf freier Entscheidung der Streitparteien beruhende Regelung, die über den förmlichen Streitgegenstand hinaus weitere Ursachen für den Konflikt einbeziehen kann, bessere Chancen bieten für eine zukunftsorientierte Lösung, welche die Dauerbeziehungen zwischen den Parteien erhält und mögliche zukünftige Konflikte vermeidet.⁵¹

2. Zur Diskussion auf Landesebene

Der Ausbau der außergerichtlichen Streitschlichtung ist seit Mitte der 90er Jahre wiederholt Gegenstand parlamentarischer Diskussionen im Landtag Rheinland-Pfalz gewesen. Insbesondere im Rechtsausschuss des Landtags wurden Fragen der außergerichtlichen Streitbeilegung wiederholt erörtert.⁵²

So ist der Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung zum Thema „Straf- fung der Justizstrukturen“ (Drs. 13/885) zu entnehmen, dass nach Auffassung der Landesregierung eine effektive, nachhaltige Entlastung der Gerichte nur über die Reduzierung des Geschäftsanfalls der Gerichte möglich ist.⁵³ Daher sei es wichtig, durch die Möglichkeit außergerichtlicher Streitschlichtung die Zahl der tatsächlich zu Gericht kommenden Verfahren zu verringern und dadurch die Gerichte zu entlasten. Schon in dieser Unterrichtung des Landtags aus dem Jahre 1996 ging die Landes- regierung davon aus, dass eine Verbesserung der Überlastung der Gerichte durch die Schaffung eines obligatorischen vorgerichtlichen Schlichtungsverfahrens, wie es nunmehr im Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bundestag konzipiert wird (Drs. 14/980), erreicht werden kann.

IV. Problematik der außergerichtlichen Streitschlichtung und Ausblick

In der wissenschaftlichen Diskussion wird der außergerichtlichen Streitschlichtung ein erhebliches Entlastungspotential zu Gunsten der staatlichen Gerichten zugespro- chen. So kommt die im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz angefertigte Stu- die über „Mögliche Entwicklungen im Zusammenspiel von außer- und innergerichtli- chen Konfliktregelungen“ des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie der Prognos AG Basel⁵⁴

⁵¹ BT-Drs. 14/980

⁵² Vgl. Protokoll des Rechtsausschusses, 9. Sitzung am 15.5.1997, S. 3; Protokoll der 21. Sitzung des Rechtsausschusses am 1.10.1998, S. 9 f.; vgl. ferner die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jeanette Rott-Otte (SPD) und die Antwort des Ministeriums der Justiz, Drs. 13/1145; ferner den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 26.3.1997, Drs. 13/1439.

⁵³ Drs. 13/885, S. 27.

⁵⁴ Die wissenschaftliche Studie des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Prognos-AG Basel ist diesem Gutachten als Anlage beigelegt.

zu dem Ergebnis, dass „der Ausbau bereits bestehender und die Schaffung neuer Einrichtungen ebenso zu einer Entlastung der Gerichte beitragen könnten wie die Erweiterungen der vor- bzw. außergerichtlichen Tätigkeit verschiedener Berufsgruppen“⁵⁵. Hinsichtlich der Entwicklungsmöglichkeiten und der gesellschaftlichen Akzeptanz außergerichtlicher Konfliktregelungsformen hält die Studie von FöV und Prognos AG allerdings fest, dass sie zwar einen durchweg senkenden Einfluss auf den Geschäftsanfall in allen Sachgebieten haben mögen, quantitativ aber von untergeordneter Bedeutung sind.⁵⁶ Eine Erhöhung des Filterpotentials außergerichtlicher Konfliktregelungsformen durch gezielte Maßnahmen erscheint danach allenfalls langfristig möglich.⁵⁷

Allerdings werden in der Literatur auch Zweifel an der Zweckmäßigkeit einer obligatorischen Streitschlichtung geäußert.⁵⁸ Als problematisch wird der ausgeübte Schlichtungszwang angesehen: Mit dem Verlust der Freiwilligkeit der Anrufung des Schlichters gingen zugleich die besonderen Chancen außergerichtlicher Streitschlichtung als einem schnellen und kostengünstigen Verfahren der Streitbereinigung in einem nicht-öffentlichen Verfahren unter Mobilisierung der Kooperationsbereitschaft der Parteien verloren.⁵⁹

Angesichts der höchst unterschiedlichen Umstände, die im europäischen Ausland und im anglo-amerikanischen Rechtskreis zur Entwicklung von Modellen außergerichtlicher Streitschlichtung führten, wird darüber hinaus angezweifelt, ob sich die Übernahme der ausländischen Streitschlichtungsmechanismen in das deutsche Recht empfiehlt. Gemessen an Prozessdauer, Prozesskosten, Effizienz des Zivilprozesses und der richterlichen Möglichkeit, auf eine vergleichsweise Einigung hinzuwirken, ergäben sich innerhalb der deutschen Rechtsordnung nicht vergleichsweise gravierende Gründe, die den Ausbau der außergerichtlichen Streitschlichtungsverfahren als dringend erscheinen ließen.⁶⁰ In Deutschland wird die Diskussion um den Ausbau außergerichtlicher Streitschlichtungsmechanismen jedenfalls weniger unter dem Gesichtspunkt einer Ausweitung der Streitschlichtungsmöglichkeiten zugunsten des Bürgers geführt,⁶¹ sondern schwerpunktmäßig unter Einsparungsaspekten zugunsten der öffentlichen Haushalte.

⁵⁵ Blankenburg/Simsa/Stock/Wolff, Mögliche Entwicklungen im Zusammenspiel von außer- und innergerichtlichen Konfliktregelungen, Speyerer Forschungsberichte, Band 88, 2. Auflage 1993, S. 181.

⁵⁶ Blankenburg/Simsa/Stock/Wolff, a.a.O., S. 77

⁵⁷ Blankenburg/Simsa/Stock/Wolff, a.a.O., S. 77

⁵⁸ Stempel, Außergerichtliche Konfliktlösung (Mediation), ZRP 1998, 319 ff., 322 m.w.N.

⁵⁹ Wagner, Obligatorische Streitschlichtung im Zivilprozess, JZ 1998, 841. Einen solchen „Zwang zur Harmonie“ lehnt auch Breidenbach, Mediation, 1995, 272 ab.

⁶⁰ Schütze, Alternative Streitschlichtung, Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaften 97 (1998), S. 121 ff.

⁶¹ Auch die EU-Kommission hat sich bereits mehrfach mit Fragen der außergerichtlichen Streitschlichtung befasst, so etwa in ihren Empfehlungen vom 30. März 1998 betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind, Amtsblatt der EG Nr. L 115 vom 17.4.1998, S. 31 ff.

In Zukunft dürfte in Europa und auch in der Bundesrepublik allerdings ein weiter zunehmender Bedarf für Methoden der außergerichtlichen Streitbeilegung entstehen. Die seit Jahren zu beobachtende Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen, innerhalb und außerhalb Europas, führt zu einer immer engeren Verflechtung der Unternehmen und zu dem Bedürfnis nach rationaler Konfliktbeilegung auch auf übernationaler Ebene.⁶²

Wissenschaftlicher Dienst

⁶² Weigand, Alternative Streiterledigung, Betriebsberater 1996, 2110.