

Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa

9. Untersuchung des Schiedswesens

Das Justizministerium hat seit Inkrafttreten des Landesschlichtungsgesetzes im Jahre 2002 versäumt, für belastbares statistisches Datenmaterial über die Verfahrensentwicklung zu sorgen. Damit ist dem Ministerium eine abschließende Antwort auf die Frage nicht möglich, ob die Ziele der obligatorischen Streitschlichtung, nämlich die Stärkung des Gedankens der einvernehmlichen Streitschlichtung und eine Entlastung der Justiz, erreicht wurden.

Der LRH erwartet, dass das Justizministerium zumindest für das Jahr 2007 vollständige Daten über die Zahl der Verfahren und der Vergleiche nach dem Landesschlichtungsgesetz vor Schiedsämtern und anwaltlichen Gütestellen und verwertbare Daten von den allgemeinen Gütestellen ermittelt.

Für den Fall der Beibehaltung der obligatorischen Streitschlichtung sollte erwogen werden, bei einer möglichen Beschränkung der Gütestellen auf die Schiedsämter, Schiedsordnung und Landesschlichtungsgesetz in einer Norm zusammenzufassen.

9.1 Vorbemerkung

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung vom 15.12.1999 (BGBl. I S. 2400) den § 15 a in das Gesetz betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung (EGZPO)¹ eingefügt. Mit dieser Vorschrift wurde den Ländern die Möglichkeit eröffnet, grundsätzlich bei

- vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis 750 € vor den Amtsgerichten,
- bestimmten Nachbarschaftsstreitigkeiten und
- bestimmten Streitigkeiten über Ansprüche wegen Verletzung der persönlichen Ehre, die nicht in Presse und Rundfunk begangen wurden,

ein obligatorisches Schlichtungsverfahren als Prozessvoraussetzung einzuführen. Mit der Einführung des LSchliG² hat Schleswig-Holstein diese Möglichkeit genutzt. Das LSchliG war zunächst bis zum 31.12.2005 befristet. Wegen der noch nicht abgeschlossenen Evaluation des § 15 a EGZPO

¹ Gesetz betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung (EGZPO) vom 30.01.1877, RGBI. S. 244, zuletzt geändert durch Art. 7 Abs. 5 des Gesetzes vom 26.03.2007, BGBl. I S. 358.

² Gesetz zur Ausführung von § 15 a des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung (Landesschlichtungsgesetz - LSchliG) vom 11.12.2001, GVOBl. S. 361, in Kraft seit 01.03.2002.

auf Bund-Länder-Ebene zur Frage, ob bestimmte weitere abgegrenzte Sachgebiete in die obligatorische Streitbeilegung einbezogen werden sollten¹, ist die Gültigkeitsdauer bis zum 31.12.2008 verlängert worden².

Sachsen-Anhalt hat als einziges Bundesland³ das Ausführungsgesetz zu § 15 a EGZPO aus Gründen der Übersichtlichkeit unmittelbar in das vorhandene Schiedsstellengesetz einbezogen.

Zielsetzungen⁴ für die Einführung des obligatorischen außergerichtlichen Schlichtungsverfahrens in Schleswig-Holstein waren:

- den Gedanken der einvernehmlichen Streitschlichtung zu stärken und
- die Zivilgerichte, insbesondere Amtsgerichte, zu entlasten.

Dies war Anlass für den LRH, das schleswig-holsteinische Schiedswesen näher zu untersuchen, um festzustellen, wie wirksam die außergerichtliche Streitschlichtung ist und ob sie die Gerichte entlastet.

9.2 **Außergerichtliche Streitschlichtung in Schleswig-Holstein**

Regelungen über das traditionelle außergerichtliche Schlichtungsverfahren vor den Schiedsämtern enthält die Schiedsordnung für das Land Schleswig-Holstein (SchO)⁵.

Für die Durchführung von Schlichtungsverfahren benennt das LSchliG zusätzlich zu den Schiedsämtern⁶ folgende Gütestellen:

- Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die nicht Parteienvertreterinnen oder Parteivertreter sind, und Rechtsbeistände, die Mitglieder einer Rechtsanwaltskammer sind, sowie sonstige - meist branchengebundene - Gütestellen, die dauerhaft mit Streitschlichtung befasst sind (allgemeine Gütestellen),

¹ Die Evaluation ist abgeschlossen; § 15a EGZPO wird nicht um weitere Sachgebiete ergänzt. Quelle im Internet:
http://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/jumiko/beschluesse/2007/fruehjahrskonferenz07/_4/index.php.

² Gesetz zur Änderung des Landesschlichtungsgesetzes vom 09.12.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 538.

³ Insgesamt haben 8 Bundesländer die obligatorische Streitschlichtung eingeführt.

⁴ Entwurf des LSchliG, Landtagsdrucksache 15/923 vom 27.04.2001 und Plenarprotokoll über die 32. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (15. WP) am 30.05.2001, S. 2343 ff.

⁵ Schiedsordnung für das Land Schleswig-Holstein (SchO) vom 10.04.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 232, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.03.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 52.

⁶ Für Schlichtungsverfahren nach der SchO sind ausschließlich die Schiedsämter der Gemeinden zuständig.

- die anwaltlichen Gütestellen¹ nach § 6 LSchliG und Rechtsbeistände, die Mitglieder einer Rechtsanwaltskammer sind.

In den Gesetzentwürfen der Landesregierung zum LSchliG² aus den Jahren 2001 und 2005 ist die außergerichtliche Streitschlichtung jeweils in einen Zusammenhang mit einer erwarteten Entlastung der Justiz gestellt worden. Das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa (Justizministerium) hatte in der Begründung des Gesetzentwurfs aus dem Jahr 2001 für die allgemeinen, anwaltlichen Gütestellen und die Schiedsämter insgesamt jährlich „*deutlich unter 9.000 Verfahren*“ erwartet. Das Ministerium ging davon aus, dass die Parteien vielfach allgemeine oder anwaltliche Gütestellen in Anspruch nehmen würden. Daher ergäbe sich für die Schiedsämter der Gemeinden eine Gesamtfallzahl von weniger als 3.000 Verfahren pro Jahr.

In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Verlängerung des Gesetzes aus dem Jahr 2005 wird ausgeführt, dass nach den Erkenntnissen des Justizministeriums Verfahren nach dem LSchliG vor den allgemeinen Gütestellen nahezu nicht vorgekommen seien. Die anwaltlichen Gütestellen würden bislang selten als Schlichtungsstelle im Rahmen des LSchliG in Anspruch genommen.

Zur Entwicklung der Verfahren vor den Schiedsämtern heißt es in der Begründung, dass die Zahl der Schiedsverfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vor den Schiedsämtern von 2001 bis 2003 von 584 auf 1.102 Verfahren gestiegen sei. Die Zunahme um rd. 500 Verfahren wurde dahingehend interpretiert, dass sich das LSchliG in Schleswig-Holstein jedenfalls bezüglich der Gütestellen „Schiedsfrauen und Schiedsmänner“ bewährt und zu einer geringfügigen Entlastung der Gerichte beigetragen hätte. In einer Presseerklärung des Justizministeriums vom 10.06.2005 zur beabsichtigten Verlängerung des LSchliG heißt es sogar: „*Das Gesetz führe dazu, dass die Gerichte in Schleswig-Holstein deutlich entlastet würden, sagte der Justizminister.*“

¹ Nach Angaben der Schleswig-Holsteinischen Rechtsanwaltskammer gab es im Jahr 2006 insgesamt 3.169 Rechtsanwälte, von denen 159 Anwälte als anwaltliche Gütestelle zugelassen waren.

² Landtagsdrucksachen 15/923 vom 27.04.2001 und 16/240 vom 01.09.2005.

9.3 Verfahrenszahlen

9.3.1 Verfahren nach der Schiedsordnung

Nach Nr. 8.4.1 VVSchO¹ zu § 8 SchO haben die rd. 320 in Schleswig-Holstein tätigen Schiedsämter dem für sie zuständigen Amtsgericht eine Jahresübersicht über die Geschäfte des Vorjahres vorzulegen. Sie ist nach dem Inkrafttreten des LSchliG nicht angepasst worden. Die Prüfung hat gezeigt, dass die Schiedsämter in den Jahresübersichten alle Verfahren erfassen und melden, aber dort nicht nach Verfahren der SchO und Verfahren nach dem LSchliG differenziert werden kann.

Die folgende Tabelle enthält die Zahl der in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten anhängigen Verfahren, der davon durch Vergleich erledigten Fälle sowie die Vergleichsquote nach den Ergebnissen der Jahresübersichten für die Jahre 2000 bis 2006:

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Verfahren	526	584	974	1.102	1.122	1.159	1.365
Vergleiche	321	364	496	615	642	602	572
Quote in %	61,0	62,3	50,9	55,8	57,2	51,9	41,9

Da zwischen den unterschiedlichen Verfahren nicht differenziert wird, ist eine Feststellung, wie viele Verfahren seit 01.03.2002 (Inkrafttreten des LSchliG) auf die obligatorische Streitschlichtung des LSchliG entfallen, nicht möglich.

9.3.2 Verfahren nach dem Landesschlichtungsgesetz

Im Hinblick auf eine für 2004 vorgesehene Evaluierung des LSchliG² hat das Justizministerium mit Schreiben vom 17.07.2003 die Schiedsämter und die anwaltlichen Gütestellen gebeten, für jedes Verfahren nach dem LSchliG rückwirkend ab 2002 eine Zählkarte auszufüllen und diese direkt dem Justizministerium zu übersenden. Bei den allgemeinen Gütestellen werden keine entsprechenden Daten (Zählkarten) erhoben. Die eingegangenen Zählkarten werden im Justizministerium in einer Statistik erfasst. Danach ergibt sich folgendes Bild: Der Prozentsatz der Schiedsämter, die Zählkarten für LSchliG-Verfahren ausgefüllt haben, ist von 37,4 % (125

¹ Verwaltungsvorschriften zur Schiedsordnung für das Land Schleswig-Holstein (VVSchO); gemeinsamer AV des Justiz- und Innenministeriums vom 15.11.1991, V 320/3180 - 60 b SH - IV 330 b - 104.3 - , SchIHA S. 209 - (Veröffentlichungshinweis - VVSchO nicht abgedruckt).

² Bei der Plenardebatte (1. Lesung des Gesetzentwurfs Landtagsdrucksache 15/923 vom 27.04.2001) am 30.05.2001 hatte die damalige Justizministerin für das Jahr 2004 eine Überprüfung der Wirksamkeit des LSchliG angekündigt (Plenarprotokoll über die 32. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 2344).

Schiedsämter im Jahr 2002) auf nur noch 22,2 % (71 Schiedsämter im Jahr 2006) gesunken. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der eingereichten Zählkarten von 567 auf 379 zurückgegangen.

Die Prüfung der Statistik beim Justizministerium und die Gespräche mit den in die Prüfung einbezogenen Schiedsämtern haben ergeben, dass

- unklare und zweifelhafte Zählkarten seit 2004 bisher noch nicht erfasst worden sind und
- die Statistik im Justizministerium noch nicht ausgewertet wurde.

Hinsichtlich der Zählkarten der anwaltlichen Gütestellen stellt sich die Situation wie folgt dar: Nach der im Justizministerium geführten Statistik für Verfahren vor anwaltlichen Gütestellen haben im Jahr 2006 von 159 zugelassenen lediglich 5 anwaltliche Gütestellen dem Ministerium Zählkarten über insgesamt 30 Verfahren nach dem LSchliG übersandt. Ob weitere anwaltliche Gütestellen mit LSchliG-Verfahren befasst waren, ist nicht bekannt.

9.3.3 Das Landesschlichtungsgesetz - ein Erfolg?

Mit Inkrafttreten des LSchliG ist die Zahl der Schlichtungsverfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (fakultativ und obligatorisch) von 526 Verfahren im Jahr 2000 auf 1.365 Verfahren in 2006 gestiegen (s. Tabelle Tz. 9.3.1). Damit bleibt allerdings selbst die 2006 erreichte Verfahrenszahl um mehr als 50 % hinter den vom Justizministerium für die Schiedsämter erwarteten jährlich rd. 3.000 Verfahren zurück (s. Tz. 9.2). Den deutlichsten Anstieg gab es im Jahr 2002 mit Einführung der obligatorischen Streit-schlichtung (Steigerung um 390 Verfahren gegenüber dem Vorjahr).

Die Vergleichsquote in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten - maßgeblich für die Frage einer Entlastung der Justiz - ist trotz der gestiegenen Verfahrenszahlen jedoch von über 62 % im Jahr 2001 (364 Vergleiche bei 584 Schlichtungsverfahren) auf rd. 42 % im Jahr 2006 (572 Vergleiche bei 1.365 Schlichtungsverfahren) gesunken.

Weder aus den anlässlich der Verlängerung des LSchliG vorgelegten Zahlen, noch aus den Ergebnissen für 2006 lässt sich feststellen, wie hoch der Anteil der Verfahren nach dem LSchliG tatsächlich ist.

Das Justizministerium hat seit Inkrafttreten des LSchliG versäumt, für belastbares statistisches Datenmaterial zu sorgen. Das Ministerium hat keine verwertbaren Daten über die Zahl der Verfahren nach dem LSchliG. Weder die Zahl der Verfahren noch die Zahl der erzielten Vergleiche sowie die Zahl der erfolgreichen Sühneversuche sind dem Justizministerium bekannt. Das Ministerium hat eingeräumt, dass es die tatsächliche Zahl der

LSchliG-Verfahren und auch die Zahl der erzielten Vergleiche nicht kennt. Die im Jahr 2003 zur Evaluation des LSchliG eingeführte Zählkartenstatistik, in der die LSchliG-Verfahren erfasst werden, ist nicht verwertbar. Nicht verwertbar sind auch die vorliegenden Daten vom Statistikamt Nord über die Zahl der Zivilverfahren, denen ein gescheitertes Schlichtungsverfahren vorangegangen ist.

Die Anzahl der in Schleswig-Holstein tätigen allgemeinen Gütestellen ist dem Justizministerium nicht bekannt. Auch Erkenntnisse über die Zahl der Schlichtungsverfahren nach dem LSchliG liegen nicht vor.

Dem Justizministerium ist auch nicht bekannt, ob über die 5 (von insgesamt 159) anwaltlichen Gütestellen hinaus weitere anwaltliche Gütestellen mit LSchliG-Verfahren befasst waren.

Insgesamt stellt der LRH fest, dass dem Justizministerium eine abschließende Antwort auf die Frage nicht möglich ist, welche Wirkung das LSchliG entfaltet hat bzw. ob die mit der Einführung der obligatorischen Streitschlichtung verfolgten Zielsetzungen, nämlich die Stärkung des Gedankens der einvernehmlichen Streitschlichtung und die Entlastung der Justiz, erreicht wurden. Nach diesem Ergebnis der Prüfung ist es dem LRH nicht möglich, eine Empfehlung darüber abzugeben, ob die obligatorische Streitschlichtung über das Jahr 2008 hinaus beibehalten werden sollte.

Es wird dem Justizministerium empfohlen, zumindest für das Jahr 2007 vollständige Daten über die Zahl der Verfahren und der Vergleiche nach dem LSchliG vor Schiedsämtern und anwaltlichen Gütestellen zu ermitteln. Das Ministerium sollte auch verwertbare Daten von den allgemeinen Gütestellen erheben. Erst dann dürften gegenüber dem Gesetzgeber Aussagen zu den Fragen möglich sein, ob

- und in welchem Ausmaß die Zielsetzungen des LSchliG erreicht worden sind,
- die obligatorische Streitschlichtung in Schleswig-Holstein beibehalten werden soll und
- allgemeine und anwaltliche Gütestellen auch künftig als Schlichtungsstellen nach dem LSchliG notwendig sind.

Das **Justizministerium** teilt in seiner Stellungnahme mit, der LRH beanstande zu Recht, dass belastbares statistisches Datenmaterial zum Schiedswesen in Schleswig-Holstein im Rahmen des Landesschlichtungsgesetzes fehle. Seit Einführung dieses Gesetzes am 1. März 2002 sei nur unzulänglich versucht worden, die Schiedsämter und Gütestellen durch das Ausfüllen von Zählkarten dazu anzuhalten, die Verfahren und deren

Erledigung differenziert nach fakultativ (SchO) und obligatorisch (LSchliG) aufzulisten. Weil dem Justizministerium die unzureichende Verwaltung des Schiedswesen bewusst gewesen wäre, sei im letzten Jahr¹ eine Projektstelle eingerichtet worden, die sich schwerpunktmäßig mit dem Schiedswesen und dem Landesschlichtungsgesetz befasse.

Für die Jahre 2007 und 2008 werde sich das Justizministerium um belastbares Zahlenmaterial bemühen, um das LSchliG unter allen Gesichtspunkten evaluieren zu können. In diesem Zusammenhang werde sich auch die Frage stellen, ob der Katalog der Streitigkeiten, bei denen die Schlichtung Prozessvoraussetzung ist, erweitert werden sollte.

9.4 **Zukunft der außergerichtlichen Streitschlichtung**

Für den Fall, dass sich das Land für die Beibehaltung der obligatorischen Streitschlichtung entscheidet, gibt der LRH darüber hinaus folgende Empfehlungen:

Sollte die obligatorische Streitschlichtung hinsichtlich der Gütestellen künftig auf die Schiedsämter beschränkt werden, regt der LRH an, aus Gründen der Übersichtlichkeit dem Beispiel Sachsen-Anhalts (s. Tz. 9.1) zu folgen und die bisher getrennten gesetzlichen Regelungen über die fakultative und obligatorische Streitschlichtung in einer Rechtsnorm zusammenzufassen. Dieser Schritt wäre auch ein Beitrag zur Deregulierung und böte gleichzeitig Gelegenheit, vorhandene Überschneidungen bzw. Unterschiede zwischen den beiden bisher geltenden Gesetzen zu harmonisieren.

Die VVSchO müsste im Hinblick auf eine einheitliche Rechtsnorm und zur Verbesserung statistischer Auswertungsmöglichkeiten (z. B. Gestaltung der Jahresübersichten mit differenzierten Angaben zu fakultativen und obligatorischen Verfahren) überarbeitet werden.

Das **Justizministerium** wird den Vorschlag, die Schiedsordnung und das Landesschlichtungsgesetz zusammenzufassen, in die künftigen Überlegungen einbeziehen. Unabhängig davon sollen jedenfalls gemeinsam mit dem Innenministerium kurzfristig die Verwaltungsvorschriften zur Schiedsordnung neu herausgegeben werden.

¹ Die Projektstelle „Justizielle Konzeptarbeit“ existiert seit Mai 2007.