

Streitschlichtung steckt noch in den Kinderschuhen

Der Erfolg der außergerichtlichen Streitbeilegung in Arzthaftpflichtsachen bei den Ärztekammern in Deutschland ist in Europa einzigartig. Bericht über ein Seminar der „Clearingstelle Deutschland“ in Straßburg

von **Ulrich Smentkowski***

Die „Clearingstelle Deutschland“ führte kürzlich im Europäischen Parlament in Straßburg ein Seminar zur außergerichtlichen Streitbeilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten in Deutschland und Europa durch. Bei der „Clearingstelle“ mit Sitz in Kehl handelt es sich um eine nationale, beim deutsch-französischen Verein Euro-Info-Verbraucher e. V. angesiedelte Kontaktstelle für Verbraucher. Die Stelle verfolgt das Ziel, im Zusammenhang mit zunehmend auch grenzüberschreitenden Verbrauchsgüterkäufen und der Inanspruchnahme von Dienstleistungen entstehende Verbraucherstreitigkeiten einer schnellen und kostengünstigen außergerichtlichen Lösung zuzuführen.

Sie ist Teil des seit Oktober 2001 auf Initiative der Europäischen Kommission errichteten Netzwerks für die außergerichtliche Streitbeilegung in Europa (European Extrajudicial Network – EEJ-Net), das über Kontaktstellen in allen 15 Mitgliedsstaaten sowie in Norwegen und Island verfügt. Im Vordergrund der Arbeit der „Clearingstelle“ stehen die Beratung und Unterstützung der Verbraucher bei der Beurteilung und Aufarbeitung von Beschwerden, deren Einreichung in das europäische Netzwerk der außergerichtlichen Streitbeilegung sowie die Information über außergerichtliche Streitbeilegungseinrichtungen und -verfahren in Europa.

Das Seminar gab einen Überblick über die Aktivitäten des EEJ-

Net und über alternative Streitbeilegungsverfahren (Alternative Dispute Resolution – ADR) in Frankreich, Luxemburg und Deutschland, ferner Hinweise auf die Situation in Dänemark.

Initiative der EU-Kommission

Das EEJ-Net ist Teil einer Reihe von Initiativen der EU-Kommission, die bei den Verbrauchern in Europa Vertrauen schaffen sollen, damit sie aktiv am Binnenmarkt teilnehmen und von ihm profitieren können. Dabei soll das Netzwerk gerade bei grenzüberschreitenden Streitfällen bisher bestehende oft unüberwindbare Hindernisse der Rechtsdurchsetzung abbauen.

Für die dem EEJ-Net angehörenden, durch die Mitgliedsstaaten anerkannten ADR-Einrichtungen gilt – soweit sie Lösungen vorschlagen oder vorschreiben, die zu einer Beilegung der Streitigkeit führen – die *Empfehlung 98/257/CE der Kommission vom 30.3.1998*, die die Wahrung der Grundsätze der Unabhängigkeit, der Transparenz, der kontradiktorischen Verfahrensweise, der Effizienz, der Rechtmäßigkeit, der Handlungsfreiheit und der Vertretung durch einen Dritten beinhaltet.

Diese Empfehlung gilt zwar ausdrücklich nur für Verfahren, in denen „für die Parteien bindende Entscheidungen, Empfehlungen oder Vergleichsvorschläge außergerichtlicher Einrichtungen“ ergehen, die „von den Parteien akzeptiert wer-

den müssen“ – und damit also nicht für die bei den Ärztekammern in Deutschland eingerichteten Gutachterkommissionen und Schlichtungsstellen.

An deren Verfahren werden aber in der *Empfehlung der Kommission vom 4.4.2001 – 2001/310/EG* – über die „Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen“ weitgehend gleich lautende Anforderungen an ihre Unparteilichkeit, Transparenz, Effizienz und Fairness gestellt.

Eine Sonderstellung nehmen online-gestützte Schlichtungsverfahren ein, die – anders als im amerikanischen Rechtsraum – in Europa bisher praktisch keine Rolle spielen. Über die diesbezüglichen Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere über das seit Anfang Dezember 2003 zur Verfügung stehende, für Verbraucher mit Wohnsitz in Deutschland kostenfreie Internet-Ombudsmann-Verfahren (www.ombudsmann.de), berichtete Stephanie Schmidt von der e-commerce-Verbindungsstelle Deutschland, die aus Mitteln des Bundesjustizministeriums gefördert wird.

Frankreich

Die Beiträge über die ADR-Verfahren in Frankreich und Luxemburg ergaben Folgendes: In Frankreich sind nach dem Bericht von André Longuet des Diguères von der Generaldirektion für Wettbe-

* Ulrich Smentkowski leitet die Geschäftsstelle der Gutachterkommission für ärztliche Behandlungsfehler bei der Ärztekammer Nordrhein.

werb, Verbraucherschutz und Betrugsahndung (DGCCRF) im Ministerium für Wirtschaft seit 1976 verschiedene – teils staatliche, teils private – Versuche unternommen worden, außergerichtliche Streit-schlichtungsverfahren zu etablieren.

Diese Bemühungen hatten aber nur eingeschränkt Erfolg. An das 1976 zur Zentralisierung von Verbraucherbeschwerden in den Départements landesweit einheitlich eingerichtete „Postfach 5000“ gerichtete Verbrauchereingaben seien nach anfänglich starker Inanspruchnahme wieder abgeflaut, weil die Beschwerdestellen nicht richtig funktionierten, sagte der Ministerialbeamte.

Auch die 1994 in allen Départements eingerichteten Verbraucher-vermittlungsstellen (CRLC) arbeiteten nur in Perpignan und Rennes mit Erfolg. Als weitere Einrichtungen fanden Justizschlichter und Schlichtungsversuche im Strafrecht Erwähnung, die aber offenbar auf einen Täter-Opfer-Ausgleich abzielen, ferner Schlichtungsstellen für das Bankwesen und der „Vermittler der Republik“, der nur bei Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und staatlichen Stellen zuständig ist.

Luxemburg

In Luxemburg haben nach dem Bericht von Anne Denoël, Leiterin der 2002 dort eingerichteten „Clearingstelle“, Streitigkeiten aus den Bereichen Bauwesen, Pauschalreisen und Kraftfahrzeughandel unter Beteiligung belgischer, deutscher und französischer Verbraucher besondere Bedeutung: Das noch relativ neue und wenig bekannte System der außergerichtlichen Streitbeilegung werde von Verbrauchern und Gewerbetreibenden allerdings noch ungenügend akzeptiert, resümierte Denoël. Sie plädierte für eine Ausweitung des Schlichtungsangebots unter gleichzeitiger Professionalisierung der beteiligten Einrichtungen.

200 Schlichtungsstellen in Deutschland

Demgegenüber ergaben die verschiedenen Beiträge aus deutscher Sicht ein weitergehendes, im Ergebnis aber als unzureichend genutzt bewertetes Angebot an außergerichtlichen Streiterledigungsmöglichkeiten. Rechtsanwalt Christian Moritz, Leiter der „Clearingstelle Deutschland“, sah die Vorteile der über 200 bundesweit eingerichteten Schlichtungsstellen in der Nähe zum Verbraucher und in der optimalen Nutzung des dort vorhandenen Sachverständs.

Er bemängelte aber neben einer uneinheitlichen Terminologie und Verfahrenstechnik eine gewisse Unübersichtlichkeit, der die „Clearingstelle“ nur abhelfen könne, wenn sie von den Schlichtungsstellen über Veränderungen auf dem Laufenden gehalten werde. Er sprach sich dafür aus, durch regelmäßige Berichte und eine klare Internetpräsenz der ADR-Stellen Transparenz zu schaffen, Informationen über die Tätigkeit der Einrichtung möglichst auch in einer europäischen Fremdsprache zu geben und – soweit die Voraussetzungen hierfür gegeben sind – eine Anerkennung durch das zuständige Landesjustizministerium zu erwirken.

Handwerk und Handel

Über ein Beispiel recht gut funktionierender außergerichtlicher Streitschlichtung informierte der Leiter der Geschäftsstelle für das Kraftfahrzeuggewerbe in Freiburg, Franz Tewes. Er berichtete über im Jahre 2002 bundesweit 18.887 Fälle in Handwerk (14.849) und Handel (4.038).

Abgesehen von zahlreichen – zumeist durch telefonische Beratung – im so genannten Vorverfahren oder auf andere Weise (zum Beispiel Kundenaufklärung, gütliche Einigung, Antragsrücknahmen) erledigten Fällen seien 1.317 Anträge durch die zuständige Schiedskommission geklärt worden.

Im Zuständigkeitsbereich der Industrie- und Handelskammern spielt die außergerichtliche Klärung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten nach Darstellung des Referenten Dr. Jürgen Möllering vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag wegen fehlender institutionalisierter Verfahren bisher eine untergeordnete Rolle. Kurz vor der Markteinführung stehe allerdings mit „Online-confidence“ ein Online-Schlichtungsverfahren unter Beteiligung mehrerer europäischer Länder.

Es sehe für Streitigkeiten bis 5.000 Euro die Möglichkeit einer Selbstbindung des Kaufmannes an den Schiedsspruch vor und solle in der ersten Stufe kostenfrei sein. Bleibe der Online-Schlichtungsversuch ergebnislos, sei in der zweiten Stufe die – sodann kostenpflichtige – Einschaltung eines Schlichters geplant.

Förderung durch das Justizministerium

Vor dem Hintergrund der weite- ren Verknappung der „Ressource Rechtsprechung“ sprach sich der Vertreter des Bundesministeriums der Justiz, Dr. Matthias Heger, für eine Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung aus und sicherte zu, dass sein Haus alles dafür Erforderliche tun werde. Dabei empfahl er, Freiräume für die Etablierung geeigneter Einrichtungen zu schaffen und nicht alles gesetzlich regeln zu wollen.

Sein Kollege aus dem Landesministerium der Justiz Baden-Württemberg, Dr. Frank Schwörer, ergänzte, dass die bisherigen Bemühungen um die vorgerichtliche Schlichtung von Bagatellstreitigkeiten im Rahmen des § 15 a Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung (EG ZPO) noch zu wünschen übrig ließen. In seinem Bundesland, in dem die Schlichtung solcher Streitfälle vorrangig durch Rechtsanwälte erfolge, seien im Jahr 2002 nur knapp 3.000 Verfahren durchgeführt worden, während insgesamt 45.000 Rechtsstreitigkeiten mit ei-

nem Streitwert bis 750 Euro an die dortigen Amtsgerichte gelangt seien.

In nur 20 Prozent dieser dem Zivilprozess obligatorisch vorgeschalteten Schlichtungsverfahren sei eine Einigung in der Sache erzielt worden. Von den restlichen 80 Prozent seien immerhin 25 Prozent weiter zu den Gerichten gegangen. Die Ursache sah er unter anderem in der Möglichkeit, dem obligatorischen Schlichtungsverfahren durch Einleitung des gerichtlichen Mahnverfahrens auszuweichen. Es gelte mittlerweile als „Kunstfehler“ der Rechtsanwälte, die besonders laute Kritik an dem „Zwangsschlichtungsverfahren“ übten, wenn von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht werde.

Verwirrende Vielfalt

Das an sich respektable Angebot freiwilliger außergerichtlicher Streitlichtungsmöglichkeiten wird nach seiner Auffassung nicht im wünschenswerten Umfang angenommen, was angesichts einer gerichtlichen Erfolgsquote bei der Durchsetzung von Ansprüchen von nur rund 30 Prozent bemerkenswert sei. Das könne daran liegen, dass die verwirrende Vielfalt unterschiedlicher Schlichtungsverfahren dem Rechtsuchenden schwer zu vermitteln sei.

Schwörer stellte zur Diskussion, ob die Bereitschaft zur außergerichtlichen Streitbeilegung dadurch gefördert werden könne, dass bei der Entscheidung über die Kostentragung im Zivilprozess nach englischem Vorbild zukünftig auch berücksichtigt werde, ob ein außergerichtlicher Einigungsversuch unternommen worden sei.

Bundesgesetzliche Regelungen?

Dr. Jens Scherpe vom Max-Planck-Institut Hamburg sah Deutschland bei der ADR im Vergleich zu anderen Staaten, speziell zu Dänemark, im hinteren Drittel.

Er hielt nach dänischem Muster die Schaffung bundesgesetzlicher Rahmenbedingungen für außergerichtliche Schlichtungsstellen sowie deren staatliche Anerkennung und Kontrolle für erforderlich, was auch bereits bestehende Stellen stärken könne. Die Rahmenbedingungen sollten einheitliche Vorgaben zur Wahrung der Neutralität, der Chancengleichheit im Verfahren und der Unverbindlichkeit der Entscheidungen beinhalten. Die Verfahren müssten dieselbe Rechtswirkung entfalten, die bei Rechtshängigkeit eines Anspruchs eintreten. Die Kosten dürften nicht auf den Unterlegenen überwälzt werden. Schließlich sei eine – zumindest anonymisierte – Veröffentlichung der Schlichtungsergebnisse wünschenswert.

Fazit

Das Seminar hat zusammenfassend zu dem bedauerlichen Ergebnis geführt, dass die Möglichkeiten zur außergerichtlichen Streiterledigung im In- und Ausland generell noch unzureichend genutzt werden.

Diese Feststellung gilt aber sicher nicht für die bei den Ärztekammern in Deutschland eingerichteten Gutachterkommissionen und Schlichtungsstellen. Bis zu 90 Prozent der dort jährlich über 10.000 bundesweit anhängigen Begutachtungsfälle können außergerichtlich beigelegt werden, wobei in den Fällen festgestellter Behandlungsfehler die ärztlichen Berufshaftpflichtversicherer die Haftpflichtansprüche des Patienten in aller Regel unmittelbar vergleichsweise regulieren.

Nur 10 bis 15 Prozent der Fälle werden nach Abschluss eines Begutachtungsverfahrens noch gerichtlich geltend gemacht, weshalb den Verfahren vor den genannten Stellen eine enorme justizentlastende Wirkung zukommt (*siehe auch Rheinisches Ärzteblatt Dezember 2003, Seite 10*).

Vor dem Hintergrund der bei der Tagung der „Deutschen Clearingstelle“ in Straßburg beschrie-

benen allgemeinen Situation von ADR-Verfahren in Deutschland und in Europa kann deshalb mit Fug und Recht festgestellt werden, dass in keinem anderen Bereich Ergebnisse erzielt werden, die nach Zahl sowie sozioökonomischer Bedeutung der Verfahren denen der außergerichtlichen Streitschlichtung von Arzthaftpflichtsachen auch nur annähernd entsprechen.

Dabei erfüllen die ärztlichen Gutachterkommissionen und Schlichtungsstellen, die ihre Grundlage in den Heilberufsgesetzen der Länder finden und der Rechtsaufsicht durch die zuständigen staatlichen Behörden unterliegen, kraft ihrer Satzungen und bei ihrer praktischen Arbeit selbstverständlich auch die von Rechtsexperten und in den einschlägigen Empfehlungen der EU-Kommission geforderten Anforderungen an Neutralität, Unabhängigkeit und die Gewährleistung eines transparenten, fairen, für die Beteiligten freiwilligen und rechtlich unverbindlichen Verfahrens, die als unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Akzeptanz des Angebots zur außergerichtlichen Streitschlichtung gelten müssen.

Ärztliche Körperschaften im Internet

www.aekno.de

Ärztelkammer Nordrhein

www.kvno.de

Kassenärztliche Vereinigung Nordrhein

www.arzt.de

Deutsches Ärztenetz