

**Abschlussbericht
zur wissenschaftlichen Begleitung des Pilotprojekts**

Mediation in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern
erstattet von

Prof. Dr. Reinhard Greger

Vorwort

Der Wunsch, die Vorzüge der Mediation auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nutzbar machen zu können, hat in den letzten Jahren zu Modellversuchen in mehreren Bundesländern geführt. Sie folgen unterschiedlichen methodischen und rechtlichen Ansätzen und liefern dementsprechend auch sehr unterschiedliche Ergebnisse.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat sich im Jahre 2008 entschlossen, in einem eigenen, von Anfang an wissenschaftlich begleiteten Modellprojekt eigene Erfahrungen zu sammeln, die in die Entwicklung eines modernen, differenzierten Dienstleistungsspektrums der Verwaltungsgerichtsbarkeit einfließen und zur Etablierung der einvernehmlichen Streitbeilegung als selbstverständlicher Bestandteil der Streitkultur beitragen können.

Das seit Juni 2009 laufende Pilotprojekt wurde bis Juni 2011 fortlaufend evaluiert. Ziel der Evaluation war nicht nur das Erfassen statistischer Daten, sondern in erster Linie eine qualitative Untersuchung der Akzeptanz sowie der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines gerichtsweginternen Mediationsangebots an den Verwaltungsgerichten.

Die Untersuchung wurde vom Ministerium sowie den Präsidenten und der Richterschaft der beteiligten Gerichte hervorragend unterstützt. Die Befragung der verfahrensbeteiligten Bürger, Behördenvertreter und Rechtsanwälte hat sehr aussagekräftige Rückmeldungen erbracht. Allen Unterstützern sei an dieser Stelle ganz herzlich gedankt.

Besonderen Dank schulde ich den Präsidialreferentinnen am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, Christiane Viefhaus und Susanne Gerdes, die mir bei der Beschaffung von Informationen wertvolle Hilfe geleistet haben, sowie Ass. iur. Matthias Breidenstein für die Auswertung und Zusammenstellung der empirischen Daten.

Nicht zuletzt möchte ich den Richterinnen und Richtern, die sich im Rahmen dieses Modellprojekts zu Mediator(inn)en ausbilden ließen und mit dieser für sie völlig neuen Verhandlungsmethode beachtliche Erfolge und ein hervorragendes Feedback erzielten, große Anerkennung für ihr Engagement und herzlichen Dank für die gute Zusammenarbeit aussprechen.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden nunmehr zu einem Zeitpunkt vorgelegt, zu dem der Bundesgesetzgeber sich anschickt, rechtliche Rahmenbedingungen für die gerichtsweginterne Mediation zu schaffen. Wie immer diese aussehen werden: Der mit dem Modellprojekt deutlich gewordene Wert einer konsensorientierten Verfahrensgestaltung beim Verwaltungsgericht wird auf jeden Fall in die künftige Gerichtspraxis Eingang finden.

Prof. Dr. Reinhard Greger
im Oktober 2011

Inhaltsübersicht

I.	Projektbeschreibung	1
II.	Realisation	4
III.	Mediationsstatistik	7
IV.	Verfahrensbezogene Angaben der Richtermediatoren	12
V.	Bewertungen der prozessbeteiligten Bürger	24
VI.	Bewertungen der prozessbeteiligten Rechtsanwälte	34
VII.	Bewertungen der Behördenvertreter	48
VIII.	Bewertungen der Prozessrichter	60
IX.	Abschließende Gesamtbewertungen der Richtermediatoren	65
X.	Weitere Erkenntnisse aus der Verfahrensbegleitung	75
	1. Gerichtsleitungen	75
	2. Richtermediatoren	76
	3. Prozessrichter	83
	4. Verwaltung	84
	5. Verfahrenfortgang nach erfolgloser Mediation	87
XI.	Zusammenfassende Auswertung der wichtigsten Ergebnisse	88
XII.	Schlussfolgerungen	102

I. Projektbeschreibung

1. Ziel

Mit dem Pilotprojekt „Mediation in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit“ sollte erprobt werden, ob die einvernehmliche Streitbeilegung in Verwaltungsstreitverfahren durch eine Aufgabenteilung zwischen dem erkennenden Gericht und einem als Mediator fungierenden Richter gefördert werden kann.

Das Wesen der Mediation besteht darin, dass die Konfliktparteien durch einen neutralen, nicht entscheidungsbefugten Dritten in einem strukturierten, besonderen Grundregeln folgenden Verfahren angeleitet werden, eine nicht an Positionen, sondern an Interessen orientierte Lösung selbständig zu entwickeln. Anders als im Gerichtsverfahren wird der Streit nicht durch ein Urteil entschieden oder auf der Grundlage eines Vergleichsvorschlags durch gegenseitiges Nachgeben beigelegt, sondern von den Parteien selbst einer konsensualen Lösung zugeführt. In vielen Lebensbereichen, insbesondere bei Familienkonflikten, in der Wirtschaft und in der Arbeitswelt, ist Mediation bereits weit verbreitet und bewährt. In der Zivilgerichtsbarkeit wird in erheblichem Umfang gerichtsinterne Mediation praktiziert.¹

In der öffentlichen Verwaltung hingegen wird Mediation noch relativ wenig genutzt. Gesetzliche Vorschriften über ihre Anwendung im Verwaltungsverfahren existieren noch nicht; es gibt lediglich Anknüpfungspunkte für die Einschaltung Dritter² wie z.B. § 4b BBauG³ und § 5 S. 4 UVPG⁴); auch in Planungsverfahren, vor allem bei Großprojekten, wurde bereits Mediation eingesetzt.⁵ An einzelnen Verwaltungsgerichten in verschiedenen Bundesländern gibt es Modellversuche, die auf unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Vorgaben basieren.⁶

Der Modellversuch zielt nicht darauf ab, die außergerichtliche Mediation oder die Bemühungen der Prozessrichter um eine einvernehmliche Streitbeilegung zu ersetzen. Vielmehr sollte untersucht werden, ob der Einsatz von Richtermediatoren zu mehr Rechtsfrieden und einer besseren Streitkultur führen kann.

Mit dem wissenschaftlich begleiteten Modellprojekt sollten grundlegende Erkenntnisse über die Möglichkeiten und die Auswirkungen des Einsatzes richterlicher Mediation in Verwaltungsprozessen gewonnen werden. Dabei geht es nicht nur um vordergründige Effekte wie Erfolgsquoten und Zufriedenheitswerte. Nach der Projektbeschreibung soll vielmehr auch untersucht werden, ob durch die Förderung einer selbstregulierten Konfliktbehandlung längerfristig

¹ Gesamtüberblick bei *von Barga* S. 70 ff. sowie in *Gläser/Schröter* (Hrsg.) S. 29 ff.

² Zu den Grenzen mediativen Vorgehens s. *Deutzmann* in *Niedostadek* S. 81 f.

³ S. dazu *Battis* DÖV 2011, 340 ff.

⁴ S. dazu *Kaltenborn* S. 117.

⁵ Zur Mediation anlässlich der Flughafenerweiterung Frankfurt s. *Bölscher* ZKM 2006, 116 ff.

⁶ Näher *von Barga* S. 70 ff. sowie in *Gläser/Schröter* (Hrsg.) S. 29 ff.

- unnötige Gerichtsverfahren vermieden
- richterliche Schlichtungskompetenzen entwickelt
- ein differenziertes Dienstleistungsspektrum der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgebaut
- und Formen der einvernehmlichen Streitbeilegung als selbstverständlicher Bestandteil der Streitkultur etabliert werden können.

2. Ausgangslage

Angestoßen durch eine globale Entwicklung zur alternativen, d.h. außergerichtlichen Konfliktbeilegung hat sich seit etwa Ende der 1990er Jahre auch in Deutschland ein vielgestaltiges Angebot von Ombudsmann-, Schlichtungs- und Mediationsverfahren entwickelt. Dieses Angebot wird jedoch von den Rechtssuchenden bislang relativ wenig genutzt. Insbesondere Konflikte, die bereits in das gerichtliche Verfahren gelangt sind, lassen sich kaum noch auf alternative Erledigungsformen umleiten. Zwar gelingt es auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren in erheblichem Umfang, die Beteiligten zu einer einvernehmlichen Lösung zu bewegen. Erfahrungen im Ausland und in anderen Bundesländern sowie Modellversuche in der bayerischen Zivil- und Sozialgerichtsbarkeit ließen jedoch darauf schließen, dass durch den Einsatz in Mediation ausgebildeter Richter ohne Entscheidungskompetenz Konfliktlösungen von größerer Akzeptanz und Nachhaltigkeit erzielt werden können.⁷

Zwischen den einzelnen Projekten bestehen teilweise erhebliche Unterschiede.⁸ Manche sehen in ihnen eine Form der „gerichtsnahen“ Mediation, bei der – wie in § 278 Abs. 5 Satz 2 ZPO ausdrücklich vorgesehen – das Gericht die Beteiligten auf die Möglichkeit einer Mediation hinweist, die dann aber statt durch einen externen Mediator durch einen Richter durchgeführt wird. Verschiedentlich wird die Richtermediation der Gerichtsverwaltung zugerechnet, während wieder andere Modelle in ihr eine der Rechtsprechung im weiteren Sinne zuzuordnende Güteverhandlung vor einem ersuchten Richter (entspr. § 278 Abs. 5 Satz 1 ZPO) erblicken.

3. Konzept

Das Modellprojekt der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit stützt sich auf § 173 VwGO i.V.m. § 278 Abs. 5 Satz 1 ZPO analog, d.h. die Richtermediatoren werden auf Ersuchen der zuständigen Gerichte tätig, die ihnen als mediationsgeeignet erkannte Fälle zuleiten. Mit Zustimmung der Beteiligten führen die ersuchten Richter sodann ein nach den Prinzipien der Mediation gestaltetes Verfahren durch.

⁷ Vgl. die Evaluationsberichte von *Greger* zum Güterichterprojekt an den bayerischen Landgerichten (<http://www.reinhard-greger.de/aber/gueterichter-abschlussbericht.pdf>) und von *Becker/Friedrich* zum Modellprojekt in der bayerischen Sozialgerichtsbarkeit (http://www.lsg.bayern.de/imperia/md/content/baylsg/mediationindersozialgerichtsbarkeit_ergebnisseinesmodellprojekts.pdf).

⁸ Ausführlich dazu *von Barga*n in *Gläßer/Schröter* (Hrsg.) S. 29 ff.

Dieses Verfahren unterscheidet sich von einem Erörterungstermin vor dem Vorsitzenden oder dem Berichterstatter (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO) in folgenden Punkten:

- Die fehlende Entscheidungskompetenz des Richtermediators ermöglicht eine offenere, nicht an prozesstaktischen Überlegungen ausgerichtete Gesprächsführung.
- Das Gespräch ist vertraulich; der Mediator informiert den streitentscheidenden Richter nicht über seine Inhalte oder seinen Verlauf.
- Die Teilnahme an diesem Verfahren ist freiwillig; jeder Beteiligte kann es sanktionslos jederzeit beenden.
- Die Parteien erarbeiten selbstverantwortlich, unter Anleitung des Mediators, eine Lösung des Konflikts.
- Die besondere Struktur des Mediationsverfahrens sowie die dafür entwickelten Kommunikations- und Verhandlungstechniken kommen zum Einsatz.

Die ersuchten Richter erfüllen eine zur rechtsprechenden Gewalt gehörende Funktion, keine Aufgabe der Gerichtsverwaltung. Ihre Grundlage findet sie dementsprechend im richterlichen Geschäftsverteilungsplan.

4. Verfahren

Der Ablauf des Mediationsverfahrens stellt sich wie folgt dar:

- Der für den Rechtsstreit zuständige Vorsitzende oder Einzelrichter (Prozessgericht) entscheidet möglichst frühzeitig, ggf. nach Rücksprache mit dem Richtermediator, ob er ein Verfahren für mediationsgeeignet hält.
- Das Prozessgericht oder der Richtermediator klärt mit den Beteiligten des Verfahrens, ob diese zu einer Mediation bereit sind (Anhörung).
- Das Prozessgericht verweist das Verfahren bei Einverständnis der Beteiligten durch Beschluss an den zuständigen Richtermediator. Die Akten leitet es über die Geschäftsstelle, die diese Verfahren in einem gesonderten Register erfasst, dem bezeichneten Richtermediator zu.
- Gelingt im Mediationstermin eine Einigung der Parteien, so protokolliert der Richtermediator je nach deren Inhalt einen Vergleich, eine Klagerücknahme, ein Anerkenntnis oder die übereinstimmenden Erledigungserklärungen und leitet die Akten an das Prozessgericht zur abschließenden Entscheidung (z.B. Einstellungsbeschluss nach § 92 Abs. 3 VwGO) bzw. Schlussbehandlung zurück.
- Kommt es in der Mediation nicht zu einer Einigung, leitet der Richtermediator die Akten an das Prozessgericht zur Fortsetzung des Verfahrens zurück.

Für das Mediationsverfahren fallen keine zusätzlichen Gerichtskosten an. Reisekosten und Auslagen werden nicht erstattet.

II. Realisation

1. Pilotphase

Für die Erprobung des Konzepts wurde eine Pilotphase von Juni 2009 bis Juni 2011 vorgesehen. Über die dauerhafte Einführung sollte sodann nach Vorliegen des Evaluationsberichts entschieden werden. Bis zu dieser Entscheidung wird das Projekt vorläufig weitergeführt.

2. Organisation

In den Geschäftsverteilungsplänen der vier Pilotgerichte (VGH, VG Ansbach, München und Regensburg) wurde die Sonderzuständigkeit „Durchführung von Mediationsverhandlungen nach § 173 VwGO i.V.m. § 278 ZPO“ sowie die Zuständigkeit der Richtermediatoren - zusätzlich zu ihren bisherigen Geschäftsaufgaben - festgelegt. Bis auf einen Richtermediator, der auf eine Position außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit wechselte, blieb der Personalbestand während der gesamten Pilotphase konstant.

Der Geschäftsgang wurde wie folgt geregelt:

- bei jedem Pilotgericht wurde eine Serviceeinheit eingerichtet, die die Geschäftsaufgaben für die Richtermediatoren wahrnimmt;
- jedes Verfahren wird in einem gesonderten Register erfasst;
- für die Mediationsverfahren werden separate Sonderhefte angelegt, in die ausschließlich mediationsbezogener Schriftverkehr gelangt und nur der Richtermediator Einsicht erhält.

Für die Mediationsverhandlungen wurden besonders ausgestattete Räume mit zweckentsprechender Ausstattung bereitgestellt.

3. Aus- und Weiterbildung

Die 15 für die Tätigkeit als Richtermediatoren vorgesehenen Richterinnen und Richter wurden in drei Ausbildungsmodulen an insgesamt 10 Tagen in den Grundlagen der Mediation, dem Rollenverständnis des Mediators, den Kommunikations- und Moderationstechniken und der Behandlung besonderer Situationen in der richterlichen Mediation geschult. In mehreren Workshops erhielten sie Gelegenheit zur Weiterbildung, zum Erfahrungsaustausch und zur Supervision.

4. Information der Beteiligten

Die **Richterschaft** der teilnehmenden Gerichte wurde im Rahmen von Richterdienstbesprechungen über den Modellversuch und seine geplante Durchführung informiert. Zusätzlich wurden den Verwaltungsrichtern dieser Gerichte Unterlagen zur Verfügung gestellt, die über die

II. Realisation

wesentlichen Inhalte und Zielsetzungen des Projekts informieren und auch Kriterien zur Handhabung der Verweisung an den Mediator anbieten.

Die **Anwaltschaft** (Kammern und örtliche Anwaltsvereine) wurde von Seiten des Staatsministeriums des Innern sowie auf lokaler Ebene informiert.

Die **Kommunen**, die **Behörden** (insbesondere die Regierungen und die Landratsämter) und die **Landesanwaltschaft** Bayern wurden ebenfalls zu Beginn der Praxisphase, bei zahlreichen Anlässen auch während der Laufzeit des Projekts, über die Durchführung und Zielsetzung des Modellversuchs informiert.

Für **Fachkreise** und **Öffentlichkeit** wurde eine Informationsbroschüre „Gerichtsinterne Mediation – Ein Angebot zur eigenverantwortlichen Streitbeilegung“ erstellt. In der **Presse** wurde auf örtlicher und überörtlicher Basis über die gerichtssinterne Mediation berichtet. Auf der **Internetseite** des VGH (<http://www.vgh.bayern.de/mediation.htm>) wurden ausführliche Informationen über das Projekt eingestellt.

Ein **besonderer Hinweis** auf die Möglichkeit der gerichtssinternen Mediation wurde beim VG München seit Dezember 2010 auf den mit der Erstzustellung an die Beteiligten zu versendenden Formblättern angebracht. Er lautet wie folgt:

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit bietet den Beteiligten anhängiger Streitverfahren die Möglichkeit an, den bestehenden Konflikt in einer so genannten „gerichtssinternen Mediation“ zu lösen. Nähere Informationen hierzu erhalten Sie unter <http://www.vgh.bayern.de/mediation.htm> oder bei der Mediationsgeschäftsstelle des Verwaltungsgerichts München (Tel. ...).

Die Aufnahme des Hinweises in die Anschreiben braucht nicht besonders verfügt zu werden; durch Streichen im Formblatt kann der Vorsitzende aber erreichen, dass der Hinweis im Einzelfall unterbleibt. Wie berichtet wird, sind anfängliche Bedenken einiger Richter gegen den standardmäßigen Hinweis ausgeräumt worden, so dass er nunmehr in aller Regel erteilt wird.

Aufgrund des Hinweises kann sich der Adressat im Internet oder telefonisch über das Mediationsverfahren informieren und ggf. Unterlagen anfordern. Besteht der Wunsch zur Durchführung eines Mediationsverfahrens, ist dieser an das streitentscheidende Gericht zu richten. Falls die Gegenseite zustimmt, wird das Verfahren in die Mediation abgegeben. Die Abgabe steht zwar im Ermessen des Gerichts; einem übereinstimmenden Wunsch wird aber stets Rechnung getragen. Dass auf diesem Weg ungeeignete Verfahren zu den Richtermediatoren gelangen, ist unwahrscheinlich, da die stets beteiligte Behörde in solchen Fällen ihre Zustimmung nicht erteilen wird. Falls dagegen in mediationsgeeigneten Fällen eine Seite nicht zustimmt, hakt der Berichterstatter telefonisch oder schriftlich nach, sofern er dies für erfolgversprechend hält.

Aufgrund der Hinweise gehen bei der Mediationsgeschäftsstelle pro Woche ca. 3 – meist telefonische – Anfragen zur gerichtssinternen Mediation ein. Der Wunsch nach Durchführung eines solchen Verfahrens wird vermehrt an die Prozessgerichte herangetragen. Im Schnitt werden monatlich drei Verfahren, teilweise mit mehreren Aktenzeichen, in die Mediation gegeben.

Die Hinweispraxis hat zu einer verstärkten Etablierung der Mediation am VG München geführt, ohne dass es zu einer übermäßigen Inanspruchnahme dieses Verfahrens gekommen wäre.

5. Projektsteuerung

Sämtliche vorbereitenden und begleitenden Maßnahmen wurden in einer **Projektgruppe**, bestehend aus Vertretern des Staatsministeriums des Innern und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, koordiniert. Eine **wissenschaftliche Begleitung** zur Evaluierung des Projekts und fortlaufenden Beratung der Projektgruppe wurde eingerichtet.

6. Evaluierung

Dem Pilotcharakter entsprechend wurde eine umfassende Untersuchung und vollständige Dokumentation des Projekts in quantitativer und qualitativer Hinsicht in Auftrag gegeben. Insbesondere sollten erfasst werden

- Abgabep Praxis
- Erledigungszahlen und -struktur
- Auswirkungen auf die Geschäftsbelastung (Zeitaufwand, Erledigungseffekte)
- Verfahrensablauf, -dauer und -aufwand der Mediation
- Akzeptanz und Ergebniszufriedenheit der Beteiligten
- Art, Gegenstand und Besonderheiten der Mediationsfälle

Die Evaluation wurde formativ angelegt, d.h. es erfolgte eine fortwährende Beobachtung und Auswertung der Projektentwicklung mit Unterrichtung der Projektgruppe. Für sie wurden diverse Erhebungsinstrumente, insbesondere Fragebögen für Richtermediatoren, Prozessrichter, Naturalparteien, Rechtsanwälte und Verwaltungsangehörige eingesetzt. Die Pilotgerichte wurden mehrmals besucht, Gespräche mit Präsidenten, Richtermediatoren und Prozessrichtern geführt. Auch Ausbildungsveranstaltungen wurden besucht.

Alle Erkenntnisse werden im vorliegenden Evaluationsbericht wiedergegeben, der auftragsgemäß auch Vorschläge für das weitere Vorgehen nach Beendigung des Pilotprojekts unterbreiten soll.

III. Mediationsstatistik

1. Eingangszahlen

Im Projektzeitraum (Juni 2009 – Juni 2011) gelangten 135 Verfahren, in denen die Beteiligten einer Mediation zugestimmt haben, zu den Richtermediatoren. Die Verteilung im Einzelnen:

	2. Hj. 2009*	1. Hj. 2010	2. Hj. 2010	1. Hj. 2011	Summe
VG Ansbach	8	10	11	7	36
VG München	13	14	18	17	62
VG Regensburg	6	6	5	6	23
VGH	8	1	2	3	14
Insgesamt	35	31	36	33	135

* *einschl. Juni 2009*

Tab. 1: Mediationsverfahren – Eingangszahlen

Der Geschäftsanfall war somit in etwa konstant. Es ist insgesamt weder eine deutliche Zunahme noch ein starkes Nachlassen der Mediationsersuchen zu verzeichnen.

2. Erledigungen

Bis zum 30.6.2011 konnten 90 Verfahren abgeschlossen werden. 41 Verfahren waren bei Ende des Erhebungszeitraums noch offen.⁹

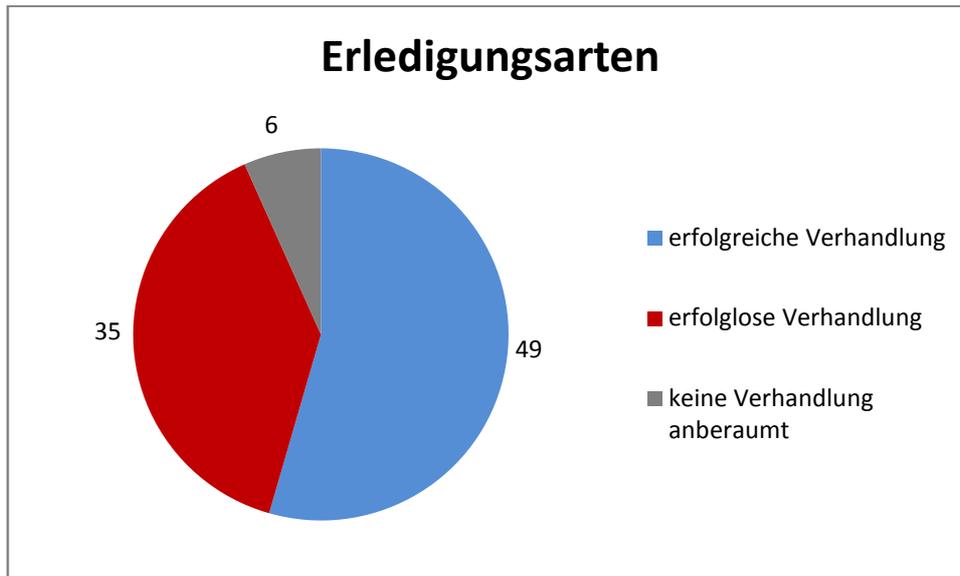
In 6 Fällen kam es nicht zu einer Mediationsverhandlung, insbesondere wegen Rücknahme des Einverständnisses. Insgesamt endete mehr als die Hälfte der Mediationen (58,3%) mit einer Einigung, in erster Instanz 56,2%, beim VGH 72,7%.

Soweit die Prozentwerte der einzelnen Modellgerichte von diesem Durchschnittswert nach oben oder unten abweichen, hat dies wegen der geringen Fallzahlen nur begrenzten Aussagewert.

	Insges. erledigt	davon mit Mediationsverhandlg.	davon mit Einigung	
VG Ansbach	22	21	10	47,6%
VG München	40	37	20	54,1%
VG Regensburg	17	15	11	73,3%
VGH	11	11	8	72,7%
Insgesamt	90	84	49	58,3%

Tab. 2: Mediationsverfahren - Erledigungen

⁹ Die Differenz zu den 135 Eingängen ergibt sich daraus, dass einige Verfahren in der Mediation zusammengeführt und sodann als eine Erledigung gemeldet wurden.



3. Dauer des Mediationsverfahrens

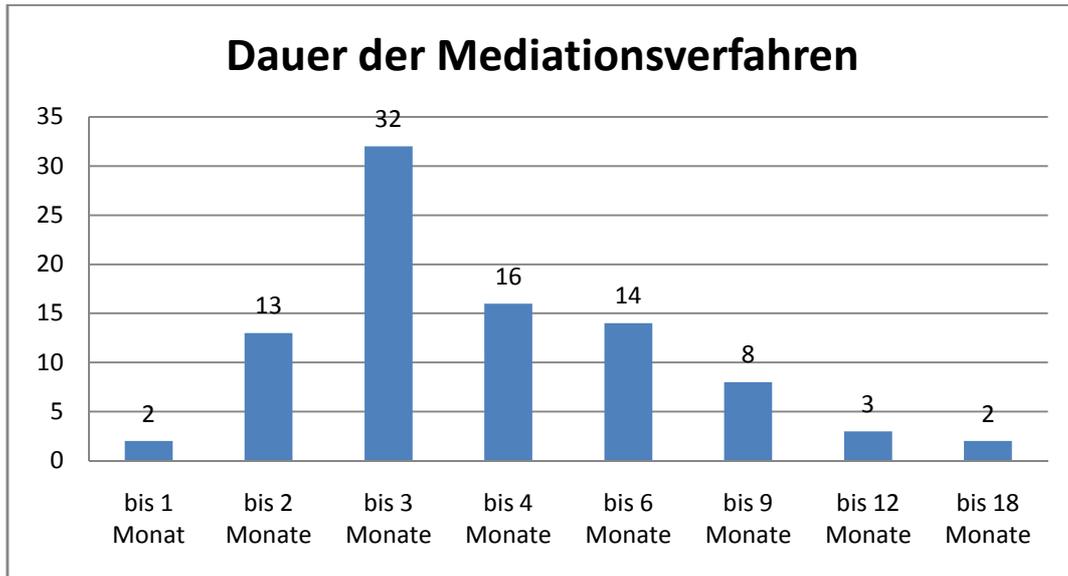
Der weitaus größte Teil der Mediationsverfahren konnte innerhalb von 3 Monaten abgeschlossen werden. Nicht selten war aber auch eine – zum Teil wesentlich – längere Verfahrensdauer zu verzeichnen. Der Grund hierfür ist nicht in einer zögerlichen Sachbehandlung durch die Richtermediatoren zu suchen. Oftmals bereitet die Terminvereinbarung Schwierigkeiten, insbesondere wenn, wie häufig, mehrere Personen oder Behörden an der Verhandlung zu beteiligen sind. Nicht selten finden auch während des Mediationsverfahrens noch Abstimmungsprozesse statt, deren Ergebnis abgewartet werden soll.

Im Mittelwert betrug die Verfahrensdauer 115 Tage, d.h. knapp 4 Monate. Der Median von 86 Tagen zeigt aber, dass kürzere Zeiträume überwiegen.

Die Verteilung im Einzelnen:

bis 1 Monat	2
bis 2 Monate	13
bis 3 Monate	32
bis 4 Monate	16
bis 6 Monate	14
bis 9 Monate	8
bis 12 Monate	3
bis 18 Monate	2

Tab. 3: Dauer der Mediationsverfahren



Auffällig ist, dass die innerhalb von drei Monaten abgeschlossenen Mediationen eine deutlich bessere Einigungsquote aufweisen als die länger dauernden Verfahren. Dies mag mit der unterschiedlichen Komplexität der Verfahren zusammenhängen. Immerhin verdient festgehalten zu werden, dass die Erfolgchancen der gerichtlichen Mediation mit deren zunehmender Dauer schwinden.

	insgesamt	davon mit Einigung	in Prozent
bis 1 Monat	2	1	50,0%*
bis 2 Monate	13	8	61,5%
bis 3 Monate	32	24	75,0%
bis 4 Monate	16	7	43,8%
bis 6 Monate	14	5	35,7%
bis 9 Monate	8	2	25,0%
bis 12 Monate	3	1	33,3%*
bis 18 Monate	2	1	50,0%*

* wegen geringer Fallzahl nicht signifikant

Tab. 4: Relation Verfahrensdauer - Einigung

4. Verfahrensdauer vor der Mediation

Der Zeitpunkt, zu dem die Verfahren an den Richtermediator abgegeben wurden, variiert sehr stark. Etwa ein Drittel der Abgaben erfolgte innerhalb von drei Monaten seit Eingang der Sache, etwa die Hälfte zwischen dem vierten und dem zwölften Monat. Ein knappes Fünftel der Verfahren war schon länger als ein Jahr beim zuständigen Gericht anhängig, bevor die Abgabe in die Mediation erfolgte. Der Mittelwert beträgt ca. 5,6 Monate.

	Anzahl	kumuliert	
bis 1 Monat	7	7	7,8%
bis 2 Monate	10	17	18,9%
bis 3 Monate	13	30	33,3%
bis 4 Monate	10	40	44,4%
bis 6 Monate	13	53	58,9%
bis 12 Monate	20	73	81,1%
bis 18 Monate	13	86	95,6%
bis 24 Monate	2	88	97,8%
über 24 Monate	2	90	100%

Tab. 5: Verfahrensdauer vor Abgabe

Beim **VGH** bestand eine Tendenz zu späterer Abgabe in die Mediation. Mehr als ein Drittel der Verfahren war bereits länger als ein Jahr beim Senat anhängig. Zwei bereits seit drei Jahren in der Berufungsinstanz schwebende Verfahren wurden in einer gemeinsamen Mediation innerhalb von zwei Monaten erfolgreich abgeschlossen.

Die Gesamtverfahrensdauer der zehn aus dem Berufungsverfahren heraus in die Mediation überleiteten Verfahren (d.h. erste und zweite Instanz) betrug

bis 1 Jahr	4
> 1 bis 2 Jahre	4
> 2 bis 3 Jahre	0
> 3 bis 4 Jahre	1
> 4 bis 5 Jahre	1

Tab. 6: Verfahrensdauer vor Abgabe (1. und 2. Instanz)

Die Einigungsaussichten waren am besten bei den Verfahren, die in den ersten drei Monaten nach Klageerhebung in die Mediation gegeben wurden. Die Erfolgsquote betrug hier 65,5%, bei den später abgegebenen Verfahren nur 44%

5. Verfahrensstand vor der Mediation

In aller Regel wurden die Verfahren in die Mediation abgegeben, bevor eine Verhandlung beim zuständigen Gericht stattgefunden hatte. Da bis zur Abgabe aber oftmals erhebliche Zeit vergeht (s. oben 4), scheint sich die Mediationseignung im Regelfall aus längerer schriftlicher Verhandlungsvorbereitung zu ergeben.

Vor Abgabe in die Mediation hat stattgefunden		
noch kein Verhandlungstermin	81	90,0%
mündliche Verhandlung	7	7,8%
Erörterungstermin	2	2,2%
Beweisaufnahme	0	-

Tab. 7: Verfahrensstand vor Abgabe

Wegen der geringen Zahl bereits anverhandelter Sachen lässt sich über einen Zusammenhang mit dem Mediationserfolg keine aussagekräftige Feststellung treffen.

IV. Verfahrensbezogene Angaben der Richtermediatoren

Die Richtermediatoren wurden gebeten, zu jedem durchgeführten Mediationsverfahren einen Fragebogen mit bestimmten Angaben zu Ablauf, Inhalt und bestimmten Merkmalen des betr. Verfahrens auszufüllen.

1. Übersicht

Zurückgereicht wurden 85 Fragebögen, darunter 6 von Co-Mediators. insgesamt liegen also zu 79 Verfahren Rückmeldungen vor.

In 75 dieser Fälle wurde eine Mediationsverhandlung anberaumt. In 4 Fällen unterblieb dies aus folgenden Gründen: fehlende Eignung (2), keine Mitwirkung der Beklagten (1), keine Mitwirkung beider Parteien (1).

Die Mediation endete in 45 Fällen mit, in 28 Fällen ohne Einigung. In 2 Fällen wurde die angesetzte Verhandlung aufgehoben aus folgenden Gründen: Eskalation des Streits; Krankmeldung des Klägers, anschließend Rücknahme seines Einverständnisses.

2. Einverständnis der Beteiligten

In den Fällen, die in die Mediation gelangt sind, wurde die Zustimmung der Beteiligten zumeist bereits vom Prozessgericht eingeholt (77 Fälle), nur ausnahmsweise (2 Fälle) vom Richtermediator.

Soweit Richtermediatoren sich erfolglos um das Einverständnis der Beteiligten mit einer Mediation bemüht haben, wurden u.a. folgende **Begründungen** gegeben:

Von Behördenseite:

- Nach schlechten Erfahrungen lehne man jedes Gespräch mit dem Kläger ab.
- Zur Schaffung von Rechtsklarheit bestehe Interesse an einer streitigen Entscheidung.
- Die ganze Gemeinde sei aufgebracht.
- Nach der Gesetzeslage bestehe kein Spielraum.
- Die Verkehrssicherheit erlaube keine abweichende Lösung.
- Das einschlägige Versorgungsrecht gewähre kein Ermessen.
- Mediation sei nicht zielführend, da politische Entscheidung.
- Gemeinderat habe Mediationsverfahren nicht zugestimmt.
- Zusammenhang mit anderen Verfahren.
- Schlechte Erfahrungen der Behörde mit Mediation.
- Mediation sei nicht erfolgversprechend.

Von Bürgerseite:

- Der Verkehrsausschuss der Beklagten werde einer vergleichweisen Lösung ohnehin nicht zustimmen.

Der Gemeinderat habe dagegen gestimmt.

Man wolle sofort mit dem Bau beginnen und nicht mehr reden.

Gesundheitliche Gründe.

Verhalten der Polizei.

3. Umfang und Art der Einigung

Die in der Mediation erzielte Einigung führte so gut wie immer zur vollständigen Erledigung des Streitstoffs; nur in drei Fällen wurden lediglich Teilerledigungen gemeldet.

Besonders bemerkenswert ist, dass in der Hälfte der Fälle Lösungen erzielt wurden, die über den Gegenstand des Rechtsstreits hinausgehen.

In den meisten Fällen endete die Mediation mit einer Vereinbarung über das weitere Vorgehen. Ein förmlicher Prozessvergleich (§ 106 VwGO) wurde nur in etwa einem Drittel der Fälle protokolliert. Des Öfteren wurde auf Grund der abschließenden Vereinbarung der Rechtsstreit für erledigt erklärt. Im Einzelnen:

Prozessvergleich	13	28,9%
Hauptsacheerledigung	7	15,6%
Klagerücknahme	1	2,2%
sonstige Vereinbarung	24	53,3%

Tab. 8: Beendigungsarten

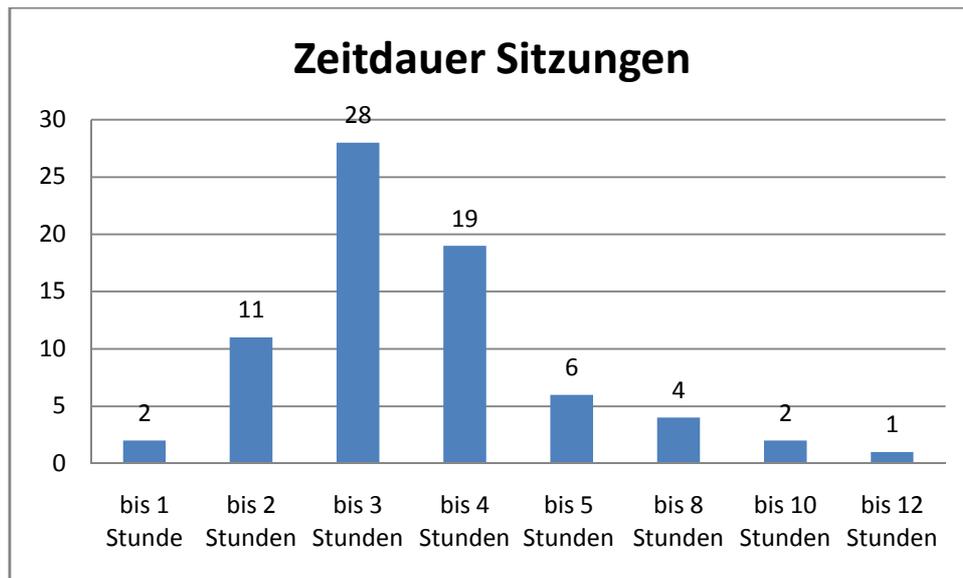
4. Anzahl und Dauer der Sitzungen

Die Mediationen wurden in aller Regel (67 von 73 Fällen) in einer Sitzung abgeschlossen. Nur in 4 Fällen fanden zwei Sitzungen statt, in je einem Fall drei oder vier.

Die meisten Sitzungen dauerten maximal drei Stunden. Der Median liegt bei 180 Minuten, der Mittelwert bei 214 Minuten. Im Einzelnen stellt sich die Dauer der Sitzungen wie folgt dar:

	Anzahl	kumuliert	
bis 1 Stunde	2	2	2,7%
bis 2 Stunden	11	13	17,8%
bis 3 Stunden	28	41	56,2%
bis 4 Stunden	19	60	82,2%
bis 5 Stunden	6	66	90,4%
bis 8 Stunden	4	70	95,9%
bis 10 Stunden	2	72	98,6%
bis 12 Stunden	1	73	100%

Tab. 9: Dauer der Sitzungen



5. Zeitaufwand der Richtermediatoren

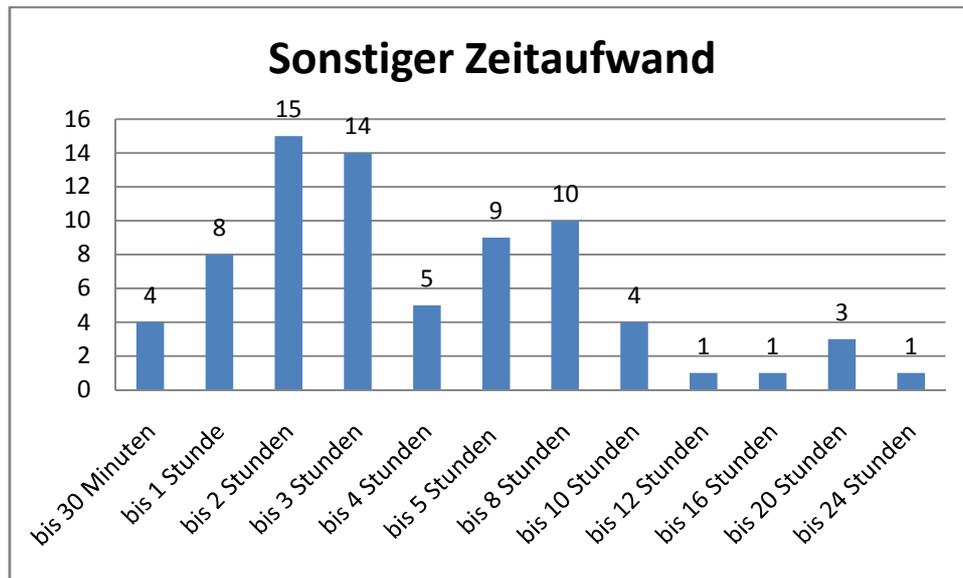
Neben der reinen Sitzungsdauer hat die Tätigkeit der Richtermediatoren erheblichen weiteren Zeitaufwand verursacht, insbesondere für die Verhandlungsvorbereitung. Zum Teil wurden hierfür mehrere Arbeitstage aufgewendet. In den meisten Fällen lag der Zeitaufwand für die Vorbereitung aber unter 4 Stunden; in drei Fällen wurde sogar eine Vorbereitungszeit von „null“ angegeben. Auf der anderen Seite war vor einer der beiden abgesetzten Verhandlungen eine Vorbereitungszeit von 8 Stunden angefallen.

In den 75 Fällen, in denen eine Mediationssitzung anberaumt wurde, stellt sich der sonstige, also nicht auf die Sitzung selbst entfallende, Zeiteinsatz wie folgt dar:

	Anzahl	kumuliert	
bis 30 Minuten	4	4	5,3%
bis 1 Stunde	8	12	16,0%
bis 2 Stunden	15	27	36,0%
bis 3 Stunden	14	41	54,7%
bis 4 Stunden	5	46	61,3%
bis 5 Stunden	9	55	73,3%
bis 8 Stunden	10	65	86,7%
bis 10 Stunden	4	69	92,0%
bis 12 Stunden	1	70	93,3%
bis 16 Stunden	1	71	94,7%
bis 20 Stunden	3	74	98,7%
bis 24 Stunden	1	75	100,0%

Tab. 10: Sonstiger Zeitaufwand

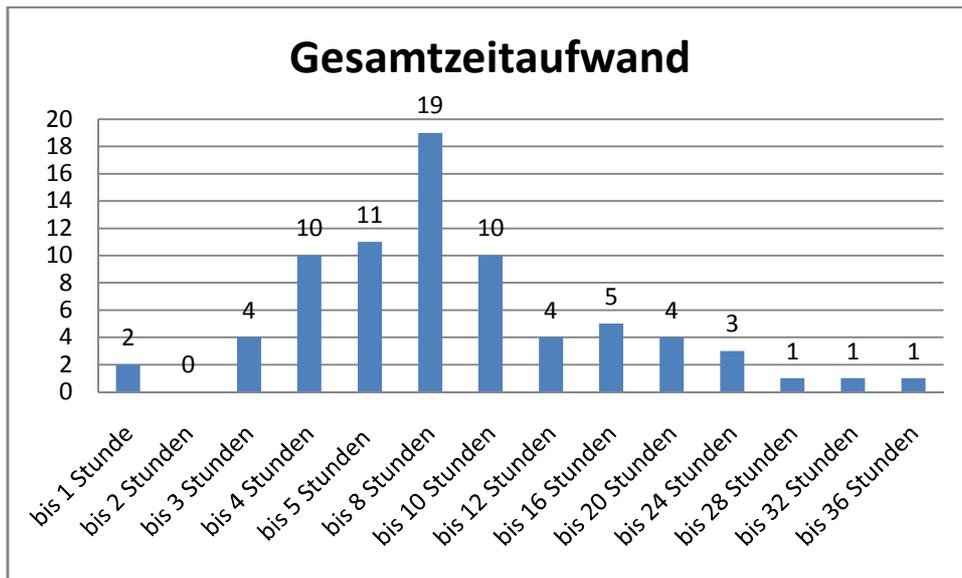
IV. Verfahrensbezogene Angaben der Richtermediatoren



Zusammen mit der Sitzungszeit von Mediatoren und Co-Mediatoren ergibt sich folgender **Gesamtaufwand** an richterlicher Arbeitszeit für die durchgeführten Mediationsverfahren:

	Anzahl	kumuliert	
bis 1 Stunde	2	2	2,7%
bis 2 Stunden	0	2	2,7%
bis 3 Stunden	4	6	8,0%
bis 4 Stunden	10	16	21,3%
bis 5 Stunden	11	27	36,0%
bis 8 Stunden	19	46	61,3%
bis 10 Stunden	10	56	74,7%
bis 12 Stunden	4	60	80,0%
bis 16 Stunden	5	65	86,7%
bis 20 Stunden	4	69	92,0%
bis 24 Stunden	3	72	96,0%
bis 28 Stunden	1	73	97,3%
bis 32 Stunden	1	74	98,7%
bis 36 Stunden	1	75	100,0%

Tab. 11: Gesamtzeitaufwand



Insgesamt fielen für die 75 Fälle, in denen eine Mediationsverhandlung anberaumt worden war, 660 Stunden Richterarbeitszeit an, im Schnitt also 8,8 Stunden pro Fall. Davon entfielen

- auf erfolgreiche Mediationen 463 Stunden,
- auf Verfahren ohne Einigung 197 Stunden.

Der durchschnittliche Zeitaufwand belief sich auf

- ca. 10 Stunden für erfolgreiche,
- ca. 7 Stunden für erfolglose Mediationen.

Noch nicht berücksichtigt ist bei dieser Zusammenstellung die (nicht im Einzelnen erfasste) Zeit, die von den Richtermediatoren für die allgemeine Organisation des Mediationsbetriebs, Beratung, vergebliche Akquisition und sowie für Aus- und Weiterbildung aufgewendet wurde.

6. Beteiligung von Rechtsanwälten

In den Mediationsverhandlungen waren die Kläger zumeist anwaltlich vertreten. An insgesamt 57 der 73 Verhandlungen wirkte ein Klägeranwalt mit. Im Einzelnen:

Anwaltliche Vertretung für	Zahl der Verfahren
Kläger	30
Beklagte	2
Kläger und Beklagte	19
Kläger und Beigeladenen	8
Beigeladenen	1
keinen Beteiligten	13

Tab. 12: Anwaltliche Vertretung

7. Verhandlungsteilnehmer auf Behördenseite

Die Verwaltungsbehörden waren in den Mediationsverhandlungen wie folgt vertreten:

Sachbearbeiter	34
mittlere Leitungsebene	43
Behördenleiter	22
nicht der Behörde angehörender Vertreter	10
Kommunaler Wahlbeamter	14

Tab. 13: Behördenvertreter

Die Gesamtzahl liegt über der Verfahrenszahl, da in vielen Sitzungen mehrere Behördenvertreter präsent waren.

Bemerkenswert ist, dass in einer erheblichen Zahl der Fälle die (Ober-)Bürgermeister und/oder Behördenleiter an den Verhandlungen teilnahmen.

8. Weitere Verhandlungsteilnehmer

In 24 Verfahren nahmen weitere Personen an der Mediationssitzung teil. Dabei handelte es sich in drei Fällen um den Vertreter des öffentlichen Interesses, in fünf Fällen um Sachverständige. Des Weiteren waren in Einzelfällen beteiligt: Angehörige oder sonst nahestehende Personen, Vertreter des Gemeinderats, der Aufsichts- oder einer Fachbehörde, Architekten, Vorgesetzte und Mitarbeiter.

9. Beziehung zwischen den Beteiligten

Nur vier Mediationen lagen Streitigkeiten zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zugrunde, alle anderen bezogen sich auf das Verhältnis Bürger – Staat bzw. Beamter – Dienstherr.

Die Beteiligung Beigeladener beruhte in der Regel auf einem Nachbarschaftsverhältnis (11 Fälle), seltener auf einer Geschäfts- oder sonstigen Vertragsbeziehung (4 Fälle). In weiteren vier Fällen bestand zwischen Beigeladenem und Partei keine besondere Rechtsbeziehung.

10. Verfahrensgegenstand

Haupteinsatzgebiete der Mediation waren das Beamtenrecht mit 19 und das Baurecht mit 17 Fällen. Daneben findet aber das gesamte Spektrum des öffentlichen Rechts in der Tätigkeit der Richtermediatoren Niederschlag. Häufiger genannt wurden Immissionsschutzrecht (5), Wasserrecht (4), Abgabenrecht, Sicherheitsrecht, Kommunalrecht und Jagdrecht (je 3). Auch fürsorge-, berufs- und wegerechtliche Streitigkeiten wurden in der Mediation behandelt, Konflikte aus der Nutzung öffentlicher Einrichtungen, dem Schulrecht, dem Personalvertretungsrecht u.v.m.

IV. Verfahrensbezogene Angaben der Richtermediatoren

Die nachstehende Zusammenstellung zeigt die Vielfalt von Rechtsthemen, die im Laufe des Modellversuchs (teils mehrfach) von den Richtermediatoren behandelt wurden. Das Plus- oder Minuszeichen zeigt an, ob in dem bzw. den betreffenden Verfahren eine Einigung erzielt wurde.

Versetzung eines Beamten (+)
Dienstliche Beurteilung (+ / -)
Beförderung (-)
Schadenersatz im Beamtenverhältnis (-)
Gestörte Beziehung Beamter – Dienstherr; Mobbing-Vorwurf (+)
Ruhestandsversetzung eines Beamten (-)
Einsatz einer Lehrkraft (+)
amtsangemessene Beschäftigung (+)
Umsetzung (-)
Kostenerstattung (+)
Mehrarbeitsvergütung und Dienstunfall (-)
Anerkennung von Folgen eines Dienstunfalls (+)
Entlassung aus der Feuerwehr (-)
Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (-)
Normenkontrolle Bebauungsplan (-)
Bauplanungsrecht (-)
Errichtung eines Sendemasten für Mobilfunk (-)
Erteilung einer Baugenehmigung (+)
Baueinstellung (-)
Baubeseitigung und -genehmigung (+)
Baurechtlicher Nachbarstreit (+ / -)
Beseitigung eines Hundezwingers und Tierschutz (+)
Erweiterung eines Wertstoffhofs (+)
Erweiterung einer Biogasanlage (+)
Beseitigung eines Spielplatzes (-)
Lärmbelästigung durch Kirchweih (+)
Immissionsschutz (-)
Streit um Gartenhaus und Grundstücksbegrenzungen (+)
Nachbarschaftskonflikt um Wegerecht (+)
Sperrung eines Eigentümerwegs (-)
Nutzungsänderungsgenehmigung (+)
Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts (+)
Wasserrechtliche Planfeststellung (-)
Wasserrechtliche Streitigkeit (-)
Auswirkungen eines Gewässerausbaus auf Schifffahrtsanlage (+)
Zuteilung eines Bootslicheplatzes (+)
Auflagen für jährlich stattfindende Veranstaltung (+)
Dienstbereitschaft von Apotheken (+)
Sachverständigenrecht (+)
Kündigung einer Jagdgenossenschaft (nicht verh.)

- Höhe des Jagdpachtschillings (+)
- Entschuldigung für Äußerung eines Forstbeamten gegenüber Jagdpächter (+)
- Aufnahme in den Kindergarten (+)
- Hausverbot an Hochschule (+)
- Vermerk in Schulzeugnis (+)
- Widerruf von Äußerungen eines Lehrers (+)
- Übertragung der Trinkwasserversorgung auf Genossenschaft (+)
- Jugendhilfe (nicht verh.)
- Kriegsopferfürsorge (nicht verh.)
- Subvention für Waldumbaumaßnahmen (-)
- Kündigung eines Schwerbehinderten (-)
- Kommunalrechtliche Auseinandersetzung mit Zweckverband (-)
- Ordnungsgeld für Gemeinderatsmitglied (+)
- Abgabenrecht (+)
- Erschließungsbeitragsrecht (-)
- Vermessungsgebühren (+)
- Mitbestimmung (nicht verh.)
- Anordnung von Leinenzwang (+)
- Sicherheitsrechtliche Anordnung wegen Felssturzgefahr (+)

11. Mediationseignung

Um die **Sachgerechtigkeit** der Fallauswahl beurteilen zu können, wurden die Richtermediatoren um Mitteilung gebeten, wie sie die Eignung der ihnen zugewiesenen Fälle für das Mediationsverfahren einschätzen. Hierbei ergab sich, dass im Wesentlichen geeignete Fälle zugewiesen wurden.

sehr gut	39
gut	20
mittel	14
eher gering	2

Tab. 14: Mediationseignung

Soweit Fälle als weniger mediationsgeeignet angesehen wurden, lag dies hauptsächlich an Gegebenheiten des Einzelfalles (psychische Auffälligkeiten, gestörte Kommunikation, hochkonflikt-hafte Beziehung). Lediglich zu einem bauplanungsrechtlichen Verfahren und zu einem Verfahren, in dem die Verwendung von EU-Mitteln im Raum stand, wurde die Mediationseignung grundsätzlich in Frage gestellt.

Als geeignet bezeichneten die Richtermediatoren vor allem Konflikte aus Dauerbeziehungen, die auch künftig bestehen werden (z.B. im Beamtenrecht oder bei Beteiligung von Nachbarn) sowie Fälle, in denen bereits mehrere Gerichtsverfahren anhängig sind oder waren.

Den **Komplexitätsgrad** der übertragenen Sachen schätzten die Richtermediatoren wie folgt ein:

sehr hoch	18
hoch	21
mittel	32
eher gering	3
ohne Angabe	1

Tab. 15: Komplexität

Daraus ergibt sich, dass die Komplexität des Falles kein entscheidendes Kriterium für die Abgabe in die Mediation war. Es besteht auch kein signifikanter Zusammenhang zwischen Komplexität und Einigungserfolg.

12. Gründe für Erfolg bzw. Misserfolg der Mediation

Die Richtermediatoren wurden gebeten, nach Möglichkeit Angaben dazu zu machen, worauf im Einzelfall der Erfolg bzw. Misserfolg der Mediation zurückzuführen ist. Die aufschlussreichsten Ausführungen hierzu werden nachstehend wiedergegeben.

Gründe für erfolgreiche Mediation:

Ausführliches Gespräch; Aufklärung der jeweiligen Interessen.

Die Parteien waren auf beiden Seiten von Anfang an an einer einvernehmlichen Lösung interessiert; allen ging es mehr um die künftige Handhabung als um den streitgegenständlichen Bescheid.

Wunsch, weiteren ärztlichen Gutachten mit ungewissem Ausgang zu entgehen.

Insistieren der Mediatoren, Beteiligung guter Rechtsanwältinnen.

Die Beteiligten konnten eine ganze Reihe Missverständnisse klären. Sie konnten erkennen, dass eine Reihe von Streitpunkten an sich überhaupt nicht streitig zwischen ihnen war.

Konstruktives Gesprächsklima, Bemühen der Behörde um Einigung, Einfluss des Rechtsanwalts auf die Klägerin.

Sehr sachliche Verhandlungsatmosphäre, hinreichend Zeit für die Beteiligten, über die eigenen Interessen und deren Durchsetzbarkeit Klarheit zu gewinnen.

Zugeständnisse auf beiden Seiten; Wissen um die Nutzlosigkeit gerichtlicher Verfahren.

Einigungsbereitschaft/Kompromissbereitschaft der Beteiligten.

Persönlichkeitsstruktur der Teilnehmer.

Intensiver Einsatz des Klägerevertreters und des Behördenvertreters; hoher Zeitaufwand, der im Prozess sicher nicht erbracht worden wäre.

Ausgleich durch Geldzahlung.

Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten und Sachlichkeit.

... dass zwischen den Hauptbeteiligten überhaupt ein Gespräch stattgefunden hat und dass auf Klägerseite überhaupt einmal Klarheit über die eigenen Bedürfnisse geweckt wurde.

Beide Parteien hatten das gleiche Interesse („verträgliche Zusammenarbeit“ in der Zukunft); Rechtsanwälte verhielten sich sehr sachdienlich.

IV. Verfahrensbezogene Angaben der Richtermediatoren

Beteiligte streiten schon sehr lange, waren aber nicht in der Lage, sich nachhaltig zu einigen. Haben gemerkt, dass sie es ohne Mediator wohl auch nicht geschafft hätten.

Interessenlage insbesondere der Verwaltung ist schon in Phase 2 offenbar geworden; Sondersituation der Mediation, die die Entwicklung zum Bezugsfall ausschließt.

Aufgrund der Hartnäckigkeit der Mediatoren - Mediation stand mehrfach vor dem Abbruch - und mit Unterstützung der beteiligten Rechtsanwälte gelang es am Ende, die zunächst unversöhnlichen Beteiligten zu einer Lösung zu führen.

Co-Mediation, Einzelgespräche, Vertretung der Verwaltung durch Behördenleiter und hohen Beamten des Ministeriums, enge Prozessleitung, aber auch Geduld.

Einzelgespräche, hohe Bereitschaft aller Beteiligten, eine Einigung zu finden; Bereitschaft, lange Sitzungsdauer zu akzeptieren; intensive Bemühungen aller; Entscheidungskompetenz und -bereitschaft der Behördenvertreter; gute Vorbereitung; starke Ausrichtung aller Beteiligten an der Sache (keine emotionalen Ausfälle).

Allen Beteiligten war sehr an einer Einigung gelegen.

Sehr konstruktive Gesprächsatmosphäre; grundsätzliche Einigungsbereitschaft der Beteiligten.

Beteiligte wollten Rechtsfrieden durch gegenseitiges Entgegenkommen.

Die Beklagtenseite zeigte sich sehr entgegenkommend und ging unerwartete Kompromisse ein.

Parteien wollten eine Einigung, die auch den wirtschaftlichen Interessen Rechnung trägt.

Ausführlichere Darstellungsmöglichkeit der Motive mit Hintergründen des Streits.

Starke emotionale Betroffenheit der Klägerin, die sich dann verstanden und akzeptiert gefühlt hat.

Gründe für erfolglose Mediation:

Neue Sachlage, die nicht erörtert werden konnte.

Klägerin hatte obsiegendes Urteil erster Instanz und hoffte wohl darauf, dass es bestätigt werden würde.

Kläger wollte Teilvereinbarung, die nach der zweiten Sitzung abgeschlossen wurde, fast vollständig wieder aufrollen; Beigeladene war dazu nicht bereit. Dies hat wesentlich zur Verschlechterung des Verhandlungsklimas beigetragen.

Fixierung des Vertreters des Landratsamts auf „rechtliche“ Lösung.

Vielzahl von Personen am Konflikt beteiligt, die nicht alle geladen werden konnten; Kläger beharrt auf seinem Standpunkt.

Nichteinigung über Gerichtskosten.

Überzogene Erwartung der Bürger, dass Stadt den soeben verabschiedeten Bebauungsplan wieder änderte; sehr geringe Bereitschaft, Lösung auf der Basis des Bebauungsplans zu suchen.

Wenig Interesse der Behördenvertreter am Erfolg der Mediation; finanzielles Vergleichsangebot sehr niedrig, veranlasste Kläger zu unrealistischen Zusatzforderungen.

Relativ starre Haltung des Beklagten; unrealistische Forderungen der Klägerseite.

Wegen rechtlicher Zwänge konnte den berechtigten Erwartungen nicht entsprochen werden.

Keine Ergebnisoffenheit auf Seiten der Beklagten.

Mangelnde Einigungsbereitschaft des Klägers.

Fehlende Flexibilität auf beiden Seiten; Angst des Beklagten, seiner Verkehrssicherungspflicht nicht zu genügen.

Fehlender Einigungswille.

Es ist zunächst eine Einigung erfolgt, die Parteien haben sich aber im Weiteren offenbar nicht an das Ergebnis der Vereinbarung gehalten.

Keine Bereitschaft des Arbeitgebers, ergebnisoffen über interne Weiterbeschäftigung des Beigeladenen nachzudenken.

Gesteigertes Misstrauen, da Vertraulichkeit von einer Person nicht eingehalten; Mediation wurde offenbar genutzt, um Zeit zu gewinnen; bezüglich anhängigen Rechtsstreits bestand seitens der Rechtsanwälte kein Interesse an Einigung; keine echte Ergebnisoffenheit der Behörden.

Die Beigeladenen hatten bereits völlig unterschiedliche Interessenlagen. Eine Änderung des Bebauungsplans zu Gunsten einer Gruppe hätte sich nachteilig auf die andere Gruppe ausgewirkt.

Fehlende Offenheit; seitens der Behörde kam, wie sich bei der Verhandlung der Lösungsoptionen herauskristallisierte, nur eine einzige Lösung ernsthaft in Betracht.

Es wurde keine Lösung gefunden, die nach übereinstimmender Auffassung der beteiligten Bürger bei den jeweiligen Gemeinderäten Bestand gehabt hätte.

Keine Ergebnisoffenheit auf beiden Seiten.

Klägerin war von Anfang an eher skeptisch; Sitzung musste unterbrochen werden, um Pläne einzusehen, von denen die Klägerin bislang nichts wusste. Das Misstrauen der Klägerin, das von Anfang an sehr hoch war, hat offenbar bei dem Termin, der auf Wunsch und Vorschlag aller Beteiligten nur zwischen Klägerin und Beigeladenen mit deren Rechtsanwälten stattfand, neue Nahrung gefunden.

Wenig Spielraum der Gemeinde wegen Bezugsfällen; für den Konflikt maßgebliche Personen sind nicht mehr einbeziehbar, da schwer krank und nicht mehr im Amt; bei den nunmehr noch offenen Rechtsfragen fehlt die Offenheit für eine einvernehmliche Lösung, die Parteien wollen diese nunmehr gerichtlich klären lassen.

Gemeinderat war bei der Mediation nicht vertreten, Bürgermeister hat schwache Stellung im Gemeinderat; Bürger sind in der Gemeinde unbeliebt.

Nach Einigung im Rahmen der Mediation Widerruf aufgrund Druck der Aufsichtsbehörde.

Weigerung des Klägers, im Beisein eines notwendig zu beteiligenden Dritten zu verhandeln.

13. Mediationswirkungen

Um die **Bedeutung der mediationstypischen Verfahrensweise** zu erhellen, wurden die Richtermediatoren befragt, ob das Charakteristikum der Mediation, die strukturierte Anleitung zum Entwickeln einer eigenverantworteten Lösung, im konkreten Fall zum Tragen kam und für die Einigung entscheidend war.

Für die 45 mit Einigung abgeschlossenen Verfahren bejahten die Richtermediatoren diese Kausalität in 28 Fällen, in 12 Fällen verneinten sie eine solche. Fünf Einigungen wurden erzielt, ohne dass die Besonderheiten der Mediation zum Einsatz kamen.

Die Richtermediatoren wurden des Weiteren um eine Einschätzung gebeten, ob die gefundene Lösung **auch vom Prozessgericht** hätte erzielt werden können. In 35 Fällen wurde dies ver-

IV. Verfahrensbezogene Angaben der Richtermediatoren

neint. Zehnmal wurde die Frage bejaht, einmal mit der Einschränkung, dass beim Prozessgericht ein höherer Verfahrensaufwand erforderlich gewesen wäre.

Ob das Mediationsergebnis den **Interessen der Beteiligten** entspricht, wurde in 36 Fällen uneingeschränkt, in 9 Fällen mit Einschränkungen bejaht.

Ob es zu einer **nachhaltigen Befriedung** führt, wurde 31 Mal bejaht, während in 9 Fällen Zweifel geäußert wurden. Fünfmal sahen sich die Richtermediatoren zu einer Einschätzung nicht in der Lage.

Auch wenn das Mediationsverfahren **nicht zu einer Einigung führt**, kann es Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen den Beteiligten haben. In 9 Fällen erkannten die Richtermediatoren positive, in einem Fall negative, in einem weiteren Fall sowohl positive als auch negative Auswirkungen. 16 Mal wurde angenommen, dass die erfolglose Mediation die Beziehung zwischen den Beteiligten nicht beeinflusst, in einem Fall keine Einschätzung abgegeben.

Zu den Auswirkungen einer (zunächst) erfolglosen Mediation auf den Fortgang des streitigen Verfahrens s. X.5.

V. Bewertungen der prozessbeteiligten Bürger

Insgesamt wurden zu den 84 Verfahren, in denen eine Mediationsverhandlung stattfand, 59 Fragebögen von Bürgern, die als Kläger oder Beigeladene am verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligt waren, zurückgesandt, davon 36 (61%) zu Verfahren mit Einigung und 23 (39%) zu Verfahren, in denen es nicht zu einer Einigung kam. Dies entspricht in etwa dem Verhältnis von erfolgreichen zu erfolglosen Mediationen (58% zu 42%), so dass die Bereitschaft zur Rückmeldung weitgehend unabhängig vom Ausgang des Verfahrens war.

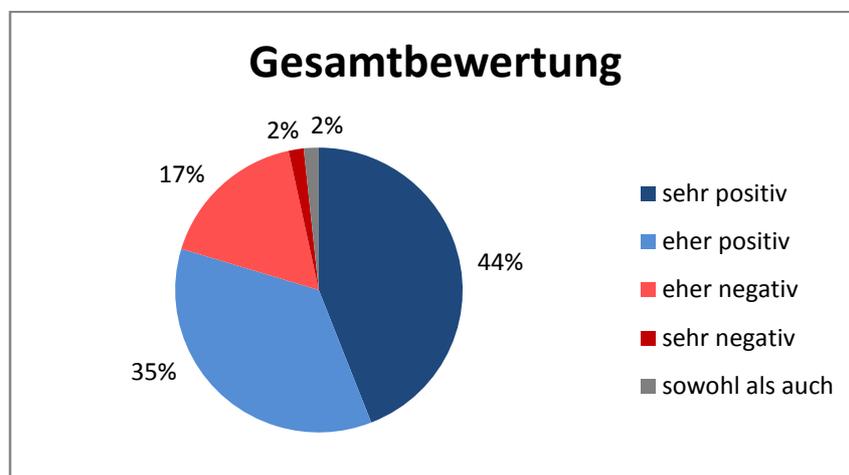
Hierbei sowie bei der Ermittlung der Rücklaufquote ist allerdings zu berücksichtigen, dass in manchen Verfahren, insbesondere in Beiladungsfällen, mehrere Bögen ausgegeben wurden. Dennoch ist der Rücklauf für eine Erhebung dieser Art außergewöhnlich hoch. Dies lässt darauf schließen, dass das Mediationsangebot bei den beteiligten Bürgern großes Interesse fand.

1. Bewertung des Mediationsangebots

Die Möglichkeit, in einem Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht eine Verständigung im Wege der Mediation zu suchen, wurde von den Bürgern, die eine derartige Verhandlung erlebt haben, weit überwiegend positiv bewertet. Annähernd 80% schätzten diese Verfahrensweise als positiv ein, die meisten davon sogar als sehr positiv. Die Bewertungen im Einzelnen:

sehr positiv	26	44,1%
eher positiv	21	35,6%
eher negativ	10	16,9%
sehr negativ	1	1,7%
sowohl als auch	1	1,7%

Tab. 16: Bewertung des Mediationsangebots



Es überrascht nicht, dass die Bewertungen in den Verfahren mit Einigung noch besser ausfielen. Bemerkenswert ist jedoch, dass auch in den Fällen, in denen es nicht zu einer Prozessbeendigung im Wege der Mediation kam, die positiven Bewertungen weit überwiegen.

Bewertung des Verfahrens bei Einigung		
sehr positiv	18	50,0%
eher positiv	13	36,1%
eher negativ	4	11,1%
sehr negativ	1	2,8%
sowohl als auch	0	-

Bewertung des Verfahrens bei Nichteinigung		
sehr positiv	8	34,8%
eher positiv	8	34,8%
eher negativ	6	26,1%
sehr negativ	0	-
sowohl als auch	1	4,3%

Tab. 17, 18: Bewertung des Verfahrens in Abhängigkeit vom Ausgang

Als **Hauptgrund für eine positive Bewertung** wurden genannt:

Hintergründe des Konflikts geklärt	24
Rechtsstreit schneller beendet	17
größere Belastung vermieden	17
sonst voraussichtlich keine Einigung	17
Verhältnis zur Verwaltung verbessert	4

(vorgegebene Antworten; Mehrfachnennungen möglich)

Tab. 19: Gründe für positive Bewertung

Wie diese Gewichtung zeigt, wussten es die klagenden bzw. beigeladenen Bürger besonders zu schätzen, dass in der Mediation über die rein rechtliche Aufarbeitung des Falles hinaus die (dafür möglicherweise nicht relevanten) tatsächlichen Hintergründe thematisiert werden. Deutlich wird aber auch, dass die Beteiligten den Rechtsstreit als Belastung empfinden, der sie möglichst schnell durch eine einvernehmliche Lösung entgehen wollen.

Als **Begründung für die negative Bewertung** wurden hauptsächlich genannt:

Rechtsstreit verzögert	9
höherer Aufwand entstanden	6
Verhältnis zur Verwaltung noch mehr belastet	4
Rechtsdurchsetzung beeinträchtigt	3

(vorgegebene Antworten; Mehrfachnennungen möglich)

Tab. 20: Gründe für negative Bewertung

Bei den (wenigen) negativen Bewertungen *gelungener* Mediationsverfahrens wird als Begründung in jeweils zwei Fällen der höhere Aufwand und die Beeinträchtigung der Rechtsdurchsetzung genannt, in einem Fall erstaunlicherweise auch die zusätzliche Belastung des Verhältnisses zur Verwaltung. Die Zahlen sind allerdings zu gering, als dass daraus allgemeine Schlüsse gezogen werden könnten.

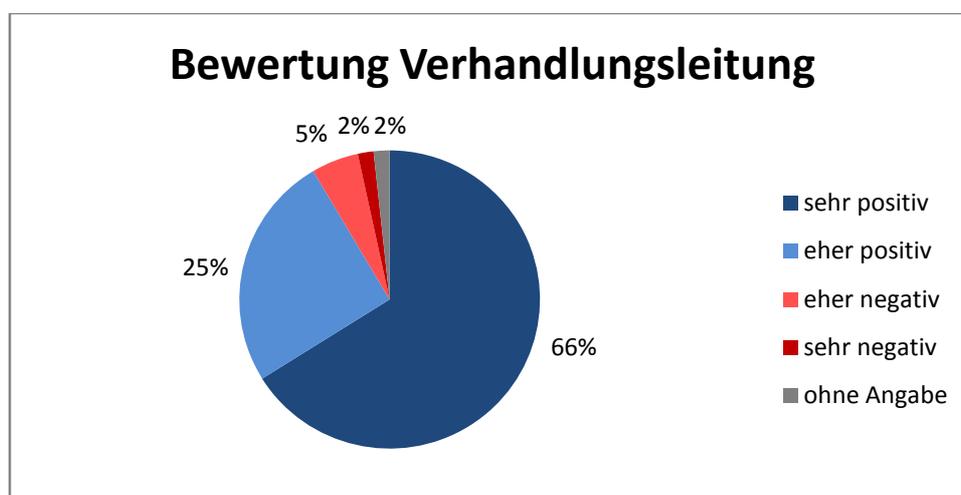
Zu weiteren, äußerst aufschlussreichen Einschätzungen des Verfahrens s. die Wiedergabe frei formulierter Begründungen am Ende dieses Abschnitts.

2. Bewertung der Verhandlungsleitung des Richtermediators

Die Art und Weise, wie die Richtermediatoren die Verhandlungen führten, wurde von den Teilnehmern fast ausschließlich gut bewertet:

sehr positiv	39	66,1%
eher positiv	15	25,4%
eher negativ	3	5,1%
sehr negativ	1	1,7%
ohne Angabe	1	1,7%

Tab. 21: Bewertung der Verhandlungsleitung



In den Verfahren, die mit einer Einigung endeten, war der Anteil der sehr guten Bewertungen noch höher, insgesamt besteht jedoch kein signifikanter Zusammenhang zwischen Verfahrensausgang und Bewertung der Verhandlungsleitung.

Bewertung der Verhandlungsleitung bei Einigung		
sehr positiv	25	69,4%
eher positiv	8	22,2%
eher negativ	3	8,3%
sehr negativ	0	-

Bewertung der Verhandlungsleitung bei Nichteinigung		
sehr positiv	14	60,9%
eher positiv	7	30,4%
eher negativ	0	-
sehr negativ	1	4,3%
ohne Angabe	1	4,3%

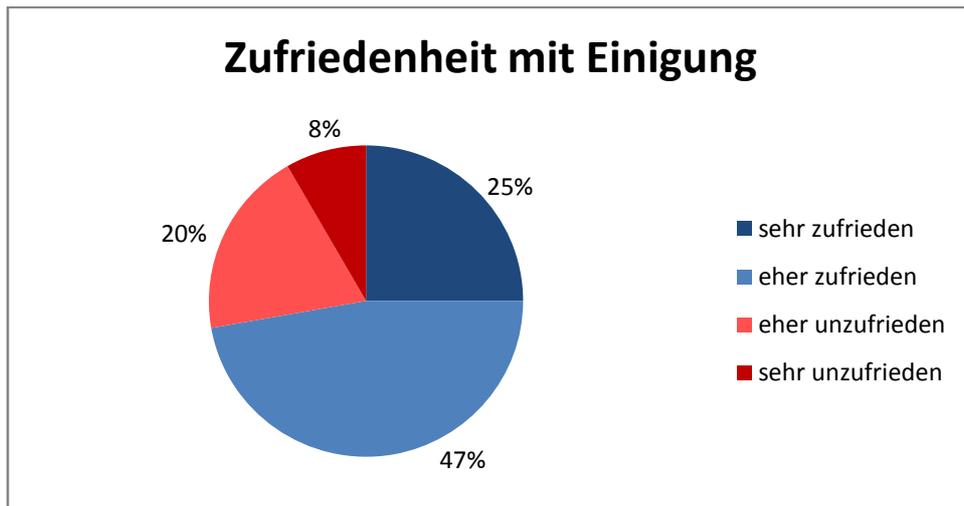
Tab. 22, 23: Bewertung der Verhandlungsleitung in Abhängigkeit vom Ausgang

3. Bewertung des Mediationsergebnisses

Die **Zufriedenheit** mit der in der Mediation erzielten **Einigung** ist geringer ausgeprägt als die Zufriedenheit mit dem Verfahren – ein etwas überraschendes Umfrageergebnis, da die Konfliktlösung nach der Grundidee der Mediation in einem von den Parteien selbst erarbeiteten Konsens bestehen soll. Die beteiligten Bürger äußerten sich hierzu wie folgt:

sehr zufrieden	9	25,0%
eher zufrieden	17	47,2%
eher unzufrieden	7	19,4%
sehr unzufrieden	3	8,3%

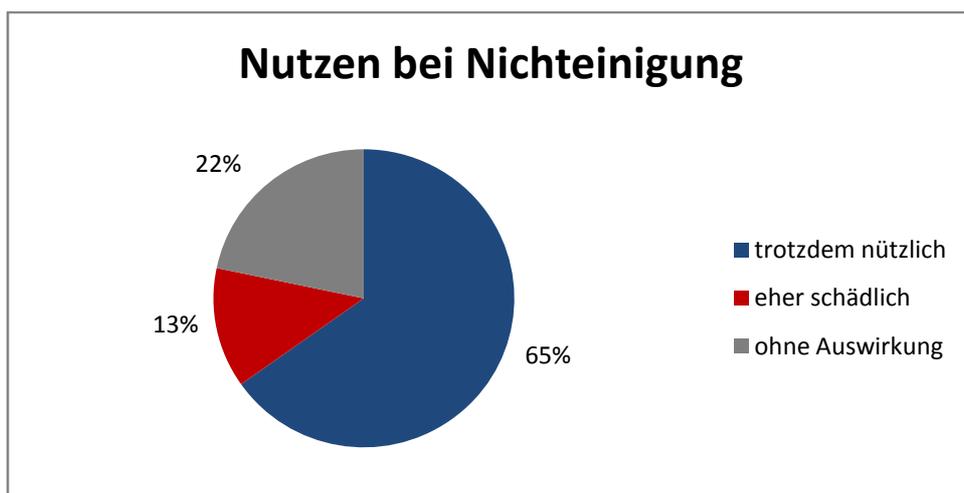
Tab. 24: Zufriedenheit mit Ergebnis



Erstaunlich positiv wird dagegen der **Nutzen** des Mediationsgesprächs bei **Misslingen** einer Einigung bewertet. Fast zwei Drittel messen ihm eine positive Wirkung auch dann zu, wenn der Rechtsstreit fortgesetzt werden muss:

trotzdem nützlich	15	65,2%
ohne Auswirkung	5	21,7%
eher schädlich	3	13,0%

Tab. 25: Nutzen bei Nichteinigung

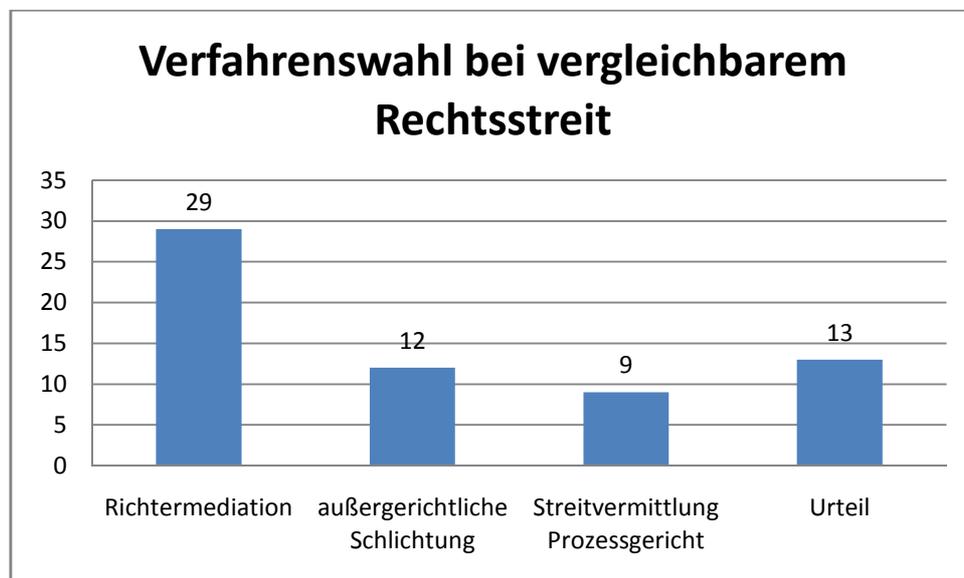


Die **Gesamtzufriedenheit** lässt sich mittels der hypothetischen Frage ermitteln, welche Form der Konfliktlösung der Bürger bei einem gleichartigen neuen Rechtsstreit wählen würde. Sie erbrachte ein klares Votum für die Richtermediation. Von 54 Beteiligten, die sich zu dieser Frage äußerten, votierten für

Richtermediation	29	53,7%
außergerichtliche Schlichtung oder Mediation	12	22,2%
Streitvermittlung durch das Prozessgericht	9	16,7%
Streitentscheidung durch Urteil	13	24,1%

Mehrfachnennungen möglich

Tab. 26: Künftige Verfahrenswahl



Bemerkenswert an diesem Ergebnis ist, dass ein nicht ganz unerheblicher Teil der Antwortenden auch ein außergerichtliches Vermittlungsverfahren in Betracht zieht.

Noch deutlicher ist der Trend zur einvernehmlichen Konfliktlösung, wenn nur die **mit Einigung endenden Verfahren** betrachtet werden:

Richtermediation	21	60,0%
außergerichtliche Schlichtung oder Mediation	10	28,6%
Streitvermittlung durch das Prozessgericht	4	11,4%
Streitentscheidung durch Urteil	7	20,0%

n = 35, da 1 ohne Angabe; Mehrfachnennungen möglich

Tab. 27: Künftige Verfahrenswahl bei erfolgreicher Mediation

Bei den **Verfahren ohne Einigung** würde ein nicht unerheblicher, aber deutlich kleinerer Teil der Kläger wieder eine Richtermediation wählen; eine Präferenz für das herkömmliche Gerichtsverfahren ist jedoch trotz der geringen Zahlen unverkennbar:

Richtermediation	8	42,1%
außergerichtliche Schlichtung oder Mediation	2	10,5%
Streitvermittlung durch das Prozessgericht	5	26,3%
Streitentscheidung durch Urteil	6	31,6%

n = 19; Mehrfachnennungen möglich

Tab. 28: Künftige Verfahrenswahl bei erfolgloser Mediation

4. Kommentare

Wertvolle Erkenntnisse zur Einschätzung der gerichtlichen Mediation durch die verfahrensbeteiligten Bürger liefern die zahlreichen Anmerkungen auf den eingesandten Fragebögen, die nachstehend im Wesentlichen wörtlich wiedergegeben werden.

a) Zur Bewertung des Verfahrens als solchen

Positiv:

Geringerer Aufwand und Kosten.

Die Hintergründe wurden aufgedeckt!

Uns wurden die Augen geöffnet, dass wir uns nicht einschüchtern lassen müssen.

Die Leitung durch eine neutrale Person entspannte die Mediation.

Versuch einer Einigung vor dem Gerichtsverfahren.

Es ist immer einen Versuch wert!

Vom Grundgedanken her stehen wir der Mediation sehr positiv gegenüber, wenn der Mediator die Interessen beider Parteien ausgewogen berücksichtigt.

Weiter so, der Weg ist richtig!

Kritisch:

Verfahren müssen deutlich schneller ablaufen!!!

Nur mit einem guten, erfahrenen Anwalt.

Ausbau sinnvoll, allerdings müssten entsprechende personelle Kapazitäten vorhanden sein, damit Mediation zügig (nach Klageeinreichung) durchgeführt werden kann.

b) Zur Verhandlungsführung des Richtermediators

Positiv:

Aufgeschlossen, neutral, um eine Einigung sehr bemüht.

Gute Gesprächsführung, Professionalität.

Angenehme Atmosphäre, geschickte Gesprächsleitung, vorab gemeinsam definierte Behandlungsthemen der Mediation.

Der Richtermediator war neutral und sehr positiv. Er förderte das gegenseitige Verständnis der Parteien und das Bestreben, eine friedvolle Lösung zu finden.

Die neutrale, positive Haltung bzw. Leitung des Richtermediators führte zu einem gegenseitigen Verständnis des Konflikts bzw. diesen friedvoll zu lösen (zur Zufriedenheit beider Parteien).

Mediatoren gaben sich Mühe.

Einfühlsam, objektiv, ruhig.

Ruhig, sachlich, neutral.

Richter hatte ruhige Art und fragte immer wieder nach bis alle Hintergründe bekannt waren.

Richter nahm der anderen Partei gleich den Wind aus den Segeln.

Neutral, freundlich, sachlich, persönlich lenkend und menschlich sehr angenehm aufgetreten.

Richter hatte das Verfahren voll im Griff und war auch um Einigung bemüht.

Ausreichend Raum zur Darstellung des Sachverhalts; dadurch konnten die Hintergründe geklärt und Vorurteile abgebaut werden.

Geschickte Fragestellung.

Effektive Gestaltung des Ablaufs, sehr gute Zusammenfassung nach den jeweiligen bearbeiteten Themen, schnelles Ergebnis.

Kompetent, fair, unparteiisch.

Wirklich sehr bemüht.

Ohne Parteinahme und dennoch mit dem Ziel der Einigung der Parteien.

Ruhig und sachlich.

Sehr gut vorbereitet bezüglich Streitthema, kompetente Nachfragen bezüglich Hintergründen, einfühlsamer Versuch der Erarbeitung einer eventuellen gütlichen Einigung.

Der Richtermediator bemühte sich mehr als redlich, aber wenn keine kleinste Kompromissbereitschaft einer Partei erkennbar ist, ist der Mediator ohnmächtig.

Die Arbeit der Richtermediatorin war sehr professionell. Sie hatte sich sehr gut in den Fall eingearbeitet. Die beklagte Seite hat die Mediation mit einem Vorwand abgebrochen, da sie die ursprünglich entwickelte Vereinbarung nicht mehr einhalten wollte/konnte. Auch während der Mediation wurde der Fall sehr gut begleitet und vereinbarte Termine überwacht/angemahnt.

Einfühlsam, sehr höflich, zurückhaltend.

Professionelle + souveräne Durchführung, ziel- und ergebnisorientiert!

Kritisch:

Mediator war unseres Erachtens nicht unparteiisch und konnte den Ausführungen beider Seiten nicht immer folgen.

Richter ging nur auf die Interessen der Beigeladenen ein, sehr einseitig!

c) Zum konkreten Verfahren:

Positiv:

Kläger geht, ohne eigentlich etwas erreicht zu haben, als gefühlter Sieger aus dem Verfahren.

Der Streit hat 20 Jahre Vorgeschichte, die zu Gehör kommen musste.

Die Probleme wurden objektiv aufgezeigt

Die Fronten wurden klar herausgearbeitet, eine Lösung zeichnet sich wegen der starren Haltung des Klägers nicht ab.

Es wurde erstmals mit dem Kläger gesprochen.

Kritisch:

Das war die x-te Einigung. Die Zukunft wird wie immer zeigen, dass die hier getroffene Vereinbarung nicht eingehalten wird.

Eindruck, Mediator war strikt auf der Suche nach einer Einigung, die immer zugunsten des Beigeladenen ausfällt.

Rechtsbrüche wurden unter den Teppich gekehrt.

Keine strukturierte Mediation durch den Richtermediator.

Eine Einigung war greifbar nahe.

Nach meiner Einschätzung bemerkten die Mediatoren, dass hier zwar eine Einigung gefunden wurde, die aber in der Zukunft nicht eingehalten wird. Hier sollten die Mediatoren eine Einigung verweigern, was sie aber nicht können, sonst würden sie ja Partei ergreifen. Aus den Akten war ersichtlich, dass genügend „Friedensangebote“ gemacht wurden (im Vorfeld). In solch einem Fall keine Mediation!

In diesem Fall (= Bürger gegen politischen Sumpf) verliert ein Bürger immer in der Mediation. Man kann 2011 leider wieder ganz vorne anfangen.

Gegenseite sieht keine Belästigung durch ihr Wirken bzw. ging auf Lösungen nicht ein.

Die Führung des Rechtsstreits erfolgte aufgrund einer politischen Entscheidung.

Angelegenheit zieht sich seit Monaten hin, Unklarheit, Investitionshemmnis, Personal beeinträchtigt.

Die Kommune war an einer Einigung nicht interessiert. Sie meinte, ein Urteil zu benötigen.

Da wir im Rechtsstreit mit der Gemeinde sind und bei der Mediation nur ein Gemeinderatsmitglied anwesend war, welches allein nicht befugt ist, eine Entscheidung zu treffen, endete die Mediation ohne Einigung.

Grundsätzlich sollte die Behörde vorher eine eigene Mediation vorschalten. Mit den betroffenen Beamten müsste vorher bedeutend mehr - in diesen Fällen überhaupt - gesprochen werden.

d) Zu den Wirkungen der Mediation:

Leider hat die Gemeinde mit fadenscheinigen Gründen die Einigung des Mediationsverfahrens im Nachhinein total abgelehnt.

Die Entscheidung durch Urteil wäre mir aus dem Grund, dass andere sich auf dieses Urteil beziehen können, lieber gewesen. Allerdings kann ich nicht sagen, ob das Urteil dann überhaupt vorteilig für andere gewesen wäre.

Die Vereinbarung beim Richtermediator ist nicht verbindlich, das ist sehr nachteilig. Nach Vereinbarung müssen wir jetzt in Vorleistung gehen, ohne zu wissen, ob die Gegenseite dann auch nachzieht und die Vereinbarung letztlich einhält.

Abzuwarten bleibt, ob der Beigeladene sich an die Abmachungen hält.

Die gütliche Einigung wäre anders nicht erreicht worden, weil Dritte (hier Ministerialbürokratie in München) von der Verwaltung eine harte Linie verlangt haben, sodass nur ein Richter als Schlichtungsinstanz blieb.

Das Verhältnis zur Verwaltung wurde nicht durch das Mediationsverfahren weiter belastet, sondern durch teilweise sehr sonderbare Aussagen der Stadt bzw. deren Vertreterin; auch höheren Aufwand und Kosten. Die Vertreter der Stadt waren nicht daran interessiert, eine Lösung zu finden, sondern wollten nur mal so ein Verfahren kennen lernen!

Es wurden drei Monate verloren, weil die Gegenseite die mündlich gefundene Einigung nicht unterzeichnet hat. Da die Richtermediatoren überhaupt keine Möglichkeiten haben, irgendeinen Einigungsdruck zu erzeugen, hat dieses Verfahren wenig Sinn.

In einem ausführlichen Bericht, der zur Wahrung der Anonymität nicht unmittelbar wiedergegeben werden kann, beklagt der Bürger den Schriftwechsel mit der Behörde, der über zwei Jahre dauerte und nur so „strotzte vor Paragraphen ohne nähere Erklärungen“ und Formulierungen „mit nicht belegbaren Behauptungen“. Er habe zu kostenpflichtigen Anordnungen und Androhung von Zwangsgeld geführt. Ein Gespräch mit der Behörde habe nur eine Verschlechterung des Verhältnisses gebracht. In der Mediation habe sich der Behördenvertreter sehr um eine Einigung bemüht. Die mit Zwangsgeld geforderte Maßnahme wurde nach Zugeständnissen der Klägersseite fallen gelassen. „Tolles Ergebnis, dank Richtermediatorinnen. Das Verhältnis zur Verwaltung bleibt aber weiterhin gestört.“

VI. Bewertungen der prozessbeteiligten Rechtsanwälte

Soweit an den in die gerichtsinterne Mediation gelangten Verfahren Rechtsanwälte beteiligt waren, nahmen diese auch an den Mediationssitzungen teil. An sie wurden ebenfalls Fragebögen ausgegeben, die nahezu vollständig zurückgesandt wurden, insgesamt 65, davon 42 aus Verfahren mit, 23 aus Verfahren ohne Einigung.

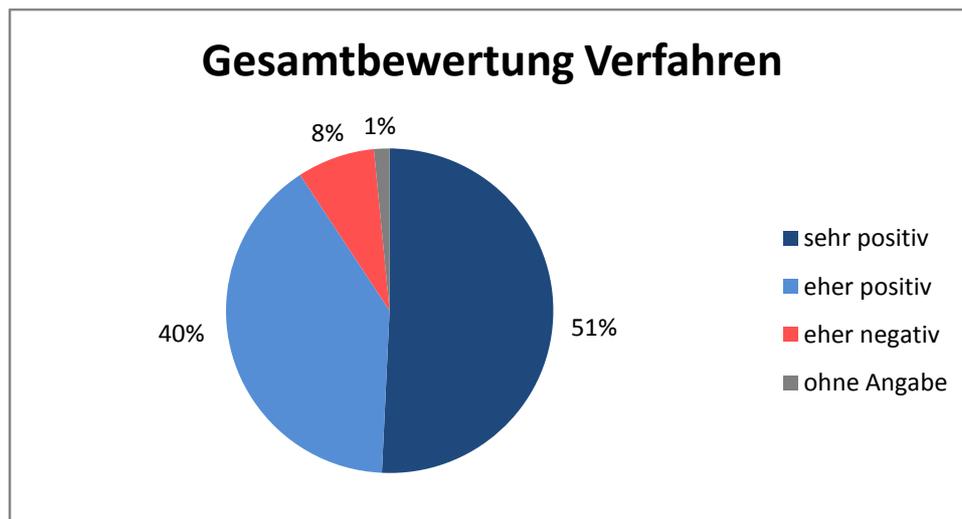
1. Bewertung des Mediationsangebots

Die Möglichkeit, einen Verwaltungsrechtsstreit im Wege gerichtssinterner Mediation beizulegen, wurde von den Rechtsanwälten noch besser bewertet als von den Parteien:

sehr positiv	33	50,8%
eher positiv	26	40,0%
eher negativ	5	7,7%
sehr negativ	0	-
ohne Angabe	1	1,5%

Tab. 29: Bewertung des Mediationsangebots

Es kann demnach von einer fast uneingeschränkten Zustimmung der Anwälte, die dieses Verfahren kennen gelernt haben, gesprochen werden.



Als **Hauptgrund für die positive Bewertung** wurden genannt

Klärung von Hintergründen	39
schnelleres Ende des Rechtsstreits	27
sonst voraussichtlich keine Einigung	27
Zufriedenheit des Mandanten	22
Wirtschaftlichkeit	15
Verständigung, Befriedung	3

vorgegebene Antworten; Mehrfachnennungen möglich

Tab. 30: Gründe für positive Bewertung

Noch deutlicher als von den Parteien selbst wurde somit von den Rechtsanwälten erkannt, dass das Mediationsverfahren die Chance zu einer grundlegenden, nicht nur die rechtliche Würdigung umfassenden und gleichwohl raschen Konfliktbehandlung bietet.

Als **Begründung für die wenigen negativen Bewertungen** wurden hauptsächlich die Verfahrensverzögerung (sechsmal bei gescheiterter, einmal bei erfolgreicher Verhandlung) und der höhere, für den Anwalt nicht vergütete Aufwand (viermal bei Scheitern, fünfmal bei Erfolg) genannt.

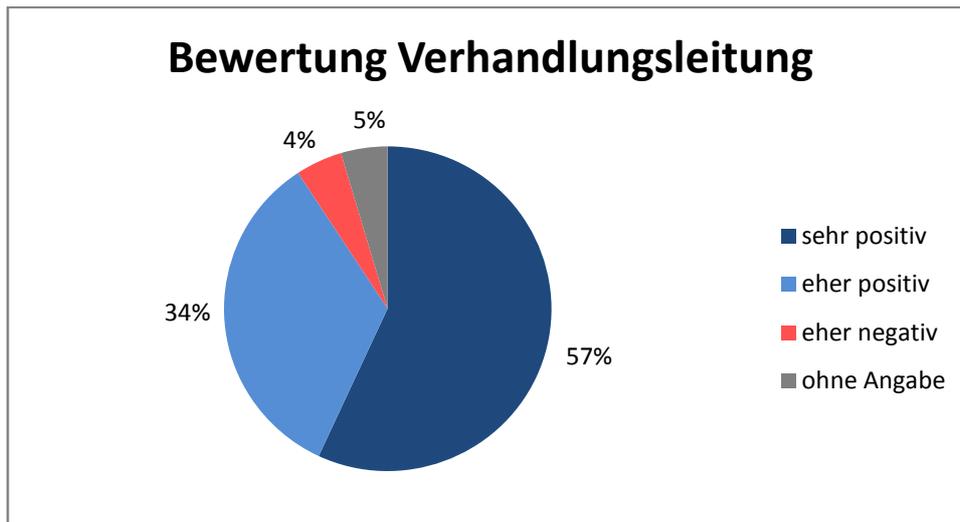
Zu weiteren Aspekten s. die am Ende dieses Abschnitts wiedergegebenen Anmerkungen.

2. Bewertung der Verhandlungsleitung des Richtermediators

Die **Verhandlungsleitung** des Richtermediators wurde von den Rechtsanwälten annähernd genauso gut bewertet wie von ihren Mandanten; negative Bewertungen gab es kaum:

sehr positiv	37	56,9%
eher positiv	22	33,8%
eher negativ	3	4,6%
sehr negativ	0	0,0%
ohne Angabe	3	4,6%

Tab. 31: Bewertung der Verhandlungsleitung



Die wenigen negativen Bewertungen bezogen sich ausschließlich auf Verfahren, in denen es nicht zu einer Einigung kam.

Insgesamt stellt sich die Bewertung, nach Verfahrensausgang differenzierend, wie folgt dar:

	bei Einigung		bei Nichteinigung	
sehr positiv	24	57,1%	13	56,5%
eher positiv	17	40,5%	5	21,7%
eher negativ	0	-	3	13,0%
sehr negativ	0	-	0	-
ohne Angabe	1	2,4%	2	8,7%

Tab. 32: Bewertung der Verhandlungsleitung in Bezug zum Verfahrensausgang

3. Bewertung des Mediationsergebnisses

Die **Qualität** der in der Mediation erarbeiteten **Einigung** wurde im Wesentlichen gut eingestuft, wenn auch nicht ganz ohne Vorbehalte. Die abgefragten Kriterien im Einzelnen:

Die Lösung entspricht den **Interessen des Mandanten**:

sehr	12	28,6%
eher ja	26	61,9%
eher nein	4	9,5%
nein	0	0,0%

Tab. 33: Interessengerechtigkeit

VI. Bewertungen der beteiligten Rechtsanwälte

Die Lösung entspricht den **Gerechtigkeitsvorstellungen** des Anwalts:

sehr	12	28,6%
eher ja	24	57,1%
eher nein	4	9,5%
nein	0	0,0%
ohne Angabe	2	4,8%

Tab. 34: Gerechte Lösung

Die Frage, ob die gefundene Lösung auch **Aussicht auf praktische Umsetzung** hat, wurde fast ausnahmslos, zumeist allerdings mit Vorbehalten, bejaht.

sehr	18	42,9%
eher ja	21	50,0%
eher nein	0	-
nein	1	2,4%
ohne Angabe	2	4,8%

Tab. 35: Praktische Umsetzung

Zurückhaltender waren die Antworten auf die Frage, ob die in der Mediation gefundene Lösung das **Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung** fördert:

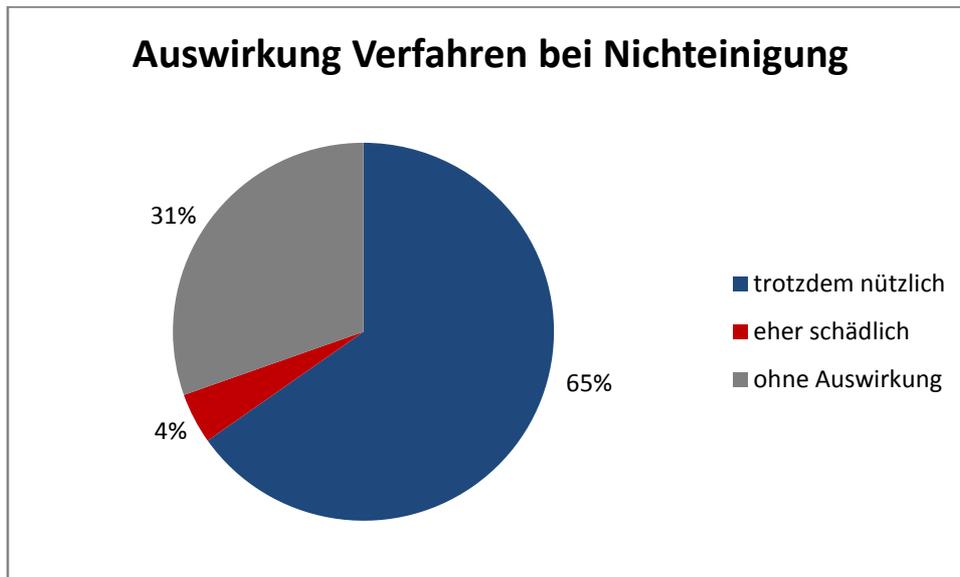
sehr	13	31,0%
eher ja	17	40,5%
eher nein	9	21,4%
nein	1	2,4%
ohne Angabe	2	4,8%

Tab. 36: Förderung der Beziehung Bürger - Staat

In Übereinstimmung mit den Mandanten messen auch die Rechtsanwälte den Mediationsgesprächen, die **nicht zu einer Einigung** geführt haben, großen Nutzen zu.

trotzdem nützlich	15	65,2%
eher schädlich	1	4,3%
ohne Auswirkung	7	30,4%

Tab. 37: Auswirkungen bei Erfolglosigkeit



Ein eindeutiges Ergebnis erbrachte die Frage, wie sich der Umstand ausgewirkt hat, dass die Mediation in einem **gerichtlichen Verfahren** stattgefunden hat.

positiv	53	81,5%
eher erschwert	1	1,5%
ohne Bedeutung	9	13,8%
ohne Angabe	2	3,1%

Tab. 38: Auswirkungen des Gerichtscharakters

Aufschlussreich sind die **Begründungen**, mit denen viele Rechtsanwälte ihre Einschätzung versehen haben. Hier eine Auswahl:

Höhere Autorität des Mediators.

Autorität des Richters motiviert Parteien und zügelt Emotionen.

Die Autorität des Gerichts bleibt gewahrt und die Parteien sind im offenen Gespräch.

VI. Bewertungen der beteiligten Rechtsanwälte

Die Autorität des Richteramtes wirkt hier durchaus positiv, selbstverständlich in gradueller Abstufung von der Person des Mediators.

Gerichtliches Verfahren vermittelt mehr Kompetenz, Verbindlichkeit, Respekt.

Verhandlungen fanden auf „neutralem Boden“ und auf „gleicher Augenhöhe“ statt.

Der Richtermediator wird vom Mandant als grundsätzlich kompetent anerkannt.

Beide Seiten waren sachlicher.

Parteien bemühen sich um Objektivität, lassen eher mit sich sprechen.

Gewisse „Förmlichkeit“ war doch gut (v.a. gegenüber der „hohen Verwaltung“!)

Hohes Niveau, fairer Umgang.

Neutrale Position des Mediators verstärkt.

Objektivität.

Außergerichtliche Einigungsversuche sind alle gescheitert.

Der außergerichtliche Abbruch der Vergleichsverhandlung hatte festgefahrene Positionen zur Folge, die mit Hilfe des Mediators gelockert werden konnten.

Deutlich wurde, dass es vorliegend um Entscheidung einer Rechtsfrage geht auf einer sachlichen Ebene.

Es bleibt ein gerichtliches Verfahren (Ladung, Verhandlungsort, es steht eine streitige Entscheidung im Raum).

Größere Sachnähe des Gerichts und bessere Risikoeinschätzung, darum mehr Einigungsdruck.

Höherer Verhandlungsdruck.

Auf eine außergerichtliche Schlichtung oder Mediation hätten sich beide Parteien wohl nicht eingelassen.

Ein Rechtsanwalt formulierte plastisch: „Beim Richter ist mehr Zug dahinter“.

Noch deutlicher als bei den Mandanten fiel bei den Rechtsanwälten die Beantwortung der Frage aus, welches Verfahren sie bei einem **künftigen Rechtsstreit gleicher Art bevorzugen** würden. Hier steht die Richtermediation ganz klar im Vordergrund. Es votierten für

Richtermediation	48	80,0%
außergerichtliche Schlichtung oder Mediation	12	21,8%
Vergleichsverhandlungen beim Prozessgericht	13	20,0%
Entscheidung durch Urteil	2	3,3%

Mehrfachnennungen möglich

Tab. 39: Künftige Verfahrenswahl

VI. Bewertungen der beteiligten Rechtsanwälte

Bei den **mit Einigung** endenden Verfahren fiel die Bevorzugung der richterlichen Mediation noch deutlicher aus:

Richtermediation	34	87,2%
außergerichtliche Schlichtung oder Mediation	5	12,8%
Vergleichsverhandlungen beim Prozessgericht	6	15,4%
Entscheidung durch Urteil	0	-

Mehrfachnennungen möglich

Tab. 40: Künftige Verfahrenswahl bei erfolgreicher Mediation

Aber auch wenn die Mediation **nicht zu einer Einigung** geführt hat, wurde das Verfahren offenbar als so positiv erlebt, dass die meisten Rechtsanwälte erneut den Versuch einer richterlichen Mediation empfehlen würden.

Richtermediation	14	66,7%
außergerichtliche Schlichtung oder Mediation	7	33,3%
Vergleichsverhandlungen beim Prozessgericht	7	33,3%
Entscheidung durch Urteil	2	9,5%

Mehrfachnennungen möglich

Tab. 41: Künftige Verfahrenswahl bei erfolgloser Mediation

4. Kommentare

Auch die Rechtsanwälte versahen ihre Fragebögen sehr oft mit **zusätzlichen Bemerkungen**, die, soweit aufschlussreich, nachstehend wiedergegeben werden:

a) Zur Bewertung der gerichtsinternen Mediation im Allgemeinen:

Positiv:

Sehr effektives Verfahren, wesentlich mehr Gestaltungsmöglichkeiten.

Befriedungsfunktion.

Verständnis für Gegenpartei und deren Beweggründe.

Beteiligung Dritter (nicht verfahrensbeteiligter Personen).

Umfassende Darstellung des Konflikts.

Prozessparteien empfinden, dass ihre Belange ernst genommen werden.

Trotz Freiwilligkeit besteht großer Respekt und große Akzeptanz des Richtermediators (anders bei zivilgerichtlicher Schlichtung).

Außergerichtliche Verhandlungen beseitigen beim Scheitern weniger Konfliktpotenzial, Vergleichsverhandlungen vor dem Prozessgericht ermutigen oft die Parteien in der besseren Rechtsposition, ein Urteil zu wollen.

Besonders positiv wirkt sich aus, dass sich der Mediator und die Parteien mehr Zeit nehmen als im Prozess, sodass beide Seiten ihre Standpunkte ausführlich darlegen und begründen können.

Insbesondere Nachbarstreitigkeiten können durch Mediation gut gelöst werden.

Zukunftsweisend, da auch Hintergründe aufgedeckt werden.

Gerichtliches Verfahren.

Kritisch:

Im Beamtenrecht sind wie hier die Fronten oftmals so verhärtet, dass leider auf beiden Seiten nur noch ein Richterspruch akzeptiert wird.

Eine Erörterung – evtl. in einem Gütetermin durch den Fachrichter – wird vorgezogen, da dort dann nur relevante Punkte erörtert werden.

Für den RA bestehen erhebliche Schwierigkeiten, den Mandanten zu einer gerichtlichen Mediation zu motivieren, wenn er hierzu eine Honorarvereinbarung unterzeichnen soll. Ferner gerät man als Anwalt sehr schnell in die Rolle des „Schlichters“, da ja ein Ergebnis erzielt werden soll. Der Mandant fühlt sich dann evtl. nicht mehr 100%ig vertreten. Gerichtliche Mediation ist ohne Anwälte sinnvoller!

Unbefriedigend finde ich, dass die Kosten immer gemeinsam (meistens) zu tragen sind, weil es einen Auslöser für das Verfahren gibt und dies bei Kostenfragen etwas mehr zu berücksichtigen wäre. Aber es ist ein Vergleich.

Eine Mediation hat nur dann Sinn, wenn sich der Mandant in der Sache und auch sprachlich gut äußern kann. Sollten diese Eigenschaften beim Mandanten nicht vorhanden sein, würde ich von einer Mediation eher abraten!

Das Verfahren wird als überflüssig bezeichnet. Zudem wird durch die Gerichtspraxis, dem Verfahren, wenn es bei gescheiterter Mediation an das Streitgericht zurückgeht, ein neues (3.) Aktenzeichen zu geben, suggeriert, es wäre ein riesiger Arbeitsaufwand bei Gericht gegeben. Letztlich wird hier nicht die Auffassung vertreten, dass in jedem Fall ein Urteil vorzuziehen wäre. Die Erörterung bei einem Fachrichter - insbesondere in Verwaltungssachen - der die Rechtsprechung kennt und die Probleme, ist zielführender als jedes Erörtern aller Probleme.

Der Zeitaufwand, den ein Mediationsverfahren erfordert, lässt sich im Hinblick auf die gesetzliche Vergütung für einen Rechtsanwalt in der Regel nicht wirtschaftlich vertreten. Ich hatte auch bisher den Eindruck, dass im Verwaltungsprozess mit den dort befassten Richtern entsprechende Vergleichsverhandlungen möglich sind, so dass ich in zukünftigen Fällen eher dazu neige, eine Verständigung vor den Prozessgericht zu suchen.

b) Zur Verhandlungsführung des Richtermediators:

Positiv:

Mediatoren gut eingearbeitet; ordentliches Eingehen auf die Anwesenden; gute Verhandlungsführung.

Beide Mediatoren bemühten sich geschickt, den Fall voranzubringen; Lösungsansätze wurden erarbeitet.

Verhandlungsleitung war atmosphärisch locker aber bestimmt; Hintergründe wurden aufgelöst, „Spielregeln“ für die Zukunft abstrakt rechtlich erläutert, sodass die Parteien ohne Unterliegen ihre Positionen bewerten konnten.

Geduldig, Interessen der Parteien wurden erforscht, kreative Lösungsvorschläge.

Richtermediatoren waren in Fall und Rechtsproblematik gut eingearbeitet. Es wurden zudem Fragen zur Erläuterung von Hintergründen gestellt.

Ruhe, Sachlichkeit.

Verwaltungsrechtlich kompetent, einfühlsam, bei „hitzigen Diskussionen“ viel Fingerspitzengefühl.

Erkennbares Bestreben, die Parteien dabei zu unterstützen, selbst eine Einigung zu finden.

Geht auf beide Seiten ein, zeigt die möglichen Hintergründe und Lösungen für die Zukunft auf.

Angenehme Leitung.

Die Klärung der Interessenlage stand im Vordergrund.

Mediator war sehr gut vorbereitet, hat Vorstellungen-Wünsche-Interessen der Parteien sehr gut herausgearbeitet.

Der Behandlung der Interessen der Parteien wurde auf der emotionalen Seite sehr viel Zeit geschenkt.

Ausgewogene, zielgerichtete Leitung, offenes Gespräch.

Gute, ausgewogene Leitung; direktes Gespräch mit Parteien, d.h. fast ohne Beteiligung der Anwälte und Behörde.

Schaffung eines vergleichstauglichen Klimas.

Hohes Niveau, fairer Umgang.

Die Verhandlungsführung der Richtermediatorin verdient Anerkennung und half zu einem tragbaren Ergebnis zu gelangen.

Kritisch:

Die Verhandlungen sollten stärker gestrafft werden, um den Zeitaufwand geringer halten zu können.

Der Mediator hat nicht ergebnisoffen moderiert - das Beendigungsszenario wurde nicht weiter verfolgt.

Angenehmer Stil, aber doch etwas passiv.

Keine Beteiligung am Gespräch, keine Lenkung, v.a. nur einseitiger Vorschlag zur Beilegung ohne Berücksichtigung des Interesses der Klagepartei.

Grundsätzlich halte ich die Einführung des Mediationsverfahrens bei den VGs für sinnvoll, aber nicht so wie sie derzeit ablaufen. M.E. müssen die Richtermediatoren aktiv Lösungen mit den Beteiligten suchen und ggf. Vorschläge machen; kein Abklappern von Anspruchsvoraussetzungen, sondern Suche nach dem Interesse hinter dem gerichtlichen Verfahren!

Ich erachte die gerichtliche Mediation für grds. positiv, rege aber an, eine etwas gestrafftere Verfahrensweise vorzunehmen, um auch Zeit- und Kostenvorteile zu ermöglichen. Denkbar wäre, wie bei außergerichtlicher Mediation gleich mehrere Folgetermine für dasselbe Verfahren vorauszubestimmen.

Das Verfahren hätte weniger umständlich und noch etwas schneller sein können.

Das Verfahren könnte zeitlich gestrafft werden.

Ein professionellerer Mediator hätte mehr bewirken können.

c) Zum konkreten Verfahren:

Positiv:

Ergebnisorientierte Verhandlung; Behörde war zum Gespräch bereit; Gespräch wurde auf gleicher Augenhöhe geführt.

Beweggründe der Verwaltung (Beklagte) wurden deutlich.

Die Parteien konnten reden und die Konfliktsituation aufarbeiten.

Der Gegenseite konnte die Interessenlage klar gemacht werden - die Gegenpositionen wurden sehr klar.

Parteien sind trotz fehlender Einigung sachlich miteinander umgegangen.

Seit Jahren vorhandene Problematik mit erheblichen persönlichen und wirtschaftlichen Interessen kann voraussichtlich in Zukunft ohne weitere gesundheitliche Nachteile sichergestellt werden.

Beide Seiten haben wohl schon gemerkt, dass die Angelegenheit auch durch Urteil nicht restlos bereinigt werden kann, jedenfalls nicht endgültig.

Die Parteien zeigten sich vergleichsbereiter als bei einer streitigen Verhandlung.

Ernsthafte Beteiligung und Förderung aller Betroffenen; offene Aussprache vor Mediator.

Ich empfand das Klima trotz der Emotionen als angenehm, die sonstige Schärfe bei den Verhandlungen war nur ansatzweise vorhanden. Das erleichterte eine Lösung, wenn ich auch nicht ganz glücklich war, da das Ergebnis meinen Gerechtigkeitsvorstellungen nicht ganz entspricht.

Grundsätzlich halte ich eine gerichtliche Mediation für sinnvoll. Im vorliegenden Fall ist jedoch unser Eindruck, dass vor allem der Prozess weiter verzögert wurde.

Kritisch:

Obwohl keine Einigung erzielt wurde, hätte man aus dem Verfahren etwas machen können.

Es wurde überhaupt nicht rechtlich diskutiert, sondern nur die bekannten gegenseitigen Positionen gegenüber gestellt.

Es fand keine Mediationsverhandlung statt, sondern eine kontraproduktive mündliche Verhandlung (!) durch zwei Richter. Das hat das Klima nicht entspannt, sondern die Probleme verschärft

Mediationsverhandlung dauerte insgesamt über 10 Stunden.

Ich bewerte die Einschaltung des Richtermediators grundsätzlich durchaus positiv. Dass das Ergebnis im hiesigen Verfahren dennoch negativ war und ist, liegt daran, dass die Klägerseite derart intransigent und emotional war, dass auch nach langer Mediationsverhandlung keine Einigung zustande gekommen ist.

Vorliegend konnte eine weitergehende Einigung nicht zustande kommen, da es um eine Rechtsfrage ging, auf deren Entscheidung sie [gemeint wohl: die Behörde] letztlich besteht.

Ausschlaggebend für das Scheitern war die Tatsache, dass am Ende echte Rechtsfragen streitig waren. Dies lässt sich nicht durch Verhandlung, sondern nur durch richterliches Urteil auflösen.

d) Zu den Wirkungen der Mediation:

Zukünftiges Miteinander für beide Parteien besser.

Herbeiführung eines wirtschaftlich und rechtlich sicheren Vertrages, der die Aufgabenverteilung zwischen den Streit- und Vertragsparteien für die Zukunft solide regelt.

Rechtsstreit beendet, für Partei kein Stress mehr.

Die Gegenseite hat zumindest eine der beantragten Maßnahmen durchgeführt.

Drei besonders ausführliche, eine Vielzahl von Aspekten der Richtermediation beleuchtende Stellungnahmen von Rechtsanwälten seien nachfolgend im vollen Wortlaut wiedergegeben.

1.

Ich persönlich begrüße die Möglichkeit der Richtermediation bei den Verwaltungsgerichten sehr, da in zahlreichen verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten aufgrund der Komplexität der Fälle und der heftigen Emotionen eine gütliche Streitbeilegung bei Gericht selten erreicht werden kann, obwohl eine gütliche Einigung objektiv sinnvoll wäre. Das Über- Unterordnungsverhältnis zwischen Bürger und Verwaltung erschwert manchmal den respektvollen Umgang miteinander und macht unterschiedliche Denkweisen zu einem unüberwindlichen Hindernis. Hinzu kommt, dass vor dem streitentscheidenden Richter die Parteien nicht hinreichend offen sind, da sie naturgemäß davon ausgehen, dass sich diese Offenheit später u.U. zu ihren Lasten auswirken kann.

Die „mündliche Verhandlung“ im Rahmen der Richtermediation ist sehr zeitaufwendig, da die Hintergründe des Streites aufgeklärt werden müssen. Desweiteren ist eine intensivere

Vorbereitung erforderlich, da die Entwicklung der länger andauernden Verhandlungsgespräche schwerer vorhersehbar ist, als die Entwicklung einer mündlichen Verhandlung. Aufgrund der Aufklärung der Hintergründe des Falles stellt sich der Sachverhalt im Rahmen der Mediation deutlich komplexer dar als im gerichtlichen Verfahren. Es erfordert daher entsprechende Vorbereitung, um bereits frühzeitig dafür Sorge zu tragen, dass die Lösungen, die von den Parteien erarbeitet werden, nachher auch rechtlich möglich und umsetzbar sind.

Die Verhandlung ist sehr anstrengend, da versucht werden muss, die Emotionen der Parteien immer wieder „einzufangen“ und ein „Sich-im-Kreise-drehen“ der Gespräche zu vermeiden. Es ist daher nicht leicht, dem eigenen Mandanten hierbei dennoch zu vermitteln, dass man seine Interessen vertritt.

Die Mediation ist daher für den Anwalt m.E. nicht mit weniger Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden, aber sie ist jedenfalls befriedigend, weil sie vernünftige Lösungen ermöglicht, die weder „schwarz“ noch „weiß“ sind, sondern der Komplexität der Sache und den einzelnen Interessen besser gerecht werden. Die Zufriedenheit der Mandanten mit der Mediation erscheint mir sehr unterschiedlich zu sein, je nach Intelligenz und Persönlichkeitsstruktur. Die Richtermediation hat m.E. deshalb höhere Aussicht auf Erfolg als eine außergerichtliche Mediation, weil bereits die Tatsache, dass die Mediation vor einem Richter und in den Räumen des Gerichtes stattfindet, positiven Erfolgsdruck auf die Parteien ausübt. Hinzu kommt, dass die Parteien wissen, dass die für die Mediation angesetzte Zeit begrenzt ist und man sich nicht ohne weiteres vertagen kann.

Sehr positiv habe ich bei der Richtermediation empfunden, dass hierfür ein Raum ausgewählt wurde mit einem runden Tisch. Es wurden Kaffee und Kekse angeboten; die Atmosphäre war angenehm. Die Mediation wurde von zwei Richter-(innen) durchgeführt, was die Akzeptanz der Mediation m.E. deutlich begünstigt hat.

In der Sache erscheint es mir wichtig, dass die Mediatoren ausreichende rechtliche Kenntnisse von dem betroffenen Rechtsgebiet haben, was nicht immer gegeben ist, da die Mediatoren oft aus anderen Rechtsgebieten kommen und zu wenig Zeit haben, sich in die Sache einzuarbeiten. Oft ist eine gütliche Einigung nicht möglich, wenn rechtliche Bewertungen des Sachverhaltes außen vor bleiben. Es ist sehr hilfreich, wenn im Rahmen der Mediation rechtlich völlig neben der Sache liegende Argumentationslinien durch den Mediator rechtlich fundiert als irrelevant ausgeschieden werden.

Rechtlich fundierte Kenntnisse der jeweiligen Materie sind auch erforderlich, um

- die Verhandlungen auf das Wesentliche zu lenken
- das rechtlich Mögliche zu erkennen
- durch fachliche Anregungen emotional festgefahrene Situationen wieder in Bewegung zu bringen.

Sehr hilfreich war es, dass die Mediatoren zunächst den Sachverhalt durch die Parteien ausführlich darstellen ließen und den Parteien anschließend die Möglichkeit gaben, Lösungsmöglichkeit zu erarbeiten. Die Parteien wurden ausdrücklich aufgefordert, auch ihre Emotionen zu formulieren. Beide Parteien hatten nach der Verhandlung das Gefühl, ausreichend zu Wort gekommen zu sein.

An bestimmten Punkten des Gespräches bedurfte es jedoch, um wieder Bewegung in die Sache zu bringen, einer vorsichtigen rechtlichen Bewertung, da sonst die Gespräche auf dem streitigen Verhandlungsstand stehen geblieben wären und eine gütliche Einigung nicht zustande gekommen wäre. Hierbei haben die Mediatoren die Rechtslage sehr abstrakt, d.h. losgelöst vom konkreten Fall dargelegt, was aber bereits ausgereicht hat, um eine der

Parteien erneut nach einem anderen Lösungsansatz suchen zu lassen. Eine der beiden Parteien hat in diesem Moment - quasi als Vorgeschmack auf eine streitige Verhandlung - erkannt, dass eine gerichtliche Entscheidung vielleicht nicht so erstrebenswert ist.

Beide Parteien gingen nach dem erfolgreichen Mediationsgespräch freundlich und ich glaube auch zufrieden auseinander. Ich glaube, dass die Verhandlung auch dazu beitragen wird, dass die Parteien, die regelmäßig miteinander zu tun haben, in Zukunft besser miteinander klarkommen. Im Rahmen des Mediationsverfahrens wurden in die gütliche Einigung auch Absichtserklärungen für die Zukunft aufgenommen. Außerdem wurden die für die Parteien wichtigen rechtlichen „Spielregeln“ in den Einigungstext eingearbeitet.

2.

Die gerichtliche Mediation hat aus unserer Sicht (wir vertreten überwiegend bayerische Kommunen und Zweckverbände) bislang zumeist Erfolge erzielt. Als Anwalt ist man derzeit allerdings dazu aufgerufen, dem Mandanten mit der eigenen Stellungnahme, dass eine Mediation als sinnvoll eingeschätzt wird, eine Honorarvereinbarung zuzusenden, da das ja sehr zeitaufwendige Mediationsverfahren sonst keineswegs ansatzweise wirtschaftlich betrieben werden kann. Eine derartige Vorgehensweise wird die Bereitschaft, zur Teilnahme an der gerichtlichen Mediation, wohl eher nicht erhöhen. Wünschenswert wäre eine Regelung im RVG, so dass auch die gerichtliche Mediation vom Rechtsschutz umfasst wäre.

Des Weiteren gerät man als Anwalt sehr schnell in eine „Vermittlerrolle“, die der Mandant als häufig schlechte anwaltliche Vertretung auffasst. Die Aufgabe des Anwalts in der Mediation ist keine originär rechtliche. Der Anwalt soll auch weitestgehend schweigen und die Parteien sollen zu Wort kommen. Auch hier fühlt sich der Mandant schlecht betreut, wenn der Anwalt nicht tätig wird und gleichzeitig nach Stunden abrechnet.

Meines Erachtens wäre daher oftmals eine gerichtliche Mediation ohne Anwälte sehr viel sinnvoller. Den Anwalt könnte man dann ja auf schriftlichem Wege noch letztberatend in die Mediation einbeziehen, quasi als rechtliche Absicherung des Mandanten.

Ansonsten ist das Klima während der Mediation als sehr positiv zu bewerten. Eine eher ungezwungene Atmosphäre unter Anwesenheit eines oder mehrerer Richter wirkt sich hier sehr positiv auf die Vergleichsbereitschaft aus. Allerdings gestaltet sich die Mediation selbst als viel zu langatmig. Es mag beispielsweise bei Nachbarschaftsstreitigkeiten erforderlich sein, hier einen Tag lang auszuholen. In anderen Verfahren schreckt die Einplanung eines gesamten Tages alle Beteiligten (Anwälte und Mandanten) eher ab.

Alles in allem lässt sich ein ähnliches Ergebnis wohl in den meisten Fällen auch vor dem Streitgericht erzielen. Anders als vor den Zivilgerichten herrscht vor den bayerischen Verwaltungsgerichten ohnedies ein sehr vergleichsförderndes Klima.

3.

Dass es sich um ein gerichtliches Güteverfahren handelt, war insofern positiv, als der Ort der Mediationsverhandlung - nämlich der Verwaltungsgerichtshof - wie auch die Beteiligung eines Richters an sich schon positive Auswirkungen auf eine Einigung haben. Die Autorität des Richteramtes wirkt hier durchaus positiv, selbstverständlich in gradueller Abstufung von der Person des Mediators.

Ganz allgemein möchte ich aber die grundsätzliche Bewertung (eher negativ) als auch die Bewertung, dass sich in gleichartigen Rechtsstreiten zukünftig Vergleichsverhandlungen vor dem Prozessgericht präferieren würde, wie folgt begründen:

Der Zeitaufwand, den ein Mediationsverfahren erfordert, lässt sich im Hinblick auf die im RVG vorgesehene gesetzliche Vergütung für einen Rechtsanwalt in der Regel nicht wirtschaftlich vertreten. In unserer Kanzlei vertreten wir fast ausschließlich Kommunen, die sehr häufig in Mediationsverfahren eingebunden sind. Gerade in letzter Zeit kommt in etwa einem Drittel aller Gerichtsverfahren der Vorschlag für eine Mediation auf.* Da die Kommunen aber im Prozess in der Regel rechtsschutzversichert sind, die Rechtsschutzversicherung aber bislang eine Übernahme auf Stundenhonorarbasis ablehnt, sind wir gehalten, nach den gesetzlichen Gebühren abzurechnen. Hier sieht das RVG keine zusätzliche Gebühr für eine Mediation vor.

Schon ganz allgemein trägt die Höhe der Gebühren bei grundsätzlich niedrigen Streitwerten in Verwaltungsstreitverfahren dem erforderlichen Zeitaufwand in keiner Weise Rechnung. Nur in Ausnahmesituationen ist die Gemeinde bereit, außerhalb der Erstattungsbeträge, die die Rechtsschutzversicherung leistet, eine Honorierung auf Stundensatzbasis zu bezahlen. Mediationsverfahren in meinem Dezernat, aber auch von Kollegen in meiner Kanzlei zeigen, dass der notwendige Arbeitsaufwand mit der gesetzlichen Vergütung in keinem Verhältnis steht.

Ich möchte an dieser Stelle den Eindruck vermeiden, dass es einem Anwalt in solchen Verfahren nur ums Geld geht. In den meisten Verfahren bin ich bemüht, auch außerhalb einer gerichtlichen Verhandlung, eine vergleichsweise Regelung anzusprechen bzw. zu ermöglichen. Ich hatte aber auch bisher den Eindruck, dass im Verwaltungsprozess mit den dort befassten Richtern entsprechende Vergleichsverhandlungen möglich sind, so dass ich in zukünftigen Fällen eher dazu neige, eine Verständigung vor dem Prozessgericht zu suchen.

* Auf Nachfrage teilte der Rechtsanwalt hierzu mit:

Sehr häufig sind es Anwaltskollegen, die im Gerichtsverfahren die Durchführung einer Mediation vorschlagen. Dies ist meist in solchen Streitigkeiten der Fall, für die der Rechtstreit lediglich ein „Stellvertreterkrieg“ ist und über ein Mediationsverfahren versucht wird, den Streitstoff umfassend aufzuarbeiten.

VII. Bewertungen der Behördenvertreter

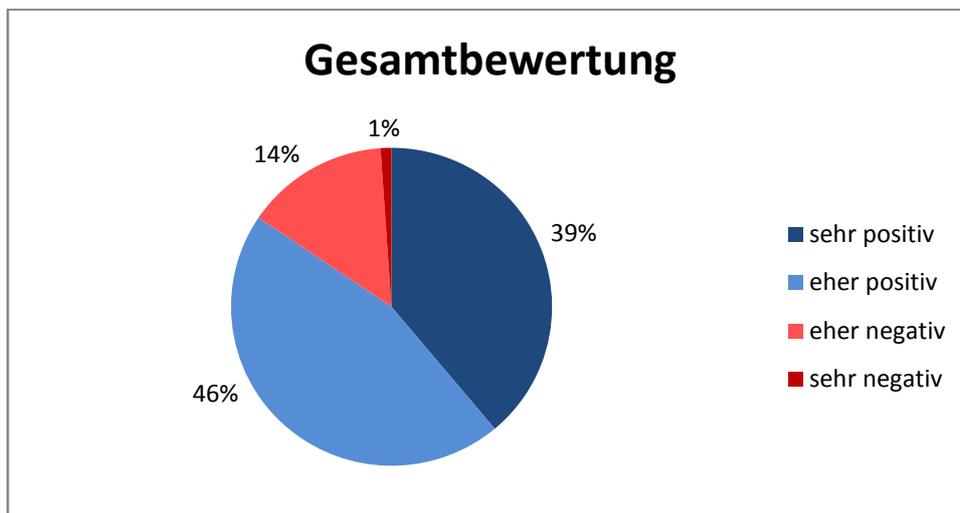
Von Seiten der Verwaltung liegen die meisten Rückmeldungen vor, weil an den Mediationsitzungen oftmals mehrere Behördenvertreter teilgenommen haben. Insgesamt wurden 90 Fragebögen zurückgereicht, davon 66 aus Verfahren mit, 24 aus Verfahren ohne Einigung. Der Rücklauf war damit bei den erfolgreichen Mediationen etwas höher als bei den erfolglosen: 73% beziehen sich auf Verfahren mit Einigung, die jedoch nur 58% der Gesamtverfahrenszahl ausmachen. Dies wird bei der Würdigung der nachfolgenden Werte zu berücksichtigen sein.

1. Bewertung des Mediationsangebots

Die Möglichkeit, Verwaltungstreitsachen bei Gericht im Wege der Mediation einer einvernehmlichen Lösung zuzuführen, wurde von den Behördenvertretern etwas zurückhaltender als von den Rechtsanwälten, aber ähnlich wie von den beteiligten Bürgern bewertet:

sehr positiv	35	38,9%
eher positiv	41	45,6%
eher negativ	13	14,4%
sehr negativ	1	1,1%

Tab. 42: Bewertung des Mediationsangebots



Anders als bei Klägern und Rechtsanwälten hing die Bewertung der Behördenvertreter offenbar sehr stark vom Ausgang des Mediationsverfahrens ab. Jedenfalls wurde die Einschaltung des Mediators in den Fällen, in denen es nicht zu einer Einigung kam, deutlich schlechter bewertet als bei einem Erfolg der Mediation.

VII. Bewertungen der Behördenvertreter

Bewertung des Verfahrens bei Einigung		
sehr positiv	32	48,5%
eher positiv	31	47,0%
eher negativ	3	4,5%
sehr negativ	0	-

Bewertung des Verfahrens bei Nichteinigung		
sehr positiv	3	12,5%
eher positiv	10	41,7%
eher negativ	10	41,7%
sehr negativ	1	4,2%

Tab. 43, 44: Bewertung des Verfahrens in Abhängigkeit vom Ausgang

Als **Hauptgrund für eine positive Bewertung** wurden genannt:

sonst voraussichtlich keine Einigung	39
Klärung von Hintergründen	35
schnellere Beendigung des Rechtsstreits	32
geringerer Zeit- und Arbeitsaufwand	19
Verbesserung des Verhältnisses Bürger – Verwaltung	15

(vorgegebene Antworten; Mehrfachnennungen möglich)

Tab. 45: Gründe für positive Bewertung

Als weitere Hauptgründe wurden vereinzelt insbesondere angeführt:

- Angenehme Atmosphäre
- Berücksichtigung von Umständen, die im streitigen Verfahren nicht geklärt worden wären
- Objektivierung der Hintergründe
- Vermeidung eines erneuten Rechtsstreits
- Gesamtbereinigung eines komplexen Sachverhalts

Als **Begründung für die wenigen negativen Bewertungen** (14) wurden hauptsächlich der höhere Verfahrensaufwand (92,9%) und die Verfahrensverzögerung (71,4%) genannt. Sonstige Begründungen bezogen sich auf Gegebenheiten des konkreten Falles (Wiedergabe am Ende dieses Abschnitts).

2. Bewertung der Verhandlungsleitung des Richtermediators

Die **Verhandlungsleitung** des Richtermediators erhielt von Seiten der Behördenvertreter noch bessere Bewertungen als von den anderen Verfahrensbeteiligten. Nur in sechs Fällen (6,7%) wurde sie negativ bewertet, während in mehr als zwei Drittel der Fälle das beste Prädikat vergeben wurde.

sehr positiv	61	67,8%
eher positiv	23	25,6%
eher negativ	5	5,6%
sehr negativ	1	1,1%

Tab. 46: Bewertung der Verhandlungsführung



Dabei ergaben sich wiederum deutliche Unterschiede zwischen den Verfahren mit und jenen ohne Einigung.

Bewertung der Verhandlungsleitung bei Einigung		
sehr positiv	48	72,7%
eher positiv	16	24,2%
eher negativ	2	3,0%
sehr negativ	0	-

Bewertung der Verhandlungsleitung bei Nichteinigung		
sehr positiv	13	54,2%
eher positiv	7	29,2%
eher negativ	3	12,5%
sehr negativ	1	4,2%

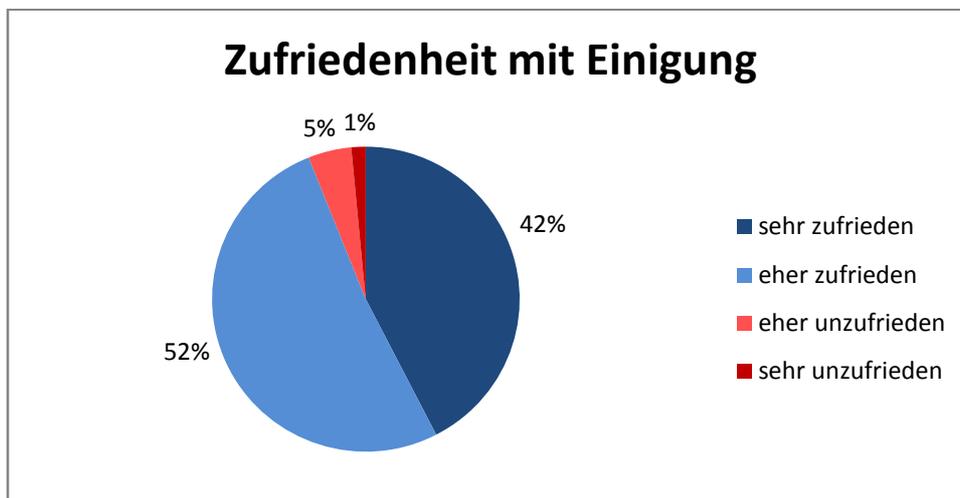
Tab. 47, 48: Bewertung der Verhandlungsleitung in Abhängigkeit vom Ausgang

3. Bewertung des Mediationsergebnisses

Bemerkenswert ist, dass bei den Behördenvertretern eine wesentlich größere **Zufriedenheit** mit den in der Mediation zustande gekommenen Einigungen besteht als bei den beteiligten Bürgern. Ca. 94% der antwortenden Behördenvertreter zeigten sich zufrieden, fast die Hälfte davon sogar sehr zufrieden, während von den Bürgern nur ca. 70% zufrieden und die „sehr zufriedenen“ deutlich in der Minderzahl sind.

sehr zufrieden	28	42,4%
eher zufrieden	34	51,5%
eher unzufrieden	3	4,5%
sehr unzufrieden	1	1,5%

Tab. 49: Zufriedenheit mit Ergebnis



Eine weitere Diskrepanz besteht bei der Einschätzung des Nutzens von Mediationen, die **nicht zu einer Einigung geführt** haben. Während von den beteiligten Bürgern fast zwei Drittel die Nützlichkeit bejahen, tut dies auf Verwaltungsseite deutlich weniger als die Hälfte. Allerdings ist die Grundmenge hier sehr klein, die Aussagekraft entsprechend gering.

trotzdem nützlich	11	45,8%
eher schädlich	1	4,2%
keine Auswirkungen	12	50,0%

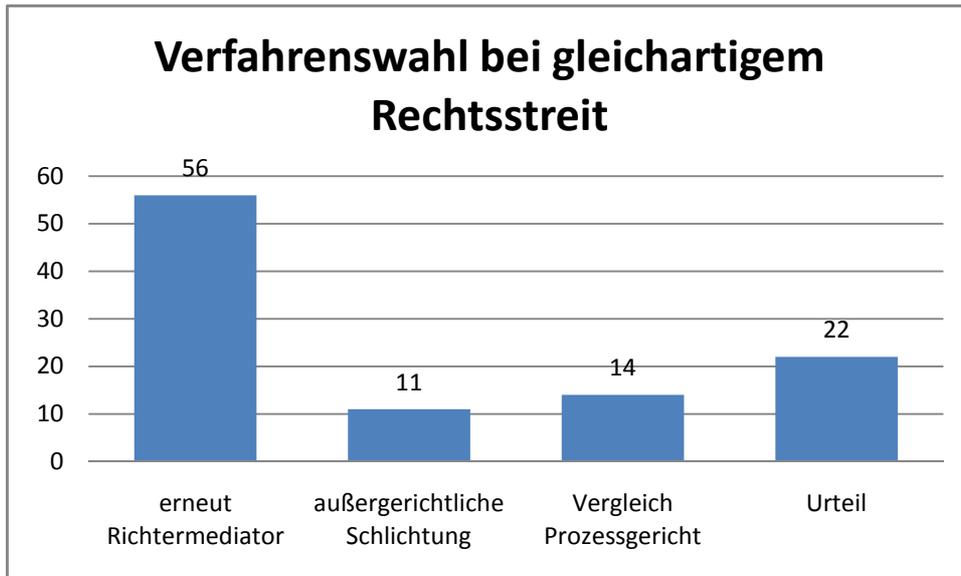
Tab. 50: Nutzen bei Nichteinigung

Diesen Bewertungen entsprechend fand die gerichtssinterne Mediation bei den Behördenvertretern auch die größte **Befürwortung für künftige Fälle**. In einem gleichartigen Fall würden von ihnen wählen:

erneut Richtermediation	56	62,2%
Urteil	22	24,4%
Vergleichsverhandlung beim Prozessgericht	14	15,6%
außergerichtliche Schlichtung oder Mediation	11	12,2%

Mehrfachnennungen möglich

Tab. 51: Künftige Verfahrenswahl



In den Fällen **mit Einigung** ist das Votum für die Richtermediation noch deutlicher:

erneut Richtermediation	51	77,3%
Urteil	7	10,6%
Vergleichsverhandlung beim Prozessgericht	6	9,1%
außergerichtliche Schlichtung oder Mediation	9	13,6%

Mehrfachnennungen möglich

Tab. 52: Künftige Verfahrenswahl bei erfolgreicher Mediation

Bei einem **negativen Ausgang** des Mediationsverfahrens bevorzugen die Verwaltungsvertreter für einen gleichartigen künftigen Fall dagegen eindeutig die streitige Entscheidung.

erneut Richtermediation	5	20,8%
Urteil	15	62,5%
Vergleichsverhandlung beim Prozessgericht	8	33,3%
außergerichtliche Schlichtung oder Mediation	2	8,3%

(Mehrfachnennungen möglich)

Tab. 53: Künftige Verfahrenswahl bei erfolgloser Mediation

4. Kommentare

Auch die Behördenvertreter gaben auf den Fragebögen vielfach Kommentare zu ihren Erfahrungen mit der richterlichen Mediation ab.

a) Zur Bewertung der gerichtsinternen Mediation im Allgemeinen:

Positiv:

Angenehme Atmosphäre, da nicht Streitiges Verfahren, eher Miteinander als Gegeneinander.

Positiv ist, dass man im Rahmen der Mediation über das jeweilige Rechtsgebiet hinaus Einigungen erzielen kann, was mit einer rein verbescheidenden Anordnung nicht möglich wäre.

Positive Punkte: Es finden Gespräche statt, kein Papierkrieg; einfache und für den Bürger verständlichere Lösungsansätze ohne komplizierte Gesetzesauslegung sind möglich und werden auch angenommen; Kosteneinsparung - z.B. durch Verzicht auf Gutachten; mit einer entspannten und lockeren Atmosphäre (Kaffee und Getränke) im Verhandlungsraum werden Barrieren, auch Berührungängste abgebaut.

Wesentlich ist die Vertraulichkeit während und nach der Mediation.

Mediation v.a. zu empfehlen bei Nachbarstreitigkeiten, da Dauer-Rechtsverhältnis. Behörde ist formal Beklagter, aber eigentlicher Konflikt liegt bei Kläger und Beigeladenem.

Die Natur der gefundenen Lösung als Einigung schafft bei dem Bürger ein Mehr an Verständnis, so dass mit einer praktischen Umsetzung eher zu rechnen ist als mit der reinen Bescheidform.

Die Mediation ist aus meiner Sicht insbesondere dann sinnvoll, wenn das normale Verfahren voraussichtlich gerade nicht zeitgünstiger ist oder bei einer Interessenlage, die sich in der Rechtsordnung nicht abbildet. Faktoren könnten weiter die hohe sachliche und rechtliche Komplexität des Falles und auch die hohe Anzahl streitender Parteien sein.

Kritisch:

Als Behörde treffe ich eine Entscheidung, bei der möglichst alle Belange im Vorfeld bereits abgewägt wurden. Bei getroffener Entscheidung bin ich mir sicher, dass diese so in Ordnung ist und nicht nochmals besprochen werden muss.

In geeigneten Fällen strebt Gericht in mündlicher Verhandlung sowieso einen Vergleich an.

Urteil ist vorzuziehen. Die Behörde weiß dann, woran sie ist; rechtliche Unklarheiten werden beseitigt.

Urteil bringt Rechtsklarheit.

Wenn Mediation über zwei bis drei Termine verteilt ist (z.B. wegen Ortstermin) führen die Unterbrechungen zu einer Verschlechterung der Verhandlungsbereitschaft (... wieder bei Null anfangen).

Die Schwachstelle des Mediationsverfahrens liegt m. E. darin, dass der Richtermediator keine (vorläufige) rechtliche Bewertung abgeben kann; ein offenes, deutliches Rechtsgespräch mit dem Gericht, das beiden Parteien ihre Schwachstellen aufzeigt, ist aber für die Vergleichsbereitschaft förderlich; ich ziehe ein Verfahren vor der zuständigen Kammer vor,

wo ebenfalls Vergleichsmöglichkeiten geprüft werden können, ohne dass es zu Verzögerungen kommt.

Eine Richtermediation halte ich für unzweckmäßig, da sich (natürlich abhängig von der Person) Richter nicht ohne weiteres von ihrer Rolle als Richter lösen können.

Einigung ist nur möglich, wenn keine festgefahrenen Standpunkte; Rechtsanwälte nicht immer hilfreich; Beteiligte nicht in nicht bestehende Rechtspositionen bringen!

Sehr hohes Verhandlungsgeschick des Güterichters ist Voraussetzung; auf keinen Fall „Allheilmittel“!

Negative Aspekte: Es besteht die Gefahr, dass Beteiligte sich in einer für sie nicht vorhandenen Rechtsposition fühlen, und dadurch kein Unrechtsbewusstsein mehr haben; dies kann zum Beispiel durch falsches Ansprechen oder unnötige und überzogenes Maß an Zugeständnissen um des lieben Friedens willen erfolgen; dem Güterichter/Mediator wird daher ein hohes Maß an Menschenkenntnis und Verhandlungsgeschick abverlangt.

Eignung ist immer einzelfallabhängig. Um die Mediation glaubwürdig zu halten, muss der gerichtliche Spruchkörper, der sie vorschlägt, eine Vorabprüfung der Mediationsgeeignetheit ernst nehmen.

Die kooperative Natur des Mediationsverfahrens an sich, das heißt das Verhandeln auf Augenhöhe, bildet eine Antithese zum Subordinationsverständnis, dem das Sicherheitsrecht eigentlich zugrunde liegt. Das gleiche gilt für die Entscheidungsfindungskriterien allgemein: Im Mediationsverfahren sollen Lösungen gerade nicht anhand rechtlicher Ansprüche oder Normierungen gefunden werden, sondern anhand objektiver Kriterien. Ferner ergeben sich gewisse Gleichheitsbedenken mit Blick auf den Rechtsschutz, denn der sich beschwerende Bürger kriegt eine aufwändigere und genauere Lösung auf ein Rechtsproblem, das möglicherweise trotzdem zutreffend behandelt wurde.

Ggf. sind die Parteien rechtlich nicht ermächtigt einen Vergleich zu schließen. Z.B. darf der Beamte haushaltsrechtlich keine finanziell wirksame Vereinbarung schließen. Ein ähnliches Problem könnte ein erster Bürgermeister im Verhältnis zum Gemeinderat haben.

b) Zur Verhandlungsführung des Richtermediators:

Positiv:

Angenehme Atmosphäre.

Richtermediator hat ständig versucht, Ordnung in die verschiedensten Wünsche zu bringen. Herausgestellt, dass bereit in einigen Punkten eine Einigung erzielt wurde.

Klar strukturiert wie in Gerichtsverhandlung, dennoch mit Spielraum für eigene Äußerungen.

Ruhige, ausgleichende Gesprächsführung

Die Rechtslage sowie die widerstreitenden Interessen des Bauamtes einerseits und des Bauherrn andererseits wurden sehr gut herausgearbeitet, die Verhandlungsleitung war angenehm.

Nahm sich sehr zurück, wirkte sehr ausgleichend.

Neutral, strukturierend, anerkannte Autorität ohne autoritär zu wirken, Interessen wurden geklärt.

VII. Bewertungen der Behördenvertreter

Mediator war von beiden Seiten als neutraler Mittler anerkannt; vermochte der jeweiligen Gegenseite die Positionen der Parteien näherzubringen.

Kompetent, sachlich, zielorientiert, emotionale Ebene berücksichtigend, strukturiert.

Beharrlich, ausdauernd, trotzdem freundlich/verbindlich.

Bei doch konträren Auffassungen/Positionen war die Lenkung des Gesprächs durch die Mediatoren und ihre Autorität erforderlich und sehr nützlich.

Die Richtermediatoren waren auf die Mediation ausgezeichnet vorbereitet. Sie gingen dabei auf alle Belange aller Beteiligten kompetent ein.

Zielführende Leitung.

Der Mediator würdigte die Argumente beider Parteien.

Klar, kompetent, alle Parteien fühlen sich sehr ernst genommen.

Ging versiert auf die eigentlichen Probleme ein und war neutral.

Sorgte für angenehmes Verhandlungsklima.

Richter-Behörde-Bürger war eine Ebene; trotzdem immer die richtige Wortwahl gefunden (auch belehrend).

Er hat die Verhandlung gut geleitet.

Unparteiische, offene Gesprächsführung.

Neutral und ausgleichend.

Unparteiisch, zielorientiert.

Lebensnah.

Der Richtermediator versuchte zwischen den Parteien zu vermitteln.

Der Mediator hat die Verhandlung geführt und detaillierte Vorschläge ausgearbeitet.

Der Mediator war sehr neutral und offen für alle Anregungen und Wünsche.

Der Mediator kannte die Interessen der Parteien, wirkte atmosphärisch ausgleichend. Er baute aber auch endlosen „Redeschleifen“ vor.

Neutral, konstruktiv.

Ging auf beide Seiten ein, klärte Sachverhalte.

Sehr ruhige Gesprächsführung, daher kein Raum für „Streitgespräche“.

Ruhig und souverän.

Praxisorientiert und menschlich angenehm.

Sehr sach- und leistungsorientiert.

Sachliche Gesprächsführung.

Die Einigung war m. E. wesentlich darauf zurückzuführen, dass der Richtermediator in dem schwierigen Fall bestens informiert war und gelegentlich eine Rechtsinformation (z.B. Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in ähnlichen Fällen) geben konnte. Ein anderer Mediator - ohne Richterausbildung - hätte das nicht geschafft.

Kritisch:

Richtermediator hat für „gegnerische Partei“ Partei ergriffen! Auf wiederholtes Bitten einer kurzfristigen Unterbrechung der Mediation äußerte der Richtermediator, dass er die Verhandlung leite und bestimme, wann unterbrochen werde (Freiwilligkeit der Mediation?!).

Einer der Richtermediatoren ergriff während der Mediation Partei.

Das Vorgehen nach Schema-F wurde dem Thema nicht gerecht und hat alles nur verlangsamt. Es wurde ewig im Kreis geredet.

Anfangs zu starr an den Stufen (Eröffnung, Themen, Interessen,...) festgehalten, Lösung war aber greifbar.

Teilweise wäre mit näherer rechtlicher Würdigung eine Lenkung der Klägerseite und damit die zeitliche Verkürzung der Mediationssitzung wünschenswert gewesen.

Bei Aufnahme der Wünsche und Forderungen der Beteiligten sollte vom Mediator evtl. etwas stärker auf bestehende Rechtsvorschriften hingewiesen werden, damit „unmögliche“ Forderungen in sachlicher Art und Weise vom Mediator zurückgewiesen werden können. Dadurch wäre auch für die Gegenseite besser erkennbar, dass alles nach „Recht und Gesetz“ abläuft.

c) Zum konkreten Verfahren:

Positiv:

Die Probleme lagen letztlich nicht in der streitgegenständlichen Baugenehmigung, sondern im Umfeld (eine bestandskräftige Altgenehmigung). Das wäre im streitigen Verfahren ungeklärt geblieben.

Objektivierung der Hintergründe, bislang nur partiell in Besprechungen zum Ausdruck gekommen.

Verbesserung Verhältnis Dienstherr – Beamter.

Passgenaue Lösung außerhalb Bescheidform war möglich.

Vermeidung eines erneuten Rechtsstreits (geplante Umbaumaßnahmen, neuer Genehmigungsbescheid, neue Klagefrist).

Komplexer Sachverhalt konnte im Wege einer Gesamtlösung bereinigt werden.

Angenehme, sachliche Gesprächsatmosphäre, gute Kommunikation, aber Interessen waren zu konträr für Einigung.

Der Fall war harmlos i.S.v. öffentlichen Belangen/öffentlichem Interesse und daher geeignet.

Das Verfahren hat die Einigung erst ermöglicht. Gefunden wurde eine passgenaue Lösung, die Bürokratie sowohl auf Seiten des Amtes als auch auf Seiten des Bürgers begrenzt und zugleich der abzuwendenden Gefahr gerecht wird.

Kritisch:

Mediation scheiterte, weil zwei beteiligte Parteien bereits eine absolut vorgefertigte Meinung hatten und davon keinen Zentimeter abrückten.

Die Mediation stand ca. 1,5 Stunden nach deren Beginn vor dem Eklat.

Ich sehe die Möglichkeit einer Mediation sehr positiv; leider war der vorliegende Fall eher weniger geeignet für eine Einigung aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen (aus Sicht des Gerichts wohl schon). Fraglich erscheint mir, ob die Weigerung der Teilnahme an einer Mediation möglicherweise - wenn auch nur aus „psychologischen Gründen“ - die Entscheidungsfindung durch das Gericht zu Lasten der jeweiligen Partei beeinflusst.

Kläger und Beigeladene waren Hauptakteure. Für den Freistaat blieb eine ausgesprochen passive Rolle (bis auf Ausarbeitung der Mediationsvereinbarung). Bei 5,5 Stunden Mediation und sechs Stunden Fahrt bietet sich als Alternative eine streitige Verhandlung an.

Aufgrund der Besonderheiten des zugrundeliegenden Falls (Klage gegen dienstrechtliche Beurteilung) müssen zunächst weitere Erfahrungen gesammelt werden, ob Mediation bei derartigen Klagen ein probates Instrument sind.

Entscheidung wurde im Kern nicht verändert: Es ist zwar formal eine Einigung erzielt worden, indem eine geringfügige kosmetische Änderung an der angefochtenen Entscheidung vorgenommen wurde, ohne die Entscheidung selbst zu verändern. Das Verfahren war sehr zeitaufwändig (vier Stunden). Ob der Kläger vom Ergebnis wirklich überzeugt ist, habe ich nach den Ausführungen im Mediationsverfahren erhebliche Zweifel.

Im konkreten Fall ist Streitgegenstand des Verfahrens die Versetzung eines Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit. Nachdem der Kläger nachweislich dienstunfähig ist, sind dem Dienstherrn enge rechtliche Grenzen in seiner Entscheidung gesetzt. Dies wirkt sich auch auf die Mediation aus. Soweit im konkreten Fall der Kläger den Grund seiner Erkrankung auch beim Verhalten des Dienstherrn sucht, wäre nur ein weiteres Verfahren wegen Schadensersatzes denkbar und nicht - wie von ihm als Lösung in der Mediation angedacht - die Zahlung einer „Abfindung“.

Die Möglichkeiten zur echten Mediation waren a priori beschränkt (Parallelverfahren eines zwingend der obergerichtlichen Klärung zuzuführenden Rechtsstreits).

Im Vergleich zum streitigen Verfahren fehlte die Erkenntnis für den Antragsteller, dass es „so nicht geht“.

Problematisch ist in unserem Fall, in dem die Gemeinde Kläger ist, dass man für grundsätzliche Entscheidungen den Gemeinderat braucht und deshalb sich nicht gleich festlegen kann.

Der Streitgegenstand war nicht so sehr für eine Mediation geeignet, da die Rechtslage sehr eindeutig war und auf der Beklagtenseite ein Nachgeben nicht zu erwarten war.

Bei unserem Mediationsgespräch war der Kläger selbst nicht anwesend. Die Mediation wurde mit einem Anwalt der Kanzlei, die die Klage betreibt, mehr schlecht als recht durchgeführt. Ob die Einigung wirklich zustande kommt, ist noch von der Unterschrift des Klägers abhängig. Dadurch ist das Ergebnis eher unbefriedigend.

Sehr schade fand ich, dass der Betroffene nicht anwesend war.

Kaffee und Kekse bitte bereitstellen!

Es wurde der Klagegegenstand nicht behandelt, sondern es führte zu einem Wischi-waschi-Ergebnis.

Urteil vorzugswürdig, da beamtenrechtliche Streitigkeit und Klägerin sich im Recht sah; Ausgang des Rechtsstreits hat Bedeutung für weitere Verfahren.

Es wurde in ruhiger Atmosphäre verhandelt und die Parteien waren sich im Ergebnis dann über den Sachverhalt einig; nicht jedoch über die rechtliche Bewertung!

Die Einigung konnte nur mit ganz erheblichem Personalaufwand gefunden werden: Die Mediationsverhandlung dauerte drei Stunden (ohne Anreise). Anwesend waren zumindest 3 Rechtsanwälte, eine Richterin, zwei Beamte des höheren Dienstes und ein Oberbürgermeister. Auch die Dauer der Verhandlung wäre im streitigen Verfahren bei einem rechtlich und sachlich so offensichtlichen Fall vermutlich geringer gewesen.

5. Ausführliche Stellungnahmen

Eine sehr ausführliche und ebenso abgewogene wie deutliche Stellungnahme, die auf der Erfahrung aus mehreren Mediationssitzungen beruht, wird nachstehend im vollen Wortlaut wiedergegeben:

1. In der zweiten Instanz eines Verfahrens dauert der Rechtsstreit in der Regel bereits so lange an (schuld daran sind die nicht akzeptabel langen Verfahrenslaufzeiten von zum Teil mehreren Jahren), dass die Verfahrensbeteiligten erschöpft sind und schon zu viel Geld investiert haben. Bei den Behörden haben oft die zuständigen Mitarbeiter mehrfach gewechselt. Der Sieger der ersten Instanz ist entgegen seiner zunächst geäußerten Zustimmung nicht wirklich einigungsbereit, denn er hat ja einmal gewonnen und erwartet dies naturgemäß wieder. Die Parteien möchten zu diesem Zeitpunkt dann doch eher einen Prozessvertrag sehen und ihre Investitionen und ihren langen Kampf durch ein Urteil gekrönt sehen. Dies schätzen sie höher ein, als eine Einigung im Mediationsverfahren. Die Mediatoren dürfen zu den Prozessaussichten nichts sagen und können keine Risikobewertung vornehmen - dies allein bewegt aber meiner Erfahrung nach Parteien zum Einlenken.

Der Wunsch, einen Streit wegen der damit verbundenen nervlichen Belastungen oder aus nachbarlichem Harmoniebedürfnis heraus zu beenden, ist - nach meiner Erfahrung - hingegen auch nach langer Verfahrensdauer nicht so stark, dass er die Einigung entscheidend fördert. Mediation sollte, wenn überhaupt, in der ersten Instanz stattfinden. Dort kann aber auch der zuständige Richter Vergleichsverhandlungen initiieren und in Erörterungsterminen mit den Parteien eruieren, worum es ihnen eigentlich geht. Gleichzeitig kann der Richter andeuten, wie er die Erfolgsaussichten sieht und so gegebenenfalls die Parteien eher zur Einigung bewegen. Er kann auch anregen, dass die Parteien in einem außergerichtlichen Vergleich Dinge mitregeln, die nicht streng genommen zum Streitgegenstand gehören, sofern er auf menschlicher Ebene erkennt, dass diese Dinge eine Rolle spielen. In der Regel erkennt man das aus den Akten im Übrigen sofort.

2. Die passive Rolle der Mediatoren ist nicht zielführend. Wenn die Mediatoren am Beginn der Mediation mitteilen, dass sie keine Lösungen vorschlagen werden, sondern die Parteien diese selbst erarbeiten müssen, geht jedes Mal eine Welle des Unbehagens, des Unverständnisses und der Enttäuschung durch den Raum. Die Parteien hatten erwartet, Lösungsvorschläge zu bekommen. Sie denken, wenn sie selbst in der Lage gewesen wären, eine Lösung zu finden, säßen sie nicht dort. Sie wollen im Grunde, dass jemand, der Autorität vermittelt, ihnen einen Weg aufzeigt. Richter und auch Richtermediatoren vermitteln in der Regel aufgrund ihrer Stellung und ihrer sprachlichen Kompetenz diese Autorität. Als Mediator dürfen sie sie aber nicht ausüben.

In jeder einzelnen Mediationsverhandlung, in der ich war, ist deshalb immer Folgendes passiert: Die Parteien sprechen immer zum Mediator hin, werben verbal und körpersprachlich dort um Verständnis und Anerkennung, können sie aber nicht bekommen.

Jeder einzelne Mediator ist schließlich früher oder später in seine Richterrolle zurückverfallen und hat konkrete Lösungsvorschläge gemacht, immer mit den Worten: „Jetzt mache ich zwar etwas, was man als Mediator nicht tun soll, aber...“ oder „Jetzt muss ich doch wieder in meine Richterrolle zurückfallen, denn...“. Wir sind Juristen und konditioniert auf Problemlösungen. Wenn wir Parteien ergebnislos miteinander ringen sehen und die mögliche Lösung liegt für uns auf der Hand, dann können wir nicht still abwarten.

3. Die Parteien verstehen meistens nicht, was die Mediatoren von ihnen wollen, wenn nach ihren Interessen gefragt wird. Sie können nicht trennen zwischen ihrem rechtlichen Anliegen und dem, was die Mediation als dahinterstehend herausfinden soll. Männer haben ganz besondere Schwierigkeiten, zum Ausdruck zu bringen oder überhaupt zu erkennen, dass es oft im Ergebnis nur um emotionale Komponenten geht, oder etwa bei Beteiligungen von Gemeinden, um das politische Standing des Bürgermeisters oder interne Auseinandersetzungen in der Gemeinde. Dies kommt in der Mediation nicht zur Sprache, auch wenn es meistens alle Beteiligten wissen. Ich halte es auch für fraglich, ob eine solche Offenheit der Beteiligten realistisch ist.

4. Die Sitzungen dauern zu lange, sie müssen straffer und strukturierter geführt werden. Oft ist schnell ersichtlich, dass man sich nicht einigen wird. Im Interesse der Verfahrensdauer sollte man dann schnell wieder ins streitige Verfahren zurückkehren.

5. Sofern ich die Verhandlungsleitung der Mediatoren als negativ bewertet habe, lag dies nicht an persönlichen Defiziten der Mediatoren, sondern am passiven Konzept der Mediation. Jedesmal, wenn die Mediatoren die Sache etwas mehr in die Hand genommen haben und Eigeninitiative entwickelt haben (was sie ja nicht sollen), liefen die Sitzungen zügig und effizient. Genau dies kann und soll aber auch der erkennende Richter im streitigen Verfahren leisten. Grundsätzlich meine ich, dass die Streitbeilegung und Konfliktbewältigung eine Kernkompetenz des Richters und auch des Anwalts ist. Wenn diese als Beteiligte eines Verfahrens bis in die zweite Instanz keine Lösungsanstrengungen unternehmen und die Interessen ihrer Parteien nicht erkennen, dann haben sie ihre Arbeit nicht gut gemacht. Anwälte lassen sich im Verwaltungsrecht wegen der niedrigen Streitwerte regelmäßig auf Stundenbasis bezahlen. Für die Mediationssitzungen fallen viele Stunden an. Der Anwalt macht nicht viel in diesen Stunden. Die mögliche Lösung kam in den von mir verfolgten Fällen vom Mediator. Es fragt sich, ob es gerechtfertigt ist, dass diese Dienstleistung aus Steuergeldern erbracht wird.

VIII. Bewertungen der Prozessrichter

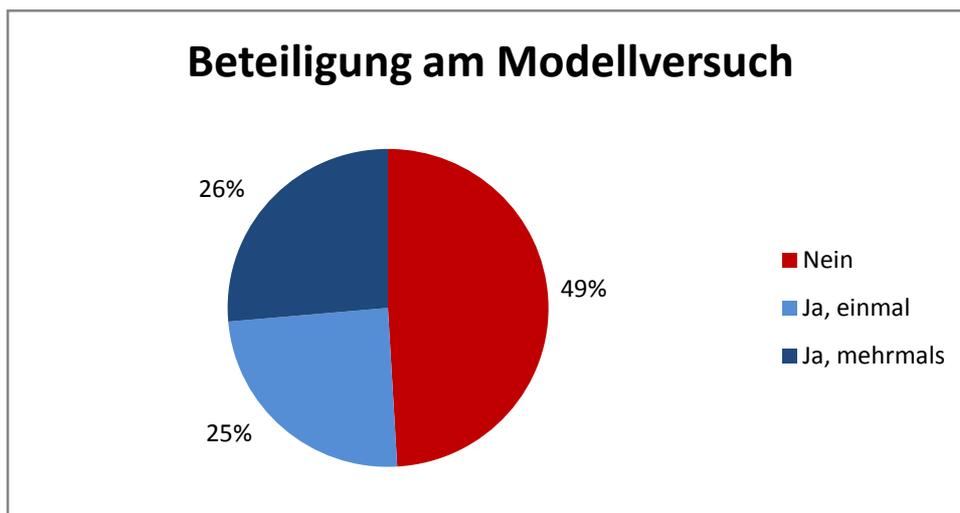
Um Erkenntnisse über die Akzeptanz und die evtl. Folgewirkungen der gerichtlichen Mediation zu gewinnen, wurden die Richter der Modellgerichte, die nicht als Mediatoren tätig sind, sondern Verfahren in die Mediation abgeben können, in die Untersuchung einbezogen. Neben einer standardisierten, anonymen Erhebung per Fragebogen fanden auch persönliche Gespräche mit den Kammer- bzw. Senatsvorsitzenden statt, mit denen die Haltung gegenüber dem Mediationsangebot vertieft ergründet werden sollte (dazu näher in Abschn. X. 3). Sowohl bei der Fragebogenaktion als auch bei den Gesprächsrunden war die Beteiligung sehr hoch, so dass aussagekräftige Ergebnisse erzielt werden konnten.

1. Beteiligung am Modellversuch

Von den ca. 150 Vorsitzenden Richtern und Richtern an den vier Modellgerichten, die nicht als Mediatoren tätig sind, kamen 110 Fragebögen in Rücklauf. Die Frage, ob sie bereits Verfahren in die Richtermediation abgegeben haben, beantworteten mit

Nein	54	49,1%
Ja, einmal	27	24,5%
Ja, mehrfach	29	26,4%

Tab. 54: Beteiligung am Modellversuch



Somit hat etwa jeder zweite Richter von dem Mediationsangebot Gebrauch gemacht, wenn auch oft nur ein einziges Mal in zwei Jahren.

Von den 56 abgebenden Richtern wurden folgende Verfahrensergebnisse mitgeteilt:

Keine Mediation mangels Zustimmung	21	37,5%
Mediation mit Einigung	20	35,7%
Mediation ohne Einigung	29	51,8%

über 100% wegen Mehrfachnennungen; 1 Fragebogen ohne Angabe

Tab. 55: Verfahrensergebnisse

Die Richter, die noch kein Verfahren in die Mediation abgegeben haben, wurden um Angabe der Gründe gebeten. Am häufigsten wurde das Fehlen eines hierfür geeigneten Falles genannt; rechtliche Bedenken gegen das Verfahren spielten dagegen keine Rolle.

Im Einzelnen:

Kein geeigneter Fall	44	81,5%
Vorschlag von Beteiligten abgelehnt	20	37,0%
Einigungsbemühungen vor erkennendem Gericht vorzugswürdig	12	22,2%
Verzögernde Wirkung	1	1,9%
Rechtliche Bedenken	0	-

Bis auf „Verzögernde Wirkung“ Antworten vorformuliert; über 100% wegen Mehrfachnennungen

Tab. 56: Gründe für Nichtteilnahme am Modellversuch

Für die geringe Nutzung der richterlichen Mediation sind diesen Angaben zufolge weniger grundsätzliche Vorbehalte als die Beschaffenheit der Fälle oder die Einstellung der Beteiligten verantwortlich. Dabei besteht bei der Einschätzung der Geeignetheit natürlich ein weiterer Beurteilungsspielraum.

2. Erfahrungen mit erfolgreichen Mediationen

Die Prozessrichter, die Verfahren an die Richtermediatoren abgegeben haben, wurden um eine Einschätzung der dort erzielten Ergebnisse gebeten.

Die Frage, ob in der Mediation Lösungen erzielt wurden, die sonst voraussichtlich nicht möglich gewesen wären, wurde in 13 der 20 rückgemeldeten Fälle bejaht.

In etwa der Hälfte dieser Fälle (11) vertraten die Prozessrichter die Ansicht, dass durch den Mediationserfolg erheblicher Aufwand im streitigen Verfahren erspart wurde. Viermal wurden beide Effekte gesehen.

In einem Fall zeigte sich der Prozessrichter überzeugt, dass das – noch laufende – Mediationsverfahren unabhängig von seinem Ausgang eine erhebliche Verfahrenserleichterung durch Reduktion des Streitstoffs bewirken wird.

3. Erfahrungen mit erfolglosen Mediationen

29 Rückmeldungen bezogen sich auf Verfahren, die ohne Einigungserfolg an das Prozessgericht zurückgeleitet wurden.

Hiervon beantworteten die Frage, ob das Verfahren durch die Abgabe in die Mediation erheblich **verzögert** wurde, 15 (also etwas mehr als die Hälfte) mit ja. Ein Richter stufte die Verzögerung „um ein paar Monate“ als nicht erheblich ein.

Dass der Rechtsstreit durch die erfolglose Mediation **zusätzlich belastet** wurde (etwa weil sich der Konflikt ausgeweitet oder verschärft hat), wurde dreimal gemeldet.

Den erfolglosen Mediationen wurden aber vereinzelt auch **positive Effekte** bescheinigt. In vier Fällen bereitete die Mediation eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits beim Prozessgericht vor. Je einmal wurde berichtet, dass sich das Verhältnis zwischen den Beteiligten verbessert hat oder dass der Streitstoff reduziert wurde. Ein Richter sah eine positive Wirkung darin, dass ein Beteiligter die Gelegenheit hatte, sich „richtig auszusprechen“, ein anderer berichtete, dass in den nach erfolgloser Mediation zurückgeleiteten Sachen auf mündliche Verhandlung verzichtet oder eine solche zügiger durchgeführt wurde.

4. Sonstige Einschätzungen

Zum **Anwendungsbereich** der Richtermediation:

Die Beteiligten wären oft dankbar für eine richterliche Anregung, auf welcher Basis eine Einigung möglich wäre.

Vom beklagten Hoheitsträger wird Mediation regelmäßig abgelehnt mit dem Argument: Wir sind doch sowieso im Recht, wozu dann noch irgendwelchen Ursachen nachgehen. Oft scheitert sie auch an den Klägern, die letztlich ihren Standpunkt voll durchsetzen wollen.

Es wird noch Jahrzehnte dauern, bis die Oberamtsrats-Mentalität in den Behörden in der Mediation etwas sieht, das auch den Behörden nutzen kann (das ist vor allem ein intellektuelles Problem).

Zu den **Wirkungen** der Richtermediation:

Es wurde erheblicher Aufwand im streitigen Verfahren erspart und durch noch erheblicheren Aufwand in der Mediation ersetzt.

Weder positive noch negative Wirkungen im Streitverfahren, allerdings erheblicher vergeblicher zeitlicher Aufwand der Mediatoren und Anwälte im Mediationsverfahren.

Es hat sich gezeigt, dass die Mediation keine über die bisher sehr erfolgreich von der Kammer regelmäßig betriebene Streitschlichtung, meist vor Ort, hinausgehenden Wirkungen besitzt oder Ergebnisse bringt.

Die gefundene Lösung war von der Kammer in einem vorangegangenen Verfahren in der mündlichen Verhandlung vorgeschlagen worden, wurde jedoch nicht angenommen.

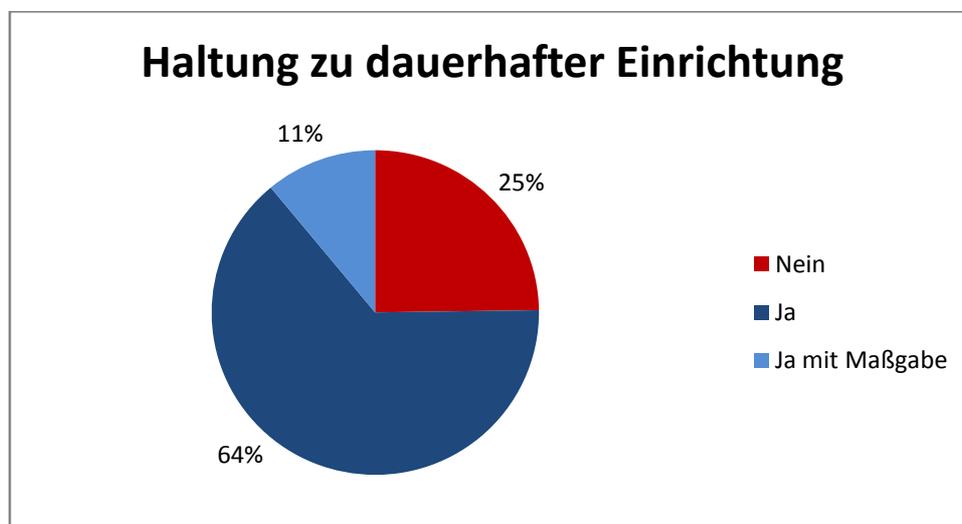
5. Einstellung zur dauerhaften Einführung der richterlichen Mediation

Die Frage, ob eine dauerhafte Einführung der gerichtlichen Mediation auf gesetzlicher Grundlage befürwortet wird, wurde wie folgt beantwortet:

Nein	27	24,8%
Ja	70	64,2%
Ja mit Maßgaben	12	11,0%

n = 109, da einmal o.A.

Tab. 57: Haltung zu dauerhafter Einrichtung



Die vorbehaltlose Befürwortung einer dauerhaften Einführung war an den erstinstanzlichen Gerichten mit einer Quote von 69% wesentlich stärker als beim VGH mit 53,8%.

Eine ebenso deutliche Divergenz besteht zwischen den Richtern, die schon vom Mediationsangebot Gebrauch gemacht hatten (vorbehaltlose Befürwortung von 69,6%), und jenen ohne entsprechende Erfahrungen (57,4%).

Zwei von den mit „nein“ votierenden Richtern brachten zum Ausdruck, dass sie nur gegen eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung, aber für die Beibehaltung der bisherigen Lösung sind.

Die **Maßgaben**, mit denen etwa ein Zehntel der Richter ihre Zustimmung zu einer gesetzlichen Einführung der Richtermediation verbanden, lauten wie folgt:

Falls sich belegen lässt, dass durch die Mediation ein erheblicher Erledigungsanteil (in absoluten Zahlen und in den zur Mediation vorgelegten Fällen) erreicht werden kann.

Geeignetheit des Falles muss von Mediatoren (2) vorab geprüft werden.

Mediation nicht als Therapieform für völlig uneinsichtige Prozessbeteiligte.

Sofern nicht „Schlichtungsgerichte“, das ist kein taugliches Rechtsinstitut.

Nur fakultativ, keinesfalls obligatorisch.

Die Parteien werden angemessen an den Kosten beteiligt.

Für das ausgehandelte Ergebnis sollte ein Zustimmungsvorbehalt der nächsthöheren Behörde gelten, um eine schleichende Aushöhlung rechtsstaatlicher Verwaltungspraxis zu verhindern (Mediation darf nicht zur gleichheitswidrigen Prämie für besonders „unbequeme“ Kläger werden).

Allenfalls in begrenzten Fällen auf ausschließlich freiwilliger Basis.

Nur in Verfahren, denen erkennbar persönliche Konflikte zugrunde liegen.

Ausdrückliche Festschreibung, dass Mediationsergebnis in Einklang mit sämtlichen geltenden Rechtsvorschriften stehen muss.

Es sollte für bedürftige Parteien (ohne Überprüfung der Erfolgsaussichten) bei Hinzuziehung eines Rechtsanwalts ein gewisser Kostenvorschuss („Mediationskostenhilfe“) vorgesehen werden, sofern auf Behördenseite ein Jurist teilnimmt.

IX. Abschließende Gesamtbewertungen der Richtermediatoren

Zum Projektabschluss wurden die Richtermediatoren anhand eines standardisierten Fragebogens um Mitteilung der während des Modellversuchs gewonnenen Erfahrungen, Eindrücke und Einschätzungen gebeten. Im Vordergrund standen hierbei Gesichtspunkte, die für die Entscheidung über die Fortführung, ggf. Modifizierung des Mediationsangebots wichtig erscheinen.

Alle 14 zum Projektende noch aktiven Richtermediatoren beteiligten sich an der Umfrage.

1. Akzeptanz des Mediationsmodells in der Richterschaft

Die Richtermediatoren wurden gefragt, ob sie im Laufe des Modellversuchs **Veränderungen in der Haltung** Ihrer Kollegen gegenüber der gerichtsinternen Mediation wahrnehmen konnten. Zwei von ihnen verneinten diese Frage, die anderen 12 nahmen eine positive Veränderung, d.h. größere Aufgeschlossenheit, wahr.

2. Ausstrahlungen auf die allgemeine Verhandlungspraxis

Ein Effekt des Modellversuchs könnte auch darin bestehen, dass er im Sinne einer Vorbildwirkung zu einer **Ausbreitung kommunikativer, konsensorientierter Verhandlungsformen** führt, etwa zu mehr Erörterungsterminen, ausführlicheren Vergleichsgesprächen oder einer Übernahme von Elementen der Mediation. Derartige Effekte konnten jedoch nicht bestätigt werden. Vereinzelt wurden sie in der Verhandlungspraxis der eigenen Kammer oder bei der eigenen Tätigkeit als Streitrichter beobachtet.

Bei der Bewertung dieses Ergebnisses ist zu beachten, dass Richter nur begrenzten Einblick in die Verhandlungspraxis anderer Spruchkörper haben; ein zunehmendes Interesse an innovativen Verfahrensweisen hätte aber dennoch auffallen müssen.

3. Zuweisungspraxis

Die Zahl der in die richterliche Mediation abgegebenen Verfahren ist im Evaluationszeitraum relativ gering geblieben (s. oben III.1). Die Richtermediatoren wurden um eine Einschätzung gebeten, worauf diese **geringe Inanspruchnahme** des Mediationsangebots **zurückzuführen** ist.

Es ergab sich dabei keine Monokausalität, sondern eine Vielzahl von Ursachen, die nachstehend aufgelistet werden. Sie findet auch Ausdruck in der hohen Zahl von Mehrfachnennungen.

Nur wenige Verwaltungsstreitsachen eignen sich für Mediation	5	
Ablehnende Haltung bei den Behörden wegen	10	
- unzureichender Vorstellungen von Mediation		7
- befürchteter Verzögerung		0
- Scheu vor offener Kommunikation mit dem Bürger		3
- Überbetonung der Rechtsbindung		9
Ablehnende Haltung bei den Bürgern wegen	9	
- unzureichender Vorstellungen von Mediation		4
- befürchteter Verzögerung		0
- Furcht vor Reputationseinbußen (Anschein von Inkompetenz)		0
- Überbetonung der Rechtsbindung		9
Verbreitete Ablehnung bei den Rechtsanwälten wegen	5	
- unzureichender Vorstellungen von Mediation		1
- befürchteter Verzögerung		0
- Furcht vor Reputationseinbußen (Anschein von Inkompetenz)		0
- fehlender Vergütung		6
- Bestehen auf Durchsetzung der (vermeintlichen) Rechtslage		2
Verbreitete Ablehnung bei den Prozessrichtern wegen	9	
- unzureichender Vorstellungen von Mediation		2
- befürchteter Verzögerung		0
- Furcht vor Reputationseinbußen (Anschein von Inkompetenz)		6
- Überbetonung der Rechtsbindung		5

Tab. 58: Vermutete Ursachen für geringe Inanspruchnahme der richterlichen Mediation
(vorgegebene Antworten; Mehrfachnennungen möglich)

Die Mehrzahl der Richtermediatoren sah die Ursache in der ablehnenden Haltung von Behörden, Bürgern und Prozessrichtern, weniger in der Ablehnung durch die Rechtsanwälte. Dass sich nur wenige Verwaltungsstreitsachen für Mediation eignen würden, sahen nur 5 der 14 Richtermediatoren als Ursache an.

Bei den Konfliktparteien (Bürgern wie Verwaltung) liegt nach Einschätzung der Richtermediatoren das Haupthindernis darin, dass vorrangig eine Entscheidung nach der Rechtslage angestrebt wird. Auch bei den Prozessrichtern spielt dieser Gesichtspunkt eine große Rolle. Ebenso oft wurde ein Hindernis für die Abgabe an den Richtermediator aber darin gesehen, dass Prozessrichter nicht den Anschein erwecken möchten, zu einer befriedigenden Bearbeitung des Rechtsstreits nicht in der Lage zu sein. Unzureichende Vorstellungen von Mediation vermuten die Richtermediatoren weniger bei ihren Kollegen oder den Rechtsanwälten als bei den Bürgern und ganz besonders bei den Behördenvertretern. Bei den Rechtsanwälten wird als Haupthindernis die fehlende Sondervergütung für die Mediationssitzungen angesehen; dies deckt sich mit zahlreichen Rückmeldungen aus der Anwaltschaft selbst.

In der **zweiten Instanz** haben Richtermediatoren die Erfahrung gemacht, dass die Möglichkeiten einer außerstreitigen Beendigung oftmals schon ausgereizt sind oder die Beteiligten ein ausgeprägtes Interesse an einer rechtlichen Entscheidung haben, z.B. wegen anderer anhängiger Verfahren. Zudem kämen viele geeignete Fälle bereits in der ersten Instanz zur Mediation.

Die Frage, ob durchwegs **geeignete Fälle** in die Mediation verwiesen wurden, beantworteten 8 der 14 Richtermediatoren mit nein. Als Gründe hierfür wurden genannt:

kein Spielraum für konsensuale Lösungen	4
psychische Auffälligkeiten bei einem Beteiligten (z.B. Querulanz)	5
Abschieben eines unangenehmen Verfahrens	4
nur Interesse an schnellerer Terminierung	3
Mediation nur als weitere Möglichkeit zur Durchsetzung von Positionen angesehen	1

Tab. 59: Gründe für fehlende Mediationseignung (Mehrfachnennungen möglich)

Auf die Frage, wie die **Fallauswahl optimiert** werden könnte, antworteten die Richtermediatoren wie folgt:

Erfahrungsaustausch zwischen Richtermediatoren und Richtern	9
Vorklärung der Eignung durch eine Koordinierungsstelle	4
generelle Information der Parteien über das Mediationsangebot	3
Veröffentlichung von Fallbeispielen	3
Hospitation von Prozessrichtern in Mediationen	2
Schulung der Richter in Konfliktmanagement	1
Vorklärung der Eignung durch Nachfrage bei einem Richtermediator	1
Auswahl bereits bei Erstzustellung	1

Tab. 60: Möglichkeiten zur Optimierung der Fallauswahl (Mehrfachnennungen möglich)

4. Akquise

Von wem grundsätzlich das Einverständnis mit der Mediation eingeholt werden soll – **Prozessrichter oder Richtermediator** – wird in den Fragebögen unterschiedlich beurteilt. Acht halten den Prozessrichter, sechs den Richtermediator für besser geeignet. In einer Stellungnahme wurde die Ansicht vertreten, dass das an sich bessere Verfahren – Einholung durch Richtermediator – teilweise wegen datenschutzrechtlicher Bedenken (Übergabe der Akten an Mediator vor Zustimmung der Parteien) nicht praktiziert werden kann.

Auch zur **Form der Akquisition** gehen die Meinungen auseinander: Beim Prozessrichter wird weitgehend die Verwendung von Formblättern vorgeschlagen (6 von 8), beim Richtermediator eher der telefonische Kontakt (4 von 6). Dies ist stimmig, da der Vorteil bei Einschaltung des Richtermediators vor allem darin liegt, Überzeugungsarbeit leisten zu können. In einer Stellungnahme wird allerdings betont, dass die Beteiligten auf keinen Fall *überredet* werden dürfen.

Für die Akquisition durch eine Koordinierungsstelle am Gericht haben sich nur zwei Richtermediatoren ausgesprochen, ebenso für die Einholung des Einverständnisses in einem Verhandlungs- oder Erörterungstermin.

5. Mediationspraxis

Mit mehreren Fragen sollte ermittelt werden, ob die Richtermediatoren die Güteverhandlungen als **echte Mediation** (nach dem Phasenmodell, interessenorientiert, ohne eigene Bewertungen und Vorschläge) führen und welche Erfahrungen sie dabei gemacht haben.

Die erstgenannte Frage wurde wie folgt beantwortet:

ja, immer	1
ja, meistens	9
teils - teils	3
selten	1
nie	0

Tab. 61: Verhandlung als echte Mediation

Die Richtermediatoren passen ihre Verhandlungsmethode demnach sehr flexibel den Anforderungen des konkreten Falles an.

Die Frage, ob eine nach den Regeln der Mediation geführte Verhandlung nach dem Eindruck des Richtermediators den **Erwartungen der Beteiligten** entspricht, wurde wie folgt beantwortet:

in der Regel ja	2
meistens ja	10
meistens nein	1
in der Regel nein	0

Tab. 62: Mediation und Erwartung der Parteien
(1 o.A., da nur selten Mediation)

IX. Abschließende Gesamtbewertungen der Richtermediatoren

Des Weiteren wurde gefragt, ob es den Beteiligten gelingt, sich trotz der Verrechtlichung des Konflikts im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren **auf die Prinzipien der Mediation einzustellen**, z.B. Eigenverantwortung zu entwickeln, Interessen herauszuarbeiten und von Rechtspositionen abzurücken? Hier die Antworten:

in der Regel ja	3
meistens ja	9
meistens nein	1
in der Regel nein	0

Tab. 63: Mediation und Einstellung der Parteien
(1 o.A., da nur selten Mediation)

Wenn sich **kein Mediationskontext** herstellen ließ, verfahren die Richtermediatoren wie folgt:

Übergang zu Moderation eines Vergleichsgesprächs	6
Abbruch des Verfahrens	2
Teils Abbruch, Teils Übergang	3
Modifizierung des Verfahrens (z.B. rechtliche Bewertung der Streitsache)	1
Einsatz von Mediationstechniken, um Gespräch wieder in Gang zu bringen	1

Tab. 64: Vorgehen bei fehlender Mediationsbereitschaft (1 o.A., da nur selten Mediation)

Ob die **Richtereigenschaft** für die mediative Verhandlungsführung eher förderlich oder hinderlich ist, wurde fast ausnahmslos im ersteren Sinn beurteilt. Keiner der Richtermediatoren empfand sie als hinderlich, zwei meinten, sie sei unerheblich, zwei machten hierzu keine Angabe.

Die Richtermediatoren wurden auch befragt, ob sie in Ihrer Funktion als Mediator(in) gelegentlich an **Grenzen** stoßen. Hier die Verteilung der (vorgegebenen) Antworten:

ja, aus fachlichen Gründen (unzureichende Ausbildung, Erfahrung)	7
ja, wegen des begrenzten Zeitbudgets	1
nein (wenn Mediation scheitert, liegt es am Fall oder den Parteien)	5

Tab. 65: Grenzen der Mediationskompetenz (1 o.A., da nur selten Mediation)

6. Sonstige Verhandlungspraxis

Wie sich aus Tab. 61 und den Rückmeldungen von Beteiligten ergibt, wendeten die Richtermediatoren nicht in jedem Fall die Regeln der Mediation im engeren Sinne an, sondern passten die Verhandlungsmethode den jeweiligen Gegebenheiten an. Es handelt sich dann eher um eine Moderation von Vergleichsverhandlungen, wie sie auch von den Prozessrichtern praktiziert wird. Deshalb sollte der Frage nachgegangen werden, wodurch sich Vergleichsverhandlungen beim ersuchten Richter von solchen beim zuständigen Richter unterscheiden. Die Richtermediatoren wurden um ihre Einschätzung gebeten, worin die wesentlichsten Unterschiede bestehen (bei mehreren Aspekten möglichst mit Rangfolge), und antworteten wie folgt:

Vorteil beim ersuchten Richter	n	Rang						
		1	2	3	4	5	6	o.A.
fehlender Zeitdruck	7	0	2	2	0	0	0	5
Gesprächsatmosphäre (runder Tisch, Getränke)	6	0	0	0	3	0	0	6
Verhandlungsstil (Zugehen auf Beteiligte, offenes Gespräch)	11	3	3	0	0	0	0	5
Zurückdrängung der Rechtsanwälte	1	0	0	1	0	0	0	6
Mediationsausbildung	7	3	1	1	0	0	0	6
fehlende Entscheidungskompetenz	5	0	0	1	0	2	0	6

Tab. 66: Unterschied ersuchter Richter – zuständiger Richter (mit Mehrfachnennungen)

Am häufigsten wurde der unterschiedliche Verhandlungsstil genannt ($n = 11$), d.h. das kommunikationsfördernde Gesprächsklima, welches unter den besonderen Bedingungen der gerichts-internen Mediation auch dann erzeugt werden kann, wenn die Verhandlung nicht als Mediation im engeren Sinn geführt wird. Dazu trägt auch das mediationstypische Setting bei.

Große Bedeutung messen die Richtermediatoren auch ihrer Ausbildung und dem fehlenden Zeitdruck bei (je 7 Nennungen). Die Ausbildung wurde neben dem Verhandlungsstil bei Mehrfachnennungen am häufigsten als wichtigster Grund genannt (je dreimal, wobei die meisten Antwortgeber allerdings auf die Angabe einer Rangfolge verzichtet haben).

Die fehlende Entscheidungskompetenz des ersuchten Richters spielt eine vergleichsweise geringe Rolle (5 Nennungen), die Tatsache, dass Verhandlungsführer in der Güteverhandlung in erster Linie nicht die Rechtsanwälte, sondern die Naturalparteien sind, so gut wie gar keine ($n = 1$).

7. Besondere Erfahrungen

Die **Freiwilligkeit** gehört zu den tragenden Elementen der Mediation, da sich nur unter ihrem Schutz die für eine selbstverantwortete Lösung wichtige Aufgeschlossenheit der Parteien entwickeln kann. Die Richtermediatoren wurden deshalb befragt, ob sie Anzeichen dafür wahrge-

nommen haben, dass Beteiligte dem Mediationsverfahren nicht (wirklich) freiwillig, sondern unter dem Einfluss des Richters / Rechtsanwalts / Gegners oder aus Furcht vor prozessualen Nachteilen zugestimmt haben.

Die Frage wurde nur sechsmal verneint, ebenso oft bejaht, und zwei Richtermediatoren haben solche Beeinträchtigungen des freien Willens sogar mehrfach beobachtet. Diese Zahlen überraschen umso mehr, als mangelnde Freiwilligkeit gar nicht immer erkennbar werden dürfte.

Ein **Missbrauch** des Verfahrens, um Informationen über die Gegenseite zu erlangen, wurde von 11 Richtermediatoren nicht, von drei aber doch vereinzelt festgestellt.

Mediation lebt von der **Offenheit des Gesprächs**. Diese ließ sich jedoch nach den Mitteilungen der Richtermediatoren nicht immer herstellen. Acht von ihnen berichteten, dass die Furcht vor strategischen Nachteilen durch Preisgabe von Informationen die Offenheit des Gütegesprächs beeinträchtigt; einer von ihnen stellte dies sogar öfter fest. Nur sechs machten keine entsprechenden Erfahrungen.

Die **Wahrung der Vertraulichkeit** scheint dagegen keine besonderen Schwierigkeiten zu bereiten. Vier Richtermediatoren teilen mit, dass diese gar nicht besonders thematisiert wird. Soweit dies aber geschieht, wird sie bezüglich der Vorgänge und Erklärungen in der Mediationsverhandlung problemlos auch von der Verwaltung zugesagt. Von keinem Antwortgeber wurde eine Verweigerung dieser Zusage mitgeteilt.

Vier Richtermediatoren machten die Beobachtung, dass die Klage schon mit dem **Ziel** erhoben wurde, **in die Mediation zu gelangen**.

8. Verfahrensgestaltung

Einzelgespräche mit den Beteiligten haben nur sechs von den 14 Richtermediatoren geführt, und auch diese nur vereinzelt. Ob das Einzelgespräch zum Einigungserfolg beigetragen hat, wurde wie folgt beantwortet:

vereinzelt	3
öfter	1
in aller Regel	2

Von 13 Richtermediatoren (eine Angabe hierzu fehlt) haben bis auf einen alle auch in **Co-Mediation** verhandelt, davon

vereinzelt	6
öfter	3
in aller Regel	3

Ob sie sich bei der **Verhandlungsvorbereitung** umfassend in die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten des Falles einarbeiten, haben die Richtermediatoren wie folgt beantwortet:

nein	2
ja, vereinzelt	1
ja, öfter	3
in aller Regel	8

Tab. 67: Einarbeitung in den Fall

Diese Vorgehensweise schlägt sich in dem relativ hohen Zeitaufwand der Richtermediatoren (s. IV.5) nieder. Sie scheint sich aber zu bewähren, denn die Frage, ob die **Aktenkenntnis zum Einigungserfolg beiträgt**, erbrachte folgende Antworten:

nie	0
vereinzelt	1
öfter	4
in aller Regel	9

Tab. 68: Kausalität der Einarbeitung für Erfolg

Alle 14 Richtermediatoren gaben an, dass sie den **Zeitraumen** für die Mediationsverhandlung nur nach den Gegebenheiten des konkreten Falles bestimmen, also kein festes Limit setzen.

9. Auswirkungen

Die hierzu gestellten Fragen wurden wie folgt beantwortet:

Kommt es aus Ihrer Sicht in der Mediation häufiger als bei Einigungen im streitigen Verfahren

- zu einer **grundlegenden Befriedung** des Konfliktverhältnisses

ja	9
nein	1
keine Aussage möglich	4

- zu **interessengerechten Ergebnissen**

ja	11
nein	1
keine Aussage möglich	2

- zu **beiderseits akzeptierten Ergebnissen**

ja	11
nein	1
keine Aussage möglich	2

Fast alle Richtermediatoren (13) vertraten die Ansicht, dass ihr Verfahren einvernehmliche Konfliktlösungen ermöglicht, die **im regulären Verfahren nicht zu erzielen** sind.

Dass die Richtermediation trotz des zusätzlichen Verfahrensaufwands geeignet ist, Prozesse **schneller und ressourcenschonender** zu erledigen, glauben dagegen nur sechs.

Die überwiegende Zahl stimmte aber den Thesen zu, dass die richterliche Mediation die **Wertschätzung der Justiz** bei den Rechtsuchenden fördert (10) und dazu beiträgt, die **Vorzüge konsensualer Konfliktlösung bewusst zu machen** (11).

Eine **Ausstrahlung auf die Verwaltungspraxis** (im Sinne vermehrter Nutzung der Mediation bereits im Verwaltungsverfahren) halten nur sechs der Richtermediatoren für realistisch.

Dass die Richtermediation infolge ihrer Attraktivität zu **vermehrter Inanspruchnahme der Gerichte** führen kann, erwarten nur zwei von ihnen.

10. Aus- und Fortbildung

Ob die im Rahmen des Modellprojekts vermittelte **Ausbildung** den praktischen Anforderungen der Richtermediation genügt, wurde wie folgt beurteilt:

ja, ohne Einschränkung	5
nein, grundlegendere Ausbildung in methodischer Hinsicht wäre erforderlich	1
nein, stärkere Ausrichtung auf die richterliche Praxis wäre erforderlich	8

Tab. 69: Geeignetheit der Ausbildung

Als Maßnahmen zur **Qualitätssicherung** hielten die Richtermediatoren für geboten:

Fortbildungsmöglichkeiten	12
Erfahrungsaustausch mit anderen Richtermediatoren	11
Supervision	11
Hospitationen	3

Tab. 70: Qualitätssicherung

11. Zukunft

Alle Richtermediatoren sprachen sich dafür aus, dieses Verfahren auch nach Abschluss des Modellversuchs **weiter anzubieten**.

12 von ihnen befürworteten eine **entlastende** Berücksichtigung bei der Geschäftsverteilung.

Eine **Kostenpflicht** der Richtermediation, d.h. besondere Gerichts- und Anwaltsgebühren, hält nur eine Minderheit von 5 für erstrebenswert.

X. Weitere Erkenntnisse aus der Verfahrensbegleitung

Im Zuge der wissenschaftlichen Begleitung des Modellversuchs wurden zahlreiche Gespräche sowie ein reger schriftlicher Austausch mit Gerichtspräsidenten, Richtern, Richtermediatoren und Verwaltungsangehörigen geführt. Das Interesse an Äußerungen zu dem Mediationsangebot war bei den Gerichten groß, bei der Verwaltung eher zurückhaltend. So antworteten beispielsweise von ca. 50 Behördenvertretern, die zum Abschluss des Projekts um eine Einschätzung gebeten wurden, nur etwa 20%.

Die Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs können demnach zwar nicht als repräsentativ angesehen werden, sie liefern aber gleichwohl wertvolle Aufschlüsse darüber, wie das Mediationsangebot von den Beteiligten in Judikative und Exekutive wahrgenommen wird.

Um die Offenheit des Erfahrungsaustauschs sicher zu stellen, wurde allen Gesprächs- und Korrespondenzpartnern zugesichert, dass ihre Aussagen im Evaluationsbericht ohne personelle Zuordnung verwertet werden. Soweit konkrete Verfahren angesprochen wurden, wird selbstverständlich die Vertraulichkeit der Mediation gewahrt.

1. Gerichtsleitungen

Bei allen Modellgerichten wurde das Projekt von den Präsidenten sehr unterstützt. Alle organisatorischen Maßnahmen wurden getroffen, insbesondere auch die räumlichen Voraussetzungen geschaffen. In Dienstbesprechungen und durch Öffentlichkeitsarbeit wurde das Mediationsangebot bekannt gemacht. Nirgends wurde von besonderen Schwierigkeiten berichtet. Zwar stünde nicht die gesamte Richterschaft mit voller Überzeugung hinter dem Modell; Widerstände oder Spannungen habe es aber nicht gegeben, auch nicht in den Präsidien. Von Rechtsanwälten und Behörden gebe es positive Rückmeldungen. Von Anwaltsseite werde besonders begrüßt, dass die Mediatoren die Akte kennen und die Rechtslage im Auge haben. Das Verfahren werde zunehmend bekannt und akzeptiert. Insbesondere in „Sorgefällen“ bringe die Mediation eine deutliche Entlastung für das Prozessgericht, der freilich eine erhebliche Belastung der Mediatoren gegenüberstehe.

Das Projekt habe auch Impulse für die Streitrichter gegeben, die allerdings nicht mit den Werkzeugen, dem Zeitvolumen und dem Ambiente der Mediatoren arbeiten können. Gegenseitige Hospitationen in den Sitzungen hätten sich als sinnvoll erwiesen.

Allgemein wurde die Fortführung der Richtermediation befürwortet; sie sei auch gut für den Außenauftritt der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ein Präsident sprach sich nachdrücklich dafür aus, die Mediation breiter aufzustellen und weitere Richter hierfür auszubilden.

2. Richtermediatoren

a) Einschätzungen im ersten Projektjahr

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Modellversuchs wurden die Richtermediatoren per E-Mail und in persönlichen Gesprächen gebeten, über ihre ersten Erfahrungen mit dem Modellversuch zu berichten.

Mit der Förderung des Projekts durch die **Gerichtsverwaltung**, insbesondere auch der Raumausstattung und der Organisation des Servicebereichs, zeigten sich die Richtermediatoren durchwegs zufrieden.

Beklagt wurde aber des Öfteren die erhebliche **Zusatzbelastung**, nicht nur durch die Sitzungen selbst, sondern auch durch den organisatorischen Zusatzaufwand. Vielfach werde daher – entgegen dem Ausbildungskonzept – keine Co-Mediation durchgeführt. Bei anderen Richtermediatoren hielt sich wegen **geringer Fallzahlen** die Belastung in Grenzen. Dadurch könne man allerdings nur schwer Praxis erwerben.

Bei den **Richterkollegen** sei die Einstellung zur Mediation sehr unterschiedlich. Deren Mehrwert gegenüber Einigungsbemühungen des erkennenden Richters werde vielfach nicht erkannt. Zwar bestehe verbreitet auch Interesse an der Mediation; dennoch würden aber nur wenige Fälle zugewiesen.

Diese seien zumeist durchaus für die Mediation **geeignet**. Insbesondere bei länger andauernden Konflikten, z.B. Störungen im zwischenmenschlichen Bereich, sowie bei komplexen Verfahren mit vielen Beteiligten und unterschiedlichen Interessen sei Mediation sehr hilfreich. Das Problem sei nicht, dass ungeeignete Fälle zugewiesen, sondern dass geeignete Fälle nicht zugewiesen werden. Grundsätzlich würden alle von den Prozessrichtern zugeleiteten Fälle erledigt, auch wenn die Sinnhaftigkeit manchmal fraglich sei. Zur Rückgabe wegen fehlender Eignung kam es z.B. in einem Fall mit psychisch gestörten Beteiligten.

Schlechte Erfahrungen wurden von Fällen berichtet, in denen die Beteiligten sich **zur Mediation gedrängt** fühlten. Es sei dringend davon abzuraten, zur Erzielung höherer Fallzahlen auf die Beteiligten mit dem Ziel einer Zustimmung zur Mediation einzuwirken. Bewährt haben sich vorherige Abstimmungen über die Falleignung zwischen Prozessrichter und Mediator.

Verschiedentlich wurde die Ansicht vertreten, die Beteiligten hätten bei Einsatz entsprechender Kommunikationsmittel **auch ohne den Richtermediator** zu einer Einigung gefunden.

Beim **VGH** wurde der Richtermediator oftmals schon vor der Entscheidung über die Berufungszulassung eingeschaltet. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob dies mit dem Prozessrecht in Einklang steht.

Auf Seiten der **Verwaltung** lasse die Bereitschaft zur Mediation sehr zu wünschen übrig. Insbesondere Staatsbehörden seien schwer für die Mediation zu gewinnen.

Dagegen stünden die **Rechtsanwälte** dem Verfahren ausgesprochen aufgeschlossen gegenüber. Ihre Mitwirkung an den Mediationen wurde als „durch die Bank sehr hilfreich“ bezeichnet.

Missbräuche des Verfahrens seien nur in Einzelfällen zu beobachten. So habe z.B. ein Kläger versucht, das Verfahren zu instrumentalisieren, d.h. auf weitere Forderungen auszuweiten und zu verzögern. Ein Richtermediator schrieb:

Auf Klägerseite ist mir bislang viel „Taktieren“ aufgefallen: Mediation dann ja, wenn es noch etwas herauszuholen gibt.

Probleme mit der **Vertraulichkeit** der Mediation gebe es kaum. Allerdings wurde auch von diesbezüglichen Vorbehalten bei Behörden der Staatsverwaltung berichtet.

Immer wieder ist von den Richtermediatoren zu hören, wie wichtig es sei, dass der Mediationsrichter **Fallkenntnis und Sachkompetenz** hat. Die meisten arbeiten sich daher intensiv in die Akten ein und behalten stets die Rechtslage im Auge.

Inwieweit **rechtliche Bewertungen** auch in die Mediationsverhandlung eingebracht werden sollten, wurde von den Richtermediatoren kontrovers beurteilt. Manche hielten sich an den in der Ausbildung vermittelten Grundsatz, dass der Mediator solche zu unterlassen habe, weil er sonst unwiederbringlich aus seiner Rolle fiele. In der Praxis machten viele Richtermediatoren aber die Erfahrung, dass die Beteiligten eine rechtliche Bewertung von ihnen erwarten und dass diese oftmals erst den Weg zu einer Einigung eröffnet.

Zu diesem **Rollenverständnis** schrieb ein Richtermediator:

Ich bin nach wie vor der Auffassung, dass sich das, was wir bei der Ausbildung zu Mediatoren erlernen, sehr gut mit den Möglichkeiten des Prozessrechts verbinden lässt. Eine strikte Trennung der Mediatorenrolle von der eines Richters halte ich bei Richtermediatoren weder für möglich noch für sinnvoll.

Ein anderer berichtete:

Bei den durchgeführten Mediationen hat sich gezeigt, dass sich die Beteiligten zwar zunächst auf die Besonderheiten des Mediationsverfahrens einlassen, gleichwohl aber kaum in der Lage sind, selbst eine einvernehmliche Lösung zu erarbeiten. Dies hat zur Folge, dass eine Einigung nur dann erzielt werden kann, wenn der Mediator von der „reinen Lehre“ abweicht und selbst Lösungsvorschläge unterbreitet.

In dieselbe Richtung geht folgende Schilderung:

... bleibt für meine Person allerdings festzuhalten, dass ich mich zwar bemühe, ein Mediationsverfahren im klassischen Sinn durchzuführen, dass aber die Abfolge der einzelnen Phasen auch von mir nicht immer eingehalten wird, sondern dass ein Verfahren eine durchaus eigene Dynamik gewinnen kann, die vom Mediator nicht immer kontrolliert werden kann. Vereinzelt habe ich - analog zum Güterichtermodell der Justiz - auch schon einen eigenen Vorschlag in die Diskussion gebracht und damit die Mediatorenrolle verlassen.

Als wesentlicher Vorzug des Verfahrens wurde bezeichnet, dass der Richtermediator sich viel **mehr Zeit** nehme als der Berichterstatter im Erörterungstermin. Die **Atmosphäre** der Sitzungen sei „wohltuend entspannt“. Die Beteiligten gingen anders miteinander um als vor Gericht.

Allerdings seien die **Behördenvertreter** in der Mediation oft unbeweglich oder bewegten sich nur in den behördlichen Denkstrukturen („wenn wir durch das Gericht verpflichtet werden,

können wir das machen, aber nicht im Wege einer Einigung ...“). In vielen Fällen fehle es an der Ergebnisoffenheit, weil die Behördenvertreter nur mit einer bestimmten Verhandlungsvollmacht ausgestattet seien. In einem Fall wäre eine lang ausgehandelte Einigung fast noch daran gescheitert, dass die Behörde sich nicht in der Lage sah, die Bescheidskosten zu erlassen. Das Agieren der Behörden hänge sehr stark von der Persönlichkeit der anwesenden Behördenvertreter (insbesondere des jeweils anwesenden Vorgesetzten) ab. Ein Richtermediator bemerkte zu diesem Thema:

Die Behörden müssen nach meiner Einschätzung (ebenso wie wir Gerichtsmediatoren) noch besser verinnerlichen (und wir Mediatoren gezielter herausarbeiten), ob und wenn ja, welches eigene Interesse die Behörden an der Durchführung eines Mediationsverfahrens haben. Im Gerichtsverfahren können die Behörden sich zurücklehnen und abwarten, welche Beurteilung das Gericht bezüglich ihrer geleisteten Arbeit abgibt. Im Mediationsverfahren müssen sie wirklich mitarbeiten.

Die Qualität der erzielten **Ergebnisse** sei sehr unterschiedlich: „manchmal eine umfassende Lösung, die alle Interessen befriedigt; manchmal der geringste gemeinsame Nenner; manchmal nichts, außer dass geredet wurde“. Bisweilen bestehe Unklarheit bei den Parteien, wie es nun weiter geht, dann werde nochmals bei den Mediatoren nachgefragt oder gar Beschwerde geführt, besonders wenn sich eine Partei nicht an die getroffene Vereinbarung hält. Mit zunehmendem Zeitabstand zur Sitzung verflüchtige sich der dortige Einigungseffekt; mündliche Zwischenvereinbarungen würden nicht eingehalten, rechtliche Argumente nachgeschoben.

Eine nachhaltige **Befriedung** könne also nicht immer erreicht werden. Allerdings wirke es oft schon befriedend, dass eine Partei der anderen Seite zumindest ihre Beweggründe darlegen konnte. Gelegentlich komme es auch zu Dankesbezeugungen nach erfolgreichem Verfahren. Recht plastisch ist folgende Schilderung eines Richtermediators:

Was nun die Ergebnisse angeht, bin ich selbst positiv überrascht. Entgegen meinen Befürchtungen haben alle Verfahren, auch die „gescheiterten“ letztlich positive Auswirkungen. Bei einer erfolglosen Mediation wurde dann später die Klage zurückgenommen. Ansonsten habe ich aber wenig Rückmeldungen. Immerhin ist keine weitere Klage zwischen zwei Streitparteien mehr eingegangen und - jedenfalls bis zum Verlassen des Gerichts - machten sie doch einen zufriedenen Eindruck, was bei streitigen Entscheidungen nicht immer der Fall ist.

Auch wenn die Mediation **nicht zur Prozessbeendigung** führt, hat sie nach Ansicht mehrerer Richtermediatoren positive Effekte für das weiter zu führende Streitverfahren, weil sie die Kommunikation zwischen den Parteien fördert.

Der – gegenüber dem Normalverfahren deutlich höhere – **Zeitaufwand** stehe oft außer Verhältnis zum Verfahrensergebnis, besonders natürlich bei erfolgloser Mediation. Ein Richtermediator beklagte, dass eine mit hohem Zeitaufwand erzielte Einigung, die unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Gemeinderats geschlossen werden musste, an deren Verweigerung scheiterte. Auch andere berichteten, dass die Notwendigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen die Mediationen sehr erschwert.

Die **Ausbildung** wird zumeist als ausreichend angesehen, hätte allenfalls mehr auf die Richter-tätigkeit abgestellt werden können. So seien z.B. die Vertraulichkeitsproblematik, die rechtliche Einordnung der Abschlussvereinbarung und die Mehrparteienmediation zu wenig behandelt worden. Mehrere Richter bekundeten, sie fühlten sich nicht als ausgebildeter Mediator; dafür sei die Ausbildung zu kurz. Allerdings seien die vermittelten Techniken und Hilfestellungen sehr nützlich für die mündliche Verhandlung in eigenen Sachen. Einige Richtermediatoren bildeten sich in Arbeitsgruppen oder durch Spezialliteratur fort. Als hilfreich wurde, zumindest am Anfang, die **Co-Mediation** empfunden.

Manche Richtermediatoren berichteten, dass sie durch die teilweise kritische bis abwartende Haltung der abgebenden Kollegen einen gewissen **Erfolgsdruck** verspüren, den es eigentlich nicht geben sollte, von dem man sich aber nur schwer freimachen könne.

Zur **generellen Bewertung** sei abschließend folgende Einschätzung aus einem Erstbericht wiedergegeben:

Die Mediation schätze ich im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit als sinnvolles Element zur Befriedung der Streitparteien im Einzelfall ein. Allerdings wird der Einsatzbereich auf Dauer wohl eher auf die Fälle beschränkt bleiben, in denen der Einigungswille der Beteiligten von vornherein besteht oder - wegen der übereinstimmenden Interessenlage - nach Ausräumung atmosphärischer Störungen ohne größeren Aufwand herbeigeführt werden kann.

b) Abschlussgespräche mit den Richtermediatoren bei den Verwaltungsgerichten

In allen Gesprächen wurde eine sehr **positive Einstellung** gegenüber der Tätigkeit als Richtermediator deutlich. Der hohe Aufwand lohne sich, um die Idee einer besseren Streitkultur in die Gesellschaft zu tragen. Der Richterstatus und die Kostenfreiheit seien entscheidend. „Wenn wir es nicht machen, findet Mediation nicht statt“, meinte ein Gesprächsteilnehmer. Ein anderer bezeichnete die Richtermediation als „eine Art Brückentechnologie“, weil sie dazu beitrage, die Entwicklung der konsensualen Konfliktlösung insgesamt zu fördern.

Die Richtermediatoren sehen grundsätzlich auch eine **positive Aufnahme** des Modells. Das Umdenken falle den Verwaltungsbehörden zwar schwer, sei aber vereinzelt und mit zunehmender Tendenz feststellbar. Gelegentlich komme die Anregung einer Mediation sogar von Seiten der Verwaltung. Hemmend sei eher die Einstellung mancher Richter gegenüber der Sinnhaftigkeit eines Mediationsverfahrens.

Insgesamt führe das Verfahren eher ein **Nischendasein**; die Zahlen seien geringer als erwartet.

Der **Aufwand** sei beträchtlich, oft auch höher als bei Fortführung des streitigen Verfahrens.

Der **Nutzen** bestehe (sieht man von vermiedenen Rechtsmittelverfahren ab) weniger in einer Entlastung der Justiz als in der Verbesserung des Klimas, und zwar auch bei nicht erfolgreicher Mediation. Die Beteiligten gewännen mehr Verständnis füreinander. Hintergründe des Falles würden deutlich. Auch die sog. Kuchenvergrößerung (Erweiterung der Verhandlungsmasse) funktioniere oft. Beim zuständigen Richter sei dies so nicht möglich, weil er nicht über die Zeit

und die Techniken hierfür verfüge. Die Personenverschiedenheit sei wichtig für die Vertrauensbildung.

Oft führe die Mediation zu einer echten **Befriedung** konflikthafter Beziehungen. Man erlebe immer wieder, dass die Beteiligten zerstritten in die Verhandlung kommen und befriedet weggehen, nicht nur im Verhältnis zwischen Privatpersonen wie in den Beiladungsfällen, sondern auch bei Konflikten zwischen Bürger und Behörde (als Beispiele wurden hier genannt fortwährende Meinungsverschiedenheiten zwischen Veranstalter und Ordnungsamt, Streitigkeiten innerhalb einer Jagdgenossenschaft oder zwischen Jäger und Forstamt) bzw. zwischen Beamten und Dienstherrn. Selbst bei Konflikten zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gelinge es, Störungen auf der Beziehungsebene abzubauen. Die Wiederherstellung des Rechtsfriedens rechtfertige den Aufwand oftmals vielständiger Verhandlungen.

Die Mediation vermittele **Erfolgslebnisse** bei hohem Einsatz. Es wurde von Fällen berichtet, in denen sieben Stunden am Stück verhandelt wurde. Manchmal kämen anerkennende und dankbare Rückmeldungen.

Vereinzelt werde das Verfahren allerdings auch zur **Verfahrensverzögerung** ausgenutzt.

Die **Verhandlungsmethode** variiert; die strenge Lehre der Mediation wird selten praktiziert, mit den Phasen flexibel umgegangen. Wichtig seien die Förderung der Eigendynamik und die Interessenbetonung. Brainstorming wird wenig praktiziert; Visualisierung vielfach als hilfreich empfunden. Beurteilungen der Rechtslage werden vermieden; oft habe man gar nicht die Kenntnis auf dem betreffenden Rechtsgebiet. In der Regel würden keine Vorschläge gemacht. Man arbeite stattdessen mit Fragen, Hypothesenbildung, der Schilderung von Vergleichsfällen oder abstrakten Erläuterungen. Oft helfe es weiter, wenn die Nichteinigungsalternative thematisiert wird, etwa mit der Frage: „Was glauben Sie, wie der Richter entscheiden würde?“. Manchmal hole man sich Vorinformationen beim zuständigen Richter.

Bei der **Verhandlungsvorbereitung** gibt es große Unterschiede. Manche Richtermediatoren arbeiten sich anhand der Akten sehr gründlich in den Fall ein, während andere sich auf eine Grundinformation beschränken. Sachverhaltskenntnis wird aber allgemein für wichtig gehalten; sie spare Zeit und werde von den Beteiligten als Zeichen von Fallkompetenz wahrgenommen.

Unsicherheiten gab es bei manchen Richtermediatoren in Bezug auf die **Abschlussvereinbarung**. Ein prozessbeendiger Vergleich sei oftmals nicht zu erzielen; es komme dann lediglich zu Absichtserklärungen oder Vereinbarungen, deren Umsetzung ungewiss bleibe.

Die **Belastungssituation** wird, abhängig von den Gegebenheiten am Gericht, sehr unterschiedlich beurteilt. Für manche ist sie noch tragbar, andere sehen sich am Limit. Von der jeweiligen Belastung hängt es auch ab, ob noch in Co-Mediation verhandelt wird, was immer seltener geschieht. Manche wünschen sich mehr Anerkennung ihrer Zusatzfähigkeit.

Nach allgemeiner Ansicht soll die richterliche Mediation **fortgeführt** werden, ggf. mit einer Entlastung der dort tätigen Richter von ihren sonstigen Geschäftsaufgaben; es solle aber keine reinen Mediationsrichter geben.

Um die **Fallzahlen** zu erhöhen, sollte nach Ansicht einiger Richtermediatoren immer wieder zur Abgabe von Fällen in die Mediation aufgerufen werden. Es wurde auch die Ansicht vertreten, dass die Herbeiführung des Einverständnisses mit der Mediation den Richtermediatoren überlassen werden sollte, weil sie die Vorteile dieses Verfahrens besser vermitteln und die Mediations-eignung eher erkennen können.

Mediation eigne sich zwar für manche, nicht aber für alle Verwaltungsprozesse. Als hilfreich wurde es angesehen, wenn über die **Eignung** des Falles für Mediation eine vorherige Abstimmung mit dem Prozessrichter stattfindet. Als ungeeignet hätten sich Fälle erwiesen, in denen ein Beteiligter psychische Auffälligkeiten zeigt; hier fehle es in der Regel an der Fähigkeit zu einer selbstverantwortlichen Konfliktlösung.

Rückblickend betrachten die meisten Gesprächsteilnehmer ihre **Vorbereitung auf die Mediator-tätigkeit** als gut. Manche hätten sich eine stärkere Ausrichtung der Ausbildung auf die besonderen Gegebenheiten der richterlichen Mediation gewünscht. Erst die – allgemein sehr gelobte – Nachschulung durch die beiden Verwaltungsrichter habe hier vieles geklärt und Verhandlungskompetenz vermittelt.

c) Abschlussgespräche mit den Richtermediatoren beim Verwaltungsgerichtshof

Auch bei den dortigen Richtermediatoren war die **generelle Einschätzung** sehr positiv. Zwar sei die Zahl der geeigneten Fälle in der zweiten Instanz gering; die durchgeführten Mediationen seien jedoch für alle Beteiligte, Bürger wie Verwaltung, sehr vorteilhaft gewesen. Die Belastung halte sich in Grenzen, obwohl die Verhandlungen weitgehend in Co-Mediation geführt werden. Alle Richtermediatoren sprachen sich daher für die Fortsetzung des Modells aus.

An der sehr unterschiedlichen **Abgabebereitschaft** lasse sich nur schwer etwas ändern. Die Arbeit in den Senaten sei vornehmlich auf die Entscheidung von Rechtsfragen, weniger auf ein interessenorientiertes Verhandeln ausgerichtet. Werbemaßnahmen seitens der Richtermediatoren versprächen keinen Erfolg. Zu hoffen sei eher auf eine Ausbreitung durch die positiven Erfahrungen. Besonders bei beamtenrechtlichen Konflikten habe sich gezeigt, dass viele Reibungsverluste durch Mediation beseitigt werden können. Die Abgabe unterbleibe jedoch oft aus Bequemlichkeit oder Gewohnheit, evtl. auch wegen negativer Erfahrungen, z.B. Ablehnungshaltung der Parteien. Im Übrigen komme es nicht darauf an, dass möglichst viele, sondern dass die richtigen Verfahren abgegeben werden.

Die Mediation solle nicht von der **Richterfunktion** gelöst werden. Es handle sich weithin nicht um eine reine Mediation. Eine gewisse Einflussnahme auf die Lösungsfindung entspreche den Erwartungen der Beteiligten. Rechtliche Bewertungen würden allerdings nicht gegeben, eher weiterführende Fragen gestellt.

Hauptvorteil sei die **offene Gesprächsführung** vor einem nicht entscheidenden Richter. Das Verfahren sei u.U. auch dann von Vorteil, wenn die gefundene Lösung nicht von Bestand sei. Die doppelte Unabhängigkeit (als Richter und Mediator) sei ein großer Vorzug.

Der besondere Nutzen bestehe in Lösungen, die **im streitigen Verfahren** nicht möglich wären. Hier ergäben sich zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten für die Verwaltung.

Als Streitrichter erlebe man oft, dass das Urteil nicht befriedet, weil es nur den Rechtsfall entscheidet. In der Mediation lasse sich dagegen eine **Befriedungswirkung** feststellen, auch im Sinne der Streitprävention (insb. im Beamten- und Nachbarrecht). Berichtet wurde von einem Fall, wo der Kläger seiner Gemeinde einen „Kampf bis ans Lebensende“ erklärt hatte, dann aber doch befriedet werden konnte. In einem Fall waren parallel ein Verfahren beim VG, ein Normenkontrollantrag und eine Amtshaftungsklage beim LG anhängig; hier wurde eine generelle Lösung gefunden. Ein Polizeibeamter, der Streit mit seinem Vorgesetzten wegen einer Beurteilung hatte, wechselte, nachdem diese angehoben worden war, die Dienststelle.

Allerdings gab es auch neuen Streit aus einem nicht eingehaltenen Vergleich.

Besondere **Vorteile gegenüber der nichtrichterlichen Mediation** werden darin gesehen, dass der Richter größeren Respekt genieße. Personalquerelen seien z.B. durch ihn besser zu bereinigen als durch einen vom Dienstherrn bestellten Mediator. Dennoch solle Mediation auch schon auf der Verwaltungsebene angeboten werden.

Wichtig für die **Effizienz** seien der Zeitfaktor (Kurzmediation) und das Einbringen des rechtlichen Backgrounds. Arbeitersparnis durch ein vermiedenes Urteil sei hingegen kein relevanter Aspekt.

Oft sei das Mediationsverfahren absolut **unverhältnismäßig**, so z.B. wenn nach zwei Tagen Einarbeitung und fünf Stunden Verhandlung der erzielte Vergleich widerrufen wird oder wenn sich der Mediator 1,5 Tage auf die Verhandlung vorbereitet und dann das Einverständnis zurückgenommen wird.

Beim **Vergleich mit dem regulären Verfahren** könne man nicht durchwegs von einer kürzeren Verfahrensdauer ausgehen. Gütliche Einigungen ließen sich auch dort in großem Umfang erzielen, oft mit ähnlichen Ergebnissen. Auch dort werde oft eine Erledigung des Rechtsstreits erreicht, was den Vorzug verdiene vor einem widerruflichen Vergleich.

In der zweiten Instanz sei ein Umlenken in die Mediation besonders schwierig, da durch das Ersturteil schon eine **rechtliche Verfestigung** erfolgt sei. Daher sei es z.B. fast unmöglich, dass ein Bürgermeister den Gemeinderat zu einem Nachgeben bewegt, wenn die Gemeinde in erster Instanz obsiegt hat.

Die Arbeitsteilung bei **Co-Mediation** wurde als entlastend empfunden, insbesondere bei Verhandlungen mit einer **Vielzahl von Beteiligten**. In solchen Mehr-Parteien-Fällen empfehle es sich, vorher abzufragen, wer an der Mediation teilnehmen soll. Manchmal würden ganze Listen von Teilnehmern eingereicht; es wird dann telefonisch abgeklärt, wer teilnimmt.

Positiv wurde hervorgehoben, dass durch die Mediationsausbildung der **Umgang mit Prozessbeteiligten** verbessert wurde. Auch eine erfolglose Mediation wirke deshalb positiv. Entscheidend sei die kommunikative Gesprächsführung. Deshalb sollten alle Richter in Kommunikation und Verhandlungsmanagement ausgebildet werden, da diese Kompetenzen nicht nur in der Mediation, sondern auch in der mündlichen Verhandlung und in Erörterungsterminen wichtig seien.

3. Prozessrichter

An allen Pilotgerichten wurden zum Abschluss der Evaluation die (Vorsitzenden) Richterinnen und Richter, die nicht als Mediatoren tätig sind, zu einem vertraulichen Erfahrungs- und Meinungsaustausch eingeladen. Eine erfreulich große Zahl (insgesamt ca. 50) machte hiervon Gebrauch. Wenngleich es sich hierbei nicht um eine repräsentative Gruppe handeln dürfte, wurde deutlich, dass das Pilotprojekt in der Richterschaft auf großes Interesse und grundsätzliche Zustimmung stieß.

Grundtendenz bei allen Gesprächen war große **Aufgeschlossenheit** gegenüber der Einbindung von Mediation in das gerichtliche Verfahren, zugleich aber Skepsis hinsichtlich des Umfangs der Anwendungsmöglichkeiten. Auf eine kommunikative und auf einvernehmliche Lösungen gerichtete Verhandlungsführung werde auch im regulären Verfahren geachtet, z.B. in Erörterungs- und bei Ortsterminen. Dabei würden – oftmals auf besserer fachlicher Grundlage, einfacher und schneller – sehr gute Ergebnisse erzielt. Die Entscheidungszuständigkeit sei hierbei kein Hindernis, sondern wirke sich im Gegenteil positiv aus.

Für die Einschaltung eines besonderen Mediationsrichters bestehe daher nur **wenig Bedarf**. Als geeignete Anwendungsfelder wurden das Beamtenrecht, baurechtliche Nachbarstreitigkeiten sowie Konflikte, in denen es hauptsächlich um die persönliche Ehre geht (z.B. im Jagdrecht) angesehen.

Ungeeignet seien Fälle, für die schon im Verwaltungsverfahren eine Güteverhandlung vorgeschrieben ist, etwa im Schwerbehindertenrecht, sowie Fälle, in denen eine rechtliche Beurteilung (Grundsatzentscheidung) geboten ist. Bei Rückforderungsfällen im Subventionsrecht bestehe keine Bereitschaft zur Mediation wegen Berufung auf Vorschriften des Europa- oder Haushaltsrechts.

Kritisiert wurde die oft starre **Haltung der Verwaltungsbehörde**, vor allem in Personalangelegenheiten. Wichtiger als die Förderung der gerichtlichen Mediation wäre es, bei den staatlichen Behörden auf einen Einbau der Mediation in das Verwaltungsverfahren hinzuwirken. Dass dies möglich und sinnvoll wäre, belegten Fälle, wo beim Verwaltungsgericht kein Vergleich zustande kam, ein solcher dann aber auf höherer Verwaltungsebene geschlossen wurde. Mediation sollte daher auch als Alternative zum Widerspruchsverfahren in Betracht gezogen werden.

Weitere **kritische Anmerkungen** bezogen sich auf folgende Erfahrungen:

Manchmal werde jetzt schon in der Klage Antrag auf Mediation gestellt, um Zeit zu gewinnen.

Oft würden Mediationsvereinbarungen von der Verwaltung (insbesondere im kommunalen Bereich) nicht vollzogen.

Positiv wurde vermerkt, dass bei Verfahren, die nach einem erfolglosen Mediationsversuch zurückkommen, oftmals eine gewisse Entspannung des Konflikts zu beobachten sei.

Ein großer Vorteil liege auch in der Möglichkeit, weitere Betroffene zu dem Verfahren hinzuzuziehen.

Wiederholt wurde angeregt, alle Richter in Mediation zu schulen. Dadurch würde die allgemeine Verhandlungspraxis verbessert und ein Gespür für die Indikation einer echten Mediation entwickelt.

In der **zweiten Instanz** bestehen nach dem Ergebnis der beim VGH geführten Gespräche ebenfalls Anwendungsmöglichkeiten für Mediation, wenn auch in noch geringerem Umfang. Die Zustimmung der Beteiligten sei schwer zu erreichen, insbesondere von der im ersten Rechtszug erfolgreichen Partei. Die Verwaltung lege Wert auf rechtliche Klärung, auch zur Vermeidung von Bezugsfällen. Für das Prozessgericht spiele auch eine Rolle, dass die Akten bereits durchgeprüft wurden; es liege dann näher, zu verhandeln und zu entscheiden als den Mediator einzuschalten. Auch werde zunehmend von Erörterungs- und Ortsterminen Gebrauch gemacht. Hier ließen sich oftmals, wie in der Mediation, Lösungen erzielen, die eine über den konkreten Streitgegenstand hinausgehende Konfliktbereinigung darstellen.

Als sinnvoll wurde Mediation vor allem für solche Fälle angesehen, in denen die Verwaltung nur mittelbar involviert ist, etwa bei privaten Querelen im Nachbar- oder Jagdrecht. Hier sei es wichtig, bereits vor der mündlichen Verhandlung bei den Beteiligten auf die Zustimmung zu einer Mediation hinzuwirken.

Auch im Beamtenrecht gebe es viele Anwendungsmöglichkeiten für Mediation. Diese scheitere aber oft an der fehlenden Zustimmung des Dienstherrn.

In anderen Bereichen werde die Verwaltung durch enge haushaltsrechtliche Vorgaben beschränkt.

Vorgeschlagen wurde, die Verhandlungskompetenz der Richterschaft allgemein durch eine Schulung in den Methoden der Mediation zu fördern. Die gerichtsinterne Mediation solle für bestimmte Fälle gleichwohl beibehalten und institutionell besser verankert werden. Es sei jedoch zu überlegen, ob man statt Richtern Außenstehende damit betrauen sollte.

4. Verwaltung

Von Seiten der Behörden kamen, wie eingangs dieses Abschnitts bereits angemerkt, nur relativ wenige Rückmeldungen zu der Frage nach allgemeinen Einschätzungen der richterlichen Mediation. Wenn auch nicht repräsentativ, sind sie doch als Einzelwahrnehmungen sehr aussagekräftig. Die wesentlichen Inhalte werden deshalb nachstehend wiedergegeben.

Zum Teil wird in den Mitteilungen die Einschätzung der Prozessrichter bestätigt, dass bei den Verwaltungsgerichten **auch in der mündlichen Verhandlung** intensiv versucht wird, einvernehmliche Lösungen herbeizuführen. Wegen der Bindung an Recht und Gesetz seien die Spielräume für die Behörde, anders als für Privatparteien im Zivilprozess, sehr eng; daran könne eine Mediation nichts ändern. Das dort erwartbare Ergebnis könne sich daher kaum von dem einer mündlichen Verhandlung unterscheiden. Die Mediation führe somit nur zur Verzögerung des

Gerichtsverfahrens. Bei gleichem Zeitaufwand käme auch das erkennende Gericht zu einer einvernehmlichen Lösung.

Andere Behördenvertreter haben wesentliche Unterschiede zwischen der richterlichen Mediation und üblichen Vergleichsgesprächen wahrgenommen. Ob die Mediation zum Erfolg führt, hänge aber sehr stark von den Fällen und den beteiligten Personen ab. So wird von einer an mehreren Mediationen beteiligten Behördenvertreterin berichtet, in einem Fall mit einem jährlich wiederkehrenden Konfliktpunkt sei es gelungen, das Verhältnis Bürger / Stadt endgültig und nachhaltig zu bereinigen. In einem anderen, sehr zeitaufwendigen Verfahren seien Klägerin und Beigeladener nach der Mediation dagegen noch mehr zerstritten gewesen als davor. Ein anderer Behördenvertreter hat die Erfahrung gemacht, dass durch das Mediationsverfahren, auch wenn es nicht zu einer Einigung geführt hat, wenigstens die zwischen den Parteien verhärteten Fronten aufgebrochen wurden und wieder Gespräche möglich waren.

In einigen Stellungnahmen wird der Vergleichsverhandlung beim erkennenden Gericht deswegen der Vorzug vor einer Mediation beim ersuchten Richter gegeben, weil das zuständige Gericht mit der Sach- und Rechtslage bestens vertraut ist. Die Beteiligten seien oft nicht in der Lage, selbst eine Lösung zu gestalten und möchten sich an einem Vorschlag des Gerichts orientieren; für diesen spielten aber die Erfolgsaussichten der Klage eine wichtige Rolle. Dem Richtermediator sei dies wegen seiner Stellung und der unzureichenden Fallkenntnis, besonders in komplexen Verfahren, nicht möglich.

Die fehlende Thematisierung der Rechtslage wird auch in einer anderen Stellungnahme als Nachteil des Mediationsverfahrens gewertet. Die Klage werde vom Bürger in der Regel deswegen erhoben, weil er sich im Recht fühlt. Gerade im öffentlichen Recht sei es für einen juristischen Laien aber schwer einzuschätzen, ob er tatsächlich im Recht ist. Umso mehr sei er auf eine (Vor-)Einschätzung durch den Richter angewiesen.

Als weiterer Aspekt, der für Vergleichsbemühungen durch das erkennende Gericht spreche, wurde angeführt, dass diesem aufgrund langjähriger Erfahrung und personeller Kontinuität die Handlungsspielräume der Behörde bekannt seien, so dass Vergleichsvorschläge mit guter Erfolgsaussicht gemacht werden können.

Für Klagen gegen Planfeststellungsentscheidungen sei Mediation grundsätzlich ungeeignet. Hier sei die beklagte Planung Ergebnis eines aufwendigen Verfahrens. Auch wenn andere (technische) Lösungen möglich sind, die zu einer einvernehmlichen Lösung mit der Klagepartei führen würden, ergebe sich oft, dass dann andere belastet würden oder (aufwendige) Planänderungen erforderlich werden. Diese könnten dann wieder von Dritten beklagt werden, so dass ein bestandkräftiger Abschluss des Verfahrens für die Verwaltung offen sei.

Die Behördenangehörigen wurden auch um Mitteilung gebeten, ob das Modellprojekt erkennbar auf die **Verwaltungspraxis** ausstrahlt, etwa indem auch dort vermehrt mediative Elemente zum Einsatz kommen. Den eingegangenen Mitteilungen kann hierfür nichts entnommen werden. Mediation spielt in der Verwaltungspraxis bisher offenbar nur eine geringe Rolle. Es wurde lediglich von dem Bestreben berichtet, den Dialog mit dem Bürger herzustellen; dies schlage sich auch in einem erheblichen Rückgang der verwaltungsgerichtlichen Verfahren nieder. Häufig wendeten

sich Bürger auch an die politische Spitze einer Behörde (Bürgermeister, Landrat), wodurch die Verwaltung noch mehr gehalten sei, im Rahmen des Möglichen nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen.

Ein Mitteleiler interpretierte die Gerichtsmediation als Ansatz zur Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens und ließ offen, ob „ein Verwaltungsrichter als Mediator die bessere Alternative als die Widerspruchsbehörde ist“.

In einer anderen Stellungnahme wird darauf hingewiesen, dass der Behördenvertreter im Mediationsverfahren nicht nur durch die Rechtbindung, sondern auch durch die Notwendigkeit besonderer Ermächtigungen (z.B. nach dem Haushaltsrecht, durch andere Behörden oder den Gemeinderat) in seinen Handlungsspielräumen beschränkt ist.

Eine bemerkenswerte Erfahrung teilte der Leiter eines städtischen Rechtsamtes mit: Der Stadt wurde von der klagenden Partei im Nachgang zur Mediation vorgeworfen, dass sie in der Mediation nichts habe „anbieten können“ oder wollen. Die Zustimmung des Rechtsamtes zur Durchführung eines Mediationsverfahrens sei also von der Klagepartei mit der festen Erwartung eines Entgegenkommens verknüpft worden. Werde eine solche Erwartung enttäuscht, könne dies für das streitige Verfahren eine Belastung oder gar eine Konfliktverschärfung bedeuten.

Ein Regierungsvertreter übersandte folgende prägnante und differenzierende Stellungnahme:

Die gerichtsinterne Mediation spielt bisher eine geringe Rolle in der Verwaltungspraxis in ... Auch ist nach unserer bisherigen Erfahrung die Mediation mindestens mit dem gleichen Aufwand verbunden wie ein Streitiges Verfahren. Die Vorbereitung und Einarbeitung in den Fall ist praktisch identisch mit dem Streitigen Verfahren. Die Verhandlungsdauer ist eher noch etwas länger als bei der mündlichen Verhandlung im Streitigen Verfahren.

Die Nutzen-Aufwand-Relation erscheint uns daher auf den ersten Blick eher ungünstig zu sein.

Dennoch gab es Fälle, bei denen es sinnvoll war, ein Mediationsverfahren zu wählen. Wir strebten die Mediation in Fällen an, bei denen nicht so sehr die Rechtskonformität im Vordergrund stand, sondern eher persönliche Empfindlichkeiten der Parteien eine Rolle spielten. Insbesondere bei Fällen, bei denen schon aus der Klageschrift erkennbar wurde, dass das Klageverfahren den eigentlichen Kern der Streitigkeit nicht betrifft, sondern nur einen verlagerten Schauplatz darstellt. Auf ein Mediationsverfahren lassen wir als Verwaltung uns im Übrigen nur ein, wenn wir tatsächlich im Vorfeld eine Einigungsmöglichkeit sehen und die „Vergleichswahrscheinlichkeit“ uns sehr hoch erscheint.

Zwei sehr positive Bewertungen der gerichtsinternen Mediation seien abschließend referiert:

Ein Grundeigentümer hatte sich gegen eine sicherheitsrechtliche Anordnung gewandt. Mit großem Zeit- und Personalaufwand wurde eine Lösung gefunden, die inhaltlich dem Verwaltungsakt entspricht, aber die Form einer Einigung hat. Bei ihrer Ausarbeitung entwickelte der Bürger Verständnis für die Notwendigkeit der Maßnahme, so dass eher mit ihrer Umsetzung zu rechnen ist als bei dem Erlass in Bescheidsform. Der Mitteleiler sieht zwar gewisse Bedenken im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz, weil der sich beschwerende Bürger eine pass-

genauere Lösung bekommt, sieht diese aber durch das Bestehen eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses und den gleichen Zugang zu diesem Verfahren ausgeräumt.

In einem anderen Verfahren ging es um personelle Maßnahmen, die Gegenstand langjähriger Auseinandersetzungen und mehrerer verwaltungsgerichtlicher Verfahren waren. Der Gesamtkomplex konnte in einer über 6-stündigen Mediation aufgearbeitet werden. In einem Dankschreiben hebt der Behördenleiter hervor, dass dieser Erfolg der Vorgehensweise der beiden Mediatoren zuzuschreiben ist, die „sich sehr gut auf diese Mediation vorbereitet hatten, in ruhiger und fachlich überzeugender Art und Weise den Parteien strukturiert den Weg zu einer möglichen Einigung wiesen und in geschickter Form auf die jeweiligen Folgen eines unterschiedlichen Ausgangs des Mediationsverfahrens aufmerksam machten“.

5. Verfahrenfortgang nach erfolgloser Mediation

Um Aufschluss darüber zu gewinnen, ob und ggf. wie sich die Mediation in den Fällen auswirkt, in denen sie nicht zu einer Einigung geführt hat, wurde ermittelt, welchen Fortgang die bis zum 30.6.2010 zur Fortsetzung des streitigen Verfahrens an das Prozessgericht zurückgegebenen Verfahren bis zum Ende des Evaluationszeitraums genommen haben.

Von den 16 in Betracht kommenden erstinstanzlichen Verfahren waren bis zu diesem Zeitpunkt 14 abgeschlossen, 2 noch offen. Die abgeschlossenen Verfahren endeten wie folgt:

Erledigung der Hauptsache	7
Klagerücknahme	2
Klageabweisendes Urteil	5

Von den zwei Rückläufern beim VGH endete ein Verfahren mit Berufungsrücknahme, das andere durch ablehnenden Beschluss.

Trotz der geringen Fallzahlen lässt das Ergebnis zwei Feststellungen zu:

Verfahren, in denen die Mediation nicht zu einer Einigung geführt hat, enden zumeist nicht durch Urteil, sondern durch unstreitige Erledigung. Kommt es aber zu einer Sachentscheidung, geht sie in der Regel zu Lasten des Klägers.

Der erstgenannte Befund bestätigt die Angaben mehrerer Prozessrichter, dass nach einem Mediationsversuch oftmals ein entspannteres Verhältnis zwischen den Parteien besteht und dass durch die Mediation, auch wenn sie noch nicht zu einer Einigung geführt hat, der Boden für eine gütliche Lösung bereitet wurde.

XI. Zusammenfassende Auswertung der wichtigsten Ergebnisse

1. Erledigungszahlen und -formen

Innerhalb des zweijährigen Evaluierungszeitraums wurden den Richtermediatoren an den vier Modellgerichten 135 Verfahren zugeleitet. 90 Verfahren wurden bis zum 30.6.2011 abgeschlossen, davon 84 mit einer Mediationsverhandlung. In 49 Verhandlungen (58,3%) konnte eine Einigung erzielt werden. Im Durchschnitt entfallen somit auf jeden Richtermediator

- 9 zugewiesene Verfahren
- 6 abgeschlossene Mediationen
- 3,3 Einigungen

innerhalb von zwei Jahren.

Diese Zahlen muten auf den ersten Blick sehr gering an. Ein Vergleich mit Modellprojekten in anderen Bundesländern für das Jahr 2010 zeigt jedoch, dass dort – von Ausnahmen abgesehen – auch keine deutlich höheren Zahlen erreicht wurden.

VG	Richtermediatoren*	Mediationen	erfolgreich	Einigungsquote
Bayern	10 (9)	32	16	50,0%
B.-Württemberg	4	12	8	66,7%
Berlin	2	27	16	59,3%
Bremen	3 (2)	4	2	50,0%
Hamburg	4	8	4	50,0%
Hessen	14 (68)	93	71	76,3%
Meck.-Vorpomm.	7	29	21	72,4%
Niedersachsen	5 (6)	41	29	70,7%
Nordrhein-Westf.	41 (39)	76	48	52,6%
Rheinland-Pfalz	6 (7)	12	3	25,0%
Sachsen	3 (4)	21	17	81,0%
Sachsen-Anhalt	3	39	25	64,1%
Schlesw.-Holstein	6 (5)	9	6	66,7%
Thüringen	7	8	2	25,0%

* In Klammern die Zahlen für das 2. Halbjahr, falls abweichend

Tab. 71: Erledigungen beim VG 2010, Ländervergleich (lt. Bundesstatistik Gerichtsmediation)

XI. Zusammenfassende Auswertung der wichtigsten Ergebnisse

VGH/OVG	Richtermediatoren	Mediationen	erfolgreich	Einigungsquote
Bayern	5	6	4	66,7%
Bremen	2 (3)	0	0	0
Hamburg	2	0	0	0
Hessen	3 (12)	11	6	54,5%
Meck.-Vorpomm.	1	0	0	0
Nordrhein-Westf.	5	11	5	45,5%
Rheinland-Pfalz	1	0	0	0
Sachsen	3	21	16	76,2%
Schlesw.-Holstein	2 (3)	5	3	60,0%

* In Klammern die Zahlen für das 2. Halbjahr, falls abweichend

Tab. 72: Erledigungen beim VGH/OVG 2010, Ländervergleich (lt. Bundesstatistik Gerichtsmediation)

Die **Erledigungszahlen pro Mediator** stellen sich in der Gesamtschau wie folgt dar:

VG	Richtermediatoren (Stand 31.12.2010)	Mediationen pro Richtermediator	Einigungen pro Richtermediator
Bundesrepublik	167	2,5	1,6
Bayern	9	3,6	0,8

Tab. 73: Erledigungen pro Mediator beim VG 2010 (lt. Bundesstatistik Gerichtsmediation)

VGH/OVG	Richtermediatoren (Stand 31.12.2010)	Mediationen pro Richtermediator	Einigungen pro Richtermediator
Bundesrepublik	35	1,5	1,0
Bayern	5	1,2	0,8

Tab. 74: Erledigungen pro Mediator beim VGH/OVG 2010 (lt. Bundesstatistik Gerichtsmediation)

Ganz offensichtlich kommt die gerichtsinterne Mediation im verwaltungsgerichtlichen Verfahren generell nur in wenigen ausgesuchten Verfahren zur Anwendung. Ausnahmen bilden die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, in denen die Mediationsmodelle schon seit längerer Zeit praktiziert werden und dem Ansatz folgen, für eine einvernehmliche Lösung geeignete Fälle möglichst vollständig dem Richtermediator zu übertragen.

In der zweiten Instanz gelangen noch wesentlich weniger Verfahren in die Mediation.

Die Zahl der eingesetzten Richtermediatoren steht generell nicht in einer sachgerechten Relation zu den anfallenden Verfahren. Wenn ein Richter in der zweiten Instanz nur in 1 bis 2 Fällen pro Jahr, in erster Instanz nur etwa dreimal im Jahr ein Mediationsverfahren führt, kann er nicht die für diese Tätigkeit unerlässliche Erfahrung und Routine erwerben. Dies wurde in Gesprächen mit den Richtermediatoren von diesen auch immer wieder thematisiert.

Die **Erfolgsquote** der bayerischen Richtermediatoren liegt für den gesamten Evaluationszeitraum bei 58,3% (56,2% in erster und 72,7% in zweiter Instanz). Sie bewegt sich damit in dem für die gerichtsinterne Mediation üblichen Bereich. Laut Bundesstatistik betrug sie im Jahr 2010 für die deutschen Verwaltungsgerichte insgesamt 65,2% in erster Instanz und 63,0% in zweiter Instanz. Die etwas abweichenden Werte für Bayern liegen in einer durch die geringen Fallzahlen erklärbaren Schwankungsbreite; zudem befand sich das bayerische Modell im Evaluierungszeitraum noch in der Anlaufphase.

Bei den **Erledigungsformen** fällt auf, dass es nur in ca. 47% der mit einer Einigung abgeschlossenen Mediationen zu einer förmlichen Beendigung des Rechtsstreits (Prozessvergleich, Klagerücknahme, Erledigungserklärung) kam. In den meisten Fällen wurden nur materiell-rechtliche Vereinbarungen getroffen, die entweder den Charakter eines öffentlich-rechtlichen Vertrags nach § 54 ff. VwVfG tragen oder dem sog. informellen Verwaltungshandeln zuzuordnen sind.¹⁰ Dies entspricht dem Wesen der verwaltungsgerichtlichen Mediation, in der die vielfältigen rechtlichen Bindungen unterliegende Behörde nicht in demselben Maß autonom agieren kann wie der Bürger bei zivilrechtlichen Konflikten.

Verschiedentlich wurde allerdings berichtet, dass in der Mediation getroffene Vereinbarungen nicht umgesetzt wurden.

2. Zeiteinsatz

Für die Fälle mit Mediationsverhandlung ergab sich ein durchschnittlicher Zeitaufwand von 8,8 Stunden (528 Minuten). Hiervon entfielen durchschnittlich 214 Minuten auf die Sitzungen; der größte Teil der Arbeitszeit wurde für die Verhandlungsvorbereitung aufgewendet.

Diese für die Mediation ausgesprochen untypische Gewichtung wurde in den Berichten der Richtermediatoren auf die tatsächliche und (insbesondere) rechtliche Komplexität vieler Fälle zurückgeführt. Teilweise wurde die Ansicht vertreten, der Richtermediator müsse wegen der Rechtsbindung der Verwaltung ebenfalls zu einer Beurteilung der Rechtslage imstande sein; da er in seiner richterlichen Tätigkeit häufig auf ganz anderen Gebieten des Verwaltungsrechts tätig sei, verursache dies einen erheblichen Einarbeitungsaufwand. Zum Teil wendeten die Richtermediatoren mehrere Tage auf, um sich mit der Sach- und Rechtslage vertraut zu machen.

Der dadurch hervorgerufene Zusatzaufwand an richterlicher Arbeitskapazität schlägt in den Fällen besonders negativ zu Buche, in denen die Mediation nicht zu einer Verfahrensbeendigung führt. Für diese Fälle fielen im Schnitt 7 Stunden Richterarbeitszeit an.

¹⁰ Vgl. dazu *Bader* S. 214 ff.

XI. Zusammenfassende Auswertung der wichtigsten Ergebnisse

Um die Dimension des Zeiteinsatzes beurteilen zu können, könnte sich ein Vergleich mit den Bearbeitungszeiten anbieten, die bei den Erhebungen für das Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y für verwaltungsgerichtliche Verfahren ermittelt wurden. Die dort für einzelne Fallgruppen ermittelten Basiszahlen (durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Verfahren) liegen im Wesentlichen im Bereich zwischen 600 und 900 Minuten.¹¹ Für die Fallgruppe „Baurecht und Denkmalschutz“ sind z.B. 864 Minuten ausgewiesen. Ein im Frühstadium in die Mediation geleitetes Verfahren (90% der Fälle wurden vor einer Verhandlung beim Prozessgericht abgegeben) verursacht somit trotz des relativ hohen Zeitaufwandes von durchschnittlich 528 Minuten keinen höheren Einsatz von Richterarbeitszeit als das durchschnittliche Streitverfahren.

Diese Vergleichsbetrachtung ist jedoch in mehrfacher Hinsicht zu relativieren. Schon die Berechnungsgrundlagen sind völlig unterschiedlich. Schnell und einfach zu erledigende Sachen werden nicht in die Mediation gegeben. Die dort zu verhandelnden Verfahren zeichnen sich häufig durch eine besondere Komplexität und/oder Eskalationsneigung aus. Wenn in solchen Fällen eine Einigung gelingt, werden vielfach besonders aufwendige Verfahren, einschließlich Rechtsmittelverfahren, vermieden. Zudem wurden in der Hälfte der Fälle Lösungen erzielt, die über den Gegenstand des Rechtsstreits hinausgehen. Hierdurch sowie durch die Befriedigungswirkung der Mediation können zugleich künftige Rechtsstreitigkeiten vermieden werden. In drei Vierteln der Fälle hätte die erzielte Lösung nach Einschätzung der Richtermediatoren im Normalverfahren nicht erzielt werden können. All diese Mehrwerte der Mediation blieben bei einem rein rechnerischen Vergleich mit Durchschnittswerten unberücksichtigt.

Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass nur etwa 60% der Mediationsverfahren mit einer Einigung enden. In 40% der Fälle stellt der Zeiteinsatz für die Mediation (bei erfolglosen Verfahren im Schnitt ca. 420 Minuten) einen erheblichen Zusatzaufwand dar, der allerdings manchmal durch positive Auswirkungen der Mediation auf das fortgeführte Streitverfahren wieder etwas kompensiert wird (dazu unter X.5). Auch bei einer Einigung in der Mediation kommt es oftmals noch zu Verfahrensaufwand beim Prozessgericht, z.B. im Zusammenhang mit der Umsetzung der Vereinbarung oder dem prozessordnungsmäßigen Abschluss des Verfahrens.

Eine exakte Bemessung des Mehr- oder Minderbedarfs an richterlicher Arbeitszeit durch Einsatz der gerichtsinternen Mediation ist somit nicht möglich. Die Erhebungen im Rahmen des Modellprojekts ermöglichen jedoch eine Einschätzung des hierfür zu veranschlagenden Zeitvolumens.

Dabei ist allerdings zusätzlich zu den genannten Zeiten für die Verfahrensbearbeitung auch der weitere, nicht exakt zu ermittelnde Zeiteinsatz in Rechnung zu stellen, der durch die allgemeine Organisation des Mediationsbetriebs, Beratung und vergebliche Akquisition hervorgerufen wird.

Erheblich zu Buche schlägt schließlich die Aus- und Weiterbildung der Richtermediatoren, für die ca. 15 Arbeitstage pro Richter (im Rahmen des Modellversuchs also insgesamt 225 Manntage) aufgewendet wurden.

Da die Richtermediatoren diesen Zeiteinsatz ohne Entlastung von ihren anderen Geschäftsaufgaben geleistet haben, hat er keinen zusätzlichen Personalbedarf hervorgerufen.

¹¹ PEBB§Y-Fach, Abschlussbericht 2006, S. 972.

3. Auswirkungen

Mit der Evaluation wurde auch untersucht, ob neben den unmittelbaren Wirkungen des Modellprojekts, d.h. der einvernehmlichen Beilegung einzelner Rechtsstreitigkeiten, auch darüber hinausgehende Effekte für die Gerichts- oder Verwaltungspraxis feststellbar sind.

a) Erledigungsstruktur der Gerichte insgesamt

Angesichts der geringen Zahl von Mediationsverfahren kann zwar ausgeschlossen werden, dass sich die dort erzielten Einigungen in der Erledigungsstatistik der Gerichte niederschlagen. Denkbar wäre aber, dass das Modellprojekt Impulse gibt, auch in der Verhandlungspraxis der Spruchkörper noch mehr auf einvernehmliche Lösungen hinzuwirken.

Die Erledigungsarten haben sich von 2008 – 2010 an den Modellgerichten erster Instanz wie folgt entwickelt:

VG Ansbach	2008		2009		2010	
Erledigungen insgesamt	2550	100%	2079	100%	2191	100%
Urteile und Gerichtsbescheide	909	35,6%	622	29,9%	658	30,0%
Prozessvergleiche	123	4,8%	85	4,1%	104	4,7%
Beschlüsse	1179	46,2%	1074	51,7%	1137	51,9%
Sonstige Erledigungen	339	13,3%	298	14,3%	292	13,3%

VG München	2008		2009		2010	
Erledigungen insgesamt	4872	100%	4626	100%	4630	100%
Urteile und Gerichtsbescheide	1295	26,6%	1195	25,8%	1233	26,6%
Prozessvergleiche	121	2,5%	108	2,3%	124	2,7%
Beschlüsse	2966	60,9%	2810	60,7%	2865	61,9%
Sonstige Erledigungen	490	10,1%	513	11,1%	408	8,8%

VG Regensburg	2008		2009		2010	
Erledigungen insgesamt	1913	100%	1740	100%	2330	100%
Urteile und Gerichtsbescheide	618	32,3%	531	30,5%	622	26,7%
Prozessvergleiche	65	3,4%	45	2,6%	102	4,4%
Beschlüsse	900	47,0%	912	52,4%	1245	53,4%
Sonstige Erledigungen	330	17,3%	252	14,5%	361	15,5%

Tab. 75, 76, 77: Entwicklung der Erledigungsarten (nur Hauptsacheverfahren, ohne Asyl) bei den VG (lt. Geschäftsstatistik)

Signifikante Veränderungen sind nicht erkennbar. Die Vergleichsquote bleibt, wie bei den Verwaltungsgerichten üblich, auf einem sehr niedrigen Stand. Ein leichter Rückgang der Erledigungen durch Sachentscheidung zugunsten der Erledigungen durch Beschluss (hinter denen oftmals Bemühungen um eine unstreitige Beilegung des Rechtsstreits stehen) zeigt sich bei den VG Ansbach und Regensburg. Ein Zusammenhang mit dem Modellversuch ist denkbar, aber nicht zu belegen.

Für den VGH sind statistische Effekte schon wegen der geringen Zahlen von vornherein auszuschließen, weshalb eine entsprechende Vergleichsbetrachtung unterbleibt.

b) Richterliche Verhandlungspraxis außerhalb der Mediation

Die meisten Richtermediatoren haben berichtet, dass sich die Mediationsausbildung stark auf ihre allgemeine Verhandlungspraxis ausgewirkt hat. Die mediativen Kommunikationstechniken würden auch bei Vergleichsgesprächen in eigenen Sachen sowie in Erörterungsterminen erfolgreich eingesetzt.

Ein Überspringen auf Kollegen in anderen Kammern bzw. Senaten konnten die Richtermediatoren zwar kaum wahrnehmen. Den Gesprächen mit der Richterschaft und den Rückmeldungen aus der Verwaltung war aber zu entnehmen, dass bei den Verwaltungsgerichten ohnehin, d.h. wohl unabhängig von dem Modellversuch, ein sehr kommunikativer Verhandlungsstil herrscht und auch zunehmend von der Möglichkeit des Erörterungstermins Gebrauch gemacht wird.

c) Mediation im Verwaltungsverfahren

Die Rückmeldungen aus der Verwaltung zeigen, dass die richterliche Mediation, jedenfalls wenn sie erfolgreich war, dort durchaus positiv gesehen wird (s. VII.1). Fast zwei Drittel der Behördenvertreter gaben an, dass sie im Falle eines gleichartigen Konflikts wieder die gerichtsinterne Mediation in Anspruch nehmen würden. Eine außergerichtliche Schlichtung oder Mediation wurde hingegen kaum als Option für die Behandlung künftiger Fälle genannt (s. VII.3). Dies spricht nicht dafür, dass der Modellversuch ein verstärktes Nachdenken über den Einsatz von Mediation außerhalb des gerichtlichen Verfahrens ausgelöst hat.

Auch von Ausstrahlungen der Gerichtsmediation auf das Verwaltungsverfahren, etwa im Sinne einer Vorbild- oder Impulsfunktion für die Anwendung besonderer Kommunikationsformen, wurde nicht berichtet.

Von Richterseite wurde wiederholt geschildert, dass selbst in offensichtlich mediationsgeeigneten Fällen eine Zustimmung der Behörde nicht zu erlangen war. Es drängt sich somit der Eindruck auf, dass die positiven Bewertungen der Gerichtsmediation durch die Behörde hauptsächlich auf die prozessbeendende Wirkung zurückgehen, nicht aber eine allgemeine Wertschätzung der Mediation als Konfliktlösungsmethode zum Ausdruck bringen.

4. Abgabepaxis

Die drei Modellgerichte erster Instanz verzeichneten im Jahr 2010 (ohne einstweiligen Rechtsschutz und ohne Asylverfahren) 8793 Neueingänge. Die Zahl von 64 Mediationsersuchen im selben Zeitraum steht dazu mit einem Anteil von 0,7% außer jedem Verhältnis.

Noch geringer ist die Abgabequote beim VGH, wo den 1663 neu eingegangenen Berufungs- (zulassungs)verfahren im Jahre 2010 nur 3 Mediationsersuchen gegenüberstehen.

Als Gründe für die geringe Inanspruchnahme der Gerichtsmediation wurden angegeben:

- Fehlen geeigneter Fälle
- Eigene Vergleichsbemühungen des Prozessgerichts
- Fehlendes Einverständnis von Beteiligten.

Grundsätzliche Bedenken gegen die gerichtsinterne Mediation spielten dagegen keine wesentliche Rolle. Bei allen Modellgerichten erster Instanz beteiligte sich eine Vielzahl von Kammern an dem Modellversuch. Wenn auch manche Kammern in der Abgabehäufigkeit besonders hervorstechen (insbesondere jene mit Richtermediatoren im Kollegium) und von manchen nur eine einzige Abgabe zu verzeichnen ist, besteht kein Grund zu der Annahme, dass die Sinnhaftigkeit und die Möglichkeit eines Mediationsverfahrens nicht auf breiter Basis und in einem wesentlich größeren als dem durch die Abgabezahlen ausgewiesenen Umfang geprüft worden wären. Die Gespräche mit den Vorsitzenden Richtern haben dies bestätigt.

Die Richtermediatoren haben die Abgabepaxis als im Wesentlichen sachgerecht bezeichnet. Allerdings wurden auch Fälle abgegeben, die sich eher für eine richterliche Vergleichsverhandlung herkömmlichen Stils als für eine mediative Aufarbeitung durch die Beteiligten selbst eignen (mit der Folge, dass die Richtermediatoren ihre Verhandlungsmethode entsprechend anpassen). Vereinzelt erlagen Prozessrichter auch der Fehleinschätzung, für Beteiligte mit psychischen Auffälligkeiten sei die Mediation das passende Verfahren.

Die abgegebenen Verfahren wiesen zumeist einen überdurchschnittlichen Komplexitätsgrad auf. In einer erheblichen Anzahl der Fälle sahen sich die Richtermediatoren veranlasst, sich mit sehr hohem Zeitaufwand in die Akten einzuarbeiten (s. IV.5); auch dieses nicht mediationstypische Vorgehen lässt Zweifel an der Falleignung aufkommen.

Die Abgaben erfolgten zumeist in einem sehr frühen Stadium des Prozesses, vor einer Verhandlung beim zuständigen Gericht. Dennoch vergingen bis zur Abgabe in die Mediation in mehr als 40% der Fälle mehr als 6 Monate; dies lässt darauf schließen, dass auch diese Entscheidung größeren Vorbereitungsaufwand erfordert.

Ob ein „Anverhandeln“ des Rechtsstreits vor dem Prozessgericht, ggf. verbunden mit Hinweisen auf die Vorzüge der Mediation, positive Auswirkungen auf den Einigungserfolg hat, kann mangels ausreichender Fallzahlen leider nicht festgestellt werden. Offenbar sind die Richter und/oder die Parteien nach Beginn der Verhandlung vor dem zuständigen Gericht aber nur noch wenig geneigt, auf ein Mediationsverfahren umzuschwenken.

Ausgesprochene Altverfahren wurden kaum an die Richtermediatoren abgegeben.

5. Verfahrensablauf

a) Akquisition

Die Gewinnung der Parteien für das Mediationsverfahren wurde – abweichend vom Konzept manch anderer Modellversuche – in aller Regel von den Prozessrichtern übernommen. Dies wirkte sich insofern sehr positiv aus, als nahezu alle Abgaben an die Richtermediatoren auch zu einer Mediationsverhandlung führten. Den Richtermediatoren blieb der Leerlauf erspart, der durch die häufigen Zustimmungsverweigerungen (in manchen Projekten um die 50% der Anfragen) entsteht. Sie können bei der Einarbeitung in einen Fall relativ sicher sein, dass es zu einer Mediationsverhandlung kommen wird.

Die beim VG München in der Endphase des Modellversuchs eingeführte Übung, Verfahrensbeteiligte generell durch Formblatt auf die Möglichkeit der gerichtsweginternen Mediation hinzuweisen, hat zwar dazu geführt, dass zunehmend Interesse an diesem Verfahren bekundet wird; zu einer deutlichen Zunahme der tatsächlich in die Mediation gelangenden Fälle ist es dadurch aber nicht gekommen.

b) Verfahrensdauer

Die meisten Mediationsverfahren konnten innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden. Immerhin 14% der Verfahren nahmen aber mehr als sechs Monate in Anspruch, einige Verfahren befanden sich auch über ein Jahr beim Richtermediator. Die durchschnittliche Verfahrensdauer liegt infolgedessen bei ca. vier Monaten.

Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu der gemeinhin als Vorzug der Mediation hervorgehobenen Zügigkeit des Verfahrens. Auch werden von anderen Mediationsprojekten deutlich kürzere Verfahrensdauern gemeldet. So ergab eine Umfrage unter allen an Verwaltungs- und Sozialgerichten tätigen Richtermediatoren im Jahr 2005 eine durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer von zwei bis drei Monaten und einen Maximalwert von einem Jahr.¹²

Als Ursachen für die länger dauernden Verfahren konnten neben der aufwendigen Sitzungsvorbereitung Termenschwierigkeiten und Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung, insbesondere bei Beteiligung mehrerer Stellen, ausgemacht werden. In Einzelfällen wurde auch ein Fortsetzungstermin (ganz selten mehrere) durchgeführt, um Verfahrensbeteiligten die Gelegenheit zu Abklärungen zu geben.

In Anbetracht der durchschnittlichen Dauer der durch Urteil abgeschlossenen Verfahren bei den bayerischen Verwaltungsgerichten von 9,3 Monaten¹³ und beim VGH als Rechtsmittelinstanz von 15,5 Monaten¹⁴ erscheint auch eine durchschnittliche Dauer des Mediationsverfahrens von vier Monaten immer noch als relativ günstiger Wert. Wird die bis zur Abgabe an den Richtermediator vergehende Zeit hinzugerechnet, ergibt sich allerdings mit 9,6 Monaten ein Mittelwert,

¹² Weitz S. 145 f.

¹³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.4, 2010, S. 28 (Hauptverfahren ohne Asylkammern).

¹⁴ Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.4, 2010, S. 82.

der leicht über der durchschnittlichen Verfahrensdauer der verwaltungsgerichtlichen Verfahren erster Instanz liegt. Dieser pauschale Vergleich von Durchschnittswerten lässt jedoch keine Aussage darüber zu, ob ein konkretes Verfahren durch die Mediation zu einem schnelleren Abschluss als im regulären Verfahren gebracht werden kann, zumal wenn berücksichtigt wird, dass es sich bei den in die Mediation abgegebenen Verfahren in aller Regel um überdurchschnittlich schwierige Fälle handelt.

c) Dauer der Sitzungen

Die Mediationssitzungen dauerten zumeist zwischen zwei und drei Stunden, was den Erfahrungen aus anderen Modellprojekten entspricht.¹⁵ Allerdings wurde in nicht unerheblichem Umfang auch länger verhandelt, in einzelnen Fällen bis zu 10 oder 12 Stunden. Der Mittelwert beträgt daher 3,5 Stunden.

In Einzelfällen wurden auch Fortsetzungstermine durchgeführt, allerdings relativ selten (in weniger als 10% der Fälle).

d) Verhandlungsvorbereitung

Die bereits unter 2. angesprochene Praxis eines großen Teils der Richtermediatoren, sich gründlich und mit erheblichem Zeitaufwand, teilweise tagelang, in die Verfahrensakten einzuarbeiten, steht in einem gewissen Gegensatz zum methodischen Ansatz der Mediation und ist von anderen Modellversuchen bisher nicht in dieser Dimension bekannt geworden. Sie erhöht den Zeiteinsatz für die Mediation erheblich, wird aber von den so verfahrenen Richtermediatoren als sehr förderlich angesehen (s. IX.8).

e) Verhandlungsmethode

Auch insofern verfahren die Richtermediatoren sehr unterschiedlich. Eine an den Prinzipien der Mediation ausgerichtete, d.h. auf interessenorientierte Selbstregulierung durch die Konfliktbeteiligten zielende Verhandlungsführung wird ihren Rückmeldungen zufolge zwar im Regelfall angestrebt; in unterschiedlichem Umfang wird den Beteiligten jedoch auch eine Güteverhandlung angeboten, die eher Schlichtungscharakter trägt.

Auch den Rückmeldungen der Verfahrensbeteiligten ist zu entnehmen, dass die Richtermediatoren häufig eigene Vorschläge und Bewertungen in die Gespräche einbringen und dass dies sehr geschätzt, wenn nicht gar erwartet wird. Es besteht der Eindruck, dass ohne solche Lösungshilfen in vielen Fällen keine Einigung zustande gekommen wäre. Wie berichtet wurde, fühlt sich der Bürger in den Mediationsverhandlungen oft etwas ratlos, weil er mit den Regelungen des öffentlichen Rechts wenig vertraut ist und Schwierigkeiten hat, ein über die Wahrung seiner Rechte hinausgehendes Interesse zu artikulieren.

¹⁵ Nachweise bei *Weitz* S. 146 (Fußn. 227).

Verschiedentlich wurde von Behördenvertretern und Rechtsanwälten kritisiert, dass Verhandlungen durch ein zu starres Festhalten an den Strukturen des Mediationsverfahrens unnötig erschwert und verzögert wurden. Im Allgemeinen scheinen die Richtermediatoren aber Wege gefunden zu haben, den Verhandlungsstil flexibel auf die Erwartungen und Bedürfnisse der Beteiligten einzustellen.

f) Rolle des Rechts

Wie sich aus den Schilderungen von Richtermediatoren und Behördenvertretern ergibt, spielt in vielen Mediationsverfahren die rechtliche Beurteilung des Falles eine nicht unerhebliche Rolle. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zum Wesen der Mediation, welches gerade dadurch gekennzeichnet ist, dass für die von den Parteien zu entwickelnden Lösungen nicht die Vorgaben des objektiven Rechts, sondern die subjektiven Bedürfnisse und Wertvorstellungen der Konfliktbeteiligten, ihre sog. Interessen, bestimmend sein sollen. Wie der Modellversuch gezeigt hat, lässt sich dieses – auch in der Ausbildung zutreffend vermittelte – Prinzip in der verwaltungsgerichtlichen Mediation aber nur begrenzt durchhalten. In wesentlich stärkerem Maße als bei der Konfliktbehandlung zwischen Privatpersonen ist hier wegen der Gesetzesbindung der Verwaltung die Rechtslage von Bedeutung.¹⁶ Selbst wenn es sich im Einzelfall nicht um gebundene Verwaltung handelt, sondern Ermessensspielräume bestehen, muss die Behörde übergeordnete Rechtsprinzipien, insbesondere den Gleichbehandlungsgrundsatz, beachten.

Es entspricht daher durchaus den Besonderheiten des Verwaltungsrechtsstreits, wenn die Behörden in vielen Fällen ein Mediationsverfahren als nicht zielführend oder eine dort entwickelte Option als nicht vertretbar ablehnen. Verständlich wird vor diesem Hintergrund auch, weshalb viele Richtermediatoren es als unabdingbar ansehen, sich umfassend in die rechtlichen Implikationen des zur Mediation übertragenen Falles einzuarbeiten. Die juristische Kompetenz des Verhandlungsleiters wird in vielen Stellungnahmen auch als positives und von den Beteiligten vorausgesetztes Merkmal der Richtermediation angeführt.

Offensichtlich haben es die Richtermediatoren sehr gut verstanden, die rechtliche Seite des Konflikts in einer Art und Weise zu thematisieren, die eine eigene Beurteilung vermeidet, aber den Blick der Beteiligten auf die entscheidenden Gesichtspunkte lenkt.

g) Abschlussvereinbarungen

In engem Zusammenhang mit der Ausstrahlung rechtlicher Vorgaben auf die Mediation steht die für die Verwaltungsmediation charakteristische Problematik der Umsetzung des Verfahrensergebnisses in das Verwaltungshandeln. Diese Umsetzung steht nicht nur unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit der materiellen Rechtsordnung, sondern muss auch den Vorgaben des Verfahrensrechts folgen. Da die Verwaltung nur in den gesetzlich vorgesehenen Formen (insbesondere Verwaltungsakt, öffentlich-rechtlicher Vertrag, Normsetzung) agieren kann, muss bereits bei der Ausgestaltung und Durchführung der Mediation das nachfolgende Umsetzungserforder-

¹⁶ *Holznagel/Ramsauer* in *Haft/Schlieffen* § 28 Rn. 17; *Schenke* in *Seok/Ziekow* S. 160 f.

nis mitbedacht werden.¹⁷ So sind beispielsweise, wenn Teile des Verwaltungsverfahrens in das Mediationsverfahren vorverlagert werden sollen, die Partizipationsrechte Dritter sowie Ermächtigungs- oder Zustimmungserfordernisse zu beachten.¹⁸ Einer im Mediationsverfahren oftmals hilfreichen Vergrößerung der Verhandlungsmasse steht vielfach das Koppelungsverbot des § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG entgegen, wonach die Behörde sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag keine Gegenleistung versprechen lassen darf, die mit ihrem Handeln nicht in sachlichem Zusammenhang steht.¹⁹

In sehr vielen Fällen ist die Behörde aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage, über das in der Mediation gefundene Ergebnis eine rechtsverbindliche Vereinbarung zu treffen. Dieser Umstand ist den Richtermediatoren zwar aus der Spruchrichtertätigkeit bestens bekannt, führt er doch dazu, dass der Prozessvergleich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – ganz anders als in der Zivilgerichtsbarkeit – eine eher seltene Erledigungsform darstellt (in Bayern ca. 3,5%). Unsicherheit rief aber hervor, wie er mit der Besonderheit des auf eine Einigung gerichteten Mediationsverfahrens zu vereinbaren ist. Das unvermeidliche Ergebnis, dass lediglich eine nicht durchsetzbare Verfahrensabsprache (etwa über eine Neubescheidung, die Herbeiführung eines Gemeinderatsbeschlusses usw.) am Ende des langwierigen Mediationsverfahrens steht,²⁰ rief vielfach Irritationen und Frustration bei den Klägern hervor; außerdem stellt sich oftmals die Frage, wie bezüglich des anhängigen Gerichtsverfahrens weiter zu verfahren ist.²¹

Auf diese Rechtsfragen und die Handlungsmöglichkeiten der Richtermediatoren sollte in der künftigen Aus- und Weiterbildung verstärkt eingegangen werden.

h) Vertraulichkeit

Mit dem Thema „Vertraulichkeit“, welches in dem vom Amtsaufklärungsprinzip beherrschten Verwaltungsverfahren einen ganz anderen Stellenwert hat als in privatrechtlichen Beziehungen, verstehen es die Richtermediatoren offenbar flexibel und sachgerecht umzugehen. Da ein absoluter Vertraulichkeitsschutz im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wegen der Unzulässigkeit von Prozess- und Beweismittelverträgen nicht zu gewährleisten ist,²² werden diesbezügliche Vereinbarungen von den Richtermediatoren auch nicht verlangt. Dies führt zwar nach dem Eindruck vieler Richtermediatoren dazu, dass in der Güteverhandlung nicht alle Informationen preisgegeben werden, steht deren erfolgreichem Abschluss aber offenbar nicht generell entgegen.

Ein **Missbrauch** des Verfahrens, um Informationen über die Gegenseite zu erlangen, wurde nur ganz vereinzelt festgestellt.

¹⁷ *Holznapel/Ramsauer* in *Haft/Schlieffen* § 28 Rn. 2.

¹⁸ Zu dem rechtsstaatlichen Gebot einer ausreichenden Kompensation von faktischen Vorabbindungen s. *Holznapel/Ramsauer* in *Haft/Schlieffen* § 28 Rn. 6 f.

¹⁹ S. dazu *Bader* S. 238 ff.

²⁰ *Bader* S. 214 ff.; *Stumpf*, S. 291 ff: „faktische Bindungswirkung, die guten Willen der Beteiligten voraussetzt“.

²¹ S. dazu *Bader* S. 246 ff.

²² *Bender* S. 156 ff., 285.

6. Akzeptanz

Hier ist zu unterscheiden zwischen der Bereitschaft, den eingeschlagenen Rechtsweg zugunsten eines Selbstregulierungsverfahrens zu verlassen, und der Bewertung des durchgeführten Verfahrens sowie seines Ergebnisses.

a) Annahme des Mediationsangebots

Nach den Schilderungen der interviewten Prozessrichter stießen sie mit ihrem Vorschlag, nach einer Lösung im Wege der Mediation zu suchen, in den meisten Fällen auf eine ablehnende Haltung bei einem oder beiden Beteiligten. Die Kläger seien sehr oft so auf die rechtliche Durchsetzung ihrer Position fixiert, dass sie einem Mediationsangebot nicht zugänglich seien. Bei den Behörden gebe es erhebliche Unterschiede in der Haltung zur Mediation. Vereinzelt bestehe große Aufgeschlossenheit, werde die Mediation sogar angeregt; sehr verbreitet sei aber auch eine vehemente Ablehnungshaltung. Häufig wird hierfür der fehlende Verhandlungsspielraum infolge rechtlicher Vorgaben angeführt. Negativ vermerkt wurde von mehreren Prozessrichtern, dass in beamtenrechtlichen Konflikten eine Mediation vom Dienstherrn abgelehnt wird, obwohl diese gerade dort in hohem Maße angezeigt wäre.

Im Berufungsverfahren besteht ein besonderes Akzeptanzhindernis naturgemäß auf der Seite der im ersten Rechtszug erfolgreichen Partei. Auch die verstärkte Rechtsorientierung des Verfahrens wurde als Grund für die geringe Inanspruchnahme des Mediationsangebots am VGH angeführt.

Die beteiligten Rechtsanwälte stehen dem Mediationsangebot oftmals durchaus aufgeschlossen gegenüber; eine gewisse Hemmschwelle scheint aber nach Äußerungen aus der Anwaltschaft die fehlende Vergütung des durch die Mediationssitzungen entstehenden Zeitaufwands darzustellen.

Dass Parteien von sich aus eine Mediation wünschen, kommt gelegentlich vor, insbesondere nach Einführung der generellen Information über diese Möglichkeit beim VG München. Nicht immer sind derartige Intentionen aber positiv zu bewerten. Es wurden auch Missbrauchsabsichten (etwa zur Verfahrensverschleppung) beobachtet; vereinzelt wurde die Klage bereits mit dem Ziel einer Mediation erhoben. Hier scheint Wachsamkeit geboten: Die Richtermediation darf nicht als kostengünstige Alternative zur außergerichtlichen Mediation verstanden werden. Auch darf die Prozessleitungsmacht des Gerichts nicht durch übereinstimmende Verfahrenswünsche der Parteien beeinträchtigt werden.

Aufmerksamkeit verdient auch die Beobachtung der Richtermediatoren, dass Parteien des Öfteren nicht völlig freiwillig in die Mediation gingen, sondern sich durch das Prozessgericht dorthin gedrängt fühlten. Als Verletzung des Freiwilligkeitsprinzips der Mediation muss dieser Befund nicht gewertet werden; selbst eine vom Richter angeordnete Mediation wäre nach der EU-Richtlinie über die Mediation in Zivil- und Handelssachen unbedenklich, solange die Parteien das Verfahren jederzeit sanktionslos wieder verlassen könnten. Im deutschen Recht ist eine solche Anordnungsbefugnis aber noch nicht vorgesehen; auch bedarf es bei Parteien, die sich in die Mediation gedrängt fühlen, besonderer Überzeugungsarbeit, die das Zeitbudget des richterlichen Mediators übermäßig beanspruchen dürfte. Zudem könnte bei solchen Parteien der Eindruck

entstehen, vom Prozessgericht quasi abgeschoben zu werden. All dies spricht dafür, eine Sache nur dann an den Richtermediator abzugeben, wenn die Beteiligten dies wirklich wollen.

b) Zufriedenheit mit dem Verfahren

Von den prozessbeteiligten **Bürgern** wurde das Mediationsverfahren äußerst positiv bewertet. Bei den mit Einigung beendeten Verfahren wurde in 50% der Rückmeldungen das Prädikat „sehr positiv“, in 36% „eher positiv“ vergeben. Nur fünf Beteiligte äußerten sich unzufrieden, was offenbar auf besondere Umstände der konkreten Fälle zurückgeht. Als wichtigster Grund für die positive Bewertung wurde genannt, dass die Hintergründe des Konflikts geklärt werden konnten. Dies deutet darauf hin, dass das gerichtliche Mediationsverfahren auch die Funktion hat, im Verwaltungsverfahren verbliebene Informationsdefizite auszugleichen.

Bemerkenswert ist, dass das Verfahren auch in den Fällen, in denen es nicht zu einer Einigung kam, von 70% der Beteiligten als positiv erlebt wurde. Etwa zwei Drittel empfanden es auch in diesen Fällen als nützlich.

Einen großen Anteil an der positiven Bewertung des Verfahrens hat ganz offensichtlich die Art und Weise der Verhandlungsführung durch die Richtermediatoren. Hierfür gab es in den Kommentaren auf den Fragebögen sehr viel Lob und kaum Kritik (s. V.4). Positiv erlebt wurden vor allem die Neutralität, die ruhige, professionelle Gesprächsführung und die Fallkompetenz.

Bei den **Rechtsanwälten** fiel das Urteil mit über 90% positiven Bewertungen noch besser aus. Auch hier bildete die Klärung von Hintergründen das mit Abstand wichtigste Motiv. Neben der mediativen Verhandlungsführung wurden auch die gute Einarbeitung in den Fall und die juristische Kompetenz des Richtermediators gelobt. Seine Richtereigenschaft verleihe ihm eine für das Verfahren wesentliche Autorität. 80% der Rechtsanwälte würden daher in einem vergleichbaren Fall wieder eine gerichtliche Mediation anstreben.

Auch bei den **Behördenvertretern** herrscht große Zufriedenheit mit dem Verfahren vor – allerdings nur bei gelungener Einigung. In diesem Fall sind sogar 95% der Rückmeldungen positiv, wobei drei Gründe nahezu gleich häufig genannt werden: weil sonst voraussichtlich keine Einigung erzielt worden wäre, weil Hintergründe geklärt werden konnten und weil der Rechtsstreit schneller beendet wurde.

Im Gegensatz zu den anderen Beteiligten können die Behördenvertreter einem Mediationsverfahren ohne Einigung dagegen wenig Positives abgewinnen. Fast die Hälfte der Bewertungen war hier negativ, hauptsächlich wegen des höheren Verfahrensaufwands und der Verfahrensverzögerung.

Aus den Stellungnahmen wird deutlich, dass die Behördenvertreter sich ein strafferes, stärker an der Rechtslage orientiertes Güteverfahren wünschen, wie es das erkennende Gericht eher bieten könne als der zu einer eher passiven Rolle verpflichtete Richtermediator.

b) Zufriedenheit mit dem Ergebnis

Die **Bürger** sind überraschenderweise mit der in der Mediation erarbeiteten Lösung weniger zufrieden als mit dem Verfahren als solchem, wie nachstehende Gegenüberstellung zeigt:

	Bewertung des Verfahrens	Bewertung des Ergebnisses
sehr positiv	50,0%	25,0%
eher positiv	36,1%	47,2%
eher negativ	11,1%	19,4%
sehr negativ	2,8%	8,3%

Tab. 78: Verfahrens- und Ergebniszufriedenheit der Bürger

Bei den **Behördenvertretern** werden hingegen Verfahren und Ergebnis übereinstimmend sehr positiv bewertet.

	Bewertung des Verfahrens	Bewertung des Ergebnisses
sehr positiv	48,5%	42,4%
eher positiv	47,0%	51,5%
eher negativ	4,5%	4,5%
sehr negativ	-	1,5%

Tab. 79: Verfahrens- und Ergebniszufriedenheit der Behördenvertreter

Dieses Resultat muss deswegen besonders erstaunen, weil in der Mediation die Lösungen von den Parteien selbst erarbeitet werden und daher von einem echten Konsens getragen sind. Wenn die Zufriedenheitswerte so weit auseinander klaffen, dass von Behördenseite nur 6% negative Bewertungen kommen, von Bürgerseite dagegen nahezu 28%, könnte dies darauf hindeuten, dass es in der verwaltungsgerichtlichen Mediation vielfach nicht zu einem rein interessenbasierten Konsens kommt, sondern die beteiligten Bürger sich vielfach doch den rechtlichen Vorgaben unterwerfen. Die subjektive Bewertung des Ergebnisses bleibt dann naturgemäß hinter seinem objektiven Wert zurück. Bestätigt wird diese Deutung durch die Rückmeldungen der Rechtsanwälte, die nur in etwa 10% der Fälle skeptisch waren, ob die gefundene Lösung den Interessen des Mandanten entspricht.

Eine andere Deutung, die durch einige Anmerkungen auf den Fragebögen gestützt wird, geht dahin, dass bei den Klägern Zweifel verbleiben, ob die Behörde oder der Beigeladene sich an die – nicht durchsetzbaren – Absprachen halten werden. Da wegen der Vertraulichkeit des Mediationsverfahrens ein Herantreten an die „unzufriedenen“ Bürger nicht möglich ist, kann dem nicht weiter nachgegangen werden.

XII. Schlussfolgerungen

1. Anwendungsmöglichkeiten für Mediation im Verwaltungsprozess

Der Modellversuch hat gezeigt, dass öffentlich-rechtliche Konflikte auch dann, wenn sie bereits in das Stadium des Gerichtsverfahrens gelangt sind, noch mit den Mitteln der Mediation beigelegt werden können. Es wurden in Einzelfällen sehr nachhaltige, weit über den Gegenstand des konkreten Rechtsstreits hinaus gehende Lösungen erzielt, die im regulären Verfahren nicht zu erwarten waren, wie z.B. die Beilegung von hoch eskalierten Personalquerelen oder die Befriedung einer jahrzehntealten Nachbarschaftsfehde.

Mit 135 Ersuchen in zwei Jahren ist die Inanspruchnahme der Richtermediation allerdings äußerst gering geblieben. Dass selbst unter den Bedingungen eines intensiv geförderten Modellversuchs keine größere (und insbesondere auch keine zunehmende) Nachfrage erzielt werden konnte, lässt zwei Deutungen zu:

- entweder besteht nur ein geringer Bedarf für den Einsatz von Mediation im Verwaltungsgerichtsverfahren
- oder es fehlt an der Bereitschaft der Verfahrensbeteiligten, hierfür geeignete Fälle der gerichtsweginternen Mediation zuzuführen.

Die Untersuchung hat ergeben, dass beide Erklärungen zutreffen.

(1) Die Anwendungsmöglichkeiten für Mediation sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren von vornherein dadurch begrenzt, dass sich hier (von sogleich zu behandelnden Ausnahmen abgesehen) nicht Individuen mit persönlichen Bedürfnissen, Anliegen und Wertvorstellungen gegenüberstehen, die eine allein an ihren Interessen orientierte, autonome Konfliktlösung erarbeiten können, sondern dass auf (mindestens) einer Seite des Konflikts eine Institution steht, die gesetzlich vorgegebene Aufgaben im Allgemeininteresse zu erfüllen hat. Ihr Handeln wird nicht nur durch das Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, sondern auch durch allgemeine Prinzipien wie das der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit, durch spezielle Verfahrensvorschriften (etwa das Koppelungsverbot nach § 56 VwVfG²³ oder die notwendige Beteiligung Dritter) und nicht zuletzt durch haushaltsrechtliche Vorgaben determiniert. Zudem können die Verwaltungsbehörden weithin nicht autonom handeln, sondern sind an die Billigung durch Entscheidungsträger (z.B. Gemeinderat) oder Aufsichtsbehörden gebunden. All dies schließt einen offenen Diskurs mit dem Bürger und die gemeinsame Suche nach optimalen Lösungen im Geiste der Mediation zwar nicht aus, engt die Gestaltungsspielräume aber erheblich ein.²⁴

²³ S. *Holznagel/Ramsauer* in *Haft/Schlieffen* § 28 Rn. 17; für strikte Beachtung auch in der Mediation *Schenke* in *Seok/Ziekow* S. 157.

²⁴ *Schenke* in *Seok/Ziekow* S. 160 f.

(2) Die vorgenannten objektiven Grenzen für ein autonomes Verwaltungshandeln schlagen auf die subjektiven Einstellungen der Agierenden durch. Die Bereitschaft, getroffene Entscheidungen in einem nicht auf rechtliche Kontrolle, sondern auf den Ausgleich von Interessen gerichteten Verfahren zur Disposition zu stellen, ist bei den Repräsentanten der öffentlichen Verwaltung nur in Ausnahmefällen zu wecken. Auch dem vor dem Verwaltungsgericht klagenden Bürger ist schwer zu vermitteln, dass er mit der ihm als Hoheitsträger gegenüberstehenden Behörde, die ihn (vermeintlich) unrechtmäßig behandelt, einen von der Rechtslage losgelösten Interessenausgleich suchen soll. Schließlich sehen auch viele Prozessrichter in den von ihnen zu entscheidenden Fällen kaum sinnvolle Anwendungsmöglichkeiten für die besonderen Techniken der Mediation.

Für alle Überlegungen zur Nutzung mediativer Elemente im Verwaltungsgerichtsverfahren ist daher von einem relativ kleinen Anwendungsbereich auszugehen. Die Einsatzmöglichkeiten sind wesentlich geringer als in dem vom Grundsatz der Privatautonomie beherrschten Zivilrechtsstreit. Auch die Erfahrungen aus anderen Modellversuchen (s. XI.1) bestätigen diesen Befund.

Dies bedeutet aber nicht, dass gerichtsinterne Mediation im Verwaltungsprozess überhaupt keine Daseinsberechtigung hat. Insbesondere dort, wo der eigentliche Konflikt nicht im Verhältnis zwischen Bürger und Behörde, sondern zwischen Privatpersonen besteht und die Behörde lediglich wegen des öffentlich-rechtlichen Bezugs involviert ist (z.B. bei baurechtlichen Nachbarschaftsstreitigkeiten), eröffnet sich ein weiter Anwendungsbereich für Mediation, ebenso im Beamtenrecht wegen der einem Arbeitsverhältnis ähnelnden Dauerbeziehung zwischen Dienstherrn und Beamten.

Auch außerhalb dieser für Mediation geradezu prädestinierten Felder hat das Verfahrensangebot des Modellversuchs aber Anwendung und eine sehr hohe Wertschätzung bei allen Beteiligten (Bürgern, Rechtsanwälten und Behördenvertretern) sowie bei großen Teilen der Richterschaft gefunden. Die meisten Beteiligten würden in einem neuen Konfliktfall wieder auf die Richtermediation zurückgreifen wollen; alle Richtermediatoren sowie die große Mehrheit der Prozessrichter haben sich für die Beibehaltung dieses Angebots ausgesprochen.

Im Folgenden ist daher der Frage nachzugehen, worin der besondere Wert von Mediation im verwaltungsgerichtlichen Verfahren liegt. Sodann wird zu untersuchen sein, wie diese Vorteile in Anbetracht der beschränkten Einsatzmöglichkeiten zum Tragen gebracht werden können.

2. Effekte der verwaltungsgerichtlichen Mediation

a) Verfahrensergebnisse

Es kann als gesichert angesehen werden, dass die Mediation in einem Teil der Fälle **ursächlich** war für Lösungen, die im regulären Gerichtsverfahren nicht erzielt worden wären. Diese Einschätzung wurde von Richtermediatoren ebenso wie von Prozessrichtern geäußert. Auch die Rechtsanwälte vertraten vielfach die Ansicht, dass es ohne die Mediation nicht zu einer Einigung gekommen wäre. Für die Behördenvertreter war dies sogar der am häufigsten genannte Grund für die positive Bewertung des Verfahrens.

Als ursächlich für diesen Erfolg der Richtermediation sind den Rückmeldungen zufolge vor allem die besondere Ausbildung der Richtermediatoren, das kommunikationsfördernde Setting und der

XII. Schlussfolgerungen

erhöhte Zeiteinsatz anzusehen. Die Verhandlungsführung durch die Richtermediatoren fand bei den Verfahrensbeteiligten durchwegs sehr große Anerkennung.

Geringere Bedeutung hat dagegen die Verhandlungsmethode. Wie sich aus den Meldungen der Richtermediatoren ergibt, praktizieren sie nicht in allen Fällen eine schulmäßige Mediation (nach dem Phasenmodell, interessenorientiert, ohne eigene Bewertungen und Vorschläge). Auch die Rückmeldungen der Rechtsanwälte und der Behördenvertreter bestätigen dies; wiederholt wird sogar berichtet, dass gerade das Einbringen eigener Regelungsvorschläge den Weg zu einem erfolgreichen Abschluss des Verfahrens geebnet hat.

Bei der Bewertung der Verfahrensergebnisse darf allerdings nicht außer Betracht bleiben, dass sie auffallend oft nicht zu einer echten Befriedung geführt haben. Die **Ergebniszufriedenheit** ist bei den Klägern deutlich geringer ausgeprägt als bei den Behördenvertretern. Auch hierin schlägt sich offenbar nieder, dass in der verwaltungsrechtlichen Mediation nur geringe Spielräume für ein Eingehen auf individuelle Vorstellungen des Bürgers bestehen. Wenn eine ausgehandelte Lösung am Veto des Gemeinderats oder der Aufsichtsbehörde scheitert, ist dies natürlich ein für den Bürger ausgesprochen unerfreuliches Ergebnis.

b) Sonstige Auswirkungen auf die Verfahrensbeteiligten

Der Mehrwert der verwaltungsgerichtlichen Mediation scheint sich daher eher in der hohen *Verfahrenszufriedenheit* niederzuschlagen, die bei allen Beteiligten festzustellen war, und zwar auch bei einem erfolglosen Ausgang des Mediationsverfahrens. Begründet wurde diese Wertschätzung sowohl von den Bürgern als auch von den Rechtsanwälten hauptsächlich damit, dass **Hintergründe des Konflikts geklärt** werden konnten. Offensichtlich dient das gerichtliche Mediationsverfahren auch dazu, Informationsdefizite im Verwaltungsverfahren auszugleichen. Dies verleiht ihm den Charakter eines Nachbesserungsverfahrens, mit dem der Behörde neue Erkenntnisse verschafft werden und ggf. der Weg zu einer einvernehmlichen Beendigung des Rechtsstreits eröffnet wird. Dementsprechend nannten auch die Behördenvertreter häufig die Klärung der Hintergründe als Grund für ihre positive Bewertung des Mediationsverfahrens.

Als Beleg für eine solche Heilungswirkung der Kommunikation im Mediationsverfahren kann auch angesehen werden, dass es in den Prozessen, die nach erfolgloser Mediation fortgesetzt wurden, zumeist innerhalb kurzer Zeit zu einer unstreitigen Erledigung kam. Prozessrichter berichteten von einer **Entspannung der Parteibeziehung** nach einer erfolglosen Mediation.

Ganz allgemein wurde **die Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürger und Verwaltung** auch von einer nicht unerheblichen Zahl von Behördenvertretern als wesentliche Wirkung des Mediationsverfahrens bezeichnet. Die Rechtsanwälte bejahten ebenfalls einen solchen Effekt in der weit überwiegenden Zahl der Fälle, während er für die Bürger keine wesentliche Rolle spielte.

Für die Bürger ist die **rasche Beendigung** des als belastend empfundenen Gerichtsverfahrens der deutlich wichtigere Aspekt.

c) Auswirkungen auf die Gerichtsbarkeit

Der Nachweis einer **Gerichtsentlastung** kann nicht mathematisch geführt werden. Da nicht feststellbar ist, welchen Verlauf ein Prozess ohne die Einschaltung des Richtermediators genommen hätte, fehlt jede Grundlage für eine Vergleichsberechnung. Möglich ist lediglich eine Grobeinschätzung, die sich insbesondere an folgenden Erkenntnissen orientiert:

- In der Mediation erledigte Sachen würden im streitigen Verfahren in der Regel einen überdurchschnittlich hohen Bearbeitungsaufwand erfordern, weil es sich typischerweise um besonders komplexe und/oder eskalationsgeneigte Fälle handelt.
- In manchen weniger schwierigen Fällen hätte dasselbe Ergebnis allerdings nach Einschätzung der Richtermediatoren mit wesentlich geringerem Aufwand auch vom Prozessrichter herbeigeführt werden können.
- In ca. 40% der Fälle kommt es in der Mediation nicht zu einer Einigung; der Aufwand für das Mediationsverfahren fällt in diesen Sachen somit zusätzlich an. Allerdings werden viele dieser Rechtsstreitigkeiten im anschließend fortgesetzten Erkenntnisverfahren unstreitig erledigt, was mit großer Wahrscheinlichkeit auf Effekte der Mediation zurückzuführen ist.
- Konfliktlösungen in der Mediation gehen oft weit über den Gegenstand des Streitverfahrens hinaus und erledigen bereits anhängige oder zu erwartende Rechtsstreitigkeiten mit.

Die Abwägung dieser Gesichtspunkte führt mit hoher Plausibilität zu der Feststellung, dass der Einsatz richterlicher Arbeitszeit durch die gerichtsinterne Mediation insgesamt nicht erhöht, d.h. ein zusätzlicher Personalbedarf durch sie nicht hervorgerufen wird.

Als Negativposten schlägt aber der relativ hohe Aufwand für die Ausbildung und Weiterqualifizierung der Richtermediatoren zu Buche. Dieser kann sich nur amortisieren, wenn diese längerfristig tätig sind und stärker ausgelastet werden. Dies würde allerdings eine Umverteilung richterlicher Geschäftsaufgaben voraussetzen. Die Zusatzbelastung durch die Mediatorentätigkeit konnte im Rahmen des Modellversuchs zwar von den meisten Richtern wegen der geringen Fallzahl aufgefangen bzw. durch Abgabe eigener Fälle in die Mediation kompensiert werden. Einige stärker belastete Richtermediatoren schilderten aber nachvollziehbar, am Limit angekommen zu sein.

In die Betrachtung der Auswirkungen auf die Gerichtsbarkeit sind schließlich noch folgende nicht quantifizierbare positive Effekte des Modellversuchs einzubeziehen:

- der durch die Ausbildung erzielte Zuwachs an richterlicher Verhandlungskompetenz, der sich nicht nur in den Mediationsverfahren, sondern auch in der allgemeinen Richterpraxis positiv auswirkt,
- die in den Rückmeldungen zum Ausdruck kommende Wertschätzung des Mediationsangebots, durch die das Image einer modernen, bürgernahen Verwaltungsgerichtsbarkeit gestärkt worden ist.

d) Auswirkungen auf die Streitkultur

Mit dem Modellversuch wurde auch die Erwartung verbunden, einen Beitrag zur Vermeidung unnötiger Gerichtsverfahren und zur Förderung der Streitkultur durch Etablierung neuer Formen der einvernehmlichen Streitbeilegung leisten zu können. Solche Effekte konnten nicht nur wegen der sehr geringen Fallzahlen nicht festgestellt werden. Die Rückmeldungen der Verfahrensbeteiligten (Bürger, Rechtsanwälte, Behördenvertreter) zu der Frage, welchen Lösungsweg sie im Falle eines neuen gleichartigen Rechtsstreits bevorzugen würden, ergaben vielmehr, dass die Mehrheit sich wieder für die Richtermediation entscheiden würde. Ausstrahlungen auf die Verwaltungspraxis, etwa im Sinne einer verstärkten Anwendung von Mediation im Verwaltungsverfahren, waren nicht feststellbar.

e) Zusammenfassung

Zu den Effekten des Mediationsprojekts kann somit Folgendes festgestellt werden:

- in bestimmten Fällen, insbesondere bei Bestehen persönlicher Beziehungen zwischen den Konfliktparteien, können mit Hilfe der Mediation Einigungen erzielt werden, die ansonsten nicht möglich erscheinen;
- die große Mehrheit der Beteiligten (Bürger, Behördenvertreter, Rechtsanwälte) bewertet die Möglichkeit einer Mediationsverhandlung innerhalb des gerichtlichen Verfahrens sowie die Art und Weise der Verhandlungsleitung durch den richterlichen Mediator positiv, in erheblichem Umfang sogar sehr positiv;
- als besonderer Vorteil des Mediationsverfahrens wird von den Beteiligten empfunden, dass dort die Hintergründe des Konflikts geklärt werden können;
- für die sehr positive Bewertung des Verfahrens durch die Bürger ist außerdem ausschlaggebend, dass es zu einer raschen Beendigung des Rechtsstreits führt;
- die Zufriedenheit mit dem *Ergebnis* des Verfahrens ist auf Seite der Bürger deutlich geringer als auf Seite der Verwaltung;
- ein Entlastungseffekt für die Gerichte ist nicht belegbar, aber bei einer Gesamtschau sehr plausibel;
- eine prozessvermeidende, die außergerichtliche Mediation fördernde Wirkung ist nicht feststellbar.

3. Schlussfolgerungen

a) Beibehaltung der gerichtlichen Mediation

Die Ergebnisse der Evaluation sprechen dafür, in der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch nach Abschluss des Modellversuchs die Möglichkeit zu eröffnen, dass ein anderer als der erkennende Richter in einem nicht nach den Regeln des Prozessrechts, sondern nach den Prinzipien der Mediation gestalteten Verfahren die Parteien dazu anleitet, eine einvernehmliche Beilegung des Rechtsstreits herbeizuführen. Das entsprechende Votum der Richtermediatoren und der großen Mehrheit der Prozessrichter wird durch die objektiven Befunde gestützt.

XII. Schlussfolgerungen

Nach Abschluss der Pilotphase müsste dieses Angebot an allen Verwaltungsgerichten einschließlich des VGH zur Verfügung stehen.

In welcher rechtlichen Form dies geschehen kann, wird nach der Verabschiedung des derzeit in der parlamentarischen Beratung befindlichen Gesetzes zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung (BT-Drs. 17/5335) zu entscheiden sein.

Mit dem vorhandenen Bestand an ausgebildeten Richtermediatoren lässt sich der Bedarf voraussichtlich bis auf Weiteres abdecken. Der ungleichmäßigen Auslastung und dem Fehlen von Richtermediatoren an den VG Augsburg, Bayreuth und Würzburg kann (wie im Rahmen des Modellversuchs bereits erprobt) durch Zuständigkeits- und Konzentrationsregelungen sowie auswärtige Verhandlungstermine begegnet werden, auch instanzübergreifend, wie das am Thüringer Landesarbeitsgericht erfolgreich praktizierte Modell zeigt.²⁵ Im Übrigen lassen sich Richter in zunehmendem Maße aus eigenem Antrieb in Mediation ausbilden; auch diesen kann die Funktion von Richtermediatoren übertragen werden.

Anzustreben ist, dass jedem Richtermediator eine zum Erwerb von Erfahrung und Professionalität ausreichende Zahl von Verfahren übertragen wird. Als Richtwert können ein bis zwei Mediationen pro Monat angesehen werden, wobei ein solcher Umfang der Mediatorentätigkeit selbstverständlich bei der sonstigen Geschäftsverteilung berücksichtigt werden müsste. Von den 14 derzeit aktiven Richtermediatoren könnten demnach zwischen 160 und 320 Verfahren pro Jahr erledigt werden, was für ein flächendeckendes Angebot völlig ausreichend erscheint.

Verfehlt wäre es, aus den relativ geringen Fallzahlen ein Argument gegen die Beibehaltung der gerichtsinternen Mediation herzuleiten. Der Ausnahmecharakter entspricht dem Wesen dieses sehr speziellen, anspruchsvollen Verfahrens. Es sollte nur dort zur Anwendung kommen, wo es auf die besonderen Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten der Richtermediatoren ankommt, nicht – wie von manchen propagiert – in allen Fällen, in denen eine gütliche Lösung möglich erscheint oder erwünscht wäre. Primär ist die einvernehmliche Konfliktbeilegung Aufgabe des erkennenden Gerichts; ihr wird, wie im Rahmen der Evaluationsgespräche vielfach bekundet wurde, in der Verhandlungspraxis der bayerischen Verwaltungsgerichte auch hoher Stellenwert eingeräumt.

Die noch nicht optimale Einigungsquote von 58,3% ist ebenfalls kein Argument für eine Einstellung der gerichtsinternen Mediation. Sie wird sich mit einer weiteren Konsolidierung dieses Verfahrensangebots noch deutlich verbessern lassen. Vorschläge hierfür werden nachstehend unterbreitet.

b) Änderung des Zuweisungsverfahrens

Wie bereits unter 1. ausgeführt, besteht kaum eine Aussicht, die Fallzahlen bei Beibehaltung des bisherigen Konzepts nennenswert zu erhöhen. Dieses Konzept baut darauf, dass das erkennende Gericht einen Fall als mediationsgeeignet erkennt, den Beteiligten die Abgabe an den Richtermediator vorschlägt und die Beteiligten dem zustimmen. Schon der erste Punkt bereitet, wie die

²⁵ S. dazu die Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung, BR-Drs. 60/11 (Beschluss), S. 7 f.

XII. Schlussfolgerungen

Evaluation gezeigt hat, Schwierigkeiten. Durch fehlerhafte Einschätzungen gelangen (wenige) ungeeignete Fälle in die Mediation und (viele) geeignete nicht. Hilfreich wäre hier ein Prüf- und Abstimmungsverfahren, welches – solange es keine gesetzlichen Vorschriften gibt – nur autonom durch die Spruchkörper geregelt, aber von der Gerichtsverwaltung (evtl. im Rahmen eines neuen Modellversuchs) angeregt werden könnte.

Dieses Verfahren könnte so aussehen, dass für bestimmte Fallkonstellationen, die sich nach dem Evaluationsergebnis besonders für eine Mediation eignen, sogleich nach Vorliegen von Klagebegründung, Klageerwiderung und evtl. Stellungnahme von Beigeladenen die Zuleitung der Akten an einen als Koordinierungsstelle fungierenden Richter verfügt wird mit dem Ersuchen, die Mediationseignung zu prüfen und ggf. das Einverständnis der Beteiligten einzuholen. Für eine solche Regelung würden sich insbesondere Streitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis sowie Fälle, an denen mehrere Privatpersonen mit widerstreitenden Interessen beteiligt sind, empfehlen. Die Abgabe auch anderer Fälle in die gerichtsinterne Mediation aufgrund einer individuellen Entscheidung des zuständigen Richters müsste selbstverständlich erhalten bleiben. Die Funktion der Koordinierungsstelle könnte im Rahmen der richterlichen Geschäftsverteilung durch das Präsidium den Richtermediatoren übertragen werden; denkbar wäre aber auch, dass die einzelnen Spruchkörper eines ihrer Mitglieder mit dieser Funktion beauftragen. Beide Modelle werden z.B. in den Niederlanden mit gutem Erfolg praktiziert.²⁶

c) Weitere Professionalisierung der richterlichen Mediation

Den (derzeitigen und künftigen) Richtermediatoren sollte Gelegenheit gegeben werden, sich durch Fortbildungsmaßnahmen, die auf die Besonderheiten verwaltungsrechtlicher Konflikte abgestimmt sind, weiter für ihre Aufgabe zu qualifizieren. In der verwaltungsgerichtlichen Mediation haben Rechtsfragen aus den unter 1. genannten Gründen einen sehr hohen Stellenwert.²⁷ Wie dem in der Mediation Rechnung getragen werden kann, ohne dass ein zweites Forum für die Austragung des Rechtsstreits entsteht und der eigentliche Sinn des Mediationsverfahrens verloren geht, ist eine schwierige Aufgabe, bei deren Bewältigung viele Richtermediatoren nach eigenem Bekunden oder den Rückmeldungen der Beteiligten an ihre Grenzen gestoßen sind. Eine Vorbereitungszeit von vielen Stunden oder Tagen, wie sie des Öfteren gemeldet wurde, deutet darauf hin, dass entweder das betreffende Verfahren nicht für die Richtermediation geeignet war oder dass der Richtermediator unnötig hohe Anforderungen an die Durchdringung der rechtlichen Seite des Falles gestellt hat. Auch bei der Frage, wie Rechtsfragen in die Mediationsverhandlung eingebracht werden sollten, sowie bei der rechtlichen Ausformung der Abschlussvereinbarung sind Unsicherheiten aufgetreten. Mit dem von erfahrenen Richtermediatoren gestalteten Workshop im zweiten Projektjahr ist hier eine einhellig als sehr wertvoll empfundene Hilfestellung geboten worden. Durch weitere Maßnahmen dieser Art könnte erreicht werden, dass nicht mediationsgeeignete Fälle schneller ausgefiltert und nachhaltigere Verfahrensergebnisse herbeigeführt werden sowie Verfahrensaufwand reduziert und Leerlauf vermieden wird.

²⁶ S. dazu *Schmiedel*, ZKM 2011, 14 ff.

²⁷ Ebenso der Abschlussbericht zum Projekt Gerichtsnahe Mediation in Niedersachsen, S. 35 ff. (<http://mediation-in-niedersachsen.com/dl/Abschlussbericht.pdf>).

d) Übernahme mediativer Elemente in das Regelverfahren

Die Evaluation hat aufgezeigt, dass es in vielen Fällen keiner regelgerechten Mediation bedarf, um eine zur unstreitigen Prozessbeendigung führende Verständigung der Parteien zu erreichen. Wesentliche Effekte konnten vielmehr schon dadurch erreicht werden, dass eine die „Hintergründe des Konflikts“ beleuchtende Kommunikation ermöglicht wurde. Es fragt sich, ob es hierfür stets eines vollständigen Mediationsverfahrens und der Einschaltung eines Richtermediators, d.h. eines zur Vertraulichkeit auch gegenüber dem erkennenden Gericht verpflichteten Richters, bedarf.

Anders als im Zivilprozess, wo die Parteien bestimmen, welcher Tatsachenvortrag dem Gericht unterbreitet wird, herrscht sowohl im Verwaltungs- als auch im Verwaltungsgerichtsverfahren der Untersuchungsgrundsatz (§ 24 Abs. 1 VwVfG, § 86 Abs. 1 VwGO). Es fehlt deshalb hier das für das Mediations- bzw. Güterichterverfahren im Zivilprozess maßgebliche Motiv, die Parteien zu einem nicht von prozesstaktischen Erwägungen bestimmten Vorbringen zu veranlassen, indem die Güteverhandlung vom erkennenden Gericht abgekoppelt wird. Im Verwaltungsgerichtsverfahren kommt diesem Umstand nach Ansicht der meisten Richtermediatoren keine entscheidende Bedeutung zu. Was der Kläger der Behörde nicht offenbaren will, wird er auch in der Mediationsverhandlung nicht ansprechen, und der Behördenvertreter kann Umstände, die unter das Dienstgeheimnis fallen, dort ebenfalls nicht thematisieren. Dementsprechend wurde von vielen Richtermediatoren trotz der personellen Trennung von Mediator und erkennendem Richter häufig ein strategisches Zurückhalten von Informationen registriert.

Wie sich aus den Gesprächen mit Prozessrichtern, aber auch aus behördlichen Stellungnahmen ergeben hat, wird bei den bayerischen Verwaltungsgerichten weithin ein sehr kommunikativer Verhandlungsstil gepflogen und auch von der Möglichkeit eines eher informellen Erörterungstermins (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO) häufig Gebrauch gemacht. Dies führt zu der Überlegung, ob nicht durch eine allgemeine Fortbildung der Verwaltungsrichter in den Prinzipien und Techniken der Mediation diese Form des informellen Verhandels durch den Vorsitzenden oder Berichterstatter noch optimiert werden könnte.²⁸ Auf diese Weise könnte der mit der Einschaltung eines anderen Richters als Mediator verbundene Aufwand vermieden und gleichwohl ein wesentlicher Effekt der gerichtsinternen Mediation erzielt werden.

Von der künftigen Gesetzeslage wird es abhängen, ob daneben auch Raum für eine Praxis ist, bei der der auf Verständigung gerichtete Erörterungstermin einem anderen Richter als ersuchten Richter übertragen wird (nach Art des zivilprozessualen Güterichters gem. § 278 Abs. 5 Satz 1 ZPO). Sinnvoll könnte ein solches Vorgehen in Fällen sein, in denen der Vorsitzende oder Berichterstatter, z.B. aus zeitlichen Gründen oder wegen mangelnder Erfahrung mit konsensuellem Verhandeln in hoch eskalierten Konflikten, es für sinnvoll hält, den Gütetermin einem entsprechend geschulten Kollegen zu überlassen.

²⁸ Hierzu eingehend Fritz LKRZ 2009, 281 ff.

4. Abschließende Bemerkungen

Die Bemühungen um die Entwicklung eines – wie es in der Projektbeschreibung treffend heißt – modernen, sachlich differenzierten und in allen Bereichen professionellen Dienstleistungsspektrums der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem Ziel, die Alternative einvernehmlicher Streitbeilegung als selbstverständlichen Bestandteil der Streitkultur zu etablieren, sollten trotz der auf den ersten Blick enttäuschend geringen Fallzahlen der Richtermediatoren auf keinen Fall aufgegeben werden. Mit der vorliegenden Untersuchung konnten die Gründe für das Defizit in quantitativer, aber auch die Erfolge in qualitativer Hinsicht aufgezeigt werden. Zwei potenzielle Ansätze für eine Weiterentwicklung des Konzepts wurden dargestellt, die einzeln, aber auch kumulativ umgesetzt werden können.

Über den Bestrebungen, die Erkenntnisse der Mediationslehre in adäquater Form in das gerichtliche Verfahren einzubringen, sollte aber nicht vergessen werden, dass Mediation vorrangig im vorgerichtlichen Bereich einzusetzen ist, damit die Eskalationsstufe einer gerichtlichen Auseinandersetzung gar nicht erst erreicht wird. Im hiesigen Kontext bedeutet dies, dass Konflikte möglichst bereits im Verwaltungsverfahren,²⁹ spätestens im Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO,³⁰ mit Mediation oder zumindest einer an ihren Grundsätzen orientierten Verhandlungsweise begegnet werden sollte. Dazu bedarf es, auch dies hat die vorliegende Studie aufgedeckt, noch grundlegender Umdenkprozesse in der öffentlichen Verwaltung. Das diskursive, Dialog und Vereinbarung mit dem Bürger an die Stelle von Äußerungsfrist und Bescheid setzende Verwaltungsverfahren ist weitgehend noch nicht Realität geworden. Der vorliegende Modellversuch hat eindrucksvolle Beispiele dafür geliefert, dass es dem Bürger wesentlich leichter fällt, eine Verwaltungsentscheidung zu akzeptieren, wenn ihm deren Notwendigkeit entsprechend kommuniziert wird und wenn sie nicht in Bescheids-, sondern in Vertragsform (§ 54 Satz 2 VwVfG) erfolgt. Viele beamtenrechtliche Konflikte könnten vermieden werden, wenn in den Behörden, wie in großen Wirtschaftsunternehmen längst üblich, bei Personalquerelen ein Mediator eingeschaltet würde.

Wenn das Mediationsprojekt der Verwaltungsgerichtsbarkeit dazu genutzt werden könnte, einen entsprechenden Bewusstseinswandel in der Verwaltung zu fördern, würde es seiner Intention, einen Beitrag zur Etablierung einer besseren Streitkultur zu leisten, in ganz besonderem Maße gerecht.

²⁹ Dafür *Baumeister* in *Seok/Ziekow* S. 132.

³⁰ Entsprechende Vorschläge bei *Vetter* S. 120 ff., 240 ff.; krit. *Baumeister* in *Seok/Ziekow* S. 134.

Literaturverzeichnis

Bader, Jochen Frank, Gerichtsinterne Mediation am Verwaltungsgericht, 2009

von Bargaen, Jan Malte, Gerichtsinterne Mediation, 2008

von Bargaen, Jan Malte, Gesetzliche Grundlagen gerichtlicher Mediation, in: *Gläser/Schröter* (Hrsg.), Gerichtliche Mediation, 2011, S. 29 ff.

Battis, Ulrich, Mediation in der Bauleitplanung, DÖV 2011, 340 ff.

Baumeister, Peter, Mediation und Vorverfahren, in *Seok/Ziekow*, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010

Bölscher, Viola, Die Flughafenerweiterung Frankfurt/M. - Spannungsfeld zwischen politischer Mediation und Verwaltungsverfahren, ZKM 2006, 116 ff.

Deutzmann, Friederike E., Umweltmediation, in: *Niedostadek* (Hrsg.) Praxishandbuch Mediation, 2010, S. 73 ff.

Friedrich, Nikola, Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit, 2011

Fritz, Roland, Mediationsvereinbarung und „mediativer Vergleich“ - Zwillinge oder ungleiche Brüder? - Überlegungen zur Verwendung mediativer Elemente in einem Erörterungstermin oder einer Güteverhandlung, LKRZ 2009, 281 ff.

Holznapel, Bernd/Ramsauer, Ulrich, in *Haft/Schlieffen* (Hrsg.) Handbuch Mediation, 2. Aufl. 2009

Kaltenborn, Markus, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007

Schenke, Wolf-Rüdiger, Mediation und verwaltungsgerichtliches Verfahren, in *Seok/Ziekow*, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 155 ff.

Schmiedel, Liane, Erfolgreiche Nachbarn - Ein Blick in die Mediationspraxis in den Niederlanden, ZKM 2011, 14 ff.

Stumpf, Christoph A., Alternative Streitbeilegung im Verwaltungsrecht - Schiedsgerichtsbarkeit - Schiedsgutachten - Mediation - Schlichtung, 2006

Vetter, Stefan, Mediation und Vorverfahren - Ein Beitrag zur Reform des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens, 2004

Weitz, Tobias Timo, Gerichtsnaher Mediation in der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit, 2008