

GERICHTLICHE MEDIATION UND SCHLICHTUNG IN DER DEUTSCHEN VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT**

1. Vorwort

Ich beschränke den Gegenstand meiner Ausführungen auf die gerichtliche Mediation / Schlichtung in den deutschen Verwaltungsgerichten durch die so genannten "Güterichter".

Die deutschen Richter*innen haben zwar sehr wohl die Möglichkeit die Entscheidung in einem Fall auszusetzen, um den Parteien die Möglichkeit zu geben, sich an einen "außergerichtlichen" Mediator zu wenden, aber in den Verfahren vor den deutschen Verwaltungsgerichten ist dies bisher eher selten. Und natürlich gibt es auch in Deutschland die konventionelle "vorgerichtliche" Mediation im Bereich der öffentlichen Verwaltung¹, aber auch diese soll hier außen vor bleiben.

2. Einführung der gerichtlichen Mediation "von unten" im Vorgriff auf eine gesetzliche Regelung

(a) Die "Vorläufer" der Mediation in der Zivilgerichtsbarkeit :

Deutschland hat - wie viele andere Länder auch - eine lange Tradition der gerichtlichen Praxis nicht nur für die Erstellung von Entscheidungen, sondern auch für die gütliche Beilegung von Streitigkeiten². Es wird geschätzt, dass - je nach Gerichtsbarkeit - zwischen 15% und 50% der Gerichtsfälle keine Entscheidung des Richters erfordern, sondern durch Vereinbarung der Parteien gelöst werden.

* Der Autor ist Verwaltungsrichter i.R. und Mediator. Er war bis Dezember 2009 Gerichtsmediator beim Verwaltungsgericht Karlsruhe und ist Vorstandsmitglied der deutschen Sektion von G.E.M.Me (Europäische Richtervereinigung für Mediation)

** Überarbeitete aus dem Französischen übersetzte Fassung eines Referats auf dem Kolloquium des französischen *Conseil d'État* am 17. Juni 2015 in Paris zum Thema „Mediation und Schlichtung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“.

1 Als Beispiel sei die „Landwehrkanal-Mediation“ in Berlin genannt, die im November 2007 begonnen wurde, mit der Bundeswasserstraßenverwaltung, Umweltverbänden und unterschiedlichen Behörden des Landes Berlin als Akteuren, 200 Teilnehmern und einer Verfahrensdauer von sechs Jahren. Nicht nur für die Beteiligten, auch für den Steuerzahler war das Verfahren ein Gewinn: Dank Mediationsverfahren konnte die Bundeswasserstraßenverwaltung 113 Millionen € von den ursprünglich vorgesehenen 180 Millionen € für die Kanalsanierung einsparen. Siehe die Dokumentation des Wasser- und Schifffahrtsamts Berlin: <http://tinyurl.com/prq6s77> ; Schelp/Pfarr, ZKM 2010, 57.

2 Joachim von Barga, Konfliktlösung mittels richterlicher Mediation als Alternative zum konventionellen Verwaltungsprozess, Die Verwaltung 2010, 405

i. Rolf Bender (Amtsgericht Stuttgart)

Als junger Kammerpräsident des Stuttgarter Landgerichts hatte Rolf Bender bereits 1968 den mündlichen Charakter von Zivilprozessen betont. Insbesondere machte er verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch, die Parteien persönlich zur Anhörung vorzuladen, damit sie erklären können, "was sie wirklich wollen". Seine Erfahrungen und Veröffentlichungen inspirierten eine Reform der Verfahrensordnungen³, die nun von den Richtern verlangen, die sachlichen und rechtlichen Aspekte des Falles in öffentlicher Sitzung zu debattieren. Darüber hinaus sind die Richter gehalten, jederzeit die Möglichkeiten einer gütlichen Einigung im Auge zu behalten. Dies bedeutet, dass die Debatte vor Gericht über den engen Rahmen des Falles hinausgeht, indem sie sich mit den möglichen Ursprüngen des Konflikts befasst.

ii. Familienmediation, "Cochemer-Modell".

Ende der 1990er Jahre hatten einige Familienrichter in Rheinland-Pfalz erkannt, dass die traditionellen Verfahren dem Schutzbedürfnis von Kleinkindern, die Opfer von Konflikten wurden, vor ihren trennenden Eltern nicht gerecht wurden. Zwei erstinstanzliche Gerichte in Rheinland-Pfalz - Cochem⁴ und Altenkirchen⁵ mit Arthur Trossen - und später ihr Berufungsgericht - Oberlandesgericht Koblenz⁶ - waren die ersten, die den Parteien das anboten, was sie als "integrierte Mediation"⁷ bezeichneten.

b) Pioniere in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

i. Karsten-Michael Ortloff (Verwaltungsgericht Berlin, ab 2000)

Als Präsident einer der für Bauplanungs- und Bauordnungsrecht zuständigen Kammern am Verwaltungsgericht Berlin hatte Ortloff damit begonnen, den Rückstand seiner Kammer durch Verhandlungen mit den Parteien aufzulösen, was häufig zu Kreuzklagen führte, und übernahm dann im Einvernehmen mit der Hierarchie seines Gerichts die Fälle der anderen Kammern zur Schlichtung und bot damit insbesondere bei Konflikten im Bereich der Stadtplanung und bei Nachbarschaftsstreitigkeiten eine gerichtliche Mediation an⁸. Von 2003 bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2006 war er von jeglicher Entscheidungstätigkeit befreit, um sich ausschließlich seiner Aufgabe als Vermittler zu widmen.

3 <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-45202533.html>

4 <http://www.ak-cochem.de/> ; http://de.wikipedia.org/wiki/Cochemer_Modell

5 <http://www.in-mediation.eu/altenkirchner-modell>

6 <http://www.in-mediation.eu/kappele-trossen-koblenzer-praxis>

7 <http://www.in-mediation.eu/mediation>

8 <http://www.jurawiki.de/Mediation> ; <http://www.mediator-ortloff.de/>

ii. das VG Freiburg (2001)

Im Jahr 2001 wurde die gerichtliche Mediation am Verwaltungsgericht Freiburg (Baden-Württemberg)⁹ eingeführt. Auf Initiative ihres Präsidenten Joachim von Barga wurde diese Aufgabe dem Verwaltungsrichter Peter Knorr übertragen, der zuvor eine Ausbildung in Mediation an der Fernuniversität Hagen absolviert hatte.

Die Institution des Schlichtungsrichters wurde trotz des Widerstands des Justizministers des Landes Baden-Württemberg beibehalten, der die Initiative missbilligte, sie aber hinnehmen musste, nachdem das Präsidium des Verwaltungsgerichts entschieden hatte, dass die richterliche Mediation ein integraler Bestandteil der den Richtern von Verfassungs wegen anvertrauten Rechtsprechung sei¹⁰.

iii. Pilotprojekte in Niedersachsen und Hessen

Im Gegensatz dazu kam es in Niedersachsen mit ausdrücklicher Zustimmung und sogar Unterstützung der Justizverwaltung und des Justizministers bereits im März 2002 zur versuchsweisen Einführung der gerichtlichen Mediation an einigen auserwählten ordentlichen Gerichten, Verwaltungs- und Sozialgerichten, einschließlich des Verwaltungsgerichts Hannover.¹¹ Das Land Hessen ging sogar noch weiter, indem es im Mai 2004 in allen Verwaltungsgerichten, einschließlich des Oberverwaltungsgerichts Kassel, die richterliche Mediation durch Richter einführte.¹²

(c) Die gerichtliche Mediation setzt sich durch

Im Jahr 2004 erklärten sich die Verwaltungsgerichte Karlsruhe und Stuttgart (Baden-Württemberg) mit den Kollegen in Freiburg solidarisch und organisierten gemeinsam eine Mediationsfortbildung für fünf Verwaltungsrichter, die - ein Jahr später - von den Präsidien ihrer jeweiligen Gerichte unter Beibehaltung ihrer Funktion als "entscheidende Richter" zu Richtermediatoren benannt wurden. Diese gerichtlichen Mediatoren wurden dann von ihren Kollegen mit entsprechenden Streitfällen versorgt, und die Geschäftsverteilungspläne stellten sicher, dass diese Richtermediatoren von einer etwaigen späteren streitigen Entscheidung ausgeschlossen blieben.

Die Verwaltungsgerichte stützten sich dabei trotz gegenteiliger Auffassung des damaligen einer Gerichtsmediation überhaupt nicht wohlgesonnenen baden-württembergischen Justizministers auf eine entsprechende Anwendung von § 278 Abs. 1 und 5 Zivilprozessordnung in der seinerzeit geltenden Fassung.

9 <http://vgfreiburg.de/servlet/PB/menu/1192816/index.html?ROOT=1192792>

10 Siehe auch: <http://gemme.eu/nation/deutschland/article/rechtsgrundlage-gerichtlicher-mediation>

11 http://www.mj.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=3787&article_id=10690&psmand=13 ; siehe auch den Evaluationsbericht: <http://tinyurl.com/3ty59of>

12 Fritz/Karber/Lambeck (ed.), Mediation statt Verwaltungsprozess? - Möglichkeiten und Grenzen außergerichtlicher / gerichtlicher Streitschlichtung in Europa, Europäische Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bd. 2, 2005.

Weitere Initiativen folgten in den anderen Bundesländern, und um 2011 gab es in jedem der sechzehn Bundesländer zumindest ein funktionierendes Projekt der gerichtlichen Mediation.

3. Umsetzung der Richtlinie 2008/52 EG: Der Gesetzgeber unterstützt den Gerichtsmediator, umbenannt in *Güterichter*.

a) Eine langwierige Geburt

Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2008/52/EG endete am 21. Mai 2011. Deutschland hat diese Frist deutlich überschritten. Sein Mediationsgesetz datiert vom 21. Juli 2012 und trat fünf Tage später in Kraft. Warum die 14-monatige Verzögerung?

Von Anfang an - bereits im Stadium des vom Bundesjustizministerium erarbeiteten Entwurfs - gab es in Deutschland einen politischen Konflikt um die gerichtliche Mediation. Die Kontroverse: Soll der gerichtliche Mediator beibehalten werden?

Der Referentenentwurf vom Juli 2010 und anschließend der im Januar 2011 vom Kabinett beschlossene förmliche Gesetzesentwurf der Bundesregierung versuchten, diese Frage offen zu lassen, und sah vor, die Gesetzgeber der Länder über die Beibehaltung oder Aufgabe dieser Institution entscheiden zu lassen.

In der Folge lehnte der Bundestag jedoch eine solche „Delegation“ ab und verabschiedete am 15. Dezember 2011 ein Gesetz, das zumindest dem Wortlaut nach die Abschaffung der gerichtlichen Mediation vorsah und an seiner Stelle die Position des Güterichters hervorhob.

Vor der Verabschiedung des Gesetzes musste die Entscheidung des Bundestages noch durch die zweite Kammer, den Bundesrat, gehen, der keine Möglichkeit hatte, "Nein" zu dem Gesetz zu sagen, der aber bei Meinungsverschiedenheiten einen gemeinsamen parlamentarischen Ausschuss - den so genannten "Vermittlungsausschuss" - anrufen konnte.

Niemand glaubte daran, aber die zweite Kammer aus Vertretern der Landesregierungen rief den Vermittlungsausschuss an; die Mehrheit der Justizminister der Länder wollte der gerichtlichen Mediation einen größeren Platz einräumen.

(b) Das Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012

Das "endgültige" Gesetz folgte buchstabengetreu dem Vorschlag des Vermittlungsausschusses und trat am 26. Juli 2012 in Kraft.

Dieses Mediationsgesetz geht über die Anforderungen der EU-Richtlinie hinaus und beschränkt sich nicht auf die Mindestanforderung der Richtlinie (grenzüberschreitende Streitigkeiten in Zivil- und Handelssachen). Sie gilt vielmehr für alle in Deutschland eingeleiteten Mediationen, unabhängig von der Art des Streitfalls und dem Wohnsitz der Parteien. Sie sieht

auch eine - unverbindliche - Zertifizierung von MediatorInnen vor; die Einzelheiten sind in einem Ausführungserlass des Bundesjustizministeriums geregelt.¹³

Im Hinblick auf die gerichtliche Schlichtung/Vermittlung sieht das Gesetz für alle Gerichtsbarkeiten vor:

„Das Gericht kann die Parteien für die Güteverhandlung sowie für weitere Güteversuche vor einen hierfür bestimmten und nicht entscheidungsbefugten Richter (Güterichter) verweisen. Der Güterichter kann alle Methoden der Konfliktbeilegung einschließlich der Mediation einsetzen.“¹⁴

Diese - im Vergleich etwa zur französischen Gesetzgebung minimalistische - Norm enthält selbst keine Einschränkungen hinsichtlich der Angelegenheiten, die Gegenstand einer Schlichtung/Mediation vor dem Güterichter sein können.¹⁵ Die Norm wird also so ausgelegt, dass sie zwar nicht die Schlichtung, aber die Ernennung mindestens eines Güterichters an allen Gerichten sämtlicher Gerichtsbarkeiten in Deutschland zwingend vorschreibt. Die Geschäftsverteilungspläne der Gerichte müssen daher diese Frage regeln und die Ernennung des/der Güterichter*in vorsehen.

4. Ausblick

Deutschland hat zwar die EU-Richtlinie mit einiger Verzögerung im Jahre 2012 in nationales Recht umgesetzt, doch die Umsetzung des Gesetzes in die gelebte Realität der Gerichtsbarkeiten hat dann doch noch etwas Zeit gebraucht. Im November 2014 beklagte das Güterichter-Forum noch die mangelnde Umsetzung, was die zwingend vorgegebene Benennung von Güterichtern an allen Gerichten betrifft. So gab es 2013 ausweislich der Geschäftsverteilungspläne nur an 86% aller Verwaltungsgerichte (und z.B. 61% aller Amtsgerichte) einen Güterichter. Inzwischen sind wir sicher bei 100% angelangt.

Was die Anzahl der Güterichtern übertragenen Fälle betrifft, sind die Zahlen allerdings stagnierend und teilweise sogar rückläufig. Viele Einzelrichter und Spruchkörper wollen wohl einfach keine geeigneten Fälle an Güterichter abgeben.¹⁶

Was die Verwaltungsgerichtsbarkeit betrifft, wurden 2019 deutschlandweit rund 4.400 von 86.000 verwaltungsgerichtlichen „Normalverfahren“ (ohne asylrechtliche Verfahren) - also etwa jedes 20. Verfahren = 5% - unter zumindest teilweiser Mitwirkung eines Güterichters einer Erledigung zugeführt.¹⁷

13 Zertifizierte-Mediatoren-Ausbildungsverordnung – ZmediatAusbV – du 21.08.2016 (BGBl. I S. 1994)

14 § 278 Abs. 5 Zivilprozessordnung – ZPO -, der über § 173 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – auch auf Verfahren vor den Verwaltungsgerichten anwendbar ist.

15 Demgegenüber sehen das Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG -, die Bundeshaushaltsordnung – BHO – und entsprechende Verfahrensgesetze der Länder solche eingrenzenden Normen vor; Vergleichsvereinbarungen, die diesen gesetzlichen Rahmen überschreiten, können nichtig sein, vgl. §. 54 f. VwVfG, § 58 f. BHO.

16 <https://www.gueterichter-forum.de/neuigkeiten/gueterichter-bekommen-weiterhin-zu-wenig-faelle/>

17 Statistisches Bundesamt Fachserie 10 Reihe 2.4, Rechtspflege / Verwaltungsgerichte, S. 40,

Wichtig bleibt als permanente Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Richter*innen ihre Aufgaben wirksam erfüllen können. Güterichter brauchen eine solide Aus- und Fortbildung, die auch die Methoden der Mediation einschließt.

Eine erste Einführung in die Mediation ist nun zunehmend Teil des Curriculums der juristischen Fakultäten sowie der Referendarausbildung. Für bereits im Amt befindliche Richter und Staatsanwälte veranstaltet die Deutsche Richterakademie in Trier und Wustrau kurze (ein- oder zweiwöchige) Kurse in Mediation/Streitschlichtung¹⁸.

Die Justizakademie des Landes Nordrhein-Westfalen in Recklinghausen bietet eine modulare Fortbildung für Richterinnen und Richter an, die als Güterichter tätig sein wollen¹⁹. Einige Landesjustizministerien gewähren auch finanzielle Zuschüsse für Richter, die parallel zu ihrer richterlichen Tätigkeit eine Ausbildung zum Mediator an einer Hochschule absolvieren.

17/06/2015 – 05/12/2020

https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/verwaltungsgerichte-2100240197004.pdf?__blob=publicationFile

18 <https://tinyurl.com/y5kjkot3>

19 <https://www.jak.nrw.de/aufgaben/Jahresprogramm/Jahresprogramm/Programm2021-gesamt.pdf>