

Mediation in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Ergebnisse des Pilotversuchs (Prof. Dr. Reinhard Greger)

1. Ziel des Projekts

Mit dem wissenschaftlich begleiteten Modellprojekt des Bayerischen Staatsministeriums des Innern sollten neue Formen der Konfliktbehandlung in verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten erprobt werden. Es sollte untersucht werden, ob die bei der außergerichtlichen Streitbeilegung zunehmend und erfolgreich zum Einsatz kommenden Methoden der Mediation auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren nutzbar gemacht werden können.

Bei der Mediation werden die Konfliktparteien durch einen neutralen Dritten dazu angeleitet, eine nicht an rechtlichen Vorgaben, sondern an ihren Interessen orientierte Lösung selbständig zu entwickeln. Der Vermittler bedient sich dabei besonderer Verhandlungstechniken und eines klar strukturierten Verfahrens. Anders als der Richter trifft er aber keine Entscheidung und unterbreitet auch keine an der Rechtslage orientierten Vergleichsvorschläge. Seine Funktion besteht darin, die Selbstregulierungskräfte der Konfliktparteien zu fördern, gemäß der Grundidee der Mediation, dass eine von den Betroffenen selbst erarbeitete Lösung besser auf die individuellen Gegebenheiten abgestellt werden kann und dadurch auch größere Akzeptanz verspricht als eine fremdbestimmte, nach den abstrakten Rechtsnormen getroffene Regelung.

Ob diese Vorteile auch dann noch zum Tragen gebracht werden können, wenn ein Konflikt zwischen Bürger und Verwaltung bereits vor Gericht gebracht worden ist, sollte mit dem Pilotprojekt erprobt werden. Damit verbunden war zugleich die Erwartung, dass durch die Förderung einer selbstregulierten Konfliktbehandlung längerfristig

- 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. Durchführung des Pilotprojekts

Bei den Verwaltungsgerichten Ansbach, München und Regensburg sowie beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof wurden 15 Richterinnen und Richter, die zuvor eine entsprechende Ausbildung durchlaufen haben, mit der Aufgabe betraut, auf Ersuchen der zuständigen Richter und mit Zustimmung der Beteiligten Güteverhandlungen nach den Regeln der Mediation durchzuführen. Hierfür wurden eigene Räume in zweckentsprechender Weise, d.h. mit Besprechungstisch, Flip-Charts und Erfrischungsgetränken, ausgestattet.

Das Projekt wurde von *Prof. Dr. Reinhard Greger* (Universität Erlangen-Nürnberg) wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Hierfür wurden alle Verfahren dokumentiert und von den Verfahrensbeteiligten anonyme Rückmeldungen erbeten. Die Ergebnisse wurden in einem Abschlussbericht niedergelegt.

3. Wesentliche Erkenntnisse

a) Mediation kann auch im Verwaltungsgerichtsverfahren sinnvoll angewendet werden

Obwohl es beim Rechtsstreit zwischen Bürger und Verwaltung (oder auch zwischen Organen der Staatsverwaltung) nicht nur um Individualinteressen geht, sondern stets das öffentliche Interesse an einer gesetzmäßigen Verwaltung mit betroffen ist, kann das Mediationsverfahren auch hier sinnvoll eingesetzt werden. Dies erhellt schon daraus, dass von den im Untersuchungszeitraum abgeschlossenen Mediationen 58,3% mit einer Einigung endeten.

Als besonders mediationsgeeignet erwiesen sich Konflikte aus dem Beamtenverhältnis sowie baurechtliche Streitigkeiten, an denen auch Privatpersonen mit gegenläufigen Interessen, insbesondere Nachbarn, beteiligt sind. Eine echte Befriedung herbeizuführen, ist bei diesen Konflikten besonders wichtig; mit Hilfe der Mediation ist dies in zahlreichen Fällen gelungen.

Darüber hinaus hat aber fast das gesamte Spektrum des öffentlichen Rechts in der Tätigkeit der Richtermediatoren Niederschlag gefunden, vom Immissionsschutzrecht, Wasserrecht, Abgabenrecht, Sicherheitsrecht, Kommunalrecht und Jagdrecht über fürsorge-, berufs- und wegerechtliche Streitigkeiten bis zu Konflikten aus der Nutzung öffentlicher Einrichtungen, dem Schulrecht und dem Personalvertretungsrecht.

Die Gesetzesbindung der Verwaltung hat sich hierbei nicht als Hindernis erwiesen. In vielen Fällen führte die Mediation zu neuen Erkenntnissen in tatsächlicher Hinsicht, die der Verwaltung eine abweichende Beurteilung oder eine andere Ermessensausübung ermöglichten. Des Öfteren erkannte der klagende Bürger auf Grund der offenen Erörterung in der Mediation die Motive oder Notwendigkeiten des Verwaltungshandelns und konnte dieses nunmehr akzeptieren. Dass in der Mediation die Hintergründe des Konflikts geklärt werden konnten, war der am häufigsten genannte Grund für die positive Bewertung des Verfahrens durch die Beteiligten.

b) Der Anwendungsbereich für Mediation im Verwaltungsgerichtsverfahren ist relativ klein

In dem zweijährigen Untersuchungszeitraum wurden den Richtermediatoren an den Pilotgerichten nur 135 Verfahren zugewiesen, deutlich weniger als 1% des Gesamtaufkommens an Klagen. Auch durch intensive Aufklärungsarbeit konnte diese Quote im Verlauf des Projekts nicht erhöht werden.

Die relativ geringe Inanspruchnahme ist auf folgende Gründe zurückzuführen:

(1) Die öffentliche Verwaltung ist bei ihrem Handeln an das Gesetz, an allgemeine Rechtsgrundsätze wie das Gleichbehandlungs- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, an besondere

Verfahrensvorschriften wie das Koppelungsverbot und die Beteiligung anderer Stellen sowie nicht zuletzt an haushaltsrechtliche Vorgaben und oft an die Billigung durch andere Organe (z.B. Gemeinderat) oder Behörden gebunden. Dies engt die Spielräume für frei ausgehandelte Lösungen ein und steht aus Sicht der Verwaltungsbehörden der Beteiligung an einem Mediationsverfahren entgegen.

(2) Auch dem vor dem Verwaltungsgericht klagenden Bürger ist oftmals 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.

(3) Selbst wenn es im Verwaltungsrechtsstreit letztlich um private Konflikte, z.B. zwischen Nachbarn, geht, sind die Betroffenen oftmals nicht zu bewegen, den Versuch einer Verständigung zu unternehmen, sondern bestehen auf einer gerichtlichen Entscheidung.

(4) Schließlich sehen auch viele Richter keinen Bedarf für den Einsatz eines anderen Richters als Mediator, weil sie ihre eigenen Verhandlungen so gestalten, dass es zu einer sachlichen, auf Verständigung ausgerichteten Kommunikation zwischen Bürger und Behördenvertreter kommt. In der Tat werden in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit fast drei Viertel der Verfahren ohne Urteil abgeschlossen.

c) Die gerichtsinterne Mediation wird von den Verfahrensbeteiligten sehr positiv bewertet

Bis auf wenige Ausnahmen haben die an Mediationen teilnehmenden Bürger, Rechtsanwälte und Behördenvertreter hohe Zufriedenheit mit dem Verfahren bekundet und sich über die Verhandlungsführung durch die Richtermediatoren sehr anerkennend geäußert. Positiv erlebt wurden vor allem die Neutralität, die ruhige, professionelle Gesprächsführung und die fachliche Kompetenz der Richter. Auch in den Fällen, in denen es nicht zu einer Einigung kam, wurde das Verfahren von etwa zwei Dritteln der Bürger positiv erlebt und als nützlich empfunden. Neben der Klärung von Hintergründen des Konflikts war vor allem die rasche Beendigung des Verfahrens ein wesentlicher Grund für die positive Bewertung des Verfahrens (die meisten Verfahren konnten innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden).

Die Zufriedenheit mit dem Ergebnis war bei den Bürgern mit ca. 72% ebenfalls sehr groß, allerdings etwas geringer als die Zufriedenheit mit dem Verfahren (86%). Diese (leichte) Diskrepanz dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Verwaltung oftmals aus rechtlichen Gründen gehindert ist, den Wünschen des Bürgers voll zu entsprechen.

d) Ohne Mediation wären viele einvernehmliche Lösungen nicht zustande gekommen

Richtermediatoren, Prozessrichter und Rechtsanwälte vertraten übereinstimmend die Ansicht, dass es in vielen Fällen im regulären Verfahren 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 sind den Rückmeldungen zufolge vor allem die besondere Ausbildung der Richtermediatoren, die kommunikationsfördernde Verhandlungsatmosphäre und der erhöhte Zeiteinsatz anzusehen.

e) Auch Mediationen ohne Einigung haben positive Effekte

Es konnte nachgewiesen werden, dass es in Verfahren, die nach erfolgloser Mediation beim Prozessgericht weitergeführt werden müssen, zumeist innerhalb kurzer Zeit doch noch zu einer unstreitigen Erledigung kam. Offenbar erreicht die offene Kommunikation im Mediationsverfahren eine Entspannung des Verhältnisses zwischen den Prozessbeteiligten, die es dem Prozessrichter ermöglicht, eine an der Rechtslage orientierte Verständigung herbeizuführen.

f) Unmittelbare Auswirkungen auf die Belastung der Justiz sind nicht feststellbar

Die gerichtsinterne Mediation wirkt sich in den Fällen *entlastend* aus, in denen das streitige Verfahren wegen der Komplexität der Sach- oder Rechtslage einen überdurchschnittlich hohen Bearbeitungsaufwand hervorrufen würde. Weitere Entlastungseffekte ergeben sich daraus, dass in der Mediation oftmals Konfliktpunkte mit erledigt werden, die bereits Gegenstand anderer Gerichtsverfahren sind oder zu solchen hätten führen können.

Andererseits ruft das Mediationsangebot zusätzliche *Belastungen* hervor. Wenn die Mediation (wie in ca. 40% der Fälle) nicht zu einer Einigung führt, fällt der vom Richtermediator erbrachte Aufwand an Richterarbeitszeit zusätzlich an. Dieser geht wegen der Einarbeitungszeit oft weit über die durchschnittliche Dauer der Mediationssitzungen von 3,5 Stunden hinaus und beträgt im Mittelwert fast 9 Stunden. Hinzu kommt der relativ hohe Aufwand für die Ausbildung und Weiterqualifizierung der Richtermediatoren (die dadurch allerdings auch zusätzliche Kompetenzen für ihre allgemeine Verhandlungspraxis erwerben).

4. Gesamtbewertung

Der Evaluationsbericht kommt zum Ergebnis, dass die gerichtsinterne Mediation eine sinnvolle Ergänzung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens darstellt. Einvernehmliche Konfliktlösungen können zwar auch im Verfahren vor dem Prozessgericht gefunden werden. In manchen Fällen bedarf es jedoch einer Verhandlungsatmosphäre und -methode, die nur der in Mediation geschulte und nicht zur Streitentscheidung berufene Richter bieten kann. Die guten Erfolge und die positiven Bewertungen der richterlichen Mediation belegen dies.