

Die Bundesregierung in der Mediation - Geht sie mit gutem Beispiel voran?

Ein Kommentar zur Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der FDP-Fraktion vom 12. März 2020

05. Juni 2020

Autor: Martin Stabba

Mediation als Instrument der außergerichtlichen Konfliktbeilegung bedarf nach wie vor der Förderung, um sie in ihrer Anwendung im Vergleich zu anderen Verfahrenswegen zu stärken. Dieses Anliegen bleibt auch 2020 ein Thema auf Bundesebene.

Bundesorgane selbst nehmen immer wieder als Streitende Partei an Mediationen teil. Es zeigt sich jedoch in einer Dokumentation (01. April 2020) der Verfahrenszahlen der letzten Jahre, dass wichtige Grundlagen noch immer nicht ausreichend geklärt sind und die Leistungsfähigkeit der Mediation von der Bundesregierung scheinbar als gering bewertet wird.

Die Bundesregierung steht zwar weiterhin hinter ihrem in der „Evaluierung des Mediationsgesetzes“ (2017) formulierten Ziel, die Mediation zu fördern. In ihrer Antwort ([Bundestagsdrucksache 19/18374, 01. April 2020](#)) auf eine kleine Anfrage der FDP-Fraktion im dt. Bundestag ([Bundestagsdrucksache 19/17824, 12. März 2020](#)) bietet sie nun jedoch nicht nur Aufschluss über die eigene Anwendung, sondern gibt Anlass zu weiteren Fragen. Insbesondere die Begriffe „gescheiterte Mediation“ und „Freiwilligkeit“ werden meiner Meinung nach in einer nicht hinreichend schlüssigen und klar definierten Form angewendet, so dass die angegebenen Zahlen verfälscht wirken. Der Leser könnte der Antwort entnehmen, dass die Bundesregierung selbst Mediation mit mäßigem Erfolg anwendet und ihre Leistungsfähigkeit eingeschränkt sieht. Klare Definitionen der Grundlagen und nähere Erläuterungen der eigenen Mediationserfahrungen der Bundesorgane sind hier erforderlich und würden zur Förderung der Mediation beitragen.

Kleine Frage – Kleine Antwort?

Wie steht es um die Bereitschaft der Bundesregierung, selbst Mediation als Verfahren zu nutzen, um bei Streitigkeiten, in die der Bund und seine Organe involviert sind, eine Einigung herbeizuführen? Und in welchem Verhältnis stehen Erfolg und Misserfolg bei den durchgeführten Verfahren?

Mit diesen Fragen bezieht sich die FDP-Fraktion auf Verfahren, die in den Jahren 2012 (Inkrafttreten des Mediationsgesetzes) bis 2019 durchgeführt wurden. Die Angaben in der Antwort, für die das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) im Auftrag der Bundesregierung verantwortlich zeichnet, weisen für diesen Zeitraum einen deutlichen Anstieg an Mediationsverfahren nach (2012: 3 Mediationen, 2019: 15 Mediationen; s. Antwort 1). Für Verfahren mit anderen ADR-Instrumenten (Alternative Dispute Resolution), z.B. Schlichtungsverfahren, Güterichterverfahren oder Schiedsgerichtsverfahren, wird eine eklatant stärkere Zunahme dokumentiert: in 2012 wurden 4 solcher Verfahren, in 2019 wurden 100 Verfahren durchgeführt (s. Antwort 2), mit einem großen Sprung von 6 (in 2016) auf 85 Verfahren (in 2017). Das BMJV verweist dabei darauf, dass es sich ab 2017 auch um Schlichtungsverfahren nach §16 BGG handelt („Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung“, hier wird z.B. der freie Zugang zu einer unentgeltlichen, unabhängigen Schlichtungsstelle verankert; §16Abs.3BGG), womit sich der besonders große Unterschied zwischen 2016 und 2017 erklären ließe (s.a. BGLiSV vom 25. Nov. 2016). Insofern lässt sich die Entwicklung der Verfahrenszahlen der Mediationen und anderer ADR-Methoden wohl nicht in einen direkten Vergleich setzen.

Es fällt jedoch auf, dass sich auch die Verfahrenszahlen der Mediationen in diesem Zeitraum nicht linear und regelmäßig entwickelten. So hat sich die Zahl der Mediationsverfahren im Jahr 2018 gegenüber jenen in 2017 mehr als verdoppelt (2017: 12 Mediationen; 2018: 28 Mediationen), während im Jahr 2019 wieder ein Rückgang von fast 50% auf 15 Mediationen verzeichnet wurde (s. Antwort 1).

Diese sprunghafte Entwicklung ausgerechnet im Jahr 2018 könnte den Schluss nahelegen, dass die „Evaluierung des Mediationsgesetzes“ im Aug. 2017 durch die Bundesregierung Früchte getragen hat. Das BMJV bleibt dazu leider, im Gegensatz zu den Zahlen der Schlichtungsverfahren in 2016/17, eine Erläuterung schuldig. Der Umkehrschluss ließe wiederum befürchten, dass die Bundesorgane schon im folgenden Jahr das Streben der Bundesregierung nach Förderung der Mediation selbst nicht mehr stringent umsetzten. Denn auch für den Rückgang der Verfahrenszahlen des Jahres 2019 liefert das BMJV keine Erklärung.

Zugegeben, die FDP-Fraktion forscht diesbezüglich nicht tief genug nach. Doch auch das BMJV könnte in seinen Auskünften weiter ausholen. Mit zusätzlichen Ausführungen zu den Verfahren (z.B. über die Art der Streitangelegenheiten oder in welchem Maß die Vertreter der Bundesorgane zu verfahrensentscheidenden Lösungen ermächtigt waren) würde das Ministerium dazu beitragen, die Verfahrenszahlen für Mediation ebenfalls in ihrem Kontext einschätzen zu können.

Gescheitert – oder nicht?

Laut der „Evaluierung des Mediationsgesetzes“ (2017) kann in 76% der Mediationsverfahren eine Vereinbarung erzielt werden ([Bundestagsdrucksache 18/13178](#), S.141). Jedoch ist damit nicht zugleich die Beendigung des Konfliktes gemeint, d.h., sie sind nicht zwingend verfahrensbeendend. Das BMJV ordnet für 2018 lediglich 16 Mediationen als verfahrensbeendend ein (s. Antwort 5), wobei davon auszugehen ist, dass mindestens diese Verfahren zu einer Vereinbarung führten. Das entspricht rund 57% der insgesamt durchgeführten Mediationen, also deutlich weniger, als die im Evaluierungsbericht ermittelten 76%. Mit 10 Verfahren (rund 36%) wird die Zahl der gescheiterten Mediationen angegeben (s. Antwort 4), zwei Verfahren (rund 7%) werden nicht klassifiziert.

An diesem Punkt muss sich das BMJV eine Entweder-Oder-Frage gefallen lassen: Denn entweder erreichen die Bundesorgane in Mediationen eine viel geringere Vereinbarungsquote (nur 64%), als sie in der Statistik der Evaluierung beziffert wird, oder die Bezeichnung „gescheitert“ bedeutet nicht, dass keine Vereinbarung erreicht wurde.

Meiner Meinung nach erschließt sich die Klassifizierung von „gescheiterter Mediation“ mit einer Definition für „erfolgreiche Mediation“. Nach Walter H. Letzel und Prof. Dr. Thomas Trenzcek ist es dabei wichtig, „immer auf die Unterscheidung zwischen inhaltlicher Konflikt- und Lösungsautonomie einerseits und andererseits auf die professionelle Leitung des Mediationsverfahrens hinzuweisen.“ (Letzel/Trenzcek, 2017, S.434). Werden von Seiten der Mediatoren Verfahrensfehler begangen, ist das Verfahren zweifellos als gescheitert zu bezeichnen. Im Hinblick auf die inhaltliche Konflikt- und Lösungsautonomie, die bei den Mediatoren liegt, geben folgende Anhaltspunkte eine schlüssige Beschreibung „erfolgreicher Mediation“:

1. Der Mediationsauftrag wurde mit einer Vereinbarung erfüllt.
2. Die Mediation führt zu einer Vereinbarung, welche jedoch nicht dem Mediationsauftrag entspricht.
3. Die Mediatoren haben einzelne Konflikthalte geklärt, konnten jedoch zu keiner Gesamtvereinbarung gelangen, der Konflikt ist nur zum Teil beigelegt.
4. Die Mediatoren haben durch die Mediation ein expliziteres Verständnis für ihre Interessen erarbeitet und fühlen sich in der Lage, mit diesem Wissen den weiteren Verfahrensweg zu meistern (Steigerung der Konfliktkompetenz).
5. Die Mediatoren stellen gemeinsam fest, dass die Verhandlung zu keinem Ergebnis führen wird und sie andere ADR-Instrumente oder den Prozessweg für zielführender halten (BATNA- „Best alternative to a negotiated agreement“).

Diese Verfahren enden einvernehmlich, da beide Parteien dem Ergebnis zustimmen. Auch wenn sie nicht konfliktbeendend wirken oder eine Vereinbarung erzielt werden kann, erarbeiten sich die Mediatoren

immerhin einen Erkenntnisgewinn über die Konfliktsituation und ihre zu verhandelnden Interessen und gewinnen Klarheit über ihr weiteres Vorgehen im Konflikt. Auf diesem Weg erfahren sie Erleichterung, die sogar als Win-Win-Situation empfunden werden kann.

Da das Wesen der Mediation jenes eines ergebnisoffenen Verfahrens ist, kann ihr Erfolg nicht am Kriterium „verfahrensbeendend“ bemessen werden!

Der Umkehrschluss bedeutet daher, dass ein Mediationsverfahren lediglich „[...] dann als gescheitert angesehen werden [muss], wenn das Arbeitsbündnis zwischen Mediator und Medianden zerbricht.“ (Letzel/Trenczek, 2017, S.437). Nach W. H. Letzel und Th. Trenczek könnte ein solcher Bruch z.B. durch einen Vertrauensverlust der Medianden, Verlust der Allparteilichkeit des Mediators oder andere Verfahrensfehler ausgelöst werden (Letzel/Trenczek, 2017, S.437). Damit einher geht der einseitige Abbruch der Mediation durch einen der Medianden oder den Mediator.

Im Falle, dass tatsächlich lediglich 64% der Mediationen des Jahres 2018 erfolgreich waren, also 36%=10 Mediationen abgebrochen wurden, stellt sich mir die Frage, warum die Bundesregierung nicht zu einer höheren Einigungsrate gelangt. Wie verhält sie sich als Streitpartei? Bieten die Streitangelegenheiten ein genügendes Maß an Entscheidungsfreiheit? Ist das Ziel der Mediationen überhaupt die Beilegung einer Streitangelegenheit oder handelt es sich eher um Evaluierungs- bzw. Prüfungsverfahren oder Streitfragen, in denen es einer richterlichen Grundsatzentscheidung bedarf? Im Hinblick auf die Förderung der Mediation ergäben sich aus den Antworten womöglich weitere Anhaltspunkte für eine „Agenda der Maßnahmen“.

Für den Fall, dass sich das BMJV mit dem Begriff „gescheiterte Mediation“ nicht auf die obige Eingrenzung beschränkt, könnten sich 5 Verfahren ergeben, die nicht abgebrochen wurden, jedoch trotzdem nicht zu einem erwarteten Ergebnis geführt haben. Auf diesem Weg ließe sich der in der Evaluierung ermittelte Durchschnittswert erreichen, wofür nämlich 21 Mediationen mit einer Vereinbarung enden sollten. Demnach wären nur die übrigen 5 Mediationsverfahren im Sinne der obigen Definition wirklich gescheitert, d.h., sie wurden durch Abbruch einer der Parteien, des Mediators*in oder auf Grund von Verfahrensfehlern vorzeitig beendet.

Wird eine solche Bewertung angelegt, erweckt das BMJV mit seiner Einordnung von 10 „gescheiterten Mediationen“ beim Leser einen falschen Eindruck, mit dem die Leistungsfähigkeit und die Effizienz der Mediation herabgesetzt wird. Ich wünsche mir vom BMJV eine unmissverständliche Definition, nach der eine gescheiterte Mediation beurteilt wird. In der Folge könnten die Bundesorgane als beteiligte Streitparteien ihrerseits zu einer spezifischen Formulierung ihrer Erwartungen an ein Mediationsverfahren und den Nutzen, der sich daraus ziehen lässt, gelangen. Für die Anwender und die Bürger würde ebenfalls größere Transparenz erreicht.

Das Prinzip FREIWILLIGKEIT – Was ist das?

In den Ausführungen zu den Fragen 6 – 8 macht das BMJV zwar noch einmal deutlich, dass die Bundesregierung an ihrer Zielsetzung, der Förderung der Mediation, festhält (z.B. durch eine Fachkonferenz, inzwischen verlegt auf den 28. Mai 2021), grenzt hier aber die Erfolgsaussichten eines Mediationsverfahrens mit dem Hinweis auf das Prinzip der Freiwilligkeit ein.

Dieses Prinzip ist gesetzlich verankert (§1 Abs.1 MediationsG, §2 Abs.2 MediationsG) und wird nicht in Frage gestellt. Doch scheint mir Freiwilligkeit als Eingrenzung der Erfolgsaussichten irreführend und als Prinzip nicht ausreichend formuliert.

Zum einen bietet der Begriff Freiwilligkeit im Kontext der Mediation viel Interpretationsspielraum und weckt differente Erwartungen. Des Weiteren ist der Erfolg, bzw. das Ergebnis einer Mediation nicht vorhersagbar, daher ist eine Abhängigkeit von Freiwilligkeit und Erfolg nicht gegeben.

Freiwilligkeit im Sinne des Inkompatibilismus¹ als Freiheit des Willens für eine Entscheidung ohne äußere Einflüsse kann es in Bezug auf die Mediation nicht geben. Jede Form der konfliktbehafteten Auseinandersetzung impliziert die Einflussnahme von Umständen, Personen oder Institutionen. Freiwilligkeit im Konfliktmanagement lässt sich eher in Anlehnung an die „Self-Determination Theory (SDT)“² als Gefühl der Autonomie beschreiben, das in objektiver Abhängigkeit anderer Personen oder Umstände jedes Verhalten begleiten kann.

Im Hinblick auf den Einsatz von Mediation besteht Freiwilligkeit aus zwei Elementen. Prof. Dr. Thomas Trenczek verwendet dafür die Bezeichnungen „äußere“ und „innere“ Freiwilligkeit (Trenczek, 2017, S.50). „Äußere Freiwilligkeit“ bezeichnet die Freiheit in der Entscheidung für oder gegen die Teilnahme an einer Mediation. Th. Trenczek geht davon aus, dass diese Entscheidung stets auf Grund eines Abwägens der best- bzw. der schlechtmöglichsten Alternativen getroffen wird, also in Abhängigkeit der Umstände steht (Trenczek, 2017, S.49). Es bleibt die Frage zu klären, in wieweit Personen oder Institutionen bestimmend Einfluss nehmen dürfen. Nach seinem Verständnis widerspricht die äußere Einflussnahme nicht der Idee der Mediation, „[...] solange der Nichteinstieg in die Mediation nicht mit einem Rechtsverlust [für die Medianden] verbunden ist“ (Trenczek, 2017, S.49), also den Betroffenen die Möglichkeiten der übrigen Rechtswege uneingeschränkt geöffnet bleiben. Unter diesen Umständen kann sich „[...] die Freiwilligkeit auf eine (Teilnahme-)Bereitschaft [reduzieren]“ (Trenczek, 2017, S.49). Die „Bereitschaft“, die äußere Freiheit also, bezieht sich jedoch nicht auf den Verlauf und den Inhalt des Verfahrens, sondern lediglich auf das Zustandekommen der Mediation. Daher kann sie auch keinen Aufschluss über den Erfolg geben. Insofern ist die Eingrenzung der Erfolgsaussichten durch die Freiwilligkeit irreführend.

Mit „innerer Freiwilligkeit“ bezieht sich Th. Trenczek auf den inhaltlichen Verlauf des Verfahrens. Einher geht die Freiheit, einer Lösung zuzustimmen oder sie abzulehnen (Trenczek, 2017, S.49). Als wesentliche Säule bedingt dieser Autonomiegedanke die Unvorhersehbarkeit des Verfahrens (Prinzip der Ergebnisoffenheit), der Erfolg einer Mediation lässt sich nicht planen. Mit der Bewertung der Freiwilligkeit als Essenz der inneren Freiheit des Mediationsverfahrens findet also nicht eine Bemessung der Erfolgsaussichten statt, sondern die Feststellung, ob es sich per definitionem um ein Mediationsverfahren handelt oder eben nicht. Daher halte ich es nicht für zutreffend, dass eine größere Freiwilligkeit der Medianden mit besseren Erfolgsaussichten im Zusammenhang stünde, wie es die Aussage des BMJV vermuten lässt.

Mein Fazit

Ich habe den Eindruck, das BMJV beschränkt sich in seiner Antwort auf die notwendigsten Informationen. Natürlich ist es ein Erfolg, dass die Bundesregierung und ihre Organe selbst zunehmend Mediation als alternatives Lösungsverfahren nutzen. Um den Willen nach stärkerer Förderung glaubwürdig zu gestalten, bedarf es jedoch noch konkreterer Definitionen und Einschätzungen, anhand derer die Erwartungen der Streitparteien formuliert werden können.

In der Auseinandersetzung mit den Fachverbänden und Experten erhält die Bundesregierung Einblick in die Standpunkte der Mediation und Vorschläge, mit welchen Eckpunkten Mediation einzurahmen sei (s. dazu z.B. „1. Frankfurter Erklärung“, QVM, Mai 2019, „QVM-Standard“, Juni 2019)³. Es ist dringend notwendig, dass sie als Förderin hieraus eine klare Position konstituiert, um dieses Verfahren sowohl auf

¹ Im Inkompatibilismus wird der freie Wille als Freiheit einer Entscheidung beschrieben, der keine äußeren Einflüsse zugrunde liegen: „Inkompatibilisten gehen davon aus, dass eine Person genau dann einen freien Willen besitze, wenn sie der einzige verursachende Grund (Erstauslöser) für die Handlung sei und sie in einer Entscheidungssituation verschiedene Entscheidungen treffen könne.“ (s.a. Wikipedia: „Freier Wille“). Eine Gegenposition stellt der Kompatibilismus/Determinismus dar.

² Die „Self-Determination Theory (SDT)“ wurde 2008 von Richard M. Ryan und Edward L. Deci entwickelt. Sie setzt die Motivation für ein bestimmtes Verhalten oder eine Entscheidung in Abhängigkeit der Erfüllung der psychologischen Grundbedürfnisse nach Kompetenz, sozialer Eingebundenheit und Autonomie. (s.a. Wikipedia: „Selbstbestimmungstheorie“)

³ QVM = Qualitätsverbund Mediation; Verbund der führenden Mediationsverbände Deutschlands, der zum Ziel hat, einheitliche Standards in Ausbildung und Durchführung von Mediation festzulegen.

rechtlicher als auch auf gesellschaftlicher Ebene nachhaltiger im deutschen Rechtssystem zu verankern. Die bloße Willensbekundung ist dafür nicht ausreichend.

Ich hoffe, dass mit weiteren Fragestellungen die Bundesregierung veranlasst wird, eine klare Position zu beziehen und den Stellenwert der Mediation für die Bevölkerung nachvollziehbar zu formulieren.

Als Schlussbemerkung möchte ich noch hinzufügen, dass die FDP-Fraktion eine weitere kleine Anfrage an die Bundesregierung gerichtet hat ([Bundestagsdrucksache 19/17976](#), 17. März 2020). Hierin wird um Antworten zu Fragen über „friedensstiftende Mediationen im Völkerrecht“, ihrer Anwendung durch die Bundesregierung und ihrer Rolle als beteiligte Partei und Vermittler und den Funktionen von Mediatoren ersucht. Es handelt sich um einen umfangreichen Fragenkatalog, der versucht, die Einzelheiten im Rollenverständnis und der Haltung der Bundesregierung und der eingesetzten Mediatoren*innen zu erforschen. Die teilweise recht ausführliche Antwort durch die Bundesregierung ([Bundestagsdrucksache 19/18891](#), 30. April 2020) macht z.B. deutlich, dass im Kontext zwischenstaatlicher Konflikte oder Konflikten mit Unabhängigkeitsbewegungen der Erfolg einer (Friedens-)Mediation anders eingeordnet wird. Hier wird schon „[...] die Anbahnung eines politischen Prozesses [...]“ und die „[...] Bildung von gegenseitigem Vertrauen [...]“ (BTD 19/18891, 2020, S.3) als Erfolg gewertet.

Die verfahrensbeendende Vereinbarung dient der Bundesregierung also lediglich im nationalen Rechtssystem als Parameter für den Erfolg einer Mediation.

Kontakt: Martin Stabba

Mail: m.stabba@adsencon.de

Web: www.adsencon.de

Quellenverzeichnis:

1. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der FDP-Fraktion, 01. April 2020, [Bundestagsdrucksache 19/18374](#)
2. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Frage der FDP-Fraktion, 30. April 2020, [Bundestagsdrucksache 19/18891](#)
3. „Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S.1467, 1468)“
4. „Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung vom 25. November 2016 (BGBl. I S. 2659)“
5. „Evaluierung des MediationsG“, 20. Juli 2017, [Bundestagsdrucksache 18/13178](#)
6. Kleine Anfrage zum Einsatz von Mediatoren in Streitigkeiten des Bundes der FDP-Fraktion, 12. März 2020, [Bundestagsdrucksache 19/17824](#)
7. Kleine Anfrage über friedensstiftende Mediationen im Völkerrecht der FDP-Fraktion, 17. März 2020, [Bundestagsdrucksache 19/17976](#)
8. Letzel, W.H./Trenczek, Th., Gelingen und Scheitern von Mediationen, in Trenczek/Berning/Lenz/Will (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement, Baden-Baden 2017, S.433ff
9. MediationsG, Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1577)
10. QVM-Standard, https://steinberg-mediation-hannover.de/wp-content/uploads/2019/06/QVM-Standards_2019_-mit-QVM-Logos.pdf, 2019
11. Trenczek, Th., Autonomie – Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit der Konfliktparteien, in Trenczek/Berning/Lenz/Will (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement, Baden-Baden 2017, S.48ff
12. 1. Frankfurter Erklärung, https://www.bafm-mediation.de/site/assets/files/24102/1_frankfurter_erklarung_mit_briefpapier.pdf, Frankfurt 2019
13. Wikipedia, „Freier Wille“, https://de.wikipedia.org/wiki/Freier_Wille, abgerufen 05. Juni 2020
14. Wikipedia, „Selbstbestimmungstheorie“, <https://de.wikipedia.org/wiki/Selbstbestimmungstheorie>, abgerufen 05. Juni 2020