

**BREMISCHE BÜRGERSCHAFT**  
Landtag  
17. Wahlperiode

**Drucksache 17/1628**  
(zu Drs. 17/1598)  
25.01.11

**Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

**Gerichtliche Mediation und außergerichtliche  
Streitschlichtung**

**Mitteilung des Senats  
an die Bremische Bürgerschaft  
vom 25. Januar 2011**

**"Gerichtliche Mediation und außergerichtliche Streitschlichtung"  
(Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN)**

Die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat folgende Große Anfrage an den Senat gerichtet:

„Mediation und außergerichtliche Streitschlichtung haben eine lange Tradition in der europäischen Rechtsgeschichte und stellen gesellschaftliche Verfahrensweisen dar, die im Rahmen zivilgesellschaftlicher Konfliktlösungsstrategien eine größere Bedeutung in unserer Gesellschaft bekommen sollten. Im Zuge einer immer weitergehenden Verrechtlichung von Alltagsbeziehungen bieten sie häufig die Möglichkeit, zu allgemein akzeptierten, gerechteren, schnelleren und kostengünstigeren Konfliktlösungen zu kommen. Die Justiz kann entlastet werden und sich auf Streitigkeiten konzentrieren, die nicht einvernehmlich lösbar sind oder eines gerichtlichen Verfahrens und einer gerichtlichen Entscheidung bedürfen. Die Europäische Union hat die grenzüberschreitende Mediation in Zivil- und Handelssachen mit Datum 21. Mai 2008 ein Richtlinie (Richtlinie 2008/52/EG) vorgelegt, die nun auch für den innerstaatlichen Rechtsverkehr von der Bundesregierung umgesetzt werden soll. Mit diesem Gesetzentwurf für ein Mediationsgesetz soll eine umfangreiche Ermächtigung der Länder verbunden werden, auch für andere Rechtsbereiche die richterliche und gerichtsnahe Mediation einzuführen.

Mehrere Länder haben die Möglichkeit der Zivilprozessordnung zur Einrichtung einer Gütestelle zur obligatorischen außergerichtlichen Streitschlichtung ergriffen und Gütestellen- und Schlichtungsgesetze erlassen. Nordrhein-Westfalen hat mit der Einrichtung von Schiedsämtern darüber hinaus bereits 1992 eine freiwillige außergerichtliche Streitschlichtungsmöglichkeit durch Nichtjuristinnen und Nichtjuristen geschaffen, die sich in der Praxis außerordentlich bewährt hat.

In Bremen wurde eine allgemeine Verfügung zur gerichtlichen Mediation bei den Fachgerichten erlassen. Ein Mediationsgesetz mit einer Ermächtigung der Landesregierungen zu Rechtsverordnungen im Gerichtsverfassungsgesetz und den Prozessordnungen der verschiedenen Gerichtsbarkeiten – mit Ausnahme der Strafprozessordnung – würde den Ländern die Einführung der richterlichen und außergerichtlichen Mediation ermöglichen, um gerichtliche Verfahren zugunsten zivilgesellschaftlicher Streitschlichtungen zu vermeiden.

1. Wie beurteilt der Senat das Vorhaben der Bundesregierung, mit einem Mediationsgesetz die richterliche Mediation und die außergerichtliche Konfliktbeilegung gesetzlich zu regeln?
2. Wie viele Bremer Richterinnen und Richter verfügen bereits über eine Qualifikation als Mediatorinnen und Mediatoren? Welche Erfahrungen wurden

bisher mit der gerichtlichen Mediation in Bremen gemacht?

3. Wie bewertet der Senat die Erfahrungen der Bundesländer, die die obligatorische außergerichtliche Streitschlichtung eingeführt haben?
4. Wie beurteilt der Senat die Möglichkeit der Einführung einer freiwilligen außergerichtlichen Streitschlichtung durch Schiedsämter – insbesondere für Nachbarschaftsstreitigkeiten – wie sie z.B. in Nordrhein-Westfalen bestehen?
5. Hält der Senat eine gerichtliche oder außergerichtliche Mediation auch im Öffentlichen Recht der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichte für sinnvoll? Wie bewertet er die Ergebnisse der Modellversuche einiger Länder – wie in Niedersachsen – in diesem Bereich?
6. Welche zusätzlichen Konflikttypen wären für eine gerichtliche Mediation oder eine außergerichtliche Streitschlichtung geeignet?
7. Beabsichtigt der Senat, nach Verabschiedung des Bundesgesetzes zur Mediation von den Ermächtigungen, die ein solches Gesetz enthält, Gebrauch zu machen, um diese Formen der Konfliktbeilegung auch im Lande Bremen zu ermöglichen?“

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

Mediation ist eine von mehreren Formen der Konfliktlösung, die wegen ihrer Erfolge in vielen unterschiedlichen Bereichen zwischenmenschlicher Streitfälle anerkannt ist. In der Mediation unterstützt ein besonders ausgebildeter Mediator die Konfliktpartner, eine einvernehmliche und selbstbestimmte Lösung für ihren Konflikt zu finden. Der Mediator entscheidet den Streit also nicht. Mit Hilfe einer besonderen Gesprächsführung wirkt er stattdessen darauf hin, dass die streitursächlichen Fragen sowie die künftigen Interessen und Bedürfnisse beider Parteien zur Sprache kommen. Der Mediator ist neutral und den Interessen aller Beteiligten verpflichtet (allparteilich). Er gibt keinen rechtlichen Rat. Informationen, die in der Mediation offenbart werden, sind vertraulich. Ziel einer Mediation sind zukunftsorientierte Ergebnisse, bei denen nach Möglichkeit beiden Konfliktpartnern Vorteile entstehen. Im Rahmen der Mediation geht es um eine für alle Konfliktpartner interessengerechte und deshalb akzeptable Lösung. In der Mediation werden auch Interessen und Motive berücksichtigt, die in einem Gerichtsverfahren keine Rolle spielen können. Mediation ist ein freiwilliges Verfahren. Auch die abschließende Vereinbarung erfolgt freiwillig. Mediation kann sowohl bei Gericht als auch vor- oder außergerichtlich erfolgen. Die richterliche Mediation wird als Versuch verstanden, außergerichtliche Methoden und Erfahrungen des Mediationsverfahrens in herkömmliche Justizsysteme einzubinden und im Interesse der Rechtsuchenden wie auch der Gerichte nutzbar zu machen. Als Ziel wird eine sowohl zeitnahe als auch verbindliche Konfliktlösung angestrebt. Die erreichbar höhere Zufriedenheit der Parteien trägt auch zur Förderung der Bürgerfreundlichkeit der Justiz bei.

**1. Wie beurteilt der Senat das Vorhaben der Bundesregierung, mit einem Mediationsgesetz die richterliche Mediation und die außergerichtliche Konfliktbeilegung gesetzlich zu regeln?**

**Antwort zu Frage 1:**

Die Bundesregierung hat am 12. Januar 2011 den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Mediation beschlossen. Der Entwurf wird – auch in Übereinstimmung mit der gerichtlichen Praxis – grundsätzlich begrüßt. Er schafft erstmalig einen gesetzlichen Rahmen für die unterschiedlichen Formen der Streitschlichtung. Gleichzeitig wird die Rolle des Mediators im Sinne eines qualifizierten und neutralen Streitschlichters festgelegt. Der Entwurf lässt aber andererseits auch genügend Raum für die weitere Entwicklung der Mediation.

**2. Wie viele Bremer Richterinnen und Richter verfügen bereits über eine Qualifikation als Mediatorinnen und Mediatoren? Welche Erfahrungen wurden bisher mit der gerichtlichen Mediation in Bremen gemacht?**

**Antwort zu Frage 2:**

In Bremen haben sich 24 Richterinnen und Richter durch Fortbildungsmaßnahmen für die Tätigkeit als Mediator qualifiziert, davon 8 Richterinnen und Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und 16 Richterinnen und Richter bei den Fachgerichten.

Die Erfahrungen mit der gerichtlichen Mediation in Bremen sind positiv. Die gerichtliche Mediation wird als sinnvolles zusätzliches Dienstleistungsangebot der Justiz eingeschätzt. Sie fördert die konsensuale Streitbeilegung und hilft damit, gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden. In Umsetzung dieses Ziels wird als Pilotprojekt bei dem Landgericht Bremen den Parteien eines anhängigen Zivilrechtsstreits bereits seit dem Jahr 2008 die Möglichkeit geboten, ohne zusätzliche Kosten eine Streitschlichtung im Wege der gerichtlichen Mediation zu versuchen.

Ein entsprechendes Angebot eignet sich auch für die Fachgerichte. Aufgrund der starken Nachfrage und der guten Erfahrungen am Landgericht Bremen und in anderen Bundesländern wurde der Bedarf hierfür als hoch eingeschätzt. Entsprechend ist das Angebot an gerichtlicher Mediation in Bremen beträchtlich ausgebaut und zum 1. Januar 2010 auf alle Fachgerichtsbarkeiten, also die Verwaltungs-, Sozial-, Arbeits- und Finanzgerichtsbarkeit ausgeweitet worden.

Am Landgericht werden seit Einführung der gerichtlichen Mediation rund 100 Mediationen jährlich durchgeführt, die überwiegend mit einem Vergleich beendet wurden oder aber eine vergleichsweise Lösung des Rechtsstreits bei der zuständigen Zivilkammer des Landgerichts vorbereitet haben. Gegenstand der in der Mediation verhandelten Verfahren sind zumeist wirtschaftliche Rechtsstreitigkeiten wie Werkverträge, Bauverfahren, gewerbliche Mietverhältnisse, gesellschaftsrechtliche Prozesse, aber auch erbrechtliche Streitigkeiten mit teilweise äußerst komplexen Streitgegenständen. Die gerichtliche Mediation ermöglicht über den in Klage und Klageerwiderung aufbereiteten Streitstoff hinaus die Einbeziehung von Themen, die in der juristischen Streitführung keine Rolle spielen oder spielen können und erweitert damit die Optionen für eine umfassendere einvernehmliche Regelung, die den wirklichen Interessen der Parteien entspricht. Hiervon wird gerade

auch im Hinblick auf die künftigen Beziehungen der Parteien umfassend Gebrauch gemacht.

Die Parteien erhalten in der Mediation Gelegenheit, zeitnah nach Erhebung der Klage mit der Hilfe eines Mediators und mit Unterstützung ihrer Rechtsanwälte eigenverantwortlich eine Lösung ihres Rechtsstreits zu erarbeiten.

Hierbei stehen die Parteien und ihre Interessen im Mittelpunkt und die Parteien kommen selbst ausführlich zu Wort. Das erhöht die Akzeptanz und Zufriedenheit mit der in der Mediation gefundenen Lösung und fördert in vielen Fällen die künftigen wirtschaftlichen und persönlichen Beziehungen der Parteien zueinander. Persönliche Differenzen, die einer Einigung der Parteien im Wege stehen, können in der Mediation oftmals bereinigt werden und den Weg für eine Lösung frei machen. Das Mediationsverfahren kann bereits nach der Klageerwidmung eingeleitet werden und zu deutlich früheren Vergleichsgesprächen führen, als es nach der Terminplanung der Zivilkammern möglich wäre. Das entspricht dem Interesse der Parteien an einer raschen und wirtschaftlichen Lösung. Das Gerichtsverfahren selbst wird nicht verzögert. Ein früher Vergleichsabschluss in der Mediation verkürzt das gerichtliche Verfahren und entlastet Zivilkammern, Anwälte und Parteien. Eine entlastende Wirkung für das Zivilverfahren tritt auch dann ein, wenn es in der Mediation nicht zu einem Vergleichsabschluss kommt, weil in der Mediation der aus anwaltlicher Sorgfalt vollständig vorgetragene umfangreiche Streitstoff komprimiert, persönliche Differenzen beseitigt und hierdurch nach Klärung einzelner Rechtsfragen durch die Zivilkammer der Boden für eine Einigung vor der Zivilkammer bereitet wird.

Nach den Berichten der gerichtlichen Praxis aus der Fachgerichtsbarkeit ist derzeit die Zahl der Fälle, in denen Parteien und ihre Anwälte einer Mediation zustimmen, noch gering, die Erfolgsquote durchgeführter Mediationen aber zufriedenstellend. Bislang konnten 16 Verfahren abgeschlossen werden, die in der Hälfte der Fälle gütlich geeinigt werden konnten. Weitere Mediationsverfahren sind anhängig. Ziel der beteiligten Gerichte ist es, die Zustimmungs- und Erfolgsquoten zu erhöhen.

### **3. Wie bewertet der Senat die Erfahrungen der Bundesländer, die die obligatorische außergerichtliche Streitschlichtung eingeführt haben?**

#### **Antwort zu Frage 3:**

Nach § 15 a des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung (EGZPO) können die Landesgesetzgeber bestimmen, dass bei bestimmten Streitigkeiten vor einem Klageverfahren ein obligatorisches Güteverfahren vor einer durch die Landesjustizverwaltungen eingerichteten oder anerkannten Gütestelle durchgeführt werden muss. Eine Reihe von Bundesländern hat davon Gebrauch gemacht.

Im Mai 2000 hat die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder beschlossen, die Erfahrungen der Länder in der Umsetzung des § 15 a EGZPO zu vergleichen. Die dazu eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Umsetzung des § 15 a EGZPO“ hat in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen eine umfassende Evaluation vorgenommen. Die Ergebnisse wurden zunächst im Juni 2005 in einem „Zwischenbericht“ vorgelegt. Danach sah die Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Regelung des § 15 a EGZPO zwar nach wie vor als positiv an. Für Nachbarschafts- und Ehrverletzungsstreitigkeiten habe sich die obligatorische Streitschlichtung bewährt, hingegen für vermögensrechtliche Streitigkeiten nicht. Die erwartete Entlastung für die Gerichte

sei ausgeblieben, da die Anzahl der Fälle, die Nachbarschafts- und Ehrverletzungsstreitigkeiten betreffen in ihrer Anzahl zu gering sind, und der bei den Gerichten verursachte Verwaltungsaufwand indes erheblich ist. Die Arbeitsgruppe kam zu der Feststellung, dass bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung Amtsgerichte die schnellste und kostengünstigste Lösung bieten.

Aufgrund ihrer Ergebnisse kam die Bund-Länder-Arbeitsgruppe in dem Zwischenbericht zu dem Schluss, dass der Anwendungsbereich der obligatorischen außergerichtlichen Streitschlichtung auf weitere Sachgebiete auszuweiten sei. Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Ländern erteilte daher im Juni 2005 den Auftrag, einen Katalog der geeigneten Sachgebiete und konkrete Formulierungsvorschläge für eine Neufassung der Regelung zu erarbeiten und den streitwertbezogenen Ansatz zu überprüfen. Die Arbeitsgruppe hat sechs Sachgebiete für eine Erweiterung in Betracht gezogen (Mietsachen, Verfahren nach dem Wohnungseigentumsgesetz, Familiensachen, erbrechtliche Streitigkeiten, Bausachen, Verkehrsunfall- und andere Haftpflichtansprüche). Im Jahr 2007 stellte sie nach einer Auswertung einer Praxisbefragung und statistischer Daten fest, dass keines dieser Sachgebiete für eine Ausdehnung des Anwendungsbereiches des § 15 a EGPO geeignet ist, und empfahl, die Vorschrift unverändert beizubehalten.

Diese Ergebnisse der durch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe durchgeführten Praxisevaluation haben gezeigt, dass sich die mit der Einführung einer obligatorischen vorgerichtlichen Streitschlichtung in Zivilsachen verbundenen Erwartungen in den Bundesländern, die von der Möglichkeit des § 15a EGZPO Gebrauch gemacht haben, nicht erfüllt haben.

#### **4. Wie beurteilt der Senat die Möglichkeit der Einführung einer freiwilligen außergerichtlichen Streitschlichtung durch Schiedsämter – insbesondere für Nachbarschaftsstreitigkeiten – wie sie z.B. in Nordrhein-Westfalen bestehen?**

##### **Antwort zu Frage 4:**

Anders als einige der Flächenländer verfügt Bremen nicht über ein bereits eingerichtetes Schiedsamtswesen. Im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen, dessen Gesetz zur Umsetzung des § 15 a EGZPO die obligatorische Streitschlichtung durch das Schiedsamt vorsieht, müsste Bremen erst eine Struktur von Schiedsstellen aufbauen. Für die Frage, ob auch Bremen Schiedsämter für eine freiwillige außergerichtliche Streitschlichtung einführen sollte, ist entscheidend, ob eine entsprechende Entlastung der Gerichte erreicht werden könnte. Dagegen spricht derzeit, dass die Praxis der Amtsgerichte bürgernah und möglichst auf Vermeidung streitiger Entscheidungen ausgerichtet ist. Anders als in den Flächenländern bieten die räumlichen Verhältnisse im Stadtstaat Bremen dem Bürger kurze Wege zum Gericht. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt werden in Bremen amtsgerichtliche Zivilprozesssachen auch überdurchschnittlich schnell erledigt.

Bei der Quote der durch Vergleich erledigten Verfahren liegt Bremen in der Spitzengruppe der Länder (Mittelwert 2008: Bremen: 17.1 %, Bundesdurchschnitt: 14.6 %; Mittelwert 2009: Bremen 15.3 %, Bundesdurchschnitt 14.3 %). Ebenfalls Spitzenwerte werden bei Klag- oder Antragsrücknahmen erreicht, folglich werden in Bremen die wenigsten bei dem Amtsgericht anfallenden Zivilprozesssachen durch streitiges Urteil abgeschlossen (Mittelwert 2008: Bremen 16.1 %,

Bundesdurchschnitt: 25.5. %; Mittelwert 2009: Bremen 21.3 %, Bundesdurchschnitt: 25.3 %). Der geringe Prozentsatz streitiger Entscheidungen lässt erkennen, dass die Amtsgerichte im Lande Bremen eine hohe streitschlichtende Kompetenz entwickelt haben. Um mit Einführung einer außergerichtlichen Streitschlichtung durch Schiedsämter vergleichbare Effekte zu erreichen, ergäben sich also in Bremen besonders hohe qualitative Anforderungen an die Arbeit der Schlichtungsstellen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Vorteile, die mit der Einrichtung von Schiedsstellen verbunden werden, nämlich ortsnahe, schnelle und auf konsensuale Lösung angelegte Verfahren, in Bremen weitgehend bereits in der Praxis der Amtsgerichte erreicht sind, die Einrichtung von Schiedsstellen also keinen den Aufwand rechtfertigenden zusätzlichen Effekt bewirken würde.

**5. Hält der Senat eine gerichtliche oder außergerichtliche Mediation auch im Öffentlichen Recht der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichte für sinnvoll? Wie bewertet er die Ergebnisse der Modellversuche einiger Länder – wie in Niedersachsen – in diesem Bereich?**

**Antwort zu Frage 5:**

Eine Reihe von Bundesländern hat die gerichtliche Mediation auch im Bereich des öffentlichen Rechts eingeführt. Dabei liegen dem Senat die Untersuchung „Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit – Ergebnisse eines Modelprojekts“ des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrechts aus dem Jahr 2009 für das Land Bayern sowie der Projektabschlussbericht des Projekts „Gerichtsnaher Mediation in Niedersachsen“ aus dem Jahr 2005 vor. Ergebnisse dieser Studien sind, dass auch im Bereich des öffentlichen Rechts die gerichtsinterne Mediation zu einer Verbesserung der Bedingungen für eine konsensuale und dauerhafte Konfliktlösung führen kann.

Ausgehend von unterschiedlichen Initiativen in den bremischen Fachgerichten ist Ende 2008 eine Arbeitsgruppe „Mediation“, gegründet worden, in der alle Fachgerichtsbarkeiten vertreten sind und die zur Einführung der Mediation in den Fachgerichten zu Beginn des Jahres 2010 geführt hat. Bezüglich der Erfahrungen der Fachgerichte wird auf Antwort zu Frage 4 verwiesen.

**6. Welche zusätzlichen Konflikttypen wären für eine gerichtliche Mediation oder eine außergerichtliche Streitschlichtung geeignet?**

**Antwort zu Frage 6:**

Grundsätzlich kann sich unabhängig vom Sachgebiet jeder Streitfall für eine gerichtliche Mediation oder eine außergerichtliche Streitschlichtung eignen. Für die gerichtliche Mediation im amtsgerichtlichen Bereich ist vor allem an Nachbarschaftsstreitigkeiten und Ehrverletzungen oder Probleme bei lang andauernden Geschäftsbeziehungen als Konflikttypen zu denken. Aber auch arbeitsrechtliche Streitigkeiten sind geeignet, obwohl dem gerichtlichen Verfahren ein Güteverfahren vorgeschaltet ist.

- 7. Beabsichtigt der Senat, nach Verabschiedung des Bundesgesetzes zur Mediation von den Ermächtigungen, die ein solches Gesetz enthält, Gebrauch zu machen, um diese Formen der Konfliktbeilegung auch im Lande Bremen zu ermöglichen?**

**Antwort zu Frage 7:**

In Bremen wird in allen Gerichtsbarkeiten bereits die Möglichkeit der gerichtlichen Mediation angeboten. Zukünftig zu prüfen ist, ob das Angebot in der ordentlichen Gerichtsbarkeit auf die Amtsgerichte und eventuell auch auf das Oberlandesgericht ausgedehnt werden soll. Die bisherigen Erfahrungen sprechen für eine Ausweitung auf die Amtsgerichte. Ob ergänzend zu dem bestehenden Angebot von Ermächtigungen eines zukünftigen Bundesgesetzes Gebrauch gemacht werden soll, wird nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zu entscheiden sein.