

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen,
Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/9676 –**

Mediation in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Für Streitigkeiten suchen Betroffene nicht immer nur den Weg zum Gericht, sondern wenden sich regelmäßig auch an Ombudsmänner oder Mediatoren. So erhalten sie Möglichkeiten zur außergerichtlichen Streitbeilegung. Streitigkeiten können schnell, kostengünstig und unbürokratisch beigelegt werden. Sie fördern den Rechtsfrieden und entlasten die Gerichte.

Die Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen ist am 23. April 2008 förmlich vom Europäischen Parlament angenommen worden und trat am 21. Mai 2008 in Kraft. Darin werden der Begriff der Mediation sowie der des Mediators definiert, allgemeine Vorgaben zur Sicherung von Qualitätsstandards gemacht sowie Regelungen zur Vollstreckbarkeit von Vereinbarungen, für die Vertraulichkeit der Mediation und für den Ablauf von Verjährungsfristen niedergeschrieben. Die Richtlinie gilt jedoch nur für grenzüberschreitende Streitigkeiten. Damit gelten die Regelungen nur für Mediationen, bei denen die Parteien ihren gewöhnlichen Aufenthalt in unterschiedlichen Mitgliedstaaten der EU haben bzw. wenn nach einer in einem Mitgliedstaat der EU erfolgten Mediation später ein Gericht in einem anderen Mitgliedstaat der EU angerufen wird.

Für bestimmte Streitigkeiten ist es bereits nach geltendem Recht in Deutschland möglich, dass die Bundesländer Regelungen vorsehen, durch die eine Erhebung der Klage erst zulässig ist, nachdem von einer durch die Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestelle versucht worden ist, die Streitigkeit einvernehmlich beizulegen (§ 15a des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung – EGZPO). Mit der Regelung § 15a EGZPO hatte der Gesetzgeber die Zielvorstellungen verbunden, raschere und kostengünstigere Verfahren zur Konfliktbeilegung zu etablieren, einen dauerhaften Rechtsfrieden zu sichern und die Ziviljustiz zu entlasten (Bundestagsdrucksache 14/980, S. 5).

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Umsetzung des § 15a EGZPO“ hat im Rahmen der 78. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder im Juni 2007 ihren Abschlussbereich vorgelegt. Die Justizministerinnen und

Justizminister nahmen auf ihrer Sitzung zur Kenntnis, dass die Arbeitsgruppe keinen Änderungsbedarf sieht und stellten fest, dass die in § 15a EGZPO geregelte obligatorische außergerichtliche Streitbeilegung ein wichtiges Element sein kann. Sie sprachen sich dafür aus, die weiteren Ansätze zur Förderung konsensualer Streitbeilegung weiter zu verfolgen.

In seinem Beschluss vom 14. Februar 2007 (1 BvR 1351/01) zum Gütestellen- und Schlichtungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass der allgemeine Justizgewährungsanspruch gewährleistet, dass überhaupt ein Rechtsweg zu den Gerichten eröffnet ist. Des Weiteren sei die Effektivität des Rechtsschutzes garantiert. Der Gesetzgeber sei aber nicht gehalten, nur kontradiktorische Verfahren vorzusehen. Er könne auch Anreize für eine einverständliche Streitbeilegung schaffen, etwa um die Konfliktlösung zu beschleunigen, den Rechtsfrieden zu fördern oder die staatlichen Gerichte zu entlasten. Ergänzend müsse allerdings der Weg zu einer Streitentscheidung durch die staatlichen Gerichte eröffnet bleiben.

Die Bundesministerin der Justiz, Brigitte Zypries, räumte in ihrer Pressemitteilung vom 18. April 2008 ein, dass Deutschland derzeit über keine gesetzlichen Bestimmungen zur Mediation verfüge. Sie habe eine Expertengruppe einberufen, um den Bedarf und den möglichen Inhalt einer gesetzlichen Regelung für grenzüberschreitende und innerstaatliche Konflikte zu prüfen. Diese Expertengruppe ist nach Angaben der Bundesministerin am 18. April 2008 erstmals zusammengetreten.

1. Welche statistischen Daten liegen der Bundesregierung zur Mediation und außergerichtlichen sowie gerichtsnahen Konfliktbeilegung vor?

In den insoweit einschlägigen Statistiken der Rechtspflege werden entsprechende Angaben über die in der Antwort zu Frage 5 mitgeteilten Daten hinaus nicht erfasst.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung gerichtsnahen Konfliktbeilegung?

Die gerichtsnahen Konfliktbeilegung gewinnt wie die außergerichtliche Konfliktbeilegung zunehmend an praktischer Bedeutung. Sie trägt dazu bei, die Eigenverantwortlichkeit des Bürgers zu stärken und die Gerichte zu entlasten. Der Europäische Rat hat die Mitgliedstaaten der EU bereits 1999 aufgefordert, den Zugang zur außergerichtlichen Streitbeilegung zu verbessern. Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handels-sachen greift die Mediation als weiteres Mittel der alternativen Streitbeilegung auf und soll die gütliche Beilegung von Streitigkeiten fördern.

Die Bundesregierung prüft derzeit, welcher gesetzgeberische Handlungsbedarf sich aus der europäischen Mediationsrichtlinie ergibt und welche Funktion hierbei die verschiedenen Formen der Mediation haben. Dabei steht das Bundesministerium der Justiz in einem offenen Diskussions- und Meinungsbildungsprozess insbesondere mit Vertretern der Wissenschaft und der Fachverbände. In diesem Prozess sollen sowohl die fachlichen Überlegungen der im April 2008 von der Bundesministerin der Justiz einberufenen Expertengruppe einbezogen werden als auch die Vorschläge des Deutschen Juristentags, der sich vom 23. bis 26. September 2008 in einer eigenen Abteilung mit dem Thema „Mediation“ befassen wird. Auch die Ergebnisse der vom Bundesministerium der Justiz im Jahr 2007 in Auftrag gegebenen rechtsvergleichenden Untersuchung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht Hamburg zum Thema „Das Recht der Mediation im internationalen Vergleich“ sollen nach Auswertung dieses im April dieses Jahres vorgelegten, rund 1 300 Seiten umfassenden Gutachtens berücksichtigt werden.

3. Welche Beurteilungsunterschiede ergeben sich für die Bundesregierung diesbezüglich zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung?

Die Bundesregierung ist der Meinung, dass eine frühzeitige Konfliktbeilegung ohne Inanspruchnahme der Justiz besonders positiv zu beurteilen ist. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Justizministerkonferenz, dass „weitere Ansätze zur Förderung konsensualer Streitbeilegung weiter zu verfolgen“ seien, und wie begründet sie ihre Meinung?

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Justizministerkonferenz, dass „weitere Ansätze zur Förderung konsensualer Streitbeilegung weiter zu verfolgen“ sind, da eine einvernehmliche Beilegung eines Rechtsstreits grundsätzlich einer gerichtlichen Entscheidung vorzuziehen ist. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 14. Februar 2007 (1 BvR 1351/01) zur Verfassungsmäßigkeit der Einführung der obligatorischen Streitschlichtung darauf hingewiesen, dass es auch in einem Rechtsstaat grundsätzlich vorzugswürdig gegenüber einer richterlichen Streitentscheidung sei, eine zunächst streitige Problemlage durch eine einverständliche Lösung zu bewältigen. Denn eine eigenverantwortlich von den Parteien herbeigeführte Lösung stößt regelmäßig auf höhere Akzeptanz und ist daher besser geeignet, dauerhaft und nachhaltig Rechtsfrieden herzustellen. Zudem gelingt den Parteien eine einvernehmliche Konfliktlösung regelmäßig schneller, so dass neben emotionalen auch wirtschaftliche Ressourcen geschont werden. Darüber hinaus trägt die konsensuale Streitbeilegung dazu bei, die Justiz zu entlasten; so können sich die Gerichte auf die Entscheidung der tatsächlich streitigen Sachverhalte und Rechtsfragen konzentrieren.

5. In wie vielen Fällen wurden durch Streitbeilegung im Rahmen der Landesgesetze aufgrund § 15a EGZPO anschließende Gerichtsverfahren vermieden, und in wie vielen Fällen kam es dennoch zu gerichtlichen Verfahren?

Soweit sich die Betroffenen bei Streitigkeiten im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens gemäß § 15a EGZPO geeinigt haben, liegen hierzu auf Bundesebene keine Daten vor. Angaben zu Gerichtsverfahren nach vorausgegangenem Schlichtungsverfahren sind der folgenden Tabelle des Statistischen Bundesamtes zu entnehmen.

In Deutschland 2005 erledigte Verfahren mit Schlichtungsverfahren nach § 15a EGZPO

erledigte Verfahren	Amtsgericht		LG – 1. Instanz	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
insgesamt	1.449.260	100	430.236	100
mit Schlichtungsverfahren	1.314	0,09	272	0,06
- Art der Erledigung - sofern mit Schlichtungsverfahren				
- streitiges Urteil	497	37,8	n.a.	-
- Vergleich	258	19,6	n.a.	-
- Versäumnis-, Anerkenntnis-, Verzichtsurteil	205	15,6	n.a.	-
- Zurücknahme der Klage	133	10,1	n.a.	-
- sonstiges	221	16,8	n.a.	-

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Zivilgerichte 2005; n.a. – nicht ausgewiesen.

6. Sind der Bundesregierung wissenschaftliche Studien zu § 15a EGZPO bekannt, und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Der Bundesregierung sind wissenschaftliche Studien bekannt, die die Ausführungsgesetze zu § 15a EGZPO in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen evaluiert haben.

Die Untersuchungen haben ergeben, dass sich der rein streitwertbezogene Ansatz des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EGZPO nicht bewährt hat, da sich die generelle Schlichtungseignung einer Streitigkeit anhand des Streitwerts nur schwer bestimmen lässt. Wegen der unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Bundesländern obliegt es diesen, selbst darüber zu entscheiden, ob sie in Kenntnis der wissenschaftlichen Begleitforschung an einer obligatorischen Schlichtung in vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis 750 Euro festhalten bzw. eine solche einführen wollen. Weiter ist den Studien zu entnehmen, dass die in § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 EGZPO vorgesehene obligatorische Schlichtung in Nachbarschafts- und Ehrschutzstreitigkeiten erfolgreich praktiziert wird. Reformbedarf besteht insoweit nicht. Da die Untersuchungen im Jahr 2004 erschienen sind, enthalten sie keine Ausführungen zu der danach eingeführten Möglichkeit des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 EGZPO, bestimmte Streitigkeiten nach dem Allgemeinen Gleichstellungsgesetz (AGG) einer obligatorischen Streitschlichtung zu unterwerfen.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Akzeptanz und Annahme der Möglichkeit der Streitschlichtung, die durch § 15a EGZPO geschaffen wurde?

Die Bundesregierung hat zur Kenntnis genommen, dass die obligatorische Schlichtung in vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis 750 Euro in nur verhältnismäßig geringem Maß von den Parteien akzeptiert und angenommen wird. Viele Kläger nutzen die Ausnahmeregelung des § 15a Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 EGZPO, nach dem eine obligatorische Streitschlichtung für den Fall der vorherigen Geltendmachung der Forderung im Mahnverfahren entfällt. Demgegenüber lässt sich den vorliegenden Evaluationen entnehmen, dass die Akzeptanz der obligatorischen Schlichtung in Nachbarschafts- und Ehrschutzstreitigkeiten deutlich höher ist. Dies hat z. B. die Landesregierung Rheinland-Pfalz dazu veranlasst, am 4. Juni 2008 den Entwurf eines Landeschlichtungsgesetzes in den Landtag einzubringen, nach dem bei zivilrechtlichen Nachbarstreitigkeiten und Verfahren wegen Ehrverletzungen ein obligatorisches Schlichtungsverfahren durchzuführen ist (Landtagsdrucksache 15/2248).

8. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die oben genannten Zielvorstellungen, die mit der Einführung des § 15a EGZPO verbunden waren, erreicht wurden, und wie begründet sie ihre Auffassung?

Aus den vorliegenden Untersuchungen folgt, dass die Zielvorstellungen des Gesetzgebers in Nachbarschafts- und Ehrschutzstreitigkeiten erreicht wurden. In vielen Fällen gelingt es den Parteien mit geringem finanziellen Aufwand und in verhältnismäßig kurzer Zeit, ihre Beziehung auf eine neue Grundlage zu stellen und damit nachhaltigen Rechtsfrieden zu schaffen. Auch wenn die Anzahl solcher außergerichtlich geschlichteter Verfahren im Vergleich zum Geschäftsanfall der Gerichte insgesamt gesehen gering ist, können mit der Einführung der obligatorischen Schlichtung emotionsbelastete und für die Justiz aufwendige gerichtliche Verfahren vermieden werden.

9. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, dass kein Änderungsbedarf bestehe, und wie begründet sie ihre Haltung?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

10. Welche Personen hat das Bundesministerium der Justiz in die Experten-Gruppe zur Prüfung möglicher Inhalte einer gesetzlichen Regelung für grenzüberschreitende und innerstaatliche Konflikte berufen (bitte Namen, Beruf und Zugehörigkeit zu Verbänden/Ländern)?

a) Experten

- Prof. Dr. Nadja Alexander, Professor of Dispute Resolution (University of Queensland/Australien)
- Ministerialrat Dr. Ewald Filler, Österreichisches Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend sowie Europäisches Institut für Wirtschaftsmediation
- Prof. Dr. Markus Heintzen, Professor für Staats-, Verwaltungs- und Steuerrecht, Dekan, Freie Universität Berlin
- Dr. Martin Probst, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Schleswig
- Prof. Dr. Roland Proksch, Institut für soziale und kulturelle Arbeit, Evangelische Fachhochschule Nürnberg
- Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Juristische Rhetorik und Rechtsphilosophie, FernUniversität Hagen
- Ministerialrat Georg Steffens, Leiter der Justizakademie Nordrhein-Westfalen
- Prof. Dr. Gerhard Wagner, Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Privat- und Prozessrecht sowie Intern. Privatrecht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
- Prof. Dr. Horst Zilleßen, ehem. Präsident der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und Geschäftsführer MEDIATOR – Zentrum für Konfliktmanagement und -forschung GmbH

b) Verbände

- Bundesarbeitsgemeinschaft für Familienmediation e. V., Rechtsanwalt und Mediator Christoph C. Paul
- Bundesrechtsanwaltskammer, Rechtsanwalt und Mediator Michael Plassmann
- Bundesverband deutscher Banken e. V. für den Zentralen Kreditausschuss, Rechtsanwalt Thomas Lorenz
- Bundesverband Mediation, Rechtsanwältin und Mediatorin Jutta Hohmann
- Bundesverband Mediation in Wirtschafts- und Arbeitswelt, Rechtsanwalt und Mediator Dr. Arnim Rosenbach
- Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie und Familientherapie, Privatdozent Dipl.-Psychologe und Mediator Dr. Joseph Rieforth, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
- Deutscher Anwaltverein, Rechtsanwalt Dr. Christian Duve

- Deutscher Gewerkschaftsbund, Mediatorin und Redakteurin Eva-Maria Stoppkotte
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Rechtsanwalt Dr. Christian Groß
- Deutscher Juristinnenbund e. V., Rechtsanwältin und Richter am Berliner Verfassungsgerichtshof Natascha Wesel
- Deutscher Richterbund, Vorsitzender Richter am Kammergericht Gerald Budde
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Abteilungsleiter Nils Hellberg
- Neue Richtervereinigung, Richter am Verwaltungsgericht Horst Häuser

c) Ländervertreter

- Ministerialrat Dr. Hans-Joachim Heßler, Bayerisches Staatsministerium der Justiz
- Ministerialrat Peter Röthemeyer, Niedersächsisches Justizministerium
- Vorsitzender Richter am Landgericht Reiner Rühmann, Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz

11. Ist der Deutsche Bundestag in der Expertengruppe vertreten – wenn ja, mit wem, und wenn nein, warum nicht?

Da die Expertengruppe den Auftrag hat, die Bundesministerin der Justiz fachlich und nicht politisch zu beraten, ist die Gruppe aus den in der Antwort zu Frage 10 namentlich benannten Expertinnen und Experten zusammengesetzt worden.

12. Welcher Regelungsbedarf ergibt sich im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

13. Wird die Bundesregierung bei der Umsetzung der Richtlinie Änderungen im Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) vornehmen (insbesondere § 2 Abs. 3 Nr. 4 RDG)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

14. Sofern die Bundesregierung den Regelungsbedarf noch nicht bezeichnen kann – welche konkreten Regelungsvorschläge werden derzeit geprüft und beraten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

15. Ist beabsichtigt, diese Regelungen auch auf innerstaatliche Mediation auszudehnen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

16. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit eines deutschen Mediationsgesetzes (bitte mit Begründung der Meinung)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

17. Welche Regelungen sollten darin aufgenommen werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

18. Wird die Bundesregierung nationale Regelungen zur Qualitätssicherung und Vertraulichkeit der Mediation und gesetzliche Rahmenbedingungen für die Anerkennung als Mediatorin oder Mediator vorschlagen – wenn ja, an welche, und wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

19. Hält die Bundesregierung besondere Haftungsregeln für Mediatoren für erforderlich (beispielsweise den Abschluss einer Vermögenshaftpflichtversicherung für Mediatoren)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

20. Wie sieht der Zeitplan der Bundesregierung zu gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Mediation aus?

Der Zeitplan der Bundesregierung zu gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Mediation orientiert sich an der Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen. Diese muss von den Mitgliedstaaten bis zum 20. Mai 2011 umgesetzt werden.

