



---

**Ausarbeitung**

---

**Verbindlichkeit von Mediationsvereinbarungen**



**Verbindlichkeit von Mediationsvereinbarungen**

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 300/14  
Abschluss der Arbeit: 09.01.2015  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: [REDACTED]

## 1. Einleitung

Die Mediation ist ein **konsensuales Konfliktlösungsverfahren**, das in **gerichtlichen und außergerichtlichen** Verfahren zum Einsatz kommt. Nach § 1 Abs. 1 des 2012 in Kraft getretenen Mediationsgesetzes (MediationsG) ist die Mediation „ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben“. Vor dem Hintergrund des in den Jahren 2007 bis 2013 durchgeführten Mediationsverfahrens „Zukunft Landwehrkanal“ ist die Frage gestellt worden, ob und inwieweit Mediationsergebnissen in Verwaltungsverfahren Rechtsverbindlichkeit zukommt.

## 2. Mediation in Verwaltungsverfahren (Verwaltungsmediation)

Die Mediation in oder im Umfeld von Verwaltungsverfahren (Verwaltungsmediation) ist zulässig,<sup>1</sup> sie unterliegt aber durch die **Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht** (Art. 20 Abs. 3 GG) Grenzen.<sup>2</sup> Einvernehmliche Konfliktlösungen können sich aufgrund der Gesetzesbindung nicht über gesetzliche Vorgaben hinwegsetzen. Danach können weder Verwaltungsentscheidungen „verhandelt“ werden, die gegen Rechtsvorschriften verstoßen noch dürfen Mediationsverfahren die vorgesehenen gesetzlichen Verwaltungsverfahren umgehen oder ersetzen.<sup>3</sup> Verhandlungsräume für Mediationen bestehen allerdings in den Bereichen des behördlichen Ermessens.<sup>4</sup>

Verwaltungsmediationen können in jedem Stadium des Verwaltungsverfahrens durchgeführt werden.<sup>5</sup> Bei komplexen Verwaltungsverfahren bietet es sich an, die Mediation in einem frühen Verfahrensstadium, ggf. auch zur Vorbereitung des Verfahrens anzusetzen und nicht erst am Ende des Verwaltungsverfahrens (wie z.B. bei „Stuttgart 21“). In diesem Sinne sieht auch die 2013 eingeführte Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor.<sup>6</sup>

---

1 Appel, Privatverfahren, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl. 2012, § 32 Rn. 103a, 123, 129 mit Hinweis auf die Offenheit des VwVfG für einvernehmliche Lösungen und auf das Mediationsgesetz. Siehe auch Pünder, Mediation im Verwaltungsverfahren, in: Ehlers/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 16 Rn. 10. Vereinzelt ist die Mediation auch spezialgesetzlich vorgesehen, vgl. § 124 TKG; § 4b BauGB; § 4 UVwG B-W.

2 Ausführlich zu den rechtlichen Grenzen Appel (Fn. 1), Rn. 124 ff., Pünder (Fn. 1), Rn. 11.

3 Van Bargaen, Mediation im Verwaltungsverfahren nach Inkrafttreten des Mediationsförderungsgesetzes, ZUR 2012, 468, 471 f.

4 Vgl. Voß, in: Johlen/Öeder (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2012, Die Mediation im Verwaltungsrecht, Rn. 59 ff.

5 Appel (Fn. 1), Rn. 117. Auch in einem nachfolgenden Verwaltungsprozess besteht die Möglichkeit zur Mediation, vgl. § 173 S. 1 VwGO iVm §§ 278 Abs. 5, 278a ZPO.

6 Zur neuen Formen der Bürgerbeteiligung vgl. auch Stender-Vorwachs, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, NVwZ 2012, 1061 ff. mwN.

### 3. Rechtliche Wirkungen der Verwaltungsmediation

Die in Verwaltungsmediationen gefundenen Konfliktlösungen können auf verschiedene Weise Rechtswirkungen entfalten. Die Art und Reichweite der Rechtswirkungen lässt sich dabei nicht abstrakt bestimmen, sondern hängt von den konkreten Umständen bzw. Mediationsvereinbarungen sowie von den gesetzlichen Rahmenbedingungen ab.

#### 3.1. Mediation als informelles Verfahren

Ein verwaltungsrechtliches Mediationsergebnis ist **nicht per se rechtsverbindlich**.<sup>7</sup> Die Mediation stellt **keine förmliche Handlungsform der Verwaltung** dar und ist daher „nur“ Ausdruck des informellen Verwaltungshandelns. Eine Rechtsverbindlichkeit des Mediationsergebnisses als solches sieht auch das Mediationsgesetz nicht vor.<sup>8</sup> Um Rechtsverbindlichkeit zu erlangen, bedarf es der Umsetzung in rechtsförmige verwaltungsrechtliche Handlungsformen, wie z.B. dem Verwaltungsakt oder dem öffentlich-rechtlichen Vertrag.<sup>9</sup> Insoweit unterscheidet sich die Verwaltungsmediation strukturell von der Mediation im Privatrecht.<sup>10</sup>

#### 3.2. Rechtsverbindlichkeit als Ausnahme

Eine Umsetzung des Mediationsergebnisses in rechtsförmige Handlungsformen der Verwaltung dürfte in der Regel im Anschluss an eine Mediation erfolgen (z.B. Erlass eines Verwaltungsakts), sie kann aber ggf. auch mit der Mediationsvereinbarung zusammenfallen. So **kann** eine Mediationsvereinbarung beispielsweise **als (rechtsverbindlicher) öffentlich-rechtlicher Vertrag (§ 54 VwVfG)** zu qualifizieren sein<sup>11</sup> oder die Behörde macht im Rahmen einer Mediation eine (rechtsverbindliche) Zusage über den Erlass eines Verwaltungsakts. Ob eine Mediationsvereinbarung solche Rechtsakte enthält, muss im Einzelfall geprüft werden.

Die Anforderungen an das Vorliegen wirksamer öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen (schon im Rahmen der Mediationsvereinbarung) sind hoch. Zunächst muss durch Auslegung ermittelt werden, ob sich die Behörde überhaupt **mit Rechtsbindungswillen** verpflichten wollte oder ob die Erklärung eine **bloße Absichtserklärung** darstellt. Auf den Wortlaut der Vereinbarung kann dabei nicht allein abgestellt werden. „Verpflichtungserklärungen“ können auch Ausdruck „freiwilliger Selbstverpflichtungen“ sein, die keine rechtliche, sondern nur faktische Bindungswirkung

---

7 Appel (Fn. 1), Rn. 140.

8 Zur Mediationsvereinbarung heißt es in § 2 Abs. 6 MediationsG „nur“: „Der Mediator wirkt im Falle einer Einigung darauf hin, dass die Parteien die Vereinbarung in Kenntnis der Sachlage treffen und ihren Inhalt verstehen. Er hat die Parteien, die ohne fachliche Beratung an der Mediation teilnehmen, auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Vereinbarung bei Bedarf durch externe Berater überprüfen zu lassen. Mit Zustimmung der Parteien kann die erzielte Einigung in einer Abschlussvereinbarung dokumentiert werden.“

9 Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl. 2014, Rn. 81 zu Einführung I.

10 Vgl. Appel (Fn. 1), Rn. 121.

11 Die Mediationsvereinbarung stellt aber nicht schon „automatisch“ einen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar, vgl. Appel (Fn. 1), Rn. 140; Pitschas, Mediation als kollaborative Governance, DÖV 2011, 333, 336.

entfalten sollen. Maßgeblich für die Auslegung der Vereinbarung sind auch die Umstände des Mediationsverfahrens sowie Stand und Anforderungen des Verwaltungsverfahrens. Im Vorfeld eines Verwaltungsverfahrens dürfte das Vorliegen eines Rechtsbindungswillens eher selten sein.

Darüber hinaus unterliegen die rechtsförmigen Handlungsformen der Verwaltung besonderen Wirksamkeitsvoraussetzungen. **Zusagen** über den Erlass von Verwaltungsakten bedürfen ggf. der Anhörung Dritter oder der Mitwirkung anderer Behörden, § 38 Abs. 1 S. 2 VwVfG. Die **Wirksamkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages** hängt u.a. davon ab, dass keine Rechtsvorschriften entgegenstehen (§ 54 S. 1 VwVfG) und dass von der Vereinbarung **betreffene Dritte schriftlich zustimmen** (§ 58 Abs. 1 VwVfG). Von der Beteiligung und Zustimmung aller durch die Vereinbarung Betroffenen wird man in komplexen Verwaltungsverfahren kaum ausgehen können.<sup>12</sup> Auch dürften in frühen Verfahrensstadien erzielte Mediationsergebnisse unter dem ausdrücklichen oder konkludenten Vorbehalt stehen, dass sich aus dem weiteren Verwaltungsverfahren keine Einwendungen tatsächlicher oder rechtlicher Art ergeben.

Schließlich dürfen die für eine Verwaltungsentscheidung vorgesehenen rechtsförmigen **Verfahren** nicht durch Mediationen **umgangen** oder **ausgehöhlt** werden.<sup>13</sup> Soweit beispielsweise ein **Planfeststellungsverfahren** erforderlich ist, darf das Verfahren der Planfeststellungsbehörde nicht durch ein Mediationsergebnis vorweggenommen werden. Das BVerwG hat dazu ausgeführt:

„Eine zur planerischen Gestaltung ermächtigte Behörde darf sich keiner Einflussnahme aussetzen, die ihr die Freiheit zur eigenen planerischen Entscheidung faktisch nimmt oder weitgehend einschränkt. Demgemäß muss die Behörde gegenüber jedermann jenes Maß an innerer Distanz und Neutralität wahren, das ihr in einer späteren Phase noch ein abgewogenes Urteil erlaubt. Die Planfeststellungsbehörde darf den Abwägungsvorgang daher nicht durch ein bloßes Aushandeln der zu beachtenden Belange mit dem Vorhabenträger oder anderen Stellen ersetzen. Kontaktaufnahmen, Informationen, Kenntnisnahmen und auch die Teilnahme an Besprechungen auf politischer Ebene sind zulässig, sofern daraus nicht im Einzelfall entscheidungsrelevante Vorfestlegungen betreffend den Verlauf und den Inhalt des Planfeststellungsverfahrens hervorgehen.“<sup>14</sup>

Angesichts der Anforderungen an den Rechtsbindungswillen und an die Wirksamkeit rechtsverbindlicher öffentlich-rechtlicher Rechtsakte dürften Mediationsergebnisse in der Regel rechtlich unverbindlich sein.<sup>15</sup>

---

12 Pünder (Fn. 1), Rn. 14 mit Hinweis darauf, dass öffentlich-rechtliche Verträge wegen der Zustimmungserfordernisse in der Regel unpraktikabel sind; siehe auch Mehler, Verknüpfung einer Mediation mit der fachplanerischen Abwägung, NVwZ 2012, 1292.; Van Barga (Fn. 3), 471.

13 Pünder (Fn. 1), Rn. 12.

14 BVerwG NVwZ 2011, 1256, 1258. Zur Grenze zwischen zulässigen und unzulässigen informellen Vorabbindungen siehe auch BVerwGE 45, 309, 321.

15 Kopp/Ramsauer (Fn. 9), Rn. 81 zu Einf. I.; Pünder (Fn. 1), Rn. 16; Guckelberger, Einheitliches Mediationsgesetz auch für verwaltungsrechtliche Konflikte?, NVwZ 2011, 390, 394.

### 3.3. Wirkung auf die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung

Auch wenn Mediationsvereinbarungen in der Regel die Schwelle der Rechtsverbindlichkeit nicht überschreiten, können sie ggf. die abschließende Verwaltungsentscheidung verfahrens- und möglicherweise auch materiell-rechtlich beeinflussen.

In seiner Entscheidung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens hat das BVerwG entschieden, dass die Planfeststellungsbehörde verfahrensfehlerhaft handelt, wenn sie von einem Plan des Vorhabenträgers, der dem zuvor durchgeführten Mediationsergebnis entspricht (hier Nachtflugverbot), abweicht, ohne die Betroffenen erneut anzuhören.<sup>16</sup> Das Mediationsergebnis war in diesem Fall zwar rechtlich unverbindlich, doch löste es durch die – hier nicht zu erwartende – Abkehr vom Mediationsergebnis durch die Planfeststellungsbehörde erneut Anhörungspflichten aus.

Diskutiert wird darüber hinaus die Wirkung von Mediationsergebnissen auf behördliche Ermessensspielräume. So könnten Mediationsergebnisse das behördliche Ermessen insofern leiten, als sie einen „gerechten Interessenausgleich indizieren“.<sup>17</sup> Berücksichtigt die zuständige Behörde das Mediationsergebnis nicht, könnte sie ermessensfehlerhaft handeln mit der Folge der Rechtswidrigkeit der Verwaltungsentscheidung.

## 4. Rechtsschutzmöglichkeiten

Das MediationsG enthält keine besonderen Regelungen zum Rechtsschutz. Soweit die Mediationsparteien nicht wirksam auf ihre Rechte (Anhörungs-, Widerspruchs- und Klagerechte) verzichtet haben,<sup>18</sup> können sie sie im Verwaltungsverfahren und -prozess geltend machen. Die nicht an der Mediation beteiligten Betroffenen oder die aus der Mediation ausgestiegenen Betroffenen sind durch Mediationsvereinbarungen ebenfalls nicht präkludiert.<sup>19</sup> Voraussetzung für Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten ist, dass die Mediationsteilnehmer entsprechende subjektive Rechtspositionen haben und die jeweiligen Verfahrens- und Prozessvoraussetzungen vorliegen.

### 4.1. Subjektive Rechte aus der Mediationsvereinbarung

Aus einer Mediationsvereinbarung können unter engen Voraussetzungen (siehe oben Ziff. 3.2.) rechtsverbindliche und damit auch einklagbare subjektive Rechte folgen. Diese können beispielsweise in dem Anspruch auf Erlass eines bestimmten Verwaltungsakts bestehen oder andere öffentlich-rechtliche Leistungspflichten betreffen,<sup>20</sup> die in einem wirksamen öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbart wurden. Eine spezielle Rechtswegzuweisung für die Geltendmachung von

---

16 BVerwG NVwZ 2012, 1314 f.; siehe dazu auch Mehler (Fn. 12), 1288 ff.

17 Appel (Fn. 1), Rn. 140; ähnlich Mehler (Fn. 12), 1291.

18 Dazu Appel (Fn. 1), Rn. 143; Pünder (Fn. 1), Rn. 18.

19 Pünder (Fn.1), Rn. 18.

20 Z.B. Geldleistungspflichten aus Haftungsvereinbarungen, die in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt wurden, vgl. Appel (Fn. 1), Rn. 144.

Ansprüchen aus Mediationen mit Behörden gibt es nicht, so dass sich der Rechtsweg nach den allgemeinen Vorschriften richtet. Insoweit dürfte in der Regel der Rechtsweg zu den **Verwaltungsgerichten** offenstehen.<sup>21</sup>

#### 4.2. Rechtsschutz gegen Verwaltungsentscheidungen

Für den (Regel-)Fall, dass die Mediationsvereinbarung selbst keine (rechtsverbindlichen) subjektiven Rechte zum Gegenstand der Mediation enthält, richten sich die Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem parallel oder im Anschluss an die Mediation durchgeführten jeweiligen Verwaltungsverfahren. Die Mediationsteilnehmer sind insofern aber nicht schon durch ihre Teilnahme an der Mediation widerspruchs- oder klagebefugt. Vielmehr kommt es darauf an, ob ihnen im Einzelfall subjektive Rechte – beispielsweise als betroffene Anwohner einer Baumaßnahme – zustehen.

Wie oben ausgeführt, kann auch bei rechtlicher Unverbindlichkeit des Mediationsergebnisses die vereinbarungswidrige Umsetzung zu verfahrens- oder materiell-rechtlichen Fehlern der Verwaltungsentscheidung führen, die im Rahmen des Widerspruchs- und Klageverfahrens gerügt werden können.

### 5. Mediationsverfahren „Zukunft Landwehrkanal“

Soweit die vorliegende Frage konkrete Fragen zum Mediationsverfahren „Zukunft Landwehrkanal“ betrifft, nämlich „welche Verbindlichkeit die geschlossene Mediationsvereinbarung bezüglich des behördlichen Handelns (des Wasser- und Schifffahrtsamtes) hat“ und wie sich eine möglicherweise fehlende Einstimmigkeit bei der Abstimmung auswirken könnte, ist eine Prüfung des Einzelfalls inkl. der konkreten Umstände des Mediationsverfahrens notwendig, die hier nicht erfolgen kann. Gleichwohl sollen einige abstrakte Gesichtspunkte unter Bezug auf die gemachten Ausführungen skizziert werden.

Bei Mediationsverfahren, die – wie hier – in einem sehr frühen Verfahrensstadium ansetzen, bedarf die (Auslegungs-)Frage, ob überhaupt ein behördlicher Rechtsbindungswillen vorliegt, besonderer Beachtung. Auch Formulierungen, die einen Rechtsbindungswillen nahelegen, wie „verpflichtet sich“, „sagt zu“ etc. können unter Berücksichtigung des frühen Verfahrensstandes möglicherweise als bloße Absichtserklärungen zu deuten sein. Sollte man trotz der Offenheit des weiteren Verfahrens einen behördlichen Rechtsbindungswillen für die Vereinbarung oder für Teile der Vereinbarung annehmen, müssten darüber hinaus – wie oben ausgeführt – die für die Rechtsverbindlichkeit erforderlichen Wirksamkeitsvoraussetzungen eines entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vertrages vorliegen. Vorabbindungen des Vorhabenträgers – im Gegensatz zum Planungsträger – können allerdings zulässig sein.<sup>22</sup>

---

21 Zu beachten sind aber vorrangige Sonderzuweisungen, beispielsweise zu den Sozialgerichten, § 51 SGG sowie Sonderregelungen zum Instanzenzug, vgl. die Erst- und Letztzuständigkeit des BVerwG in allen Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren nach dem Bundeswasserstraßengesetz betreffen, § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO.

22 Mehler (Fn. 12), 1290; für eine Bindung des Wasserstraßen-Neubauamtes Berlin (WNA) als Vorhabenträger in Sachen Landwehrkanal an das im Mediationsverfahren gefundene Sanierungskonzept („Konsensvariante“) die Bundesregierung, vgl. BT-Drs. 18/1771, S. 5 f. (zu Frage 15 und 17).

---

Soweit die zustimmenden Mediationsteilnehmer eine Einigung erzielt haben, die in ihrer Gesamtheit oder in Teilen als wirksamer öffentlich-rechtlicher Vertrag zu qualifizieren wäre, bedürfte es darüber hinaus keiner Übereinstimmung mit einer Vereinbarung über die Arbeitsweise der Mediationsteilnehmer. Freiwillige Vereinbarungen über die Arbeitsweise der Mediationsteilnehmer betreffen lediglich das informelle Mediationsverfahren. Sie sind keine Wirksamkeitsvoraussetzung für öffentlich-rechtliche Verträge und können entsprechende Vereinbarungen daher auch nicht blockieren.

## 6. Fazit

Die Mediation ist ein informelles Verfahren, das im Verwaltungsrecht wegen der rechtsstaatlichen Bindungen der Verwaltung in der Regel zu rechtlich unverbindlichen Ergebnissen führt, die der weiteren Umsetzung durch rechtsförmiges Verwaltungshandeln bedürfen. Nur bei entsprechendem **Rechtsbindungswillen** und Vorliegen der **gesetzlichen Vorgaben** können behördliche Verpflichtungen auch schon Teil einer Mediationsvereinbarung sein und den Mediationsteilnehmern subjektive und einklagbare Rechte einräumen. Aber auch unterhalb der Schwelle der Rechtsverbindlichkeit entfalten Mediationsergebnisse nicht nur faktische Wirkungen. Sie können ggf. die behördliche Ermessenausübung beeinflussen und Berücksichtigungs- und Anhörungspflichten auslösen.

