



EUROPA-UNIVERSITÄT
VIADRINA
FRANKFURT (ODER)

Band 54

Viadrina-Schriftenreihe zu Mediation und Konfliktmanagement

Constantin Alexander Ganschow

Nachhaltiges Konfliktmanagement der öffentlichen Verwaltung

Ansätze zur Ermutigung von Behörden, Konflikte
mit Bürgerinnen und Bürgern in einer Mediation zu
bearbeiten



Wolfgang Metzner Verlag

– Leseprobe –

Viadrina-Schriftenreihe zu Mediation und Konfliktmanagement

Herausgegeben von
Prof. Dr. Dr. h. c. Ulla Gläßer, LL. M.
Hannah Tümpel, M. A.

Constantin Alexander Ganschow

Nachhaltiges Konfliktmanagement der öffentlichen Verwaltung

Ansätze zur Ermutigung von Behörden, Konflikte mit Bürgerinnen
und Bürgern in einer Mediation zu bearbeiten



Wolfgang Metzner Verlag

Master-Studiengang Mediation
und Konfliktmanagement
Masterarbeit
Studiengang 2023/2025



**EUROPA-UNIVERSITÄT
VIADRINA
FRANKFURT (ODER)**

© Wolfgang Metzner Verlag, Frankfurt am Main 2026
Lindleystraße 8b, 60314 Frankfurt am Main
Kontaktadresse nach EU-Produktsicherheitsverordnung: produktsicherheit@vfst.de

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Freigrenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Wir behalten uns auch eine Nutzung des Werks für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG vor.

ISBN 978-3-96117-178-1
ISSN 2365-4155

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis **5**

Vorwort **11**

A. Einführung **12**

I. Ausgangslage und Stand der Literatur **13**

II. Forschungsansatz und methodische Herangehensweise **16**

III. Gang der Untersuchung **19**

B. Rechtliche Grundlagen der Mediation **21**

I. Mediationsgesetz **21**

II. Grundsätze der Mediation **22**

1. Eigenverantwortlichkeit **22**

2. Freiwilligkeit **22**

3. Ergebnisoffenheit **23**

4. Vertraulichkeit **23**

5. Neutralität und Allparteilichkeit **24**

6. Informiertheit **24**

7. Strukturiertheit durch Phasen **25**

III. Ziele des Mediationsverfahrens **26**

IV. Verwaltungsverfahrensgesetz **26**

V. Verwaltungsgerichtsordnung **28**

VI. Zwischenfazit **29**

- C. Exemplarische Anwendungsfelder für Mediation und mediative Elemente im öffentlichen Recht **30**
 - I. Anwendung von Mediation und mediativen Elementen im Außenverhältnis **31**
 - 1. Multidimensionale Konfliktlagen **31**
 - a) Bauleitplanung **31**
 - b) Planfeststellungsverfahren **32**
 - c) Umweltmediation gemäß § 4 UVwG BW **34**
 - 2. Konflikte mit wenigen Parteien **35**
 - a) Gewerbe- und Gaststättenbetrieb **35**
 - b) Bauen und Nutzung öffentlicher Flächen **36**
 - c) Steuern und Abgaben **36**
 - d) Soziale Teilhabe **38**
 - e) Gefahrenabwehr **39**
 - II. Anwendung von Mediation und mediativen Elementen im Innenverhältnis **40**
 - 1. Konflikte innerhalb einer Behörde **40**
 - 2. Konflikte unter Behörden **41**
 - III. Zwischenfazit **42**
- D. Sieben Empfehlungen zur Stärkung der Mediation zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern **44**
 - I. Bewusstsein für den verfassungsrechtlichen Rahmen **44**
 - II. Klares Rollenverständnis und Vorteile durch ein Mindestmaß an Fachkenntnissen **45**
 - III. Gesetzlicher Anpassungsbedarf **48**
 - 1. Aufnahme von Mediationsvorschriften in das Verwaltungsverfahrensrecht **48**
 - 2. Weiterentwicklung des Widerspruchsverfahrens **52**

IV.	Aufbau von Koordinierungsstellen für Mediation in Verwaltungsangelegenheiten	55
V.	Raum für Vorreiterinnen und Vorreiter und Vernetzung	57
VI.	Erhöhte Sichtbarkeit	59
VII.	Raum für praktische Erfahrungen	60
VIII.	Zwischenfazit	61
E.	Fazit und Ausblick	64
	Literaturverzeichnis	66
	Über den Autor	81

Abkürzungsverzeichnis

A

a. A.	anderer Auffassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 13. Dezember 2007 – konsolidierte Fassung (ABl. C 202 vom 7. 6. 2016, S. 47–360)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis [Zeitschrift]
AKIM	Allparteiliches Konfliktmanagement in München
Alt.	Alternative
AO	Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 24)
Art.	Artikel

B

BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist
Bd.	Band
BeBüPolG Bln	Gesetz des Landes Berlin über den Bürger- und Polizeibeauftragten (Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz – BeBüPolG Bln) vom 2. Dezember 2020 (GVBl. 2020, 1435), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Februar 2023 (GVBl. S. 30) geändert worden ist
Begr.	Begründer
BerlStrG	Berliner Straßengesetz (BerlStrG) vom 13. Juli 1999 (GVBl. 1999, 380), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 11. Dezember 2024 (GVBl. S. 614, 618) geändert worden ist
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BR	Bundesrat

BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-8, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
C	
CELEX	Communitatis Europaeae Lex
D	
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung [Zeitschrift]
DS	Die Sachverständigen [Zeitschrift]
DStR	Deutsches Steuerrecht [Zeitschrift]
DVBbl.	Deutsches Verwaltungsblatt [Zeitschrift]
E	
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuR	Europarecht [Zeitschrift]
&	et [und]
EUV	Europa-Universität Viadrina
F	
f.	folgende [Seite]
ff.	folgende [Seiten]
FGO	Finanzgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2001 (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist
Fn.	Fußnote

G

GBL.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 202 vom 7. 6. 2016, S. 389–405)
Gz.	Geschäftszeichen

H

Hrsg.	Herausgeber
-------	-------------

I

insb.	insbesondere
-------	--------------

J

JA	Juristische Arbeitsblätter [Zeitschrift]
JuS	Juristische Schulung [Zeitschrift]
JZ	JuristenZeitung [Zeitschrift]

L

LAGVwGO	Landesrechtliche Gesetze zur Ausführung der VwGO
LBüBG	Landesrechtliche Bürgerbeauftragtengesetze
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung [Zeitschrift]
LVwVfG	Landesrechtliche Verwaltungsverfahrensgesetze

M

MedG	Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten des Kantons Freiburg (SGF 181.1) bzw. Gesetz über die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten des Kantons Wallis (SGS 170.6)
------	---

MediationsG Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1577), das durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist

N

MPI Soc Max Planck Institute for Foreign and International Social Law

NABEG Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist

NJW Neue Juristische Wochenschrift [Zeitschrift]

NLMR Newsletter Menschenrechte [Zeitschrift]

NordÖR Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland [Zeitschrift]

Nr. Nummer

NuR Natur und Recht [Zeitschrift]

NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht [Zeitschrift]

NZA Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht [Zeitschrift]

NZBau Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht [Zeitschrift]

NZS Neue Zeitschrift für Sozialrecht [Zeitschrift]

P

§ Paragraf

§§ Paragraphen

PwC PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

PJA Pratique Juridique Actuelle [Zeitschrift]

R

Rn. Randnummer

S

S. Satz/Seite

sog. sogenannt

SGB II	Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grund- sicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57) geändert worden ist
SGG	Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntma- chung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist
SteG	Stelle für Gemeinwesenmediation

T

ThürAGVwGO	Thüringer Gesetz zur Ausführung der Verwaltungs- gerichtsordnung (ThürAGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1992 (GVBl. 1992, 576), letzte berücksichtigte Änderung: § 8d neu eingefügt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16. November 2023 (GVBl. S. 291, 327)
ThürBüBG	Thüringer Gesetz über den Bürgerbeauftragten (Thü- ringer Bürgerbeauftragtengesetz – ThürBüBG) vom 15. Mai 2007 (GVBl. 2007, 54), letzte berücksichtigte Änderung: geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2014 (GVBl. S. 406, 415)
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter [Zeitschrift]

U

u. a.	unter anderem
UVwG BW	Umweltverwaltungsgesetz des Landes Baden-Württem- berg vom 25. November 2014 (GBl. 2014, 592), das zuletzt durch Artikel 46 des Gesetzes vom 11. Februar 2020 (GBl. S. 37, 43) geändert worden ist

V

VerwArch.	Verwaltungsarchiv [Zeitschrift]
VG	Verwaltungsgericht
VM	Verwaltung und Management [Zeitschrift]

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2023 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz der Schweiz) vom 20. Dezember 1968 (172.021), AS 1969 737 (Stand am 1. Juli 2022)
Y	
YSAS	Yearbook of Swiss Administrative Sciences [Zeitschrift]
Z	
z. B.	zum Beispiel
ZKM	Zeitschrift für Konfliktmanagement [Zeitschrift]
ZPO	Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik [Zeitschrift]
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht [Zeitschrift]

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung zu nachhaltigem Konfliktmanagement der öffentlichen Verwaltung wurde an der Europa-Universität Viadrina im Jahr 2025 als LL. M.-Abschlussarbeit des postgradualen und berufsbegleitenden Studiengangs Mediation und Konfliktmanagement erstellt. Sie geht der Frage nach, wie Behörden ermutigt werden können, Konflikte mit Bürgerinnen und Bürgern in einer Mediation zu bearbeiten. Dabei ist klärungsbedürftig, wie es jenseits multidimensionaler Konfliktlagen um die Implementierung der Mediation im Verhältnis von Behörden und Bürgerinnen und Bürgern steht und wie gesetzliche Anpassungen auszugestalten sind. Ergebnis sind sieben Empfehlungen, nach denen Behörden in Deutschland ermutigt werden, Mediation dauerhaft und erfolgreich zu praktizieren. Sie sind insbesondere für diejenigen von Interesse, die in Behörden Verantwortung tragen beziehungsweise an Gesetzgebungsverfahren im Verwaltungsrecht mitwirken.

Ein sehr herzlicher Dank gebührt Frau Prof. Dr. Ulla Gläßer, LL. M. (UC Berkeley) und Hannah Tümpel, M. A. für das entgegengebrachte Vertrauen, ihre Begleitung während des Studiengangs und die Begutachtung der vorliegenden Arbeit beziehungsweise Abnahme der mündlichen Prüfung. Ein besonderer Dank gilt ebenfalls Herrn Olav Berger für die Zweitbegutachtung sowie Frau Kirsten Schroeter, Frau Dr. Anna Braun und Frau Julia Stroner, durch deren Wirken die Studierenden ein hervorragendes berufsbegleitendes Studienangebot erhalten. Da ohne die Familie und Freunde diese Abschlussarbeit nicht in dieser Form gelungen wäre, gebührt ihnen ein ganz besonderer Dank!

Berlin, 24. Juni 2026

Dr. iur. Constantin A. Ganschow, LL. M.

A. Einführung

Als die für das Autobahndreieck Funkturm zuständige Autobahn GmbH des Bundes im März 2025 plötzlich die Sperrung der Ringbahnbrücke in Berlin mitteilte, war dies der Ausgangspunkt für viele Konflikte im Berliner Bezirk Charlottenburg. Nicht zuletzt durch die zusätzliche Sperrung der in der Nähe liegenden Westendbrücke sah sich die von Umfahrrouten betroffene Bevölkerung von einem auf den anderen Tag mit einem hohen Verkehrsaufkommen, Schwerlastverkehr und damit verbundenen Emissionen konfrontiert.¹ Die an die zuständigen Behörden² auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene gerichteten Erwartungen nach Regelung und Steuerung erfüllten sich für viele Menschen im Bezirk Charlottenburg nur bedingt.

Im Fall der Berliner Ringbahnbrücke zeigt sich anschaulich, wie wichtig eine gut funktionierende öffentliche Verwaltung als tragende Säule in einem demokratischen Rechtsstaat ist.³ Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehen diesen Umstand und betonen in ihren Verträgen hinsichtlich des Handelns der öffentlichen Verwaltung den besonderen Wert von Offenheit, Effizienz und Unabhängigkeit⁴ sowie unparteiischer und gerechter Erledigung im Rahmen einer angemessenen Frist.⁵ In Überlastungssituationen richtet die öffentliche Berichterstattung häufig einen Fokus auf Behörden und ihre Verantwortlichen.⁶

¹ Der Tagesspiegel, A100-Chaos im Berliner Westen: Bezirk riegelt Wohnstraßen ab – Einfahrt nur noch für Anwohner, Veröffentlichung vom 20.03.2025 abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/a100-chaos-im-berliner-westen-bezirk-riegelt-jetzt-selbst-strassen-ab-weil-verkehrskonzept-fur-bruckensperrung-fehlt-13398562.html> (Stand 24.06.2026).

² Im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

³ Grzeszick in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, 2024, Art. 20, Rn. 138., der hinsichtlich Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG darauf hinweist, dass bei der vollziehenden Gewalt zwischen der Regierung und der sonstigen Verwaltung zu unterscheiden ist.

⁴ Art. 298 Abs. 1 AEUV.

⁵ Art. 41 Abs. 1 GrCh.

⁶ Exemplarisch zur Situation in den Berliner Bürgerämtern Der Tagesspiegel, Berliner Bürgerämter: Auch Anfang 2024 gibt es kurzfristig kaum Termine, Veröffentlichung vom 24.12.2023, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-buergeraemter-auch-anfang-2024-gibt-es-kurzfristig-kaum-termine-10972912.html> (Stand 24.06.2026); zu einem Symposium, bei dem es auch um das Verhältnis von Medien und Verwaltung bei Großprojekten ging, *Mecking*, NVwZ 1992, 354 f.

I. Ausgangslage und Stand der Literatur

Wer über Konfliktbearbeitungsinstrumente der öffentlichen Verwaltung nachdenkt, trifft auf das Mediationsverfahren,⁷ das im Gegensatz zu einseitigem Handeln auf Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren ausgerichtet ist.⁸ Diverse Veröffentlichungen zeigen, dass die Mediationspraxis im Umgang mit Konflikten im Bereich des öffentlichen Rechts vor dem Hintergrund von Entwicklungen in den Vereinigten Staaten von Amerika durchaus sehr früh auch in Deutschland Einzug gehalten hat.⁹ In der Folge war Mediation als Möglichkeit der Konfliktbearbeitung im öffentlichen Recht bereits Gegenstand wissenschaftlicher Befassung und wurde in unterschiedlichen Zusammenhängen erprobt.¹⁰

Gleichwohl sind mehrere – unter anderem vom Deutschen Juristentag für das öffentliche Recht formulierte – Vorschläge bis heute nicht in die Umsetzung gelangt.¹¹ Darunter fallen insbesondere die ausdrückliche verfahrensrechtliche Regelung eines Mediationsverfahrens im oder parallel zum Verwaltungsverfahren sowie die Aussetzung des Verwaltungs- oder Widerspruchsverfahrens zur Durchführung eines Media-

⁷ Blüsser, YSAS 2011, 139 f., der das Mediationsverfahren als »innovativen Beitrag zur Reform der Verwaltung« ansieht.

⁸ Barczak, JuS 2024, 289, 293; Rüssel, JA 2006, 470, 474.

⁹ Bereits früh zu Gesetzesvorhaben in den Vereinigten Staaten von Amerika Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 2, 1990, S. 319 ff.; Mediation im öffentlichen Recht rückte u. a. ins Zentrum der Betrachtung bei Brohm, NVwZ 1991, 1025 ff.; Zilleßen, in Zilleßen, Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, 1998, S. 39 ff. zur Mediation in den Vereinigten Staaten von Amerika und S. 48 ff. zu Anwendungsmöglichkeiten der Umweltmediation in Deutschland; Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 227 ff., der, bevor er auf drei Fälle aus Deutschland eingeht, sich mit drei Fällen aus den Vereinigten Staaten von Amerika befasst.

¹⁰ Mit mehreren Praxisfällen aus verschiedenen Bereichen des öffentlichen Rechts Schmidt, in: Kracht/Niedostadek/Sensburg, Praxishandbuch Professionelle Mediation, 2023, S. 739 ff.; Schütte, DÖV 2022, 364, 366 ff.; jüngst im Rahmen eines Pilotprojekts des Thüringer Bürgerbeauftragten, Herzberg/Knauff/Debus/Schulz, ThürVBl. 2020, 181 ff.; Schreiber, Mediation als Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 25 Abs. 3 VwVfG, 2020, S. 94 ff.; von Barga, M., ZUR 2012, 468, 471 f.; Tilp, VM 2009, 90 ff.; Orloff, NVwZ 2007, 33 ff.; Härtel, JZ 2005, 753 ff.; zu Modellversuchen der »ebenso vielseitigen wie ausgereiften Konfliktlösungstechnik Mediation« von Barga, J., DVBl. 2004, 468 ff.; Pitschas, NVwZ 2004, 396, 398 ff.

¹¹ Dendorfer-Ditges, Konfliktodynamik 2023, 68, 71 f., die auf mehrere Beschlüsse des Deutschen Juristentags 2008 zum Regelungsbedarf der Mediation im Verwaltungsverfahren hinweist; ähnlich schon Holland, Mediation in Planungsverfahren auf kommunaler Ebene unter besonderer Berücksichtigung der Bauleitplanung, 2012, S. 52, der das Verwaltungsrecht bei der Ausarbeitung des MediationsG nicht hinreichend berücksichtigt sieht; in Auseinandersetzung mit den Beschlüssen des Deutschen Juristentags 2008 ebenfalls Guckelberger, in: Seok/Ziekow, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 235, 269 f.

tionsverfahrens.¹² Trotz solcher Vorschläge wurde eine ausdrückliche Mediationsvorschrift, wie beispielsweise Art. 33b im schweizerischen Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG),¹³ im deutschen Verwaltungsverfahrenrecht bis heute nicht geschaffen.

Diese Lücke hat möglicherweise einen Beitrag geleistet, dass die Mediation im Hinblick auf Konflikte zwischen Behörden und Bürgerinnen¹⁴ und Bürgern nicht mit derselben Selbstverständlichkeit gelebt wird wie im Umgang mit zivilrechtlichen Konflikten.¹⁵ In einschlägigen Zeitschriften sind die veröffentlichten Aufsätze, die sich mit der Mediation in der öffentlichen Verwaltung befassen, in den vergangenen zehn Jahren durchaus überschaubar geblieben. Deutlicher tritt diese Überschaubarkeit zutage, wenn die Aufsätze zu den Themenkomplexen multidimensionaler Konfliktlagen und innerbehördlicher Konfliktbearbeitung ausgeblendet werden. Diese beiden Bereiche außen vorgelassen, wurde in der Zeitschrift *Konfliktdynamik* zur Mediation der öffentlichen Verwaltung über die vergangenen zehn Jahre hinweg im Wesentlichen lediglich ein Aufsatz veröffentlicht.¹⁶ Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der in der Zeit-

¹² Beschlüsse des 67. Deutschen Juristentags, 2008, abrufbar unter: <https://www.jura.uni-frankfurt.de/55029715.pdf> (Stand 24. 06. 2026), S. 25.

¹³ Als Regelung im allgemeinen Verwaltungsverfahren der Schweiz aufgegriffen von *Guckelberger*, in: *Seok/Ziekow*, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 235, 269; zu Art. 33b im schweizerischen Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) ebenfalls *Pünder* in: *Ehlers/Pünder*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2022, § 16, Rn. 4.

¹⁴ Die gewählte Form wechselt in der vorliegenden Arbeit und soll stets geschlechterneutral verstanden werden. Bei Bezugnahmen auf gesetzliche Vorschriften, wie zum Beispiel das MediationsG, wird die jeweilige im Gesetz vorgefundene Form übernommen.

¹⁵ Zurückhaltung aufseiten der Behörden aus rechtlichen und verwaltungspraktischen Gründen sieht *Schmitz* in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 2023, § 9 Rn. 190 f.; eher skeptisch *Baumeister* in: *Seok/Ziekow*, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 121 f., demzufolge nie ein vergleichbarer Stellenwert wie im Zivilrecht erreichbar sei; aus einer Perspektive, die mögliche Entwicklungen in den Blick nimmt, *Guckelberger*, in: *Seok/Ziekow*, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 235, 271.

¹⁶ *Dendorfer-Diges*, *Konfliktdynamik* 2023, 68 ff.; im Übrigen zu multidimensionalen Infrastrukturvorhaben *Schreiber*, *Konfliktdynamik* 2020, 47 ff.; lediglich kurz erwähnt wird die Mediation in einem Aufsatz zur Beteiligung der Bevölkerung bei der Umsetzung der Energiewende *Leschinger/Hübner*, *Konfliktdynamik* 2022, 97, 101 f.; ohne konkrete Bezüge zu Mediation, lediglich zu Kommunikation und Deeskalation im Bereich des polizeilichen Handelns *Zaiser/Staller/Körner*, *Konfliktdynamik* 2022, 34 ff. und zur Polizeiarbeit mit ethnischen Minderheiten *Wahl*, *Konfliktdynamik* 2020, 286 ff.; eher am Rande im Zusammenhang mit Flüchtlingsunterkünften *Splinter/Wüstehube*, *Konfliktdynamik* 2018, 10, 14 ff. und auf sie Bezug nehmend *Kals/Redlich*, *Konfliktdynamik* 2018, 4, 6; im Übrigen zwar *Schütte*, *Konfliktdynamik* 2021, 219 ff., der sich allerdings mit der Mediation im Innenverhältnis der öffentlichen Verwaltung befasst; weiter zurückliegend zur Mediation im Außenverhältnis der öffentlichen Verwaltung lediglich *Voss/Kockler*, *Konfliktdynamik* 2012, 58 ff. und wie-

schrift für Konfliktmanagement (ZKM) veröffentlichten Aufsätze. Innerhalb der vergangenen beiden Jahre wurde darin kein Aufsatz veröffentlicht, der einen Schwerpunkt auf Mediation im Bereich des öffentlichen Rechts legt.¹⁷ Blickt man bis ins Jahr 2020 zurück, finden sich lediglich zwei Aufsätze, die sich neben den multidimensionalen Konfliktlagen und der innerbehördlichen Konfliktbearbeitung mit Mediation zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern befassen.¹⁸ Bis ins Jahr 2015 zurückgehend, kommen lediglich drei weitere Aufsätze hinzu.¹⁹ Modellversuche hat es zwar im Bereich der gerichtsinternen Mediation an Sozial-²⁰ und Verwaltungsgerichten²¹ gegeben, Pilotprojekte in dem dem Gerichtsverfahren vorgelagerten Verwaltungsverfahren sind demgegenüber eher selten.²² Eher überschaubarer ist auch die Studienlage. So liegt bislang für den öffentlichen Bereich neben einzelnen Fallstudien²³ keine Studie vor, die in ihrer Herangehensweise und Wirkung mit der von PricewaterhouseCoopers in Zusammenarbeit mit der Europa-Universität Viadrina durchgeführten fünfteiligen Langzeitstudie für den privatrechtlichen Bereich²⁴ vergleichbar wäre. Auch wenn die Zahl der für Mediation geeigneten Fäl-

derum das Innenverhältnis betreffend *Wagner/Thalau*, Konfliktodynamik 2014, 252 ff. und *Glöckner/Guthner-Burchard/Wenzel*, Konfliktodynamik 2013, 234 ff. sowie von *Werthern/Rüpke*, Konfliktodynamik 2013, 144 ff.

¹⁷ Allenfalls leichte Bezüge bei *Behrens*, ZKM 2024, 50 ff. zur integrierten Bauprojektentwicklung, *Janda*, ZKM 2024, 82, 85 im Zusammenhang mit § 15 Abs. 2 SGB II und dem Kooperationsplan sowie *Dörflinger-Khashman*, ZKM 2024, 89 ff. zum Umgang mit Konflikten an Hochschulen.

¹⁸ *Samland*, ZKM 2023, 212 ff. zu Konflikten zwischen Reichsbürgern und Staat, *Gessler/Bloem*, ZKM 2022, 225 ff. zu kommunaler Konfliktberatung; zu multidimensionalen Konfliktlagen *Märker/Holtkamp/Steinbach*, ZKM 2023, 192 ff. und *Schreiber*, ZKM 2021, 224 ff. sowie zu innerbehördlicher Konfliktbearbeitung sowohl *Kracht*, ZKM 2022, 89 ff. als auch *Dennier*, ZKM 2021, 113 ff.

¹⁹ Für das Sozialrecht *Soffner*, ZKM 2018, 121 ff., zum Beauftragten für Fragen der Mediation in Brandenburg von *Hoerschelmann*, ZKM 2018, 94 ff. und grundlegend zur Mediation im öffentlichen Bereich *Schmidt*, ZKM 2016, 215 ff.; im Übrigen stehen mit folgenden Aufsätzen lediglich multidimensionale Konfliktlagen im Zentrum der Betrachtung: *Rauber*, ZKM 2019, 93 ff. zur Investor-Staat-Mediation, *Brettschneider*, ZKM 2019, 204 ff. zu Bau- und Infrastrukturprojekten, *Hirschner*, ZKM 2016, 178 ff. zur Windenergie und *Freimuth*, ZKM 2015, 107 ff. zur Energiewende; die beiden Aufsätze von *Odrig*, ZKM 2019, 28 ff. und *Gans/Huber*, ZKM 2018, 53 ff. streifen im Übrigen nur die öffentliche Verwaltung und legen andere Schwerpunkte.

²⁰ *Becker/Friedrich*, MPISoc Working Paper 3/2009.

²¹ von *Bargen*, J., DVBl. 2004, 468 ff.

²² *Herzberg/Knauff/Debus/Schulz*, ThürVBl. 2020, 181 ff.

²³ Z. B. Fallstudien bei *Troja*, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 227 ff.

²⁴ PwC/EUV, Commercial Dispute Resolution: Konfliktbearbeitungsverfahren im Vergleich, 2005; PwC/EUV, Praxis des Konfliktmanagements deutscher Unternehmen: Ergebnisse einer qualitativen Folgestudie zu »Commercial Dispute Resolution – Konfliktbearbeitungsverfahren im Vergleich«, 2007; PwC/EUV, Konfliktmanagement: Von den Elementen zum System, 2011; PwC/EUV, Konflikt-

le im Bereich des öffentlichen Rechts möglicherweise geringer als im Bereich des Zivilrechts ausfällt,²⁵ dürfte dieser Umstand als einzige Erklärung für die eher rudimentäre Behandlung von Konflikten zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern jenseits multidimensionaler Konfliktlagen zu kurz greifen.

II. Forschungsansatz und methodische Herangehensweise

Obwohl für das öffentliche Recht herkömmlich ein Subordinationsverhältnis charakteristisch ist, agiert die öffentliche Verwaltung keineswegs mehr im Sinne eines obrigkeitlichen Ansatzes, sondern vielmehr auf Service ausgerichtet.²⁶ Gesellschaftliche Veränderungen haben dazu geführt, dass verwaltungsrechtliche Reformen häufig einen kooperativen Ansatz verfolgen und sehr auf Effizienz und Nachhaltigkeit ausgerichtet sind.²⁷ Immer mehr Behörden zeigen die Bereitschaft, mit Bürgerinnen und Bürgern ins Gespräch zu treten.²⁸ An Entscheidungen der Verwaltung wirken dadurch mehr als in früheren Zeiten gesellschaftliche Gruppen mit, die nicht nur Daten und Informationen, sondern auch ihr Know-how bereitstellen.²⁹ Behörden in Deutschland sind immer wieder aufs Neue herausgefordert, den an sie gestellten Anforderungen zu entsprechen und bei ihrer Aufgabenerledigung ein nachhaltiges Konfliktmanagement zu betreiben. Reformen der Verwaltung zielen insofern nicht nur darauf ab, die existierenden Verfahrensabläufe zu vereinfachen, sondern auch neue

management als Instrument werteorientierter Unternehmensführung, 2013; PwC/EUV, Konfliktmanagement in der deutschen Wirtschaft – Entwicklungen eines Jahrzehnts, 2016.

²⁵ Die Größenordnung der im Verwaltungsrecht mediationsgeeigneten Fälle ist nicht genau bezifferbar, Schätzungen innerhalb des Verwaltungsprozesses gehen von jedem zehnten Fall aus, *Ortloff*, NVwZ 2007, 33 f. und *Ortloff*, NVwZ 2004, 385, 389; positivere Schätzungen gehen von bis zu 25% aus, wobei diese Prozentzahl als Obergrenze genannt wird, von *Bargen, J.*, DVBl. 2004, 468, 472 sowie *Dietz*, ZRP 2004, 268 und erneut von *Bargen, J.*, EuR 2008, 200, 211 sowie *Beaucamp*, DÖV 2011, 886, 889, ebenfalls *Steinbeiß-Winkelmann/Naumann*, in: *Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht, VwGO, 2024, § 173, Rn. 211; jedenfalls dürften nach den in einem Pilotprojekt des Thüringer Bürgerbeauftragten ermittelten Zahlen im vorgerichtlichen Stadium ungefähr ein Drittel der Fälle im Verwaltungsrecht mediationsgeeignet sein, *Herzberg/Knauff/Debus/Schulz*, ThürVBl. 2020, 181 f.

²⁶ *Fritz/Pielsticker*, Handbuch Mediationsrecht, 2024, Abschnitt 5, Teil I, Rn. 1; *Voss* in: *Johlen/Oerder*, Münchner Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht, 2023, § 3 Rn. 57 ff.

²⁷ *Büsser*, YSAS 2011, 139 f.

²⁸ Mit dieser Beobachtung *Voss*, ZKM 2001, 176 f.

²⁹ *Lenk/Meyerholt/Wengelowski*, Wissensmanagement in Staat und Verwaltung, 2021, S. 37.

Ideen für ein qualitätsvolles Verfahrensmanagement in die Umsetzung zu bringen.³⁰

Die vorliegende Untersuchung geht der Frage nach, wie Behörden ermutigt werden können, Konflikte mit Bürgerinnen und Bürgern in einer Mediation zu bearbeiten. Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang insbesondere, wie es jenseits multidimensionaler Konfliktlagen um die Implementierung der Mediation im Verhältnis von Behörden und Bürgerinnen und Bürgern steht, wie gesetzliche Anpassungen auszugestalten sind und welche weiteren Empfehlungen Behörden in Deutschland ermutigen würden, Mediation dauerhaft und erfolgreich zu praktizieren. Die vorliegende Untersuchung richtet sich dabei in besonderer Weise an den Gesetzgeber für das Verwaltungsrecht und diejenigen, die in der öffentlichen Verwaltung Verantwortung tragen.

Die Untersuchung dieser leitenden Forschungsfrage erfolgt literaturbasiert, indem vorhandene Literatur aufbereitet und analysiert wird. An geeigneten Stellen wird das literaturbasierte Vorgehen ohne eigene Empirie um die Analyse von Dokumenten ergänzt, wobei die dort vorgefundenen Aspekte weiterentwickelt werden und im Wesentlichen dazu dienen, die in der vorliegenden Untersuchung ausgearbeiteten Ansätze zu untermauern. Das gilt beispielsweise im Hinblick auf die von *Markus Troja* auf der Grundlage von Fallstudien entwickelten »Erfolgsfaktoren für die Einführung kooperativen Konfliktmanagements«, zu denen der »gesetzliche Spielraum für kooperative Verfahren (enabling legislation)«, die »persönliche Initiative und Überzeugung wichtiger Einzelpersonen« und die »positiven Erfahrungen mit kooperativen Verfahren« zählen.³¹ Gleichmaßen ist neben dem Tätigkeitsbericht der für Mediation zuständigen schweizerischen Kantonsbehörde des Staats Freiburg aus dem Jahr 2023,³² der eine länderübergreifende Betrachtung erlaubt, der Abschlussbericht eines Modellprojekts des Max-Planck-Instituts zur Mediation in der bayerischen Sozialgerichtsbarkeit für die vorliegende Untersuchung relevant,³³ ergänzt um Fachliteratur zu Modellversuchen an deutschen Verwaltungsgerich-

³⁰ Schon früh sehr präzise beschrieben von *Brohm*, NVwZ 1991, 1025 f.

³¹ *Troja*, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 359 ff., der diese drei Faktoren anhand von Fallstudien zu jeweils drei Fällen aus den Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschland (S. 227 ff.) herausgearbeitet hat.

³² Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation des Staates Freiburg, Tätigkeitsbericht 2023.

³³ *Becker/Friedrich*, MPISoc Working Paper 3/2009.

ten.³⁴ Denn Erkenntnisse aus der gerichtsinternen Mediation sind für die Mediationspraxis der öffentlichen Verwaltung in dem dem Gerichtsverfahren vorgelagerten Verwaltungsverfahren von Belang.

Da Mediationspilotprojekte an Behörden bisher kaum in Betracht gezogen wurden,³⁵ soll den Erfahrungen und Folgerungen des Thüringer Bürgerbeauftragten aus einem Pilotprojekt, bei dem eine mündliche Erörterung im Widerspruchsverfahren erprobt wurde,³⁶ besondere Beachtung zukommen. Weitere für die vorliegende Untersuchung relevante Studienergebnisse gehen auf eine fünfteilige Langzeitstudie von PricewaterhouseCoopers in Zusammenarbeit mit der Europa-Universität Viadrina zurück,³⁷ die sich im privatrechtlichen Bereich unter anderem im Hinblick auf die Etablierung von Mediation mit dem Einfluss von Promotorinnen und Promotoren³⁸ und der Bedeutung eines Corporate Pledge befasst hat.³⁹ Von Bedeutung sind ferner mehrere Vorträge, die auf einem Symposium am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer gehalten wurden,⁴⁰ sowie mediationsbezogene Beschlüsse des Deutschen Juristentags.⁴¹

Wegen des rechtswissenschaftlichen Bezugs stehen gleichermaßen die relevanten gesetzlichen Vorschriften im Mittelpunkt, zu denen insbe-

³⁴ Zu Modellversuchen an Verwaltungsgerichten von Barga, J., DVBl. 2004, 468 ff.

³⁵ Eine von wenigen Initiativen, mit denen sich Behörden Mediationsverfahren öffnen (mit sehr positiven praktischen Erfahrungen), ging von der Stadtverwaltung Heidelberg aus, Weigle, ZKM 2009, 143 ff.

³⁶ Herzberg/Knauff/Debus/Schulz, ThürVBl. 2020, 181 ff.

³⁷ Mit einem die Langzeitstudie zusammenfassenden Aufsatz Gläßer/Kirchhoff, ZKM 2017, 44 ff.; die fünf Studien im Detail: PwC/EUV, Commercial Dispute Resolution: Konfliktbearbeitungsverfahren im Vergleich, 2005; PwC/EUV, Praxis des Konfliktmanagements deutscher Unternehmen: Ergebnisse einer qualitativen Folgestudie zu »Commercial Dispute Resolution – Konfliktbearbeitungsverfahren im Vergleich«, 2007; PwC/EUV, Konfliktmanagement: Von den Elementen zum System, 2011; PwC/EUV, Konfliktmanagement als Instrument wertorientierter Unternehmensführung, 2013; PwC/EUV, Konfliktmanagement in der deutschen Wirtschaft – Entwicklungen eines Jahrzehnts, 2016.

³⁸ PwC/EUV, Konfliktmanagement in der deutschen Wirtschaft – Entwicklungen eines Jahrzehnts, 2016, S. 25 f., 84; zuvor bereits PwC/EUV, Konfliktmanagement: Von den Elementen zum System, 2011, S. 56 ff.

³⁹ PwC/EUV, Konfliktmanagement in der deutschen Wirtschaft – Entwicklungen eines Jahrzehnts, 2016, S. 45 f., 84 f.; grundlegend zu Corporate Pledges im Falle von Business-to-Business-Streitigkeiten Klowait, Konfliktodynamik 2016, 102 ff.

⁴⁰ Zusammengefasst in Seok/Ziekow, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010.

⁴¹ Beschlüsse des 67. Deutschen Juristentags, 2008, abrufbar unter: <https://www.jura.uni-frankfurt.de/55029715.pdf> (Stand 24. 06. 2026), S. 22 ff.