

Standpunkt

Soll die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Sozialgerichtsbarkeit zusammengelegt werden? Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag vorgenommen, den Ländern die Zusammenlegung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Sozialgerichtsbarkeit zu ermöglichen. Die Präsidentin des BVerwG *Marion Eckertz-Höfer* warnte in ihrer Jahrespressekonferenz am 17. 2. 2010 davor. Demgegenüber befürworteten die Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder mit großer Mehrheit eine Zusammenlegung auf der Grundlage von Länderöffnungsklauseln. Genau das hatte der Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) bereits am 15. 3. 2004 beschlossen. Die Diskussion, die unter dem damals frischen Eindruck der unüberlegten und systemwidrigen Rechtswegverlagerung in Sozialhilfefällen von den Verwaltungs- zu den Sozialgerichten stand, ist im Verband intensiviert worden. Nach dem gegenwärtigen Stand überwiegt in Mitgliederkreisen die Skepsis.

Worum geht es? Die Reform ermöglicht die Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichten, verschmilzt aber nicht die Verfahrensregeln. Denn der Bund strebt nicht mehr eine einheitliche Prozessordnung für die Gerichtsbarkeiten des öffentlichen Rechts an, wie er es jahrzehntelang vergeblich getan hatte (Gesetzentwurf der Bundesregierung aus dem Jahr 1982 gemäß einem Auftrag des Bundestags aus dem Jahr 1956; BT-Dr 9/1851). Die Verwaltungsgerichtsordnung gilt also weiter für die einen und das Sozialgerichtsgesetz gilt fort für die anderen Streitfälle. Nach dem Vorbild der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die anhand der ZPO, StPO etc. entscheidet, bilden die in einem Land zusammengelegten Gerichte ein Haus mit zwei Wohnungen. Ob auch die jeweiligen Landesobergerichte zusammengelegt werden dürfen und sollen, ist offen. Die Bundesgerichte bleiben jedenfalls getrennt. Die Bürger können den richtigen Instanzenzug gar nicht verfehlen, weil sie schon im Behördenbescheid, hernach in den Gerichtsentscheidungen darüber belehrt werden, wo welches Rechtsmittel einzulegen ist. Unter dem gemeinsamen Gerichtsdach spart man einen Präsidenten ein, ansonsten bleibt in der Verwaltungs- wie der Sozialrechtsprechung alles beim Alten. Wofür also der Aufwand, was ändert sich? Der entscheidende Punkt für die Koalitionäre dürfte die Feinsteuerung des Richtereinsatzes nach dem Bedarf sein, der sich aus der Anzahl anhängiger Streitfälle ergibt. Der kann sich schnell wandeln: Volkszählung, Asylbewerberstrom, Bürgerkriegsflüchtlinge aus Jugoslawien, Hartz IV-Fälle – das sind nur ein paar Beispiele, die der einen wie der anderen Gerichtsbarkeit kurzfristig ansteigende oder abnehmende Belastungen beschert haben. Angesichts der Schwankungen ist es den Justizministerien nicht zu verdenken, dass sie sich für einen gerechten Richtereinsatz einsetzen und unpraktikabel kleine Gerichte vermeiden wollen. Gemeinsame Justizzentren helfen nicht weiter, wenn die kritische Mindestzahl von Richtern unterschritten wird. Mit dem VG Dessau ist erst vor kurzem ein

bürgernaher Gerichtsstandort geschlossen worden. Die Alternative wäre eine erleichterte Versetzbarkeit von Richtern gegen ihren Willen, was allerdings schnell an verfassungsrechtliche Grenzen stößt. Das Projekt aus dem Koalitionsvertrag zielt auf die Selbstverwaltungslösung der Justiz: Die von den Richtern in den vereinten Gerichten gewählten Präsidien entscheiden autonom über den effizienten Personaleinsatz.

Die Anhänger des Länderoptionsmodells verweisen auf die Stärkung des Föderalismus, auf maßgeschneiderte Lösungen für jedes Bundesland. Die Gegner geben zu bedenken, dass sich in Flächenstaaten die Gerichtsstandorte der Verwaltungs- und der Sozialgerichte nicht stets decken, was bei einer Zusammenlegung teure Umzüge und Weiterungen für die Beschäftigten nach sich zöge. Sie berufen sich auf die bewährten Gerichtsstrukturen und die in den vergangenen Jahren gelungene Ausleihe von Verwaltungsrichtern an die Sozialgerichtsbarkeit. Vor diesem Hintergrund ist die Frage vieler Kollegen sehr ernst zu nehmen, ob die aus dem Vorgang der Zusammenlegung unvermeidlich für einige Zeit eintretenden Reibungsverluste durch hinreichend bedeutende Vorteile wettgemacht werden. Die Diskussion zieht noch weitere Kreise: Mancher Gegner sieht in dem Optionsmodell nur den Zwischenschritt zu einer bundesweiten Zusammenlegung, die selbst vor den Finanz- und Arbeitsgerichten nicht Halt macht. Und die Gewerkschaften fürchten um ihren besonderen Zugang zur Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit.

Ich will die Frage der NJW-Redaktion nach meiner persönlichen Meinung nicht übergehen und bekenne mich als Anhänger der Rechtswissenschaft, nach deren Erkenntnissen die mittel- und langfristigen Vorzüge einer Vereinigung beider Gerichtsbarkeiten die vorübergehenden Nachteile der Zusammenlegung überwiegen (*Hufen*, Die Verwaltung, 42. Band [2009], S. 405ff.; *Schoch*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2009, § 50 Rdnrn. 102f.). Dazu ist eine Länderöffnungsklausel gut und eine bundeseinheitliche Regelung besser. Es geht mir vornehmlich um die Stärkung derjenigen Gerichtsbarkeit, die ihre ungeteilte Aufmerksamkeit dem sensiblen Staat-Bürger-Verhältnis widmet. Mit dem längst in Gang gesetzten Umbau der solidarischen Versicherungssysteme in steuerunterstützte bis steuerfinanzierte Sozialsysteme schwindet das Sonderstellungsmerkmal der Sozialgerichtsbarkeit. Es gilt, das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee zu stärken (*Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee, 2. Auflage 2006, s. insb. Kap. 1 Rdnrn. 9 bis 11), von der man sich auf verschiedenen Rechtswegen gar zu leicht entfernt. Dass die diversen der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugewiesenen Staat-Bürger-Streitigkeiten die Ordnungs-idee noch mehr trüben und eine systematische Rechtswegbereinigung nottut, sei am Rande notiert.

Das alles bedarf sorgsamer Überlegungen. Die Bundesjustizministerin verdient Zustimmung in ihrer dem BDVR mitgeteilten vorsichtigen Haltung, dass eine Länderöffnungsklausel grundgesetzlich unterfüttert sein müsste (durch

Ausdehnung von Art. 95 I GG), um kein Risiko einer verfassungswidrigen Gerichtsstruktur einzugehen. Das erinnert an die Warnung *Schochs* (Zeitschrift für Gesetzgebung 2008, S. 209 [218f.], sowie in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, § 50 Rdnr. 99), der die Verweisung der Hartz IV-Fälle auf den Sozialrechtsweg für verfassungswidrig hält, weil diese erst im Vermittlungsausschuss ausgeheckte Lösung gegen die bekannte Rechtsprechung des *BVerfG* zu Art. 77 II GG verstoße. Vielleicht kommen die Fälle wie ein Bumerang zur Verwaltungsgerichtsbarkeit zurück. Ein Bumerang ist ein feines Spielzeug. Der Gesetzgeber sollte aber nicht spielen.

Vorsitzender des BDVR Dr. Christoph Heydemann, Berlin