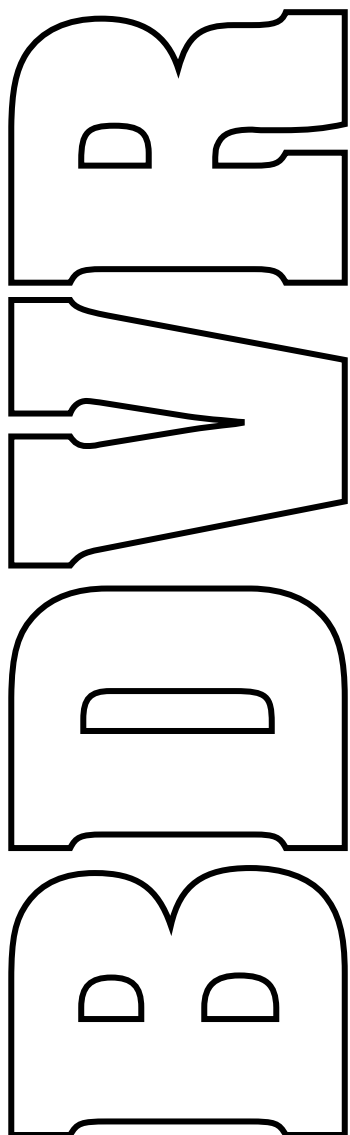


# BDVR

# Rundschreiben



Inhalt	Seite
Impressum.....	106
<b>Verwaltungsrichtertag</b>	
Ansprache zur Eröffnung des 14. Deutschen Verwaltungsrichtertages.....	107
Festvortrag: Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern stärken.....	110
Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitskreise.....	115
Verwaltungsrichter: Selbstverständnis - Qualität - Legitimation.....	117
<b>Presseecho zum Verwaltungsrichtertag</b>	
Richter wollen "kundenfreundlicher" werden.....	123
Der Euro-Islam auf dem Vormarsch.....	123
Klagen gegen zu niedrige Regelsätze?.....	124
Wie stark darf der Rechtsstaat sein?.....	125
Von nächtlichen "Schelmenstücken" der Politiker.....	125
<b>Gesetzgebung</b>	
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung.....	127
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes.....	129
Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit.....	133
<b>Personalnachrichten</b>	
Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichts München im Ruhestand.....	134
Präsident des OVG des Landes Sachsen-Anhalt tritt in den Ruhestand.....	134
Neuer Präsident am Thüringer Oberverwaltungsgericht.....	135
<b>Aus der Rechtsprechung</b>	
Einstellung in den juristischen Vorbereitungsdienst: VG Frankfurt.....	135
Einstellung in den juristischen Vorbereitungsdienst: Hess. VGH.....	137
<b>Aus der Presse</b>	
Karlsruhe muss Kürzung der Pensionen überprüfen.....	138
Staatsvertrag zur Gerichtsfusion.....	138
Oberste Richter sind uneins.....	139

# Impressum

## Herausgeber

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR)

Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V.

Vorsitzender:

ROVG Hans-Jörg Lieberoth-Leden

Aegidiikirchplatz 5

D 48143 Münster

## Namentlich gekennzeichnete Beiträge

stellen die Meinung der Autoren dar. Die Redaktion behält sich die Kürzung von Beiträgen vor. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Haftung übernommen.

Die Redaktionssitzung für das Heft 04/2004 findet am 12.7.2004 statt.

## Internet und E-Mail

HomePage des BDVR: [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de)

HomePage des Verwaltungsgerichtstags:

[www.verwaltungsgerichtstag.de](http://www.verwaltungsgerichtstag.de)

Anfragen und Anmeldungen zur E-Mail-Liste für Mitglieder des BDVR per E-Mail an: [michel@bdvr.de](mailto:michel@bdvr.de)

Webmaster: Thomas Michel

## Verantwortliche Redakteure

Rainer P. Eckent, Patricia Evers, Rainer Hepp, Adelheid Rabas-Bamberger, Harald Walther

## Manuskripte und Zuschriften

werden erbeten an:

VRVG Rainer Hepp

Verwaltungsgericht Darmstadt

Havelstrasse 7

D 64295 Darmstadt

Postfach 11 14 50

D 64229 Darmstadt

Telefon: 0 61 51 / 12 58 99

Telefax: 0 61 51/1 2 60 49

[R.Hepp@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de](mailto:R.Hepp@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de)

## Anzeigen-Preisliste

Zur Zeit gilt Anzeigen-Preisliste Nr. 4

## Sitz der Redaktion

Darmstadt

## Werbeanzeigen

werden erbeten an:

RVG Harald Walther

Verwaltungsgericht Wiesbaden

Mühlgasse 2

65183 Wiesbaden

Telefon: 06 11/32 - 31 25

Telefax: 06 11 /32 - 31 11

[H.Walther@VG-Wiesbaden.Justiz.Hessen.de](mailto:H.Walther@VG-Wiesbaden.Justiz.Hessen.de)

## Bestellungen und Adressänderungen

werden erbeten an:

RinVG Adelheid Rabas-Bamberger

Verwaltungsgericht Darmstadt

Havelstraße 7

D 64295 Darmstadt

Postfach 11 14 50

D 64229 Darmstadt

Telefon: 0 61 51 /1 2 64 74

Telefax: 0 61 51 /12 60 49

[A.Rabas-Bamberger@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de](mailto:A.Rabas-Bamberger@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de)

## Satz, Layout und Druck

Reichert-Druck + Verlag

Quellenstraße 24

D 65321 Heidenrod-Mappershain

Das BDVR-Rundschreiben wird auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.

# Verwaltungsrichtertag

## **Ansprache des Vorsitzenden des BDVR, ROVG Hans-Jörg Lieberoth-Leden zur Eröffnung des**

### **14. Deutschen Verwaltungsrichtertags am 5. Mai 2004 in Bremen:**

Sehr geehrte Frau  
Bundesjustizministerin Zypries,  
sehr geehrter Herr Bürgermeister  
Dr. Scherf,

sehr geehrte Damen und Herren  
Staatssekretäre, Abgeordnete,  
Präsidenten, Vorsitzende,

meine Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen!

Zur Eröffnung des 14. Deutschen Verwaltungsrichtertages heiÙe ich Sie alle sehr herzlich hier in Bremen willkommen.

Ganz besonders freuen wir uns, Sie, Frau Bundesjustizministerin, hier und heute bei uns zu haben. Angesichts der Vielzahl wichtiger Themen, die auf der aktuellen politischen Agenda stehen, und der fast überbordenden Termindruck einer Bundesministerin ist es für uns eine große Ehre, dass Sie an der heutigen Eröffnungsveranstaltung persönlich teilnehmen und sich bereit erklärt haben, den Festvortrag zu halten. Wir sind gespannt auf Ihre Überlegungen für einen modernen Bundesstaat. Das Verhältnis von Bund und Ländern gilt bekanntlich im politischen Raum seit einiger Zeit als nicht mehr ausgewogen und reformbedürftig. In der Föderalismuskommission wird gegenwärtig intensiv darüber nachgedacht, auf welche Weise die Rolle der Länder gestärkt werden kann. Als Verfassungsministerin kommt Ihnen politischen Vorstellungen dazu eine besondere Bedeutung zu.

Wir wären Ihnen aber auch dankbar für einige Erläuterungen zu den jüngsten rechtspolitischen Entwicklungen, von denen die Verwaltungsgerichtsbarkeit in erheblicher Weise betroffen ist. Ich verhehle nicht, dass die gesetzgeberischen Entscheidungen zur gerichtlichen Zuständigkeit für Streitigkeiten nach dem SGB II und dem SGB XII in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, zurückhaltend formuliert, auf Kopfschütteln und Unverständnis gestoÙen sind. Aber es ist noch nicht zu spät, fragwürdige Entscheidungen zu korrigieren und stattdessen sinnvolle,

zukunftsträchtige Alternativen zu beschließen. Frau Bundesjustizministerin, die Verwaltungsgerichtsbarkeit erwartet solche Korrekturen.

Als Vertreter des gastgebenden Landes begrüÙe ich sehr herzlich den Bürgermeister der Freien Hansestadt Bremen, Dr. Henning Scherf. Ihnen, Herr Bürgermeister, gilt unser herzlicher Dank für die großzügige Unterstützung, die wir von Anfang an durch das Land und die Stadt Bremen erfahren haben bei dem Vorhaben, hier einen Verwaltungsrichtertag durchzuführen. Die erfahrene Hilfe und Unterstützung wird wesentlich zum Gelingen dieser Veranstaltung beitragen. Wir sind gerne Gast in dieser schönen traditionsbewussten Stadt.

Herr Bürgermeister, Sie sind zugleich auch Senator für Justiz und Verfassung. Als solcher stehen Sie in einer besonderen Verantwortung für die gegenwärtig diskutierten justizpolitischen Reformen. Deshalb appelliere ich auch an Sie, das bislang Beschlossene noch einmal kritisch zu überdenken. Es gibt nach unserer festen Überzeugung wesentlich bessere Lösungen. Und als jemand, Herr Bürgermeister, der wie Sie an prominenter Stelle im Vermittlungsausschuss tätig war, sind Sie sicher auch in der Lage, etwas Licht in die dunkle Nacht der Beschlussfassung im Vermittlungsausschuss zu bringen. Viele hier im Saal würde das sehr interessieren.

Weiterhin begrüÙe ich sehr herzlich die heute persönlich anwesenden Mitglieder des Deutschen Bundestages, Frau Laurischk und Herrn Dr. Gehb, sowie die Justizstaatssekretäre aus Baden-Württemberg und Bremen.

Der von der Bundesregierung angestrebte Umbau staatlicher Fürsorgeleistungen hat sich, fast könnte man sagen, so nebenbei, auch zu einem zentralen justizpolitischen Thema entwickelt. Kein Reformprojekt der letzten Jahre hat die Justiz in vergleichbarer Weise beschäftigt und wird so tiefgreifende Auswirkungen für die Justiz mit sich bringen wie dieses Reformvorhaben. Es steht leider zugleich auch als exemplarisches Beispiel für die oftmals zweifelhafte Qualität heutiger Gesetzgebungsarbeit.

Am Anfang stand der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein "Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt". Damit sollten, einem Vorschlag der Kommission

Moderne Dienstleitungen am Arbeitsmarkt folgend, die bislang nebeneinander stehenden staatlichen Fürsorgesysteme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige in einer neuen Fürsorgeleistung "Grundsicherung für Arbeitsuchende" zusammengeführt werden. Soweit so gut und sicher im Grundsatz vernünftig, auch wenn manche heute sich zeigenden Probleme, z.B. die ungeklärte Frage des tatsächlichen Umfangs der finanziellen Entlastung der Kommunen oder die administrativen Probleme der Bundesagentur, schon im Frühstadium des Gesetzgebungsverfahrens wesentliche Wurzeln haben. Aus wohl erwogenen Gründen sah der Gesetzentwurf für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dieser neuen Fürsorgeleistung eine gerichtliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte vor. Man kann es nach wie vor nicht deutlich genug betonen: Auch bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II handelt es sich um eine steuerfinanzierte staatliche Fürsorgeleistung, die auch künftig im Kern auf dem Bedarfsdeckungsprinzip beruht und in engem Zusammenhang mit dem bisherigen Recht der Sozialhilfe steht. Auf Grund der langjährigen Befassung mit derartigen Rechtsstreitigkeiten und den damit gewonnenen Erfahrungen verfügen die Verwaltungsgerichte in diesen Fragen unbestritten über eine besondere Kompetenz. Dass sie in der Lage sind, effektiven zeitnahen Rechtsschutz in diesem für die Bürgerinnen und Bürger bedeutsamen und sensiblen Rechtsbereich zu gewährleisten, haben sie hinlänglich viele Jahre in ihrer tagtäglichen Arbeit dokumentiert. Das ist auch von der Bundesregierung lange so gesehen worden.

Was sich dann kurz vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen im Deutschen Bundestag abgespielt hat, erinnert mehr an ein Schelmenstück als an ernsthafte gesetzgeberische Arbeit. Nicht aus Sachgründen, sondern zur Besänftigung von politischen Zweiflern in der SPD-Fraktion, deren fortdauernder Widerstand die eigene Mehrheit der Koalitionsfraktionen bei der Abstimmung im Deutschen Bundestag gefährdet hätte, wurde quasi über Nacht die ursprünglich für sachgerecht erachtete Gerichtswegzuweisung in einer politischen Kungelrunde geändert und nunmehr die Sozialgerichtsbarkeit als zur Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten nach dem neuen

# Verwaltungsrichtertag

SGB II auserkoren. Diese politische Grotteske wurde im Weiteren noch dadurch übertroffen, dass im Vermittlungsausschuss, wieder in einer ominösen Nachtsitzung, auch noch die Änderung der gerichtlichen Zuständigkeit für die verbleibenden sozialhilferechtlichen Streitigkeiten nach dem neuen SGB XII beschlossen wurde. Bis heute fehlt dafür jede sachliche Begründung und es ist bezeichnend, dass sich auch niemand zur politischen Urheberschaft dieser völlig sinnwidrigen Entscheidung bekannt hat.

Am Ende dieses bemerkenswerten Gesetzgebungsverfahrens stand ein Gesetz, das diesen Namen kaum verdient, weil sich alle von Anfang an einig waren, dass es in wesentlicher Hinsicht der gesetzgeberischen Nachbesserung und Ergänzung bedarf, um in der Praxis überhaupt anwendbar zu sein. Eigentlich die Bankrotterklärung jeder seriösen Gesetzgebung.

Zwischenzeitlich liegt mit dem Entwurf für ein Siebtes Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes ein Gesetzentwurf vor, mit dem versucht wird, die gerichtsverfassungsrechtlichen Unzulänglichkeiten des beschlossenen Gesetzespaketes nachzubessern. In der jetzigen Form ist dieser Gesetzentwurf eine verpasste Chance. Er ändert nichts an dem Umstand, dass für Rechtsstreitigkeiten nach dem SGB II und dem SGB XII künftig eine Gerichtsbarkeit, nämlich die Sozialgerichtsbarkeit, zuständig sein soll, die schon jetzt hoch belastet ist und deren Verfahrenslaufzeiten infolge dieser Überlastung kritisch sind. Die Kapazitäten und der in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorhandene Sachverstand werden nach diesem Vorschlag weitgehend ungenutzt bleiben. Auf die Länder kommt die undankbare Aufgabe zu, mit Hilfe des schwerfälligen allgemeinen Haushaltsrechts unter Beachtung des richterlichen Dienstrechts mühsam durch Stellenverlagerungen die Funktionsfähigkeit der Sozialgerichtsbarkeit sicherzustellen. Frau Bundesjustizministerin, moderne zukunftsweisende Justizpolitik sieht anders aus.

Das von Ihnen vorgeschlagene Konzept, den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, auf begrenzte Zeit besondere Spruchkörper in der Verwaltungsgerichtsbarkeit einzurichten, die bestimmte Aufgaben der Sozialgerichtsbarkeit nach den Regeln des Sozialgerichtsgesetzes wahrnehmen, ist für

sich allein ein Irrweg. Es hilft niemandem wirklich weiter. Es ist schon ein bemerkenswerter, fast absurder Vorgang, zunächst eine gerichtliche Zuständigkeitsverlagerung zu beschließen, dann festzustellen, dass die künftig zuständige Gerichtsbarkeit auf Grund ihrer personellen Kapazitäten und ihrer allgemeinen Belastungssituation kaum in der Lage sein wird, die neu auf sie zukommenden Aufgaben zu bewältigen und als Konsequenz deshalb die Möglichkeit zu eröffnen, für die fraglichen Verfahren wieder die Zuständigkeit der Gerichtsbarkeit vorzusehen, aus der die Verfahren eigentlich verlagert werden sollten. Statt eines solchen irrwitzigen Kreislaufes wäre es naheliegend, auf Zuständigkeitsverschiebungen überhaupt zu verzichten. Deshalb, Frau Bundesjustizministerin, appelliere ich an Sie: Schlagen Sie vor, SGG und VwGO so zu fassen, dass für künftige Rechtsstreitigkeiten nach dem SGB II und dem SGB XII die Verwaltungsgerichte zuständig sind, wie dies ursprünglich aus wohlwollenden Gründen vorgesehen war. Viele unnötige Probleme könnten damit auf einfache und klare Weise aus der Welt geschafft werden.

Der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form ist aber auch insoweit eine verpasste Chance, als er die Diskussion um eine Reform der Gerichtsbarkeiten in Deutschland nicht aufgreift. Wie sie alle wissen, wird vor allem aus dem Bereich der Länder mit großem Nachdruck die Idee verfochten, die Gerichtsbarkeiten in Deutschland neu zu organisieren und die bisherigen drei Fachgerichtsbarkeiten zusammenzuführen. Über diese Idee ist öffentlich schon heftig gestritten worden. Manchmal ist die Vehemenz der Debatte überraschend. Sie ist vielfach gekennzeichnet durch die hinter den Argumenten stehenden Ängste vor Veränderung und dem Verlust der eigenen Identität. Diese muss man sehr ernst nehmen. Mit Blick darauf will ich ganz deutlich sagen: Bei der Idee der Zusammenführung der Fachgerichtsbarkeiten geht es nicht darum, dass Gerichtsbarkeiten quasi feindlich übernommen werden oder sich eine Gerichtsbarkeit die andere einverleibt. Die für alle betroffenen Gerichtsbarkeiten wesentliche und prägende Identität muss und kann auch bei einer organisatorischen Zusammenführung erhalten bleiben. Es geht vor allem um die Flexibilisierung des Personaleinsatzes im richterli-

chen Bereich, unter Wahrung der richterlichen Entscheidungsbefugnisse für den konkreten Personaleinsatz im Rahmen richterlicher Selbstverwaltung, nämlich der Präsidien. Ich vermag keine überzeugenden Gründe dafür zu erkennen, warum sich die Richterschaft dem berechtigten Anliegen einer Flexibilisierung ihres Personaleinsatzes als eine von wenigen Berufsgruppen überhaupt entziehen sollte. Richterliches Denken manchmal noch prägende Reste einer Burgmentalität, wie sie sich gelegentlich heute noch finden, müssen und können überwunden werden. Es ist eine mehr als spannende Frage, ob es nicht die intelligentere Lösung darstellt, Justiz so zu organisieren, dass es in weit größerem Maß als bisher möglich sein wird, statt Verfahren Richtern zuzuordnen, umgekehrt, richterliche Arbeitskraft Verfahren zuzuordnen. Auf diese Weise könnte dauerhaft ein flexibler und bedarfsgerechter Personaleinsatz im richterlichen Bereich erreicht werden. Eine auf Zeit angelegte Spruchkörperlösung leistet derartiges nicht. Solche weitergehenden Konzepte würden auch destruktives Herumdoktern am richterlichen Dienstrecht schon im Ansatz überflüssig machen. Ich vermag nicht zu erkennen, welche substantiellen Verluste mit dem Einreißen historisch begründeter künstlicher Trennmauern zwischen den Fachgerichtsbarkeiten grundsätzlich verbunden wären. Die immer wieder angeführte notwendige Spezialisierung ist durch die Komplexität des materiellen Rechts vorgegeben. Sie würde auch in einer zusammengeführten Fachgerichtsbarkeit ohne weiteres erhalten bleiben. Alle Fachgerichtsbarkeiten sind heute schon, wie der Blick in die Geschäftsverteilungspläne zeigt, durch eine hohe Spezialisierung der einzelnen Spruchkörper gekennzeichnet. Wo in der Sache geboten, kann eine besondere Spezialisierung zusätzlich durch rechtliche Vorgaben institutionell abgesichert werden.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist grundsätzlich bereit, sich solchen neuen Organisationsformen zu öffnen. Dabei bin ich mir durchaus bewusst, dass auch innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit es viele Skeptiker gibt. Ich vermag aber nicht zu erkennen, welche prinzipiellen tatsächlichen oder rechtlichen Hinderungsgründe bestehen könnten, denjenigen, die den Versuch neuer Organisationsmodelle

wagen wollen, nicht eine solche Möglichkeit zu eröffnen, ggf. auf der Grundlage einer Experimentierklausel. Lassen Sie uns doch den Versuch eines Wettbewerbs der Organisationsformen wagen und, wenn konkrete Ergebnisse vorliegen, endgültig entscheiden, ob eine tiefgehende Umorganisation lohnend ist oder praktisch doch keine nennenswerten Vorteile mit sich bringt. Die derzeit so leidenschaftlich diskutierte Frage, auf welche Weise am besten eine möglichst gleichmäßige Auslastung der Gerichtsbarkeiten erreicht werden kann, würde sich damit von selber erledigen.

Und lassen Sie mich noch ein Wort insbesondere in Richtung der Kolleginnen und Kollegen der Sozialgerichtsbarkeit richten, die gemeinsam mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Zentrum der Reformüberlegungen stehen. Verwaltungsrichter sind keine verkappten Freibeuter, die nur darauf warten, Sozialrichter zu vereinnahmen und in einem gemeinsamen Gericht zu dominieren. Derartige Ängste und Vorbehalte sind völlig unbegründet. Ich bin fest davon überzeugt, dass, wenn man sich gegenseitig besser kennengelernt und in einer organisatorischen Einheit eine gemeinsame Verantwortung wahrzunehmen hat, die vorhandenen Probleme besser als bisher und zum Nutzen aller bewältigt werden können. Eine Zusammenführung der Fachgerichtsbarkeiten bietet Chancen für alle, die sonst überhaupt nicht bestehen. Die Kolleginnen und Kollegen der ordentlichen Gerichtsbarkeit gehen, wie die Erfahrung zeigt, auch nicht aufeinander los, obwohl die Aufgabengebiete in der ordentlichen Gerichtsbarkeit weit verschiedener sind als in der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit. Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit sind sehr verwandte Gerichtsbarkeiten.

Erlauben sie mir noch folgende abschließende Bemerkung: Ich glaube nicht, dass eine Gerichtsbarkeit mit Recht für sich in Anspruch nehmen kann, das soziale Gewissen unseres Rechtsstaates und deshalb als solches unersetzlich zu sein. Der Rechtsschutzauftrag der Richterinnen und Richter aller Gerichtsbarkeiten ist gleich: Ohne Ansehen der Person in neutraler Weise in einem fairen Verfahren die ihnen anvertrauten Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden. Klischees, wie Verwaltungsrichter seien Technokraten, Sozialrichter dagegen würden den Bürgerinnen und Bürgern

gegen eine technokratische, unfreundlich gesinnte Verwaltung helfend zur Seite stehen, wie sie gelegentlich auch öffentlich kolportiert werden, verdecken nur den Kern, um den es in Wahrheit geht. Wenn es bessere Organisationsformen als die traditionellen geben sollte, müsste die Justiz gerade in Zeiten knapper Ressourcen gehalten sein, solche Organisationsformen ernsthaft und ohne Vorbehalte zu prüfen. Eine solche Möglichkeit sollte nicht leichtfertig aus Gründen der Verteidigung des eigenen Besitzstandes oder aus Angst vertan werden. Deshalb mein Appell an die politisch Verantwortlichen: Schaffen sie gesetzliche Grundlagen für solche Organisationsmodelle und bleiben sie nicht bei so verkrampften Vorschlägen stehen, wie sie der bislang vorliegende Entwurf für ein Siebtes Gesetz zur Änderung des SGG enthält.

Sehr geehrte Frau Bundesjustizministerin, sehr geehrter Herr Bürgermeister, sehr geehrte Abgeordnete des Deutschen Bundestages: Die gegenwärtige rechts- und justizpolitische Debatte ist geprägt und getrieben durch einen enormen und künstlich geschaffenen Zeitdruck. Dieser ist in keiner Weise hilfreich. Deshalb meine herzliche Bitte an Sie alle: Nutzen Sie Ihren justizpolitischen Einfluss, um den derzeitigen Überdruck aus der Diskussion zu nehmen. Eröffnen Sie durch Flexibilität in zeitlicher Hinsicht die Möglichkeit, eine sachbezogene Debatte ohne unnötigen Zeitdruck führen zu können. Dann besteht die Chance, alle Gesichtspunkte noch einmal sorgfältig prüfen und zu abgewogenen, praxisgerechten Lösungen kommen zu können. Auch die Bundesagentur braucht, nimmt man die öffentlichen Bekundungen ihres Präsidenten ernst, für die Umsetzung der anstehenden Reformen in administrativer Hinsicht offenkundig mehr Zeit. Wohin Hauruck-Entscheidungen, wie im Vermittlungsausschuss, führen können, dürfte inzwischen deutlich geworden sein. Eine unzureichend vorbereitete Reform der staatlichen Fürsorgesysteme kann eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern existenziell betreffen, die auf die reibungslose Gewährleistung dieser Leistungen angewiesen sind. Deshalb: Setzen Sie sich als erstes in dem gegenwärtigen Stadium der Gesetzgebungsverfahren dafür ein, das Inkrafttreten der Reformgesetze insgesamt für eine überschaubare Zeitspanne hinauszu-

schieben. Eine vernünftig und durchdacht vorbereitete Reform zum 1. Januar 2006 ist besser als ein gesetzgeberisches und administratives Chaos zum 1. Januar 2005.

Als obersten Repräsentanten der Verwaltungsgerichtsbarkeit begrüße ich sehr herzlich den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Hien. Ich begrüße weiter sehr herzlich die Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und der Verwaltungsgerichtshöfe der Länder, die heute wieder zahlreich erschienen sind und auf diese Weise ihre Verbundenheit mit dieser Veranstaltung und dem sie tragenden Berufsverband der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Ausdruck bringen.

Aus dem Kreis der übrigen Gerichtsbarkeiten begrüße ich besonders den Präsidenten des Bremischen Staatsgerichtshofs, Herrn Prof. Rincken.

Herzlich willkommen sind uns die Vertreter der befreundeten Verbände und Organisationen. Es ist mir eine besondere Freude den Präsidenten der Europäischen Verwaltungsrichtervereinigung, den Kollegen Dr. Becker, hier in Bremen begrüßen zu können. Ich begrüße weiterhin den Vertreter des Deutschen Richterbundes sowie die Vorsitzenden des Bundes Deutscher Finanzrichter und des Bundes Deutscher Sozialrichter sowie die Vertreterin des Deutschen Juristinnenbundes. Ich begrüße die Vertreter der Bundesrechtsanwaltskammer und des Deutschen Anwaltvereins und den stellvertretenden Bundesvorsitzenden des Deutschen Beamtenbundes. Seien Sie uns alle herzlich willkommen. Herzlich willkommen sind uns auch die Vertreter der Presse.

Den Referenten, Moderatoren und Schriftführern der Arbeitskreise gilt mein herzlicher Gruß und Dank für Ihre Arbeit und Mühe. Besonders herzlich danken möchte ich schon jetzt den Mitgliedern des Ortsausschusses beim Verwaltungsgericht Bremen. Erst durch Ihren hohen persönlichen Einsatz ist es überhaupt möglich, dass der Verwaltungsrichtertag in dieser hervorragenden Form stattfinden kann. Besonders auch für Sie wünsche ich mir, dass dieser Verwaltungsrichtertag zu dem von Ihnen erhofften Erfolg wird.

Mein abschließender Gruß und Dank gilt den Musikern, die die Eröffnungsveranstaltung heute mit ihrer beschwingten Musik umrahmen. Eine Kostprobe davon haben Sie alle schon

# Verwaltungsrichtertag

genießen können. Lassen Sie sich von dem Swinging Jazz des Ed Kröger Quintetts inspirieren und nehmen Sie atmosphärisch etwas davon mit für den gesamten Verwaltungsrichtertag. Mitglied dieses Quintetts ist, was ich bei dieser Gelegenheit nicht unerwähnt lassen möchte, der Kollege Dr. Rothkegel vom Bundesverwaltungsgericht. Herzlichen Dank an alle Musiker für Ihre gelungene Einstimmung. Wer von der Musik noch mehr hören möchte, hat dazu nachher noch Gelegenheit. Denn das Ed Kröger Quintett wird

nach Ende dieser Eröffnungsveranstaltung für Sie alle noch etwas spielen.

Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Über ihr zahlreiches Erscheinen freue ich mich wieder besonders. Auch diesmal nehmen zahlreiche Kolleginnen und Kollegen anderer Gerichtsbarkeiten, aus der Verwaltung und der Anwaltschaft an dem Verwaltungsrichtertag teil. Dies freut uns besonders. Sie dokumentieren damit erneut in eindrucksvoller Weise, dass der Verwaltungsrichtertag als regelmäßig alle drei Jahre stattfindenden

de Veranstaltung innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit und weit darüber hinaus auf Ihr großes Interesse stößt. Der Veranstalter und alle an der Vorbereitung Beteiligten fühlen sich dadurch in Ihrer Arbeit bestärkt und ermutigt. Ich wünsche Ihnen, dass dieser 14. Deutsche Verwaltungsrichtertag für Sie interessante und erkenntnisreiche Tage bringen wird. Nutzen Sie aber auch die Gelegenheit, Bremen als Stadt näher kennen und schätzen zu lernen. In diesem Sinne eröffne ich den 14. Deutschen Verwaltungsrichtertag.

## Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern stärken

*Festvortrag der Bundesministerin der Justiz Brigitte Zypries*

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zum 14. Verwaltungsrichtertag. Das Programm Ihrer längst zur Tradition gewordenen Veranstaltung verdeutlicht einmal wieder, mit welcher Aufgabenvielfalt die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte verbunden ist.

Zum Auftakt ihrer Tagung möchte ich Ihnen meine Gedanken zu dem Thema: "Der moderne Bundesstaat – Voraussetzung für eine leistungsfähige Justiz, Verwaltung und Wirtschaft" skizzieren. Dieses Thema ist so aktuell, weil Bundestag und Bundesrat eine Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingerichtet haben. Ziel ist, die Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern zu stärken – vor allem durch Entflechtung von verwobenen Zuständigkeiten und Beteiligungsrechten. Die Kommission soll bis spätestens Ende des Jahres konkrete Vorschläge vorlegen. Morgen treffen sich die Ministerpräsidenten zu einer Sonderkonferenz zu diesem Thema und überall wächst die Einsicht, dass langsam erste Konkretisierungen erforderlich sind.

I.

Von Journalisten wird immer wieder die Frage gestellt: Brauchen wir den Bundesstaat überhaupt? Was sind seine Vorteile gegenüber einem zentral orientierten Staat?

Meine Damen und Herren, neben dem für alle Juristinnen und Juristen nahe-

liegenden Verweis auf Artikel 79 Abs. 3 GG, der solche Fragen bereits im Keim erstickt, weise ich immer darauf hin, dass der Föderalismus ein Stück deutscher Geschichte ist. Der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland folgt Mustern, die sich schon früh herausgebildet haben. So lässt bereits die Tradition des alten Reiches bundesstaatliche Züge erkennen. Auch die Verfassungen der jüngeren deutschen Geschichte weisen entsprechende Prägungen auf: Die Paulskirchenverfassung von 1849 war eine bundesstaatlich-konstitutionelle Monarchie, und auch die Verfassungen des Kaiserreichs von 1871 und der Weimarer Republik von 1919 waren föderalistisch geordnet.

Der deutsche Typus des Bundesstaates hatte und hat 2 wesentliche Elemente: zum einen das Bundesratsprinzip, nach dem die gliedstaatlichen Regierungen eine "föderative Kammer" bilden. Zum anderen die Verteilung staatlicher Zuständigkeiten auf Zentralstaat und Gliedstaaten, wobei im Grundsatz die Gesetzgebung dem Zentralstaat zukommt und die Verwaltung den Gliedstaaten.

In den Verhandlungen des Parlamentarischen Rats war die Übernahme des Bundesratsprinzips übrigens nicht von Einmütigkeit geprägt. Neben der Bundesratslösung stand auch die Idee eines demokratischen Senats als 2. Kammer zur Diskussion. Sie wissen, dass der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Prof. Hans-Jürgen Papier

diese Überlegungen in jüngster Zeit wieder aufgegriffen hat. Ich halte von der Senatsidee jedoch nicht sehr viel. Denn die Entscheidung zur Einrichtung des Bundesrates wurde zu Recht von der Überzeugung geleitet, dass eine solche 2. Kammer im Rahmen der Gesetzgebung keine der Volksvertretung gleichberechtigte Stellung erhalten sollte. Es spricht weit mehr für eine von den Länderregierungen gebildete "Zweite Kammer". Denn die Länder sollen ja beteiligt werden, weil sie die Bundesgesetze ausführen. Deshalb kann von den Regierungen die Vertretung der Landesinteressen viel eher erwartet werden als von einer Abgeordneten - Länderkammer.

Das föderale System des Grundgesetzes zeichnet sich für mich vor allem durch drei Vorzüge aus:

Zum einen erstens: Krisenfestigkeit. Im Falle einer politischen Krise sind Länderregierungen als Teilhaber der Staatsgewalt imstande und aufgerufen, sich eben dieser Staatsgewalt als ihrer gemeinsamen Sache anzunehmen. Für Deutschland ist es – auch vor seinem historischen Hintergrund – gut, wenn ihm zweierlei Staatsgewalt aus verschiedener Wurzel erwächst, denn es werden nicht so leicht beide Wurzeln erkranken.

Zweiter Vorzug: Die Möglichkeit des begrenzten Experiments. Neuerungen können im begrenzten Rahmen eines Landes ausprobiert werden. Haben sie sich dort bewährt, können andere Länder (oder der Bund) ihnen folgen.

Der dritte Vorzug folgt aus dem zweiten: Ein föderativer Wettbewerb – allerdings mit Grenzen. Die bundesstaatliche Ordnung bietet Raum für einen "best-practice-Wettbewerb", der allerdings nicht als "Ellenbogenwettbewerb" verstanden werden soll. Denn manche Länder haben deutlich mehr Kraft, so dass andere Länder sonst Schaden nehmen würden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die bundesstaatliche Ordnung hat also vor allem Bedeutung für eine krisenfesten, aber auch innovative staatliche Willensbildung und die Ausbalancierung der politischen Kräfte zwischen Bund und Ländern, und zwar ohne Gleichmacherei.

## II.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, durch Änderungen des Grundgesetzes sind in den vergangenen 50 Jahren die Entscheidungsebenen von Bund und Ländern immer stärker miteinander verflochten worden. Die Länder haben immer mehr Gesetzgebungskompetenzen an den Bund abgegeben. Im Gegenzug wurde den Ländern über den Bundesrat eine wesentlich erweiterte Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes eingeräumt.

Daneben sind fast 60% der Gesetze und die wichtigsten Verordnungen ohnehin zustimmungspflichtig durch den Bundesrat. Die Ursache dafür liegt bekanntermaßen in erster Linie bei Artikel 84 GG. Danach müssen die Länder bei Regelungen des Bundes zum Verwaltungsverfahren und zur Verwaltungsorganisation zustimmen. Durch die so genannte Einheitstheorie des Bundesverfassungsgerichts hat Artikel 84 eine starke Erweiterung erfahren. Danach bezieht sich das Zustimmungserfordernis nicht nur auf die jeweilige zustimmungsbedürftige Einzelnorm, sondern auf das gesamte Gesetz.

Der Bundesrat hat hierdurch einen Einfluss auf die Bundesgesetzgebung gewonnen, der es der parlamentarischen Mehrheit im Bundestag immer schwerer macht, ihre politischen Konzepte während der Legislaturperiode durch verbindliche und in sich konsistente Grundsatzentscheidungen durchzusetzen. Notwendige Reformen werden entweder behindert oder sie enden nach dem Vermittlungsverfahren hinter verschlossenen Türen nur

auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Die Bürgerinnen und Bürger können häufig nicht mehr erkennen, wer eine Entscheidung im Ergebnis zu verantworten hat. Landtagswahlen werden zu Abstimmungen über die Bundespolitik umfunktioniert, in deren enger Abfolge die notwendigen Phasen zur Politikgestaltung im "Dauerwahlkampf" untergehen.

Auch hier ist also die Wiederherstellung von eindeutiger Verantwortung dringend geboten.

Meine Damen und Herren, im Zuge mehrerer Verfassungsänderungen wurden zum Teil neue Instrumente eingeführt, die Bund und Länder immer enger aneinander gebunden haben. Hier wären z.B. die Vorschriften über die Gemeinschaftsaufgaben zu nennen. Das praktische Bedürfnis nach einer Mitfinanzierung des Bundes bei Länderaufgaben wurde erfüllt – dem Bund als Zahlendem wurden dafür im Gegenzug Mitwirkungsbefugnisse bei der Aufgabe eingeräumt. Auch die in Artikel 104a Absatz 4 GG vorgesehene Möglichkeit der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes ist ein weiteres Beispiel für Mischfinanzierungen. Diese Instrumente waren seinerzeit richtig, weil sie die "wildwüchsigen" Formen finanzieller föderaler Zusammenarbeit in geordnete Bahnen lenkten und auf eine verfassungsrechtliche Grundlage stellten. Nicht zuletzt sollte bei den Gemeinschaftsaufgaben eine langfristige Planung erfolgen können. Heute bedarf das Instrument der Mischfinanzierung aber einer Bestandsaufnahme und einer kritischen Überprüfung. Wir müssen uns fragen, für welche Aufgaben solche Instrumente noch sinnvoll sind und wo wieder eine klare Kompetenzzuweisung auf Bund oder Länder erfolgen kann. Ich denke zum Beispiel, dass die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, die 1969 zur Behebung der so genannten "Bildungskatastrophe" mit guten Gründen eingeführt wurde, ihren Zweck erreicht haben dürfte und auf den Prüfstand gehört. Vor allem im Bereich der Finanzhilfen wird auch eine Befristung ein gutes Instrument sein, um sachwidrige Verfestigungen erworbener Besitzstände zu vermeiden.

Es gilt also, erkennbare Schwächen zu beseitigen, um die Vorteile des föderalen Systems so besser nutzen zu können. Nur dann können wir in Zukunft -

auch mit Blick auf Europa und die Welt - wettbewerbsfähig bleiben und den Anspruch erheben, ein moderner Bundesstaat zu sein.

## III.

Ein moderner Bundesstaat muss meines Erachtens auch dafür sorgen, dass den demokratischen Grundprinzipien breite Geltung verschafft wird. Bürgerinnen und Bürger müssen, wenn sie vor ihrer Stimmabgabe Bilanz der letzten Legislaturperiode ziehen, erkennen können, wer für welche Entscheidungen verantwortlich war. Können sie dies aber – wie es gegenwärtig immer häufiger der Fall ist – nicht, dann versagt dieser Kontroll- und Entscheidungsmechanismus. Und damit entsteht ein erhebliches demokratisches Defizit.

Wichtigstes Ziel der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung muss es also sein, für straffe Entscheidungsprozesse zu sorgen und dadurch die Handlungsfähigkeit Deutschlands entscheidend zu verbessern.

Dafür brauchen wir in erster Linie eine klare Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern.

Eine solche klare Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern hat sich zunächst einmal am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren. Das heißt: dem Bund sollte man nur solche – dann aber auch alle – Aufgaben zuordnen, die die Länder nicht ebenso gut oder sogar besser erledigen können.

Das Subsidiaritätsprinzip hat sich auch die EU in ihrem Verhältnis zu den Nationalstaaten zu eigen gemacht. Es ist zwar nichts Neues, ich finde es aber nach wie vor überzeugend. Entscheidungen sollten auf möglichst niedriger Ebene getroffen werden, also dort, wo der stärkste Bezug zu den konkret zu lösenden Problemen besteht.

Andererseits müssen wir aber erkennen, dass wir in einer globalisierten Welt leben, die von Mobilität in allen Bereichen geprägt wird. Wenn der Föderalismus zur "Kleinstaaterei" wird, werden wir den Problemen der Zukunft nicht gerecht. Es kann zum Beispiel nicht angehen, dass Kinder, die von einem Bundesland in das andere umziehen, in der Schule nicht mehr mitkommen. Hier müssen die Länder einen gewissen Standard gewährleisten. Auch den Gefahren, die uns existenziell bedrohen, wie der internationale Terrorismus, werden wir nicht

# Verwaltungsrichtertag

wirksam entgegentreten können, wenn jedes Bundesland unkoordiniert für sich handelt. Das heißt zwar noch nicht, dass wir in diesem Bereich mehr Zentralismus brauchen; es heißt aber zumindest, dass - der Sache wegen - eine enge Zusammenarbeit und Koordination aller Länder mit dem Bund erforderlich ist. Kooperation einerseits und Entflechtung andererseits schließen sich nicht von vorneherein aus, sondern können sich ergänzen.

## IV.

Lassen Sie mich anhand einiger Beispiele verdeutlichen, welche konkreten Hemmnisse der Bundesstaat für eine leistungsfähige Verwaltung, Wirtschaft und Justiz mit sich bringt und wie die Bundesregierung hier tätig geworden ist bzw. tätig werden möchte.

Nehmen wir das Umweltrecht als ein erstes Beispiel:

Das Grundgesetz sieht derzeit keine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Umweltschutz vor, sondern enthält mehrere unterschiedliche Kompetenztitel, die jeweils nur einzelne Umweltmedien oder -güter erfassen. Teilweise fallen diese unter die konkurrierende Gesetzgebung, teilweise steht dem Bund nur eine Befugnis zum Erlass von Rahmenvorschriften zu, wie z.B. zum Naturschutz und zum Wasserhaushalt.

Diese Kompetenzverteilung zum Umweltschutz macht moderne medienübergreifende Umweltschutzkonzepte - wie sie namentlich auf EU-Ebene entwickelt wurden - unmöglich und erschwert eine klar strukturierte und sachgerechte Umweltgesetzgebung. Dies führt nicht zuletzt dazu, dass wir die im Umweltbereich zahlreich bestehenden europarechtlichen Vorgaben nicht effizient und konsistent umsetzen können. Bestes Beispiel sind die Gesetze der Länder zur Umweltverträglichkeitsprüfung - kurz UVP - und die damit verbundene Regelung wasserwirtschaftlicher Vorhaben.

Nach der UVP-Richtlinie der Europäischen Union bedürfen bestimmte wasserwirtschaftliche Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung, und zwar dann, wenn von ihnen erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen können. Die Mitgliedstaaten haben zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen dies zutrifft. Da der Bund hier nur die Kompetenz zur Rahmengesetz-

gebung hat, müssen die notwendigen Bestimmungen nach Landesrecht getroffen werden. Die hierzu von einer Länderarbeitsgemeinschaft entwickelten Kriterien wurden jedoch nur von einem Teil der Länder umgesetzt. Die Folge ist, dass die entsprechenden Verwaltungen der Länder für gleichartige Vorhaben nunmehr deutlich voneinander abweichende UVP-Kriterien und Schwellenwerte anwenden. Das ist weder für Unternehmer gut, die sich ansiedeln wollen, noch für die Umwelt, die unterschiedlich geschützt wird. Deshalb gibt es die Forderung, die umweltbezogenen Materien der bisherigen Rahmenkompetenzen in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes zu überführen. Der Bundesgesetzgeber könnte dann in Zukunft EU-Recht schneller und vor allem einheitlich umsetzen.

Vor allem im Umweltrecht wird auch immer wieder das Problem der Europatauglichkeit des Grundgesetzes deutlich. Artikel 23 GG regelt die Mitwirkungsrechte der Länder bei Verhandlungen des Bundes mit der EU. Dies führt immer wieder zu Verzögerungen und Schwierigkeiten. Ein Beispiel: Die Verhandlungen zur so genannten Plan-UP-Richtlinie der EU. Sie verliefen zäh und schwierig - der Bund musste wegen der Forderungen des Bundesrates und des Verfahrens nach Artikel 23 die gesamten Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe und im Ausschuss der ständigen Vertreter unter Vorbehalt führen. Das Abstimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern konnte erst 4 Tage vor der entscheidenden Sitzung des Umweltrates abgeschlossen werden. Die Verhandlungspartner aus den übrigen Mitgliedstaaten konnten sich bis zur abschließenden Tagung des Umweltrates nicht sicher sein, ob die erheblichen Zugeständnisse, die Deutschland in den Verhandlungen über die Plan-UP-Richtlinie erzielen konnte, durch Zustimmung Deutschlands zum gemeinsamen Standpunkt letztlich auch honoriert werden würden. Das Verfahren nach Artikel 23 GG hätte auch dazu führen können, dass Deutschland die Richtlinie im Umwelt-rat hätte ablehnen müssen. Es wäre dann sicherlich zu erheblichen Verstimmungen der Verhandlungspartner gekommen, und Deutschland wäre bei zukünftigen Verhandlungen wahrscheinlich isoliert worden.

Allein dieses Beispiel zeigt, dass Artikel 23 GG in seiner jetzigen Fassung in

einem Europa der 25 nicht zu vereinbaren ist. Will man es positiv formulieren, muss man sagen, dass Deutschland trotz Artikel 23 verhältnismäßig handlungsfähig ist, weil die Länder ihre Rechte in der Regel nicht nutzen. Im Rahmen einer Verfassungsnovellierung sollte meines Erachtens die Gelegenheit genutzt werden und der Verfassungstext an die Verfassungswirklichkeit angepasst werden. Denn künftig werden in der größer gewordenen EU immer weniger Fragen durch einstimmige Entscheidungen entschieden werden, die eine Blockade durch ein Land ermöglichen. Zunehmen werden dagegen die Mehrheitsentscheidungen, für die Mehrheiten auch gewonnen werden müssen, was eine entsprechende Verhandlungsfähigkeit Deutschlands voraussetzt.

## V.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zu der Justiz unter bundesstaatlicher Sicht noch einige Anmerkungen machen. Unser aller Ziel muss es sein, diese leistungsfähig zu halten - und dazu gehört auch eine effiziente Justizverwaltung. Bei der Justiz stellen sich Probleme mit zustimmungsbedürftigen Gesetzen zum Glück nicht in dem Umfang, wie ich es an anderer Stelle aufgezeigt habe. Das liegt schlichtweg daran, dass die Rechtsetzung in diesem Bereich nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Das gilt auch für das Verfahrensrecht, soweit es das gerichtliche Verfahren und nicht das Verwaltungsverfahren betrifft. Meiner Auffassung nach wäre es jedoch völlig verkehrt, hier an den Bedürfnissen der Länder vorbei Rechtspolitik zu betreiben. Auch in diesem Bereich soll und darf der Bund nur tätig werden, wenn eine bundesstaatliche Regelung erforderlich ist. Nach Artikel 72 Absatz 2 GG ist das dann der Fall, wenn gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet hergestellt werden müssen oder die Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse gewahrt werden soll. Wir müssen also einerseits umfassende Regelungen schaffen, andererseits den Ländern dabei aber soviel Spielraum wie möglich lassen, auch um regionalen Unterschieden Rechnung tragen zu können. Das hört sich zunächst an wie die Quadratur des Kreises, hat aber eine ganz einfache Lösung: Öffnungsklauseln. Diese Regelungsmöglichkeit gehört übrigens auch zu den Diskussionspunkten der Föderalismuskommission. Ich möchte das

anhand eines Beispiels aus dem Gerichtsverfassungsgesetz verdeutlichen – es geht um die Neuregelung zum richterlichen Bereitschaftsdienst durch § 22c GVG:

Auslöser für die Neufassung dieser Norm war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, nach der die Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich auch außerhalb der üblichen gerichtlichen Geschäftszeiten verpflichtet sind, für Durchsuchungen der Wohnung eine Anordnung des zuständigen Richters zu erlangen. Damit korrespondiert die verfassungsrechtliche Verpflichtung der Gerichte, im Rahmen des Möglichen die Erreichbarkeit eines Ermittlungsrichters zu gewährleisten.

Die verfassungsrechtliche Vorgabe, die Erreichbarkeit von Ermittlungsrichtern sicherzustellen, trifft über 680 deutsche Amtsgerichte, die in Größe, Ausstattung und Verkehrsanbindung kaum unterschiedlicher ausgestattet sein könnten. Von vornherein ausgeschlossen erschien daher eine konkrete und einheitliche gesetzgeberische Regelung des Bereitschaftsdienstes durch den Bundesgesetzgeber. Derart heterogenen Strukturen kann vielmehr nur eine Regelung mitmöglichst weitgehenden Anpassungsmöglichkeiten an die individuellen örtlichen Gegebenheiten gerecht werden. Deshalb haben wir in § 22c GVG die Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt. Diese können vorsehen, einen gemeinsamen Bereitschaftsdienstplan für mehrere Amtsgerichte im Bezirk eines Landgerichts aufzustellen. Sie können aber auch die Übertragung der Geschäfte des Bereitschaftsdienstes auf ein Amtsgericht enthalten.

§ 22c GVG steht damit in seiner neuen Fassung beispielhaft für die flexible und praxisgerechte Umsetzung einer bundesweit einheitlichen verfassungsrechtlichen Vorgabe. Insofern stellt die Regelung auf der rechtlichen Seite eine gleichmäßige Gewährleistung von Artikel 13 GG sicher und gewährleistet damit die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Dies ist andererseits aber nur dadurch möglich, dass den Bundesländern erhebliche Freiheiten bei der individuellen Umsetzung vor Ort gewährt werden. Die deutliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Justiz beruht also auf einem für den modernen Bundesstaat typischen Zusammenspiel zwischen einheitlichen rechtlichen Anforderungen und optimal auf die tatsächlichen Bedingungen vor Ort abgestimmter konkreter Umsetzung.

## VI.

Meine Damen und Herren, ein moderner Bundesstaat muss meines Erachtens auch jenseits von grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilungen in der Lage sein, Verantwortung zu teilen und füreinander wahrzunehmen, um zu sachgerechten Ergebnissen im Sinne des Gesamtwohls zu kommen.

Dies möchte ich Ihnen an einem Beispiel aus der Justizverwaltung, die mit Ausnahme der Bundesgerichte ja ausschließlich Ländersache ist, aufzeigen:

In einer modernen Informationsgesellschaft wird von Bund und Ländern zu Recht eine effiziente und unkomplizierte Justizverwaltung erwartet. Hier müssen sich Bund und Länder abstimmen und innovativ vorgehen, um Bürgerinnen und Bürgern – einschließlich der Wirtschaft – ihre Dienstleistungen im Netz anbieten zu können. Mit der vom Bundeskanzler vor vier Jahren ausgerufenen Initiative BundOnline2005 wollen wir nicht nur unsere nationale, sondern auch unsere internationale Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit gewährleisten.

Für die Justiz bedeutet dies zunächst, dass wir die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, um rechtswirksam und sicher – sozusagen gerichtsfest – elektronisch kommunizieren zu können. Diese Aufgabe haben wir inzwischen weitestgehend erledigt. Für die meisten Bereiche wurden in den verschiedenen Verfahrensordnungen die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen. Wir sind aber nicht nur auf der rechtlichen Ebene aktiv, sondern engagieren uns auch im Bereich der Technikentwicklung. Denn wir wollen im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums technische Verfahren entwickeln, die vom Sicherheits- und Authentizitätsstandard den hohen rechtlichen Anforderungen an den Urkundencharakter entsprechen.

Bei diesen Aktivitäten kommt uns eine Vorreiterrolle zu, die wir in intensiver Kooperation mit den Ländern gern wahrnehmen. Der unschätzbare Vorzug der BundOnline-Initiative liegt darin, dass es hier nicht nur darum geht, Dienstleistungen anzubieten, sondern auch darum, die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Und durch "Deutschland online" sind jetzt

auch die Länder eingebunden und übernehmen ebenfalls Teilaufgaben, die vor allem ein Ziel haben: Ich spreche von Standardisierung, von der Vermeidung von Doppelentwicklungen, von effektivem zentralem Wissensmanagement. "Einer-für-alle"-Projekte vermeiden Doppelentwicklungen. Ein zentrales Wissensmanagement führt hier zur notwendigen Konzentration. Welch wichtige Rolle die Länder dabei spielen, muss ich hier in Bremen, dem Musterland der elektronischen Kommunikation, nicht ausführen.

Solche Innovationen brauchen wir auch, um europäischen Vorgaben gewachsen zu sein. In Brüssel werden Rechtsakte geschaffen, die wir mit den vereinten Kräften des Bundesstaates umsetzen müssen. So hat der EU-Rat im Juli vergangenen Jahres eine Richtlinie in Bezug auf die Offenlegungspflicht von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen erlassen. Es geht um die elektronischen Handelsregister, die spätestens ab dem 1. Januar 2007 europaweit – also auch in Deutschland – eingeführt sein müssen. Das heißt: Online-Abruf aller Registerdaten einschließlich Gesellschafterlisten, Verträge und Bilanzen – aber auch elektronische Einreichung der Daten bei den Registern. Zudem soll die Erfüllung der Offenlegungspflichten für die Gesellschaften sowie der Zugang der Bürger zu den offengelegten Informationen erheblich erleichtert werden. Dadurch wird die Publizitätswirkung der Handelsregister wesentlich verbessert. Die faktische Umsetzung der Richtlinie fällt in die Justizverwaltungszuständigkeit der Länder. Die meisten Länder haben bereits mit den vielfältigen technischen Vorarbeiten begonnen und sich in entsprechenden Entwicklungsverbänden zusammengefunden. Überlegungen einzelner Länder, ihre Handelsregister auf die Industrie- und Handelskammern oder andere Stellen zu übertragen, halte ich in diesem Prozess allerdings für eher kontraproduktiv. Dem Bund kommt hier die Aufgabe zu, darauf zu achten, dass es ein zentrales Portal zur "Internet-Registerauskunft" geben wird, das eine einheitliche "Einstiegsplattform" zur Recherche in den maschinell geführten Registern der Bundesländer zur Verfügung stellt, denn gegenüber der EU ist er verantwortlich für die Umsetzung in Deutschland.

Im selben Atemzug zu nennen ist auch die geplante Schaffung eines Deut-

schen Unternehmensregisters. Die Idee geht zurück auf den Bericht der Regierungskommission Corporate Governance aus dem Jahre 2001. Diese Kommission hatte vorgeschlagen, für ein einheitliches Zugangportal zu sorgen, das dem Geschäftsverkehr und den Kapitalmarktteilnehmern den Zugang eröffnet zu den amtlichen Unternehmensdateien. Momentan arbeiten Bund und Länder an einem Konzept. Einigkeit besteht im Grunde über die Inhalte eines Registers. Über die Kostenstruktur wird noch intensiv nachgedacht. Zur Trägerschaft und Struktur gibt es allerdings sehr unterschiedliche Auffassungen zwischen Bund und Ländern. Nach meiner Auffassung kommt in erster Linie ein einheitliches Portal in Bundesverantwortung in Betracht. Es ist wichtig, hier zu einer einheitlichen Lösung zu kommen, um der Öffentlichkeit ein attraktives Informationsportal anbieten zu können. Es steigert die Transparenz des Wirtschaftsstandorts Deutschland und macht ihn dadurch für Investoren durchschaubarer und verlässlicher.

Die Einführung elektronischer Register wird zu einem erheblichen Innovationsschub mit beträchtlichen Arbeitserleichterungen führen. Die Gerichte bekommen die Chance, sich so als effiziente Dienstleister für die Wirtschaft zu empfehlen. Bund und Ländern kommt also auch hier eine gemeinsame Aufgabe zu, die in guter Kooperation bewältigt werden muss und – wie ich mir sicher bin – auch wird.

Meine Damen und Herren, diese vielen Beispiele lassen sich meines Erachtens wie folgt resümieren:

Der moderne Bundesstaat muss zu mehr Klarheit und Wahrheit zurückfinden, um den Bürgerinnen und Bürgern wieder nachvollziehbar zu machen, welche staatliche Ebene welche Entscheidung zu verantworten hat. Das heißt Entflechtung von Kompetenzen und Zurückschneiden von zustimmungsbedürftigen Gesetzen.

Er muss in einem Europa der 25 handlungsfähig sein. Das heißt keine Vorabfestlegungen der Verhandlungsführer auf europäischer Ebene durch innerstaatliche Bindungen. Dies entwertet die deutsche Verhandlungsposition in der EU und macht Paketlösungen unmöglich.

In der faktischen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern muss eine

Verantwortungs- und Aufgabenteilung im Interesse der gemeinsamen Sache stattfinden können.

Sehr wichtig ist mir folgende Feststellung: Bei aller, nicht zuletzt durch die Föderalismuskommission vorangetriebenen Modernisierung dürfen wir eines nicht aus den Augen verlieren: Das bundesstaatliche Prinzip des solidarischen füreinander Einstehens. Wettbewerb ist zwar grundsätzlich gut – aber nicht um jeden Preis und nur unter fairen Bedingungen. Die föderale Struktur bietet Chancen – und die müssen wir nutzen, so oft es geht kooperativ und solidarisch. Einen reinen Konkurrenzföderalismus darf es nicht geben.

## VII.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, lassen Sie mich am Ende noch etwas zu einem Thema sagen, das ich auch bei der Frage von Öffnungsklauseln für die Länder hätte ansprechen können. Die Zusammenlegung von öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten.

Durch die sogenannten Hartz-Gesetze zur Reform des Arbeitsmarktes wurden den Sozialgerichten neue Aufgaben übertragen. Zusätzlich hat der Vermittlungsausschuss die Sozialhilfestreitigkeiten, die heute von den Verwaltungsgerichten bearbeitet werden, an die Sozialgerichte gegeben. Nach unseren Berechnungen wird nach Inkraft-Treten von "HartzIV" die Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bundesschnitt um 15% zurückgehen. Demgegenüber wird der Bedarf in der Sozialgerichtsbarkeit um 25% ansteigen.

Diese Auslastungsverschiebungen haben der Debatte um die Zusammenlegung der beiden Gerichtsbarkeiten neuen Auftrieb gegeben.

Meiner Meinung nach könnten wir mit einem bereits von mir angesprochenen Element des modernen Bundesstaates eine Lösung finden: Eine Öffnungsklausel, mit der den Ländern die Möglichkeit gegeben wird, die Sozialgerichte und die Verwaltungsgerichte zusammenzulegen. Eine Öffnungsklausel ist ausreichend, weil nicht alle Länder zur Bewältigung der Arbeitslast davon Gebrauch machen müssen. Das wird auch von einer von der Justizministerkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppe so vorgeschlagen. Dazu müssten wir allerdings die Verfassung ändern. Ob

dafür die notwendige 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat gefunden werden kann, vermag ich derzeit nicht abzusehen.

Wir werden deshalb Vorsorge dafür treffen, dass in jedem Fall in Verfahren über die Grundsicherung für Arbeitssuchende und die Sozialhilfe zeitgerecht entschieden werden kann. Das Bundeskabinett hat deshalb am 21. April den Entwurf eines 7. SGG-Änderungsgesetzes beschlossen, der den Ländern die Option eröffnet, diese Verfahren auf besondere Spruchkörper der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu übertragen. Die Verwaltungsgerichte sind dann für diese Verfahren so zu besetzen wie die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit und auch das Verfahrensrecht richtet sich nach dem der Sozialgerichtsbarkeit.

Das ist kein großer Wurf. Aber mit dieser Lösung kann geholfen werden und durch ihre zeitliche Befristung bis 2008 ermöglicht man ein "Durchwachsen" in der Sozialgerichtsbarkeit.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich wünsche Ihnen allen einen gewinnbringenden Verwaltungsrichtertag - vielen Dank!

## Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitskreise des 14. Deutschen Verwaltungsrichtertages

Über 900 Verwaltungsrichter und Verwaltungsjuristen beschäftigten sich in drei Tagen in verschiedenen Arbeitskreisen mit aktuellen rechts- und justizpolitischen Fragen.

Ein Arbeitskreis beschäftigte sich mit dem Thema **Freiheit und Sicherheit nach dem 11. September 2001**. Der Terrorangriff und die Folgeereignisse haben eine neue Dimension der Gefahren für die innere Sicherheit deutlich gemacht. Bund und Länder haben auf die Gefährdungslage mit neuen Sicherheitsgrenzen reagiert; weitere Verschärfungen sind geplant. Geht dadurch die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit verloren? Bezahlt der unverdächtige "Normalbürger" den Kampf gegen den Terror mit dem Verlust an Grundrechten? Ist der Rechtsstaat in Gefahr?

Nein, antwortete Wolfgang Bosbach (MdB): Sicherheit sei Voraussetzung der Freiheit; es gebe keine Freiheit ohne Sicherheit. Da die abschreckende Wirkung des Strafrechts bei Selbstmordattentätern versage, hänge die Sicherheit ganz wesentlich von der erfolgreichen Prävention ab. Um der Sicherheit willen müsse der Einzelne gewisse Beeinträchtigungen seiner Freiheit hinnehmen. "Wir müssen heute die Maßnahmen ergreifen, von denen wir nach einem großen Anschlag in Deutschland wünschen würden, dass wir sie rechtzeitig ergriffen hätten."

Dagegen warnte der Frankfurter Staatsrechtler Prof. Dr. Günter Frankenberg: Zwischen Freiheit und Sicherheit bestehe ein grundlegender Unterschied. Die Freiheit bedürfe zwar eines gewissen Maßes an Sicherheit, die Sicherheit aber komme ganz ohne Freiheit aus. Maßloses Sicherheitsbestreben drohe die Rechtsstaatlichkeit und insbesondere die Grundrechte aufzuzehren.

Dass der Staat auf die neuen Herausforderungen reagieren und dabei Freiheit und Sicherheit im Auge behalten müsse, darüber waren sich in der lebhaften Diskussion alle Teilnehmer einig. Es kamen Zweifel auf, ob bei der Schleier- und Rasterfahndung Aufwand und Nutzen in einem angemessenen Ver-

hältnis stünden. Kontrovers diskutiert wurde auch über die Frage einer "Verdachtsausweisung" potentieller Terroristen bzw. einer Sicherungshaft, falls eine Abschiebung aus Rechtsgründen ausscheide. Die Teilnehmer des Arbeitskreises sprachen sich im Übrigen für eine Befristung neuer Sicherheitsgesetze aus und forderten die empirische Untersuchung ihrer Auswirkungen.

Die Neuregelungen im Recht der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe (Hartz IV), die zum 1. Januar 2005 in Kraft treten sollen, standen im Mittelpunkt des Arbeitskreises **Sozialhilferecht im Umbruch**. Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Ralf Rothkegel wies zunächst darauf hin, dass die Umsetzung der neuen Gesetze bei den Behörden auf große Schwierigkeiten stoßen werde. So könne die für die Berechnung der neuen Leistungen notwendige Software voraussichtlich nicht rechtzeitig bereitgestellt werden.

Das Konzept der "Hilfe aus einer Hand" wurde von ihm ausdrücklich begrüßt. Allerdings sei es auch nach der Reform nicht ausgeschlossen, dass ein hilfeschender Bürger sich an verschiedene Behörden (Sozialamt, Arbeitsverwaltung) wenden müsse. Durch die Reform werde die Zahl der Menschen, die Leistungen nur noch in Höhe der Sozialhilfe beziehen würden, zunehmen. Verlierer der Reform seien die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe, deren Leistungsniveau abgesenkt werde.

Über die Erfahrungen der Berliner Polizei mit rechtsextremen Demonstrationen berichtete im Arbeitskreis **Versammlungsrecht** Polizeidirektor Oliver Tölle. Aus polizeilicher Sicht seien die Voraussetzungen für ein Verbot von Versammlungen rechtsextremistischer Gruppierungen wegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit in der Regel nicht gegeben. Die erforderlichen konkreten Hinweise auf beabsichtigte Straftaten oder andere ausreichende Rechtsverstöße lägen meist nicht vor. Die Gewaltbereitschaft dieser Demonstranten nehme in letzter Zeit allerdings zu. Dem könne und müsse durch massive Auflagen (Verbo-

te von uniformähnlicher Kleidung, Marschmusik, Fahnen, Blockbildungen, Vermummung usw.) begegnet werden. Zur Zulässigkeit einzelner Auflagen sei eine präzisere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung wünschenswert. Seinen Vortrag untermauerte er mit Ausschnitten aus Einsatzvideos der Polizei.

Der Präsident des Verwaltungsgerichts Gießen Prof. Dr. Roland Fritz stellte anschließend die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Versammlungsrechts dar und zeigte die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit der grundlegenden Brokdorf-Entscheidung aus dem Jahre 1985 auf. Die Grundaussagen dieser Entscheidung seien ohne Einschränkung auch auf Demonstrationen rechtsextremistischer Gruppen anzuwenden. Auch durch ein komplexes System von Auflagen dürfe das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht ausgehöhlt werden. In einzelnen Fällen sei der Versuch von Politikern und Behörden festzustellen, rechtswidrige Versammlungsverbote zu verhängen und damit den Verwaltungsgerichten den schwarzen Peter für unerwünschte Demonstrationen zuzuspielen.

In der anschließenden Diskussion verwiesen die Teilnehmer auf den enormen Zeitdruck, unter dem Entscheidungen des vorläufigen Rechtsschutzes bei allen Gerichten bis hin zum Bundesverfassungsgericht zu treffen seien. Es wurde beklagt, dass bisher kaum Hauptsacheverfahren zur abschließenden Klärung offener Zweifelsfragen insbesondere zur Zulässigkeit von Auflagen eingeleitet worden seien.

Ein Arbeitskreis beschäftigte sich mit dem Thema **Mediation im Verwaltungsrecht**. Mediation ist ein Instrument zur Konfliktlösung, bei der unter Mitwirkung eines neutralen und unparteilichen Dritten (Mediator) die hinter den Rechtspositionen stehenden Interessen der Parteien (Motive, Beweggründe) aufgedeckt und einem zukunftsorientierten Ausgleich zugeführt werden. Die Aufgabe des Mediators, der keine Entscheidungskompetenz hat, besteht darin, die Kommunikation zu moderieren und alle Beteilig-

# Verwaltungsrichtertag

ten, die sich freiwillig zu einer Konfliktlösung durch Mediation entschlossen haben, zu einer selbständigen, eigenverantwortlichen Lösung zu befähigen. Die Lösung eines Streitverhältnisses durch Mediation bietet gegenüber herkömmlichen gerichtlichen Verfahren zur Konfliktlösung viele Vorteile: größere Flexibilität, keine Verlierer und interessengerechtere Detaillösungen. Ihr Einsatzgebiet sind insbesondere Streitigkeiten, bei denen die Beteiligten dauerhaft verbunden sind, z.B. Konflikte unter Nachbarn im Baurecht.

In einem einführenden Vortrag stellte Rechtsanwalt Dr. Rainer Voß, Köln, den Gang eines Mediationsverfahrens anhand eines konkreten Beispiels aus dem Baurecht dar.

In einem weiteren Vortrag berichtete Richterin am Verwaltungsgericht Hannover Antje Niewisch-Lennartz über die praktischen Erfahrungen eines an einem niedersächsischen Verwaltungsgericht durchgeführten Modellprojektes. Ihr Fazit: "Mediation lohnt sich. Weniger Kosten für den Justizhaushalt, mehr Zufriedenheit bei den Beteiligten!". Unter den Teilnehmern des Arbeitskreises bestand Übereinstimmung, dass Mediation ein wirkungsvolles Instrument zur Streitbeilegung sei.

Bei der gut besuchten Veranstaltung zum Thema **Verwaltungsrichter: Selbstverständnis – Qualität – Legitimation** hob der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Eckart Hien "Kundenorientierung" als Qualitätsmerkmal verwaltungsrichterlicher Tätigkeit hervor. Verwaltungsrichter sollten ihre bisherige Arbeitsweise überprüfen, um eine kürzere Verfahrensdauer zu erzielen. Dabei könnten Zielkonflikte zwischen Qualität und Schnelligkeit auftreten. Er nannte als mögliche Verbesserung früh anberaumte mündliche Verhandlungen, ggf. auch nur zur Erörterung des Rechtsstreits. Auch könnten die Verwaltungsgerichte Entscheidungen in geeigneten Fällen knapper begründen. Der Präsident des obersten deutschen Verwaltungsgerichts appellierte an die Gerichte, bei der Entscheidungsfindung die den Behörden eingeräumten Entscheidungsspielräume nicht aus dem Blick zu verlieren.

In der an den Vortrag anschließenden Diskussion äußerten sich Vertreter der Rechtsanwaltschaft teilweise kritisch zur Arbeitsweise der Verwaltungsgerichte. Durchgehend positiv bewerte-

ten Diskussionsteilnehmer die auch von Hien befürwortete Entwicklung, dass Richter in mündlichen Verhandlungen ihre Rechtsmeinungen offen äußerten. Einigkeit bestand darüber, dass die vom Referenten in den Mittelpunkt gestellte "Kundenorientierung" ein wesentlicher Maßstab richterlicher Arbeitsweise sei. Hien betonte abschließend, dass die deutschen Verwaltungsgerichte im internationalen Vergleich nach wie vor als vorbildlich angesehen würden.

Ministerialdirektor Michael Steindorfer betonte in dem anschließenden Arbeitskreis **Personalentwicklung in der Justiz**, dass die finanziellen Zwänge auch in der Justiz ein zukunftsorientiertes Personalentwicklungskonzept erforderlich machten. Entscheidend sei die Herausbildung und frühzeitige Förderung von Führungskräften. Die Personalauswahl setze aussagekräftige Beurteilungen voraus. Von besonderer Bedeutung seien regelmäßige Mitarbeitergespräche mit frühzeitigen Hinweisen auf Leistungsstärken und -defizite.

Der Präsident des Verwaltungsgerichts Dresden Heinrich Rehak meldete in seinem Referat über Chancen und Risiken richterlicher Beurteilungen deutliche Zweifel am derzeitigen Beurteilungssystem an. Dieses sei einseitig auf die Bedürfnisse der Justizverwaltung ausgerichtet. Er forderte, Richter nur mit ihrem Einverständnis zu beurteilen, wobei schulnotenartige Bewertungen und eine Vergabe nach bestimmten Quoten ausscheiden müssten. Abzulehnen sei auch die Bemessung richterlicher Leistung an Zahlen, weil damit nur eine Scheinobjektivität geschaffen werde.

In der anschließenden Diskussion war die Notwendigkeit von Beurteilungen bei Beförderungsentscheidungen unbestritten. Kritisch diskutiert wurde die Vergabe von Noten und die Beurteilung nach Quoten.

Im Arbeitskreis über die **Privatisierung öffentlicher Aufgaben und ihre Folgen für die kommunale Selbstverwaltung** erläuterte Dr. Utz Schliesky vom Deutschen Landkreistag die historischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Privatisierung kommunaler Aufgaben und die Folgen der Aufgabenprivatisierung für Kommunen und Bürger. Dabei stellte er fest, dass in diesem wichtigen Bereich kommunaler Selbstverwaltung eine Staatsaufgabenlehre fehle, und forderte klare gesetzliche Vorgaben für ein

zeitgemäßes Verwaltungskooperationsrecht. Die Entscheidung ungelöster Organisationsfragen wurden bisher auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit verlagert. Zudem gäben die Kommunen ihnen obliegende Steuerungs- und Kontrollfunktionen aus der Hand. Für die Bürger führe dies vielfach zu höheren Gebühren.

Auf diese Gefahr wies auch der Vorsitzende Richter am Verwaltungsgericht Gelsenkirchen Hermann Wiesemann hin. Er zeigte die Auswirkungen der Privatisierung auf kommunale Benutzungsgebühren, insb. im Bereich der Abfallentsorgung, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung auf. Ein Problemschwerpunkt war dabei die Berücksichtigung legitimer wirtschaftlicher Gewinne der bei der Aufgabenerfüllung beteiligten Privaten.

In der anschließenden Diskussion fanden die Thesen beider Referenten nach Schilderungen anschaulicher Beispiele aus der Praxis überwiegende Zustimmung.

Gegenstand des Arbeitskreises über die **Reform des Bauordnungsrechts in Deutschland** war der fortschreitende Prozess der Zersplitterung des Bauordnungsrechts in den letzten Jahren, dem durch die von allen Bauministern beschlossene Musterbauordnung 2002 entgegengewirkt werden solle. Deren Inhalt wurde von den Referenten und Teilnehmern vornehmlich unter den Stichworten Deregulierung, Verschlan- kung, Beschleunigung und Rechtssicherheit kontrovers diskutiert. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob sich der Staat zulässigerweise durch die Verlagerung von Verantwortung auf Bauherren und Architekten zurückziehen dürfe. Als Alternative wurde die Schaffung eines einheitlichen Anlagenzulassungsrechts diskutiert.

Prof. Dr. Dirk Ehlers, Universität Münster, zeichnete im Arbeitskreis über die **Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts** die Einwirkungen der Europäischen Gerichtshöfe in Luxemburg und Strasbourg auf den deutschen Verwaltungsprozess nach. Er begrüßte im Großen und Ganzen die Entwicklung. Ehlers hielt die Einführung einer Untätigkeitsbeschwerde bei überlanger Verfahrensdauer für dringend geboten. Er warb dafür, deutsche Rechtstraditionen stärker in das Europarecht einzubringen. Hier hätten die Engländer und Franzosen einen Vorsprung.

**Die Rechtsprobleme der europäisch-nationalen Mehrebenenverwaltung** bildeten den Gegenstand eines weiteren Arbeitskreises. Prof. Dr. Winter, Universität Bremen, stellte die verschiedenen Erscheinungsformen des Vollzuges von EG-Recht und der Verflechtung von nationalen und europäischen Vollzugsebenen dar. Er erläuterte deren Zusammenwirken unter den Aspekten demokratischer Legitimation und Aufgabenverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene. Die These, dass die defizitäre parlamentarische Legitimation des Verwaltungshandelns durch Formen von Transparenz und Partizipation ausgeglichen werden könne, wie es in anderen

Mitgliedsstaaten bereits selbstverständlich sei, wurde dabei kontrovers diskutiert.

Der Rechtshistoriker Prof. Dr. Michael Stolleis schilderte im Arbeitskreis über die **Geschichte des Verwaltungsrechts der Bundesrepublik Deutschland** das anfängliche Schweigen der Staatsrechtslehrer über das Dritte Reich. Erst mit dem Auschwitz-Prozess habe die kritische Auseinandersetzung mit der Vergangenheit eingesetzt. Die Entwicklung des Verwaltungsrechts seit 1945 sei zunehmend von der Rechtsprechung und Gesetzgebung vorangetrieben worden, während die Hochschullehrer an Einfluss eingebüßt hätten. Stolleis plädierte wegen der ständi-

gen Fortentwicklung der Rechtsordnung für eine Stärkung der Grundlagenfächer in der Juristenausbildung.

Der Richter des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem plädierte in einem Arbeitskreis zum **Gesetzesvorbehalt heute** für eine Neubesinnung über die Aufgabenabgrenzung zwischen Parlament und Verwaltung. Das Gesetz sei ein Mittel der Qualitätssicherung. Das Parlament solle nur die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen. Hoffmann-Riem beschwor die Gefahren für die Grundrechte, die aus privaten Regelungswerken hervorgingen. Hier müsse der Staat Sicherungen treffen.

## Verwaltungsrichter: Selbstverständnis - Qualität - Legitimation

**(Einführendes Referat für Arbeitskreis 6 A des Verwaltungsrichtertages in Bremen 2004) - Eckart Hien, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts**

**Vorvorbemerkung:** Die weibliche oder männliche Form von "Verwaltungsrichter" wird abwechselnd verwendet; der Kontext spielt hierfür keine Rolle.

**Vorbemerkungen:** Liebe Kolleginnen und Kollegen,

das Thema unseres Arbeitskreises und damit auch meines einführenden Referats klingt sehr fundamental und umfassend. So war es aber gar nicht gemeint. Es handelt sich vielmehr um einen Arbeitstitel, der einerseits den Veranstaltern relativ frühzeitig den Druck des Programms ermöglichen, andererseits mir noch genügend Spielraum für damals noch keineswegs klar fixierte Gedanken lassen sollte.

Erwarten Sie also bitte keine grundstürzend neuen, tiefeschürfenden und systematisch geordneten Einsichten. Ich will viel mehr eher im Sinn eines "brain storming" einige Probleme ansprechen, die mir bei der eigenen Arbeit, bei Gesprächen mit Kollegen (auch anderer Gerichtszweige), mit Rechtsanwälten und Behördenvertre-

tern immer wieder bewusst werden.

Wenn zu diesem Thema auch nichts wirklich Neues zu erwarten ist, so kann ich vielleicht durch die gewisse Perspektive, aus der ich die Probleme sehe, und durch gelegentliche provokante Zuspitzungen doch Ihr Interesse wecken und zu einer anschließenden Diskussion anregen. Denn diese Diskussion, die wir nach meinen einführenden Worten haben werden, ist das eigentlich Wichtige dieses Arbeitskreises. Wenn ich im Folgenden die eine oder andere richterliche Tugend anmahne, dann soll das nicht heißen: Ich persönlich oder die Richter des BVerwG haben sie und Sie sollten sie sich gefälligst aneignen; es kann durchaus auch umgekehrt sein. Es geht hier nicht um persönliche Zuschreibungen oder Vorhaltungen, sondern um unsere gemeinsamen Überlegungen, welche Aspekte allgemein für unser richterliches Selbstverständnis und für die Qualität unserer Arbeit von Bedeutung sind.

Bei der Vorbereitung des Arbeitskreises habe ich noch einmal das durchgesehen, was in letzter Zeit so ungefähr zu unserem Thema vor allem in den einschlägigen Fachzeitschriften und Verbandsblättern (DRiZ, "Betrifft Justiz", BDVR Rundschreiben) veröffentlicht wurde. Bei der Lektüre der meisten

Beiträge reifte in mir der Entschluss, meine Ausführungen insgesamt unter ein Motto, ein Schlagwort, einen Programmsatz zu stellen. Dieses Motto entstand soz. aus meinem inneren Widerstand gegen eine gewisse Tendenz in einer Vielzahl von Äußerungen, und zwar vor allem von Äußerungen der Richterkollegen.

Diese Tendenz möchte ich leicht polemisch als "Nabelschau der Justiz" bezeichnen, etwas vornehmer als "Betrachtung des Eigenprofils" oder "Schärfung der Innenansicht". Dieser Tendenz möchte ich mit einem Schlagwort gegensteuern, und zwar dem der "Kundenorientierung". Ich mag dieses Wort für unsere Arbeit eigentlich nicht, weil es aus der betriebswirtschaftlichen Ecke kommt, die derzeit unter dem Motto "Neue Steuerungsmodelle" auch die Justiz mit ihrem betriebswirtschaftlichen Kauderwelsch überflutet, das für die Justiz gerade nicht passt. Denn die dort verwendeten zentralen Begriffe wie Produkt, Preis und Markt müssten für unsere Tätigkeit so umdefiniert werden, dass der betriebswirtschaftliche Rationalitätsgewinn der Begriffsbildung verloren geht. Aber das wäre ein eigenes Thema. Warum ich dennoch heute die "Kundenorientierung" in den Vordergrund stellen will,

# Verwaltungsrichtertag

liegt daran, dass der Begriff sofort verstanden wird und plastisch die Richtung andeutet, um die es mir geht.

## Selbstverständnis:

Die Frage nach dem Selbstverständnis der Verwaltungsrichterinnen wirft zunächst mehrere Probleme auf: Gibt es überhaupt ein mehr oder weniger einheitliches Selbstverständnis der Verwaltungsrichter oder hat nicht vielmehr jede Kollegin und jeder Kollege ein etwas anderes Selbstverständnis?

Zum zweiten: Hat der Verwaltungsrichter ein besonderes und von den Richterinnen der anderen Gerichtsbarkeiten verschiedenes Selbstverständnis?

Zum dritten: Hat der Richter der ersten Instanz ein anderes Selbstverständnis als die Richterin der Revisionsinstanz?

(Auf die Frage, ob die Verwaltungsrichterin ein anderes Selbstverständnis hat als der Verwaltungsrichter, werde ich nicht eingehen.) Und schließlich: Kann es bei unserer Diskussion heute darum gehen, nur den empirischen Ist-Zustand der jeweiligen Selbstverständnisse zu ermitteln oder sollten wir nicht vielmehr die Frage stellen, welches Selbstverständnis wir für angemessen halten. Also nicht die Feststellung des Seins, sondern des Sollens?

Aus meinen folgenden Ausführungen wird sich ergeben, dass alle diese Fragen mit einem vorsichtigen Ja zu beantworten sind. Nach diesem Vorgeplänkel jetzt aber zum ersten Kernproblem:

Das Selbstverständnis der Verwaltungsrichterin – welche Faktoren bestimmen oder prägen dieses Selbstverständnis? Sind das andere Faktoren als etwa beim Zivilrichter?

Ich meine schon, dass es ein spezifisches Selbstverständnis gerade des Verwaltungsrichters gibt. Das hängt ganz einfach damit zusammen, dass es bei unseren Fällen im Wesentlichen um einen Streit zwischen Bürger und öffentlicher Hand geht, während vor dem Zivilgericht meist die Bürger untereinander streiten.

Für unser Selbstverständnis ist daher von großem Einfluss, welches Vorverständnis wir – ob bewusst oder unbewusst – vom Staat haben und damit auch vom Verhältnis des Einzelnen zu diesem Staat. Dieses Vorverständnis kann – etwas zugespitzt – durch zwei

sich gegenüber stehende Gedankenmodelle geprägt sein:

Zum einen die Vorstellung vom Staat als anonymer, repressiver Apparat, der im Wesentlichen den Machtinteressen der Akteure dient.

Zum anderen der Staat als Garant des Gemeininteresses, das sich wiederum als gebündeltes oder anonymisiertes Individualinteresse darstellt.

Im ersten Fall also ein grundsätzliches Gegeneinander von Bürger und Staat, im zweiten Fall ein grundsätzliches Miteinander von Bürger und Gemeinwesen. Oder etwas zugespitzt:

Der Staat ist das ganz andere, auf der einen Seite – auf der anderen Seite: Der Staat, das sind wir!

Ich meine, dass kein Zweifel daran bestehen kann, dass für unser Selbstverständnis das zweite Modell maßgebend sein sollte. Damit ist nicht gesagt, dass die Realität stets und überall diesem Modell entspricht; selbstverständlich empfinden viele Bürger "den Staat" nicht selten subjektiv als anonymen Apparat. Das ändert aber nichts daran, dass unser demokratisches und rechtsstaatliches Staatsverständnis von der Mitwirkung und Mitverantwortung des Bürgers, also von einem Miteinander ausgeht und nicht von einem grundsätzlichen Gegeneinander von Bürger und Staat.

Diese beiden gegenläufigen Staatsvorstellungen mögen in Reinkultur von keinem der Kollegen vertreten werden. Aber es scheint doch, dass jedenfalls tendenziell das eine oder das andere Modell das Selbstverständnis der Kolleginnen mit beeinflusst. Ich habe hierzu keine Umfragen gemacht – aber ich könnte mir vorstellen, dass sich zu dieser Frage interessante empirische Untersuchungen anstellen ließen.

Die unterschiedlichen Staatsvorstellungen dürften jedenfalls tendenziell auch Auswirkungen auf das Rollenverständnis der Verwaltungsrichterin und damit wiederum auch auf die praktische Arbeit haben:

Wer den Staat als anonymen Machtapparat sieht, wird von vornherein mit Misstrauen und objektiver Kontrollintensität an einen Fall herangehen nach dem Motto: Ich muss doch den armen, kleinen Bürger vor diesem Moloch schützen.

Wer das Miteinander von Staat und Bürger in den Vordergrund stellt, wird

der Verwaltung eher einen Spielraum zugestehen, dessen Grenzen lediglich zu überprüfen sind. Diese Richterin wird sich vor allem dessen bewusst sein, dass sich in einem Rechtsstreit regelmäßig die Interessen des Klägers und das gebündelte Interesse von uns allen – nichts anderes ist Gemeinwohl – gegenüber stehen.

Lassen Sie mich das an einem exemplarischen Fall verdeutlichen: Ein Landwirt klagt gegen den Planfeststellungsbeschluss für den Bau einer Ortsumgebung, weil er dadurch Land verliert und auch die bisher idyllische Lage beeinträchtigt wird. Es ist verständlich, dass sich der Landwirt zur Verteidigung seiner Interessen zur Wehr setzt. Und wenn die Planung an schwerwiegenden Mängeln leidet, bekommt er auch Recht. Man muss aber sehen, dass den Interessen des Landwirts die Interessen von hunderten von Anliegern der bisherigen Ortsdurchfahrt gegenüber stehen, die bisher dem Lärm und Gestank der verstopften Ortsdurchfahrt ausgesetzt sind; und die Interessen von tausenden von Autofahrern, die hier regelmäßig im Stau stehen. Nicht "der Staat" als anonyme Macht fordert ein Opfer vom Landwirt, sondern sein isoliertes Eigeninteresse muss – bei Rechtmäßigkeit – dem gebündelten Interesse einer unbestimmten Vielzahl von Leuten, letztlich also den Interessen von uns allen, untergeordnet werden.

Damit wir uns nicht missverstehen: Ich vertrete hier keineswegs den Standpunkt einer reinen Interessenjurisprudenz. Selbstverständlich haben wir nach dem positiven Recht die Frage der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns zu prüfen und nicht davon abgehoben eine "Interessengerechtigkeit". Ich halte den genannten Gesichtspunkt aber wichtig für unser Vorverständnis und damit eben auch für unser Selbstverständnis. Nur nebenbei bemerkt: Dieser Gesichtspunkt erklärt auch zum Teil die relativ niedrige Erfolgsquote der verwaltungsgerichtlichen Klagen. Bei Pressekonferenzen stoße ich häufig auf die Verwunderung der Journalisten, wenn ich die Erfolgsquote von durchschnittlich 10% nenne. Natürlich hat das mit der Qualität der Verwaltung etwas zu tun, aber eben auch damit, dass sich bei einem solchen Rechtsstreit nicht zwei mehr oder weniger gleichgewichtige Interessen gegenüber stehen wie im Zivilprozess, sondern das Einzelinteresse und das regelmäßig gewichtigere Gemeininteresse.

Ein weiterer wichtiger Faktor für das Selbstverständnis der Verwaltungsrichter ist ihre Vorstellung vom Grundsatz der Gewaltenteilung.

Bei diesem Punkt geht es mir nicht darum, verschiedene rechtsdogmatische Positionen zu markieren, deren unterschiedliche Schwerpunkte das Richterverständnis möglicherweise beeinflussen. Es geht mir vielmehr um die ganz praktische Handhabung, also darum, ob die Verwaltungsrichterin in der praktischen Arbeit für diesen Grundsatz sensibilisiert ist, ob sich also der Verwaltungsrichter auch im Einzelfall klar macht, dass durch die Teilung jeder der Gewalten ihre eigene Sphäre zuerkannt wird, die von der jeweils anderen Gewalt zu respektieren ist. Das sind doch bare Selbstverständlichkeiten – werden Sie jetzt sagen. Natürlich, aber eben deshalb ist es wichtig, dass wir sie auch beherzigen! Dass das nicht immer der Fall ist, will ich kurz zeigen.

Im Verhältnis zur Legislative scheint es da weniger Probleme zu geben. Aber auch hier täuscht manchmal der Schein. So mancher Kollege erliegt doch auch einmal der Versuchung, selbst ein bisschen Gesetzgeber spielen zu wollen. Damit meine ich nicht die Fälle zulässiger und manchmal notwendiger richterlicher Rechtsfortbildung, sondern die Fälle, in denen die Richterin eine ihr politisch nicht passende Gesetzeslage mehr oder weniger bewusst unterläuft. So soll es vorgekommen sein, dass Richter Fälle des Ausländer- oder Asylrechts so lange liegen ließen, bis der Zeitraum verstrichen war, nach dem durch generelle Weisung der zuständigen Behörde den Ausländern allgemein ein Duldungsrecht zugesprochen wurde. Eine solche Vorgehensweise kann gar nicht scharf genug missbilligt werden. Es ist ein Fall von "Gewaltanmaßung", der darüber hinaus unsere Gerichtsbarkeit wegen zu langer Verfahrensdauer in Verruf bringt. Oder: Ein engagierter Naturschützer oder Atomgegner wird sich der Versuchung erwehren müssen, sein politische Credo auch in der konkreten Entscheidung durchsetzen zu wollen, obwohl die einschlägigen Gesetze etwa den Bau von Straßen oder – tempi passati – von Atomkraftwerken grundsätzlich zulassen. Wer hier also trickst, um ein ihm politisch genehmes Ergebnis zu erreichen, verletzt auch den Grundsatz der Gewaltenteilung. Dem Richter ist es nicht versagt, sich rechtspolitisch zu betätigen. In seiner rechtsprechenden

Tätigkeit darf er aber seine eigene Rechtspolitik nicht außerhalb des Rahmens zulässiger Interpretation durchzusetzen versuchen.

Auf diesem Gebiet gibt es wohl nicht viele Fälle der "offenen Rebellion". Aber wir müssen uns doch manchmal bewusst machen, dass wir ein gegebenes Gesetz zwar interpretieren, aber nicht unterlaufen dürfen.

Im Verhältnis zur Exekutive ist der Grundsatz der Gewaltenteilung für den Verwaltungsrichter von noch größerer praktischer Bedeutung. Ich habe den Eindruck, dass so mancher Kollegin nicht bewusst ist, dass auch die Verwaltung einen Spielraum hat, der vom Verwaltungsrichter zu respektieren ist. Auch hier geht es mir nicht um eine theoretische Diskussion um die Reichweite von Begriffen wie Ermessen, Beurteilungsspielraum, unbestimmter Rechtsbegriff etc. Es geht vielmehr um die grundsätzliche Einsicht, dass die Verwaltung einen eigenen Gestaltungsauftrag hat und dass das Handeln der Verwaltung auch bei Gesetzesgebundenheit häufig nicht auf ein einzig und allein "richtiges" Ergebnis hinauslaufen kann.

Das Beispiel, auf das Sie vielleicht schon warten: Die Kalkulation kommunaler oder anderer Abgaben. Natürlich ist die Gemeinde dabei an die kommunalen Abgabengesetze gebunden und wir haben zu überprüfen, ob die Abgabe nach diesen Grundsätzen gerechtfertigt ist. Es ist aber eine schlichte Illusion zu glauben, bei der Abwassergebühr z. B. gebe es in der Gemeinde Adorf nur einen einzig richtigen Gebührensatz von 60 Cent pro Kubikmeter. Bei der Kalkulation sind so viele Unwägbarkeiten und prognostische Elemente zu berücksichtigen, dass eine Punktlandung auf einem mathematisch oder betriebswirtschaftlich allein richtigen Gebührensatz empirisch gesehen ausscheidet.

Ein anderes Beispiel: Die Beurteilung und Beförderung von Beamten und Richtern. Wer ernsthaft glaubt, es ließe sich durch eine noch so verfeinerte Beurteilungspraxis gleichsam mit naturwissenschaftlicher Exaktheit eine Rangfolge der Geeignetheit von Kandidaten herstellen, auf die dann im Beförderungsfall nur noch mehr oder weniger mechanisch zurückgegriffen werden müsste, hat noch nie über einen längeren Zeitraum Beurteilungen erstellt oder Beförderungen zu verantworten

gehabt.

Damit bin ich – für Sie sicher völlig unerwartet – beim Thema der Kontroll-dichte der Verwaltungsgerichte angelangt. Ich will dieses Thema nicht in extenso bearbeiten, sondern nur auf einige wichtige Gesichtspunkte hinweisen.

Zum einen: Dieses Thema hat mit Gewaltenteilung zu tun. Zum anderen: Im System unserer Verwaltungsgerichtsbarkeit steht der subjektive Rechtsschutz des Klägers im Vordergrund, nicht aber die objektive Kontrolle der Verwaltung.

Das bedeutet für die vorher genannten Beispiele der Abgaben und der Beförderungen (Stichwort: Konkurrentenklage) in groben Zügen folgendes:

Bei kostendeckenden Gebühren etwa darf die Gemeinde die Kalkulation nicht so gestalten, dass eine Überdeckung auf der Hand liegt, der Gebührenschuldner also zum Teil zu einer verdeckten Steuer herangezogen wird. Alles was unterhalb dieser Schwelle liegt und sich im Rahmen kalkulatorisch noch vertretbarer Einschätzungen bewegt, verletzt den Gebührenschuldner nicht in seinen Rechten. Um es noch etwas provokanter – falls überhaupt möglich – zu formulieren: Ob unter diesen Vorgaben der Gebührensatz für einen Quadratmeter Marktfläche 1,42 Euro oder 1,46 Euro beträgt, ist für die Frage der Rechtsverletzung so was von egal, dass wir uns von solchen Detailprüfungen fernhalten sollten.

Bei der Konkurrentenklage heißt das: Es geht darum zu verhindern, dass ein weniger geeigneter Kandidat aus sachfremden Gründen (d.h. parteipolitischen oder persönlichen Präferenzen) bevorzugt wird.

In beiden Fällen geht es aber nicht darum, der Verwaltung zu zeigen, wie man alles richtig macht, also wo etwa in der Kalkulation sonst noch Fehler sind oder wie man gefälligst die Beurteilungen zu erstellen hat. Wir müssen uns auf den Rechtsschutz des Bürgers konzentrieren, nicht aber auf die objektive Kontrolle der Verwaltung. Oder anders gewendet: Die Frage, ob die Verwaltung Fehler macht, geht primär nicht uns, sondern die Aufsichtsbehörde etwas an. Wir prüfen nur, ob der Kläger in einem subjektiven Recht verletzt ist. Wir sind nicht die Erzieher oder die Oberlehrer der Exekutive.

# Verwaltungsrichtertag

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

etwas Provokation muss sein, schon aus didaktischen Gründen. Ob meine folgenden Ausführungen zum Berufsethos ebenfalls Provokantes enthalten, wird sich zeigen. Das Selbstverständnis der Richterin – und zwar ganz allgemein, also nicht nur des Verwaltungsrichters – wird schließlich auch geprägt durch das Berufsethos.

Dieses Wort klingt vielleicht etwas altmodisch, ist aber in jüngster Zeit gerade für die Richter wieder ins Gespräch gekommen. Die Diskussion hierüber wurde ausgelöst durch die so genannten "Prinzipien von Bangalore", ein ungewöhnlich umfangreiches Papier, was auf internationaler Ebene in der Stadt gleichen Namens erarbeitet wurde und den Versuch macht, eine Art allgemeinen Verhaltenskodex im dienstlichen und außerdienstlichen Bereich zu formulieren. Eine kritische Erwiderung hierauf ist ein Papier des Rates Europäischer Richter (vgl. hierzu den Bericht in DRiZ 2003, 149). Eine ausführliche Behandlung dieses Themas würde den Rahmen meines Themas, jedenfalls meiner Zeit sprengen.

Deshalb nur folgende Bemerkungen: In einigen deutschen Publikationen jüngeren Datums wird die Frage des richterlichen Berufsethos im Kontext des Problemkreises "Selbstverwaltung der Justiz" diskutiert mit der Tendenz, erst durch die Verwirklichung demokratischer Strukturen in der Justiz werde sozusagen der moralische Nährboden geschaffen, auf dem so etwas wie Berufsethos überhaupt gedeihen könne (vgl. etwa Häuser, *Betrifft Justiz* 2003, 186 ff.).

Das halte ich allerdings für einen grundsätzlich verfehlten Ansatz, weil er sich zu sehr auf die eingangs erwähnte Nabelschau der Justiz beschränkt. Berufsethos hat demgegenüber nicht primär mit der Binnenorganisation der Justiz zu tun, sondern mit der "Kundenorientierung" der einzelnen Richterin. So wie das Berufsethos des Arztes primär seine Einstellung zum Patienten betrifft und nicht die Organisation des Gesundheitswesens, so betrifft das richterliche Berufsethos primär die Einstellung des einzelnen Richters zu den Prozessparteien, nicht aber die Gerichtsorganisation. Das Grundgesetz enthält hierzu übrigens eine schöne Formulierung, deren Sinn mir erst jetzt wieder in Erinnerung gerufen wurde. Ich zitiere Art. 92 GG:

"Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut". Also nicht einer Institution (die man natürlich auch braucht), sondern einzelnen Menschen, die Richterinnen sind. Wem etwas anvertraut wird, der genießt Vertrauen. Wir dürfen dieses Vertrauen nicht enttäuschen; unser Berufsethos sollte uns dazu anhalten, dieses Vertrauen auch zu rechtfertigen und dementsprechend unsere Kernaufgabe "Rechtsprechen" in den Vordergrund zu stellen.

Das bedeutet unter anderem, dass diese Kernaufgabe auch dann "möglichst optimal" zu erfüllen ist, wenn die Rahmenbedingungen nicht optimal sind. Und wir wissen alle, dass die Rahmenbedingungen in absehbarer Zeit eher schlechter als besser werden. Natürlich kann das nicht heißen, dass wir uns bei steigenden Pensenschlüsseln völlig aufarbeiten müssen. Aber ich halte es für einen Verstoß gegen das richterliche Berufsethos, bei der Erledigung eines Falles nicht das Interesse der Prozessparteien, sondern taktische Überlegungen gegenüber "der Justizverwaltung" in den Vordergrund zu stellen nach dem Motto: "Die sollen merken, dass wir mehr Stellen brauchen; wir fahren den Karren an die Wand, damit die endlich aufwachen". Solche Überlegungen mögen manchmal verständlich sein, wir dürfen ihnen aber gerade aus Gründen des Berufsethos nicht nachgeben. Die Prozessparteien können nichts dafür, dass wir personelle Engpässe haben; sie leiden darunter ja ohnehin schon, weil die Verfahrensdauer deshalb generell steigt. Sie zusätzlich auch noch für taktische Spielchen zu benutzen, geht nicht an.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass wir das "Privileg" der nicht geregelten Arbeitszeit haben. Wer in guten Zeiten daraus für die Gestaltung der Arbeitszeit auch Vorteile hatte (und wer wird das bestreiten wollen), der sollte es als selbstverständlich ansehen, in schlechten Zeiten auch mal etwas mehr zu investieren. Ich habe doch so gelegentlich das Gefühl, für manche Kollegen bedeutet es bereits "harte Arbeit", wenn sie von sagen wir 9 Uhr bis 17 Uhr täglich tatsächlich arbeiten. Ich darf daran erinnern: Das ist normal und ohnehin geschuldet; harte Arbeit fängt frühestens dann erst an. Um auch hier einem Missverständnis vorzubeugen: Ich fordere nicht die 50 oder 60 Stundenwoche für Richter. Aber es gibt Situationen – jeder von Ihnen kennt sie

– in denen schwerpunktmäßig Mehrarbeit zu leisten ist, um den Fällen gerecht zu werden.

Auf Grund des Themas unseres Arbeitskreises erwarten Sie auch einige Bemerkungen zur Qualität des Verwaltungsrichters oder seiner Arbeit.

In der letzten Zeit ist – auch im Zusammenhang mit den neuen Steuerungsmodellen (Stichwort: Qualitätsmanagement) – eine Diskussion über Qualitätsstandards für die richterliche Tätigkeit entstanden. Dabei sind vornehmlich prozedurale Aspekte angesprochen worden, insbesondere die Frage, wer solche Standards festsetzen soll, wer die Einhaltung überprüft und welche Sanktionen bei Nichteinhaltung von wem verhängt werden sollen. Zentrales Problem ist dabei auch die Frage, wie sich solche Instrumente zur richterlichen Unabhängigkeit verhalten. Ich will diese neue Debatte nicht im Einzelnen aufgreifen, sondern auch hier nur einige Bemerkungen machen, die meine grundsätzliche Einstellung verdeutlichen.

Es wird Sie deshalb nicht wundern, wenn ich auch in diesem Zusammenhang die Kundenorientierung anmahne. Die Meinung, nur die Richter selbst seien befugt, sich mit der Qualität ihrer Arbeit zu befassen (so Hochschild/Schulte-Kellinghaus, DRiZ 2003, 413), halte ich für schlicht unzutreffend. Ganz im Gegenteil: Die wichtigste Frage ist, was der "Kunde", die Prozessparteien also, von uns erwarten. Fragen Sie, wen Sie wollen! Folgende Erwartung steht klar im Vordergrund: Die Parteien erwarten und erhoffen Zügigkeit und Berechenbarkeit der das Verfahren fördernden und abschließenden Entscheidungen.

Natürlich wollen die Parteien auch jeweils gewinnen; aber auch hier spielt die Zügigkeit die entscheidende Rolle: Die sich im Rechtsstreit ausdrückende Ungesicherheit der Lage soll so bald als möglich beendet sein. Selbst wenn man verliert, weiß man, woran man ist.

Also noch mal aus der Sicht der Parteien formuliert: Wie das Urteil aussieht, ist gar nicht an erster Stelle entscheidend, sondern dass ein Urteil zeitgerecht gefällt wird. Die fachliche Richtigkeit der Entscheidung wird sicher auch erwartet, aber keine wissenschaftliche Ausarbeitung mit Zitatenbandwürmern und Ausleuchtung des gesamten juristischen Problemumfelds.

Hier wird man allerdings je nach Situation auch unterschiedliche Standards anwenden müssen. So ist etwa ein Urteil der Revisionsinstanz wegen der Aufgabenstellung dieses Gerichts mehr auf Grundsätzlichkeit und systematische Richtigkeit angelegt, während für das Urteil der ersten Instanz die Zügigkeit mehr im Vordergrund stehen sollte. Natürlich gibt es da Zielkonflikte, die eine Mischkalkulation erfordern können. Eines will ich in diesem Zusammenhang aber betonen: Ich halte die lange Verfahrensdauer derzeit für das Sorgenkind Nummer eins in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Laufzeiten sind zwar von Land zu Land verschiedenen (Klassenbester derzeit Rheinland-Pfalz mit durchschnittlich 6,3 Monaten, Schlusslicht Hessen mit 24,9 Monaten). Wir werden in der öffentlichen Wahrnehmung aber nicht nach dem Primus eingestuft, sondern nach den hinkenden Pferden. Es ist deshalb allgemeine Meinung, dass es bei den Verwaltungsgerichten zu lange dauert – und so ist es ja auch. Das damit verbundene Negativ-Image sollte uns nicht nur aus Gründen der "corporate identity" schmerzen, es wird auch ganz aktuell gegen uns verwendet, wenn es z. B. um die Frage geht, welche Gerichtsbarkeit für bestimmte Sachmaterien zuständig sein soll.

Ich habe den Eindruck, dass viele Kollegen sich dieser Problematik nicht hinreichend bewusst sind. Im Vordergrund steht nach wie vor das "wissenschaftlich" begründete Urteil, und wenn die Rückstände groß sind, dann dauert es eben genau proportional dazu entsprechend länger. Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich weiß, dass die hohen Rückstände in der ersten Instanz nicht durch Ihr Verschulden entstanden sind, sondern durch eine nicht ausreichende Personaldecke. Daran wird sich aber in absehbarer Zeit nichts ändern. Bei dieser Sachlage sollten wir uns Gedanken darüber machen, ob nicht zur Bewältigung dieser Sondersituation auch besondere Maßnahmen zu ergreifen sind.

Mir ist bewusst, dass ein Verwaltungsgericht aus strukturellen Gründen (Amtsermittlung wegen des öffentlichen Interesses, Pilotfunktion vieler Entscheidungen) nie die Erledigungszahl und Verfahrenskürze eines Amtsgerichts erreichen kann, und zwar unabhängig von der Frage des Einzelrichters. Trotzdem: In einer Situation mit hohen Rückständen und zu langer

Verfahrensdauer sollten wir uns ernsthaft überlegen, ob die erstinstanzlichen Kolleginnen nicht doch einmal Amtsrichter spielen sollten – selbstverständlich nur in geeigneten Fällen und vorübergehend bis zur Beseitigung übergroßer Rückstände. Was ist damit gemeint?

Zum einen: Jeder von uns kennt die Situation: Man bekommt eine neu eingegangene Klage oder Beschwerde auf den Tisch und hat bereits nach der ersten Durchsicht ziemlich klare Vorstellungen über die – fehlenden – Erfolgsaussichten. Warum solche Fälle durchschleppen, bis die Akte dicker und dicker wird? Früher erster Termin mit klarem Rechtsgespräch und anschließendem "Stuhlurteil", wie das der Amtsrichter nennt. Aber auch in nicht so eindeutigen Fällen: Warum sollte es nicht möglich sein, das erstinstanzliche Urteil denkbar knapp zu halten, auf Zitate weitmöglich zu verzichten, nicht jeder Verästelung einer Problematik nachzugehen, sondern sich ausschließlich darauf zu konzentrieren, die zentralen Fragen des Rechtsstreits kurz zu beantworten? Sollte es sich um ungeklärte oder strittige Rechtsfragen handeln: Es genügt, wenn Sie sich für eine Meinung schlicht entscheiden und in wenigen Sätzen sagen, warum. Wenn die unterlegene Partei damit nicht einverstanden ist oder eine rechtsgrundsätzliche Klärung erreichen will, sollte sie auf das Rechtsmittelverfahren verwiesen werden, das die erste Instanz seit der 7. VwGO Novelle ja auch selbst zulassen kann. Ich weiß, dass mein Vorschlag an die Sportart des "Über-den-Schatten-Springens" hohe Anforderungen stellt. Vor allem: Wie kommt das "Oben" an, wenn ich Kurzurteile nach Art des Amtsrichters erlasse; beeinflusst das meine Beurteilung? Diese Befürchtungen sind nicht von der Hand zu weisen, greifen aber umso weniger durch, je mehr wir uns alle darüber im Klaren sind, dass das eine zeitlich begrenzte Maßnahme zur Bewältigung eines aktuellen Defizits darstellt. Ich würde jedenfalls eine Kollegin, die in der vorgeschlagenen Weise in ihrem Referat aufräumt, besser beurteilen als den Kollegen, der das Referat weiter absacken lässt, aber einige wissenschaftlich "wertvolle" Entscheidungen produziert.

Neben der Qualität des Produkts, also der Entscheidungen, ist auch die Qualität der richterlichen Verhandlungsführung und Verfahrensleitung zu

betrachten. Was erwarten die Parteien von der Richterin in der Verhandlung?

Das Ergebnis einer eigenen Blitzumfrage bei Rechtsanwälten und Behördenvertretern hat mich doch etwas überrascht. Sie erwarten von uns Autorität!

Sie wollen, dass ihr Streit durch eine Autorität entschieden wird, also durch eine Person, die hohes fachliches Ansehen genießt und der man deshalb die Entscheidungskompetenz überlässt. Wir müssen uns also dessen bewusst sein, dass wir in den Augen der Parteien in Bezug auf ihren Rechtsstreit eine Autoritätsperson sind und dass wir dieser Erwartung auch gerecht werden müssen.

Das können wir nur, wenn wir neben der allgemeinen rechtlichen Fachkompetenz auch die konkrete "Fallkompetenz" haben, also die Akte kennen, den Vortrag der Parteien zur Kenntnis nehmen. Dazu gehört auch ein diszipliniertes Angehen der Probleme, also keine "Schiebverfugungen", sondern eine Verfahrensgestaltung, die erkennen lässt, dass wir die Entscheidung wollen. Schließlich erwarten die Parteien von der Autorität, dass sie einen Standpunkt hat und diesen auch äußert.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Akzeptanz nicht nur der Entscheidung, sondern des richterlichen Handelns insgesamt ist daher das Rechtsgespräch in der mündlichen Verhandlung oder in dem von mir sehr befürworteten frühen ersten Termin. Den Prozessbeteiligten ist nicht gedient mit einer schweigsamen und rätselhaften Sphinx. Gefordert ist vielmehr der kontakt- und dialogfähige Richter, der sich zwar seiner Autorität bewusst, aber nicht autoritär ist; der den Meinungsäußerungen der Beteiligten Respekt zollt, nicht aber arrogant wirkt. Nach meiner Erfahrung hat auch die Offenlegung einer vorläufigen Rechtsansicht und von Vorüberlegungen keineswegs die Gefahr von Ablehnungsanträgen erhöht. Dass wir diesem Idealbild der guten Richterin nicht hundertprozentig entsprechen können, ist kein Grund dafür, es nicht immer wieder zu versuchen.

Abschließend noch einige Bemerkungen zur Legitimation des Verwaltungsrichters. Was mit diesem Stichwort gemeint ist, erscheint nicht ganz eindeutig. Zunächst könnte man sagen, ein Richter mit dem oben beschriebenen "richtigen" Selbstverständnis und

# Verwaltungsrichtertag

ausgestattet mit den eben genannten Qualitätsmerkmalen ist dadurch auch legitimiert für das Richteramt. Diese sachliche Legitimation kann aber wohl nicht gemeint sein, weil sie in diesem Sinne nur ein Resultat der Qualitätsmerkmale darstellen würde, aber keine eigene Kategorie.

Gemeint ist also offenbar die formelle Legitimation und damit die Frage: Wer ernennt und befördert die Richter? Sie kennen den Ausspruch eines preußischen Justizministers: "Die Richter können ruhig unabhängig sein, solange ich sie ernenne und befördere." In diesem Bonmot wird die Brisanz der Fragestellung deutlich. Da die Richterinnen unmittelbare Hoheitsmacht ausüben, müssen sie in unserem demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes vor allem demokratisch legitimiert sein. Das bedeutet, dass die berühmte ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zum Amtswalter vorliegen muss. Die Länder haben je verschiedene Verfahren zur Richterbestellung. Sie reichen von der reinen Ministerentscheidung wie in Bayern bis hin zu Richterwahlausschüssen, deren Zusammensetzun-

gen wieder zum Teil erheblich variieren, wie etwa in Berlin und Rheinland-Pfalz.

Unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der formellen demokratischen Legitimation ist übrigens die reine Ministerentscheidung nicht weniger, sondern eher "mehr" demokratisch legitimiert; denn hier entscheidet der dem Parlament unmittelbar Verantwortliche allein, ohne Hemmung durch Ausschussmitglieder, deren Legitimationskette deutlich länger ist oder die eine solche Legitimation gar nicht haben. Ich weise auch darauf hin, dass eine reine Richterselbstverwaltung in Personalsachen nach ganz h. M. verfassungswidrig wäre.

Die Diskussion über verschiedene Modelle der Richterauswahl sollte also nicht mit verfassungsrechtlichen, sondern mit rechtspolitischen und pragmatischen Argumenten geführt werden. Die Frage kann also nur lauten, welches demokratisch legitimierte Verfahren ist am ehesten geeignet, bei der Ernennung und Beförderung von Richtern zu "richtigen" Entscheidungen zu kommen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich bekenne offen, dass ich mich für dieses Thema nur sehr mühsam begeistern kann. Ich neige hier eher zu abgeklärter und vielleicht altersgemäßer Skepsis. Ich kann nicht erkennen, dass etwa die bayerischen Richter (wenn man einmal Spaßes halber von meiner Person absieht) ungeeigneter oder weniger unabhängig sind als die baden-württembergischen Richterinnen. Gleichwohl bin ich einer stärkeren Einflussnahme von Richtern bei der Auswahl z. B. von Bundesrichtern nicht abgeneigt, weil ich die Hoffnung nicht ausschließen mag, dass dadurch die Sachkompetenz der Entscheidung gefördert werden könnte – übrigens nicht müsste.

Ich glaube, jetzt habe ich genug provoziert, um eine rege Diskussion anzufachen, was ja, ich erinnere an meine Eingangsworte, das Hauptziel meiner Ausführungen war. Ich danke für Ihre Geduld.

© Bundesverwaltungsgericht Letzte Änderung 10.05.2004

# Presseecho zum Verwaltungsrichtertag

## Richter wollen "kundenfreundlicher" werden

Weniger komplizierte Rechtsprechung und kürzere Verfahren sind das Ziel

Über die Kompliziertheit des Rechts klagen selbst die Juristen. Auf dem Verwaltungsrichtertag in Bremen rügten sie den Gesetzgeber: Die Regelungen würden immer umfangreicher, weil die Einzelfallgerechtigkeit auf die Spitze getrieben werde und weil den Verwaltungen kaum noch Spielräume für eigenes Ermessen eingeräumt würden. Teils aber lasse der Gesetzgeber auch wichtige Fragen offen, wenn sich die Politiker nicht einigen. Dann müssten die Gerichte die Lücken ausfüllen.

Als der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter, Hans-Jörg Lieberoth-Leden, gestern die Ergebnisse des Verwaltungsrichtertages vorstellte, gab er allerdings auch zu, dass die Richter selbst zu dieser Entwicklung beigetragen hätten: Das Bundesverfassungsgericht habe den Grundrechtsschutz der Bürger immer weiter ausgedehnt. Davon ausgehend hätten die Verwaltungsrichter den Handlungsspielraum der Behörden eingeengt und durch Auslegung der Gesetze die tatsächliche Rechtslage komplizierter gemacht.

"Aber der Trend kehrt sich jetzt um", sagte Lieberoth-Leden. Das hat mehrere Gründe. Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Eckart Hien, brachte den Begriff "Kundenorientierung" in die Diskussion. Dazu gehöre, dass die Richter in der mündlichen Ver-

handlung ihre Rechtsmeinung erläutern und damit die "Kunden" nicht erst beim Urteil überraschen. Eine kaum noch praktikable komplizierte Rechtslage ist aber den Prozessbeteiligten schwer verständlich zu machen. Auf rechtswissenschaftliche Ausführungen in der Urteilsbegründung sollten die Richter möglichst verzichten.

Ein weiterer Bereich der "Kundenorientierung" wie auch Grund für eine "Entkomplizierung" des Rechts ist das Bestreben, die teilweise noch lange Verfahrensdauer zu verkürzen. Die hängt mit der großen Anzahl von Asylanträgen in den neunziger Jahren zusammen, die in der Folge zu einer großen Häufung der Asylverfahren geführt hat. In den neuen Bundesländern sind noch viele Vermögensstreitigkeiten dazugekommen, die aus DDR-Zeiten herrühren.

Nicht alle Länder haben rechtzeitig ihre Verwaltungsgerichte verstärkt, sodass Verfahrensdauern bis über zwei Jahre vorkommen. Bremen liegt allerdings mit einem halben bis einem Jahr Verfahrensdauer im oberen Mittelfeld der Verfahrensverkürzung.

Kundenfreundlicher wollen die Verwaltungsrichter auch werden, indem sie ein Verfahren der Mediation (Vermittlung) anbieten. Ein Modellprojekt gibt es in Hannover. Mediation biete sich

besonders bei Nachbarschaftsstreitigkeiten im Baurecht an. Denn normalerweise richtet eine Gerichtsverhandlung den Blick auf die Vergangenheit, um einen Streit abschließend zu entscheiden – es gibt Sieger und Verlierer, die möglicherweise ihr Leben lang zerstritten bleiben.

Die Vermittlung richtet den Blick aber auf die Zukunft: Wie können die Nachbarn einen Interessenausgleich finden, mit dem beide Seiten in Zukunft erträglich zusammenleben können? Der Vermittler entscheidet nicht, sondern moderiert die freiwillige Konfliktlösung der Verfahrensbeteiligten.

Der Arbeitskreis, in dem sich die Richter mit ihrer eigenen, "kundenorientierten" Rolle befassten, war der am besten besuchte des Verwaltungsrichtertages, der gestern zu Ende ging. Über 900 Juristen haben teilgenommen – Richter, Verwaltungsjuristen und Rechtsanwälte. In Deutschland gibt es rund 2500 Verwaltungsrichter.

Ihre Tagung findet alle drei Jahre statt. Christoph Heydemann, stellvertretender Vorsitzender des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter, lobte die Bremer Veranstaltung als besonders gelungen – dank der aufwändigen freiwilligen Organisationsarbeit der Bremer Verwaltungsrichter.

Weser-Kurier, 8.5.04

## Der Euro-Islam auf dem Vormarsch

Verwaltungsrichtertag zum Thema Religionsfreiheit

Während Innensenator Thomas Röwekamp (CDU) in ein paar Unterlagen blättert, schäkert der ehemalige Verfassungsrichter Bertold Sommer mit drei Damen. So unterschiedlich die Verhaltensweisen der beiden Redner vor der Podiumsdiskussion beim Deutschen Verwaltungsrichtertag waren, so gegensätzlich argumentieren sie später in der Diskussion zum Thema "Der

Islam: Religionsfreiheit – Integration – öffentliche Sicherheit."

Direkt widersprechen wollte der Innensenator dem ehemaligen Verfassungsrichter Bertold Sommer nicht, was wohl auch etwas damit zu tun hat, dass Röwekamp selbst Jurist ist. Einen Bundesverfassungsrichter kritisiert man nicht einfach. Also übt sich der Innensenator in Zurückhaltung und formu-

liert diplomatisch: "Die Juristen sind sehr feingliedrig." Er als Politiker müsse da etwas anders argumentieren.

Sommer hatte zuvor das Kopftuch-Urteil erläutert, an dem er selbst mitgewirkt hatte. Recht habe die Klägerin Fereshta Ludin gehabt. "Das Unterrichten kann ihr nicht einfach verboten werden." Allerdings, erläutert Sommer, müsse ihr Grundrecht auf Religionsfrei-

# Presseecho zum Verwaltungsrichtertag

heit auch mit den Rechten der Eltern, Kindern und des Staates in Ausgleich gebracht werden. Welche Bedeutung dem Kopftuch zukomme, sei dabei die Aufgabe der Länder. Seine Meinung zum Thema macht er dennoch sehr deutlich: "Ich bin nicht glücklich über die Kopftuch-Verbote."

Ein Thema, das auch in Bremen die Gemüter erhitzt. Zu der aktuellen politischen Lage in Bremen will sich Röwekamp allerdings nicht äußern. Und lässt im Dunkeln, ob die Bremer CDU an ihrem Gesetzentwurf – der eine christliche Klausel vorsieht – festhält. Eine Formulierung, die durchaus kritisch ist. Sommer äußert sich nicht direkt zum Thema, dennoch stellt er klar, dass Kopftuch-Verbote "unter strikter Gleichbehandlung aller Religionen ergehen müssen". Er erwarte, dass sich das Bundesverfassungsgericht mit diesem Thema noch einmal befassen wird.

Einig ist er sich indes mit Röwekamp, dass in der Hansestadt die Bremer Klausel gelte. Wie Röwekamp betont: "Hier haben wir traditionell einen Neutralitätsgrundsatz in den Schulen." Und er könne sich nicht vorstellen, dass die Frage hier anders geregelt werde als in Niedersachsen. Dort wurde kürzlich ein Kopftuchverbot verabschiedet. Ob

soviel Nähe zum Nachbarn heimst sich Röwekamp auch gleich eine spitze Bemerkung eines Zuhörers ein. "Es wundert schon sehr, wenn ein Föderalist plötzlich einheitliche Gesetze fordert."

Eine Lösungsmöglichkeit sieht Heiner Bielefeldt, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, darin, dass Lehrer auch privat angestellt werden können. Dadurch entfalle das Argument der Neutralitätspflicht des Staates. Einen Vorschlag, den Senator Röwekamp prompt mit einem Einwurf abwehrt: "Also, mein siebenjähriger Sohn unterscheidet nicht danach, ob die Lehrerin als Beamtin eingestellt ist oder nicht."

Was für Lehrerinnen gilt, muss noch lange nicht für Juristinnen gelten. Als diese Frage in der Debatte auftaucht, purzeln die Meinungen auch schon wieder durcheinander. Sommer hat plötzlich Bedenken: "Religiöse Symbole haben auf der Richterbank nichts zu suchen." Und Bielefeldt kann sich nicht vorstellen, dass ein Urteil "im Namen des Volkes" unter einem Kopftuch verkündet wird. Fügt aber rasch hinzu: "Oder wenn ein Kreuz dabei geschwungen wird." Der Bremer Professor für Geschichte Paul Nolte unterstützt diese Bedenken argumentativ

mit dem Hinweis auf die Arbeitskluft. Er malt das Bild einer Polizistin, die anstelle eines Helms ein Kopftuch tragen würde.

Eine hintergründige Frage aus dem Publikum – wieso die Diskussion über die Religionsfreiheit gerade beim Thema Kopftuch entbrannt – zeigt aber auch gerade das Problem. "Das Kopftuch ist uns eben noch fremd," meint Sommer. Ergänzend fügt Bielefeldt hinzu: "Und es steht auch für die Unterdrückung der Frau." Ein Argument, das Sommer während der Diskussion versucht hatte auszuhebeln: "Die jungen Studentinnen sind gerade nicht die Unterdrückten."

Was denn Integration nun bedeuten soll, das konnte keiner beantworten. Die Diskutanten sind sich jedoch einig, dass es jedenfalls keine Assimilation bedeute. Aber sie stellen fest, dass sich auf europäischem Boden eine neue Art des Islam bildet. "Ein Verbandsislam", nennt es Bielefeldt und meint damit die wachsende Organisation. Eine Struktur, die der Religion eigentlich fremd ist. Ein griffiges Wort ist auch schon gefunden: "Euro-Islam", so Sommer.

*Weser-Kurier, 8.5.04*

## Klagen gegen zu niedrige Regelsätze?

### Arbeitslosengeld II: Verwaltungsrichter übt Kritik

Die Neuregelungen für das künftige Arbeitslosengeld II sind beim 14. Deutschen Verwaltungsrichtertag in Bremen auf Kritik gestoßen. Bundesverwaltungsrichter Ralf Rothkegel befürchtet eine zunehmende Verarmung der bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Diese seien die Verlierer der zum 1. Januar 2005 geplanten Reform, da sie künftig mit dem Sozialhilfesatz auskommen müssten.

Rothkegel begrüßte zwar den Ansatz, Leistungen zukünftig pauschal auszu zahlen. Die Höhe dieser Pauschalbeträge werfe allerdings Fragen auf. Der Richter äußerte Bedenken, ob die Regelsätze der Sozialhilfe auf ausreichend abgesicherten empirischen Grundlagen beruhen. "Die Sozialhilfe

hat eine Auffangfunktion, die dem Sozialstaatsprinzip und dem Grundsatz der Menschenwürde entsprechen muss", mahnte Rothkegel. Dies begrenze eine Absenkung der Leistungen, so der Richter, der auch Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen zu niedrige Regelsätze nicht ausschließen wollte. Rothkegel kritisierte auch die "Hektik des Gesetzgebungsverfahrens im Vermittlungsausschuss". Die Abgrenzung der Zuständigkeiten beim Arbeitslosengeld II zwischen Bund und Kommunen müsse überprüft werden, forderte er.

Positiv bewertete Rothkegel, dass alte Menschen in Zukunft leichter Sozialhilfe bekommen könnten. Dadurch, dass deren Familien von der Unterhalts-

pflicht entlastet werden, könne man dem Phänomen der "verschämten Armut" beikommen. Kritisch äußerte er sich über die Neuregelung der Sozialhilfe für Deutsche im Ausland. Hier gebe es keinen Reformbedarf, so der Richter, der dem Gesetzgeber "Empfänglichkeit für tagespolitische Stimmungen" vorwarf. Die Änderungen, vor allem bei den Ausnahmeregelungen, seien lediglich als Signal gegen einen vermeintlichen Missbrauch gemeint und in Teilen verfassungsrechtlich bedenklich. Einen Entlastungseffekt für die Sozialhilfekassen könne er auch nicht erkennen.

*Bremer Nachrichten, 7.5.04*

## Wir stark darf der Rechtsstaat sein?

### 14. Verwaltungsrichtertag: Diskussion über Sicherheit

Wenn es um Sicherheit geht, dann muss die Freiheit zurückstecken. Das ist zwangsläufig so und ist deshalb immer wieder Thema, wenn es um die Bekämpfung von Kriminalität geht. Seit dem 11. September 2001 wird über ein Phänomen diskutiert, das "eine völlig neue Form der Bedrohung" darstellt, so formuliert es Wolfgang Bosbach, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag.

Beim 14. Deutschen Verwaltungsrichtertag, der erstmalig in Bremen stattfindet, diskutiert der CDU-Politiker mit Professor Günter Frankenberg zum Thema "Freiheit und Sicherheit nach dem 11. September". Sie sind sich nur in einem Punkt einig: "Es gibt keine totale Sicherheit."

So gehen Bosbach die Anti-Terror-Gesetze noch nicht weit genug: "Die Aufgabe des Staates muss sein, den Schwachen zu schützen." Sein wissenschaftlicher Diskussionspartner warnt hingegen vor Regelungen nach dem Motto "more of the same" (sinngemäß: mehr von dem, was es schon gibt).

Frankenberg kritisiert die Ausweitung der Terrorgesetze, wie es bisher geschehen ist. Regularien, die nicht ohne Folge geblieben sind. Der Rechtswissenschaftler sieht eine Veränderung des Polizeirechts hin zu einer Art Sonderpolizeirecht: "Weg von der Gefahrenab-

wehr hin zu vorsorglichen Maßnahmen." Dies weiche Tatbestände auf, mit der Folge, dass eine rechtsstaatliche Kontrolle schwer möglich sei. Beispiele dafür seien die Schleierfahndung (Verdachtsunabhängige Kontrolle) von Personen und die Rasterfahndung (Datenabgleich).

Die Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung müssten auch geeignet sein, mahnt Frankenberg. Gerade das sei aber bei den Anti-Terror-Gesetzen nicht der Fall. Als Beispiel führt er die Rasterfahndung an: "Die Trefferquote ist trostlos." In diesem Punkt stimmt Bosbach seinem Kontrahenten zu, fordert aber zugleich die rund 100 Zuhörer im Congress Centrum auf: "Wenn sie bessere Methoden kennen, dann sagen Sie sie mir." Er macht sich aber zugleich für die Einführung von biometrischen Daten stark.

Sicherheitslücken sieht Bosbach im Bereich Luftabwehr und spricht damit die Frage des Einsatzes der Bundeswehr für die Innere Sicherheit an. Für diese Fälle müsse es klare Regelungen geben, plädiert der CDU-Politiker. Er nutzt gestern aber auch die Gelegenheit, um das Thema Zuwanderungsgesetz anzusprechen, nicht ohne sich für die parteipolitischen Argumente zu entschuldigen. Der Vize-Fraktionsvorsitzende macht sich für die Sicherunghaft stark, die mit den Worten abge-

lehnt wurde: "Sinnvoll, aber nicht durchsetzbar." Bosbach kritisiert Bundesinnenminister Otto Schily als einen Mann der Worte, aber nicht der Tat. Der Innenminister wolle in der Öffentlichkeit scharf wirken, handele aber nicht danach.

Als die Frage aufgeworfen wird, wo die Grenzen der Verdachtsausweisung zu sehen sind, antwortet Bosbach, "wenn jemand zum heiligen Krieg aufruft, das reicht mir". Problematisch findet er, dass bei der Terrorismusbekämpfung viele Spuren nach Deutschland führen würden.

Es sei verständlich, dass ein Politiker die Anti-Terror-Gesetze rechtfertige, kontert Frankenberg. Doch er bezweifle die Effektivität der Bekämpfungsstrategie. Es werde gemeinhin kontrolliert, was auffällt. "Der Schläfer legt es aber gerade darauf an, sich mit größtmöglicher Unauffälligkeit in der gesellschaftlichen Lebenswelt zu bewegen."

Herkömmliche Maßnahmen würden deswegen nicht funktionieren. Das Recht bedürfe einer "neuen Sicherheitsarchitektur". Handlungsmöglichkeiten außerhalb des Sicherheitsrechts sieht der Rechtswissenschaftler im Bereich Außen- und Entwicklungspolitik, im Ausländerrecht, beim Thema Kopftuch und bei den Koranschulen.

Weser-Kurier, 6.5.04

## Von nächtlichen "Schelmenstücken" der Politiker

### Verwaltungsrichter kritisieren scharf das "Hartz-IV"-Gesetz / Neue Zuständigkeiten bringen Justiz in die Klemme

"Schelmenstück, Grotteske, Bankrotterklärung jeder seriösen Gesetzgebung" – mit so harten Worten geißelte gestern der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter, Hans-Jörg Lieberoth-Leden, das "Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV)". Was die Verwaltungsrichter auf ihrer Tagung in Bremen besonders ärgert, ist die "sinnwidrige" Verlagerung von Gerichtszuständigkeiten.

Die Verwaltungsgerichte haben bisher die Zuständigkeit für die Sozialhilfe. Da nun das Arbeitslosengeld II eine gleichartige Leistung des Staates sei, gehöre es in dieselbe Zuständigkeit, meint Lieberoth-Leden. So habe es die Bundesregierung in ihrem Entwurf auch vorgesehen. Dann aber habe der Bundestag gleichsam über Nacht in einer politischen Kungelrunde die Zuständigkeit für das Arbeitslosengeld II den Sozialgerichten zugeschoben. Das sei nicht

aus sachlichen Gründen geschehen, sondern zur Besänftigung von Abgeordneten in der SPD-Fraktion, die Widerstand gegen die neue Gesetzgebung geleistet hätten. Und wieder in einer "ominösen Nachtsitzung" habe der Vermittlungsausschuss dann auch die Streitigkeiten im Sozialhilferecht den Sozialgerichten zugeschoben.

Beide angesprochenen Politiker, Justizministerin Brigitte Zypries und der Bremer Bürgermeister und Justizsenator

# Presseecho zum Verwaltungsrichtertag

Henning Scherf, wuschen ihre Hände in Unschuld. Aber sie lehnten es strikt ab, das Inkrafttreten des Gesetzes zu verschieben und daran noch etwas zu ändern.

Stattdessen erläuterten sie Notlösungen. Eine Möglichkeit sei, Verwaltungsgerichte, Sozialgerichte und Finanzgerichte zusammenzulegen, damit Richter je nach Arbeitsanfall in andere Fachgebiete versetzt werden könnten, was bei verschiedenen Gerichtsbarkeiten aus verfassungsrechtlichen Gründen (Unabhängigkeit der Richter) nur mit großen Schwierigkeiten möglich sei.

Da diese Lösung bundesrechtlich aber nicht mehr rechtzeitig zu schaffen sei, solle den Ländern freigestellt werden, dies zu tun. Aber auch das bedürfe einer Verfassungsänderung, sagte Zypries. Ob die rechtzeitig zu erreichen sei, bleibe fraglich.

Deshalb werde als Auffanglösung erwogen, dass die Länder vorübergehend Streitigkeiten über Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II besonderen Kammern an den Verwaltungsgerichten zuweisen können, die dann aber nach den anderen Verfahrensvorschriften der Sozialgerichte arbeiten müssen. Das solle gelten, bis die Sozialgerichte personell genügend verstärkt sind.

Der andere Streitfall auf dem Verwaltungsrichtertag – aber nur zwischen den beiden Politikern – war die geplante Föderalismusreform. Bundestag und Bundesrat haben sich parteiübergreifend darauf geeinigt, die Zuständigkeiten für die Gesetze künftig zu entflechten, vor allem um Gesetzesblockaden zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit zu vermeiden.

Die Bundesjustizministerin begründet in ihrer Eröffnungsrede, warum sie mehr Kompetenzen für den Bundestag

und weniger Mitsprache des Bundesrates verlangt. Der Bürger könne nicht mehr erkennen, wer es zu verantworten habe, dass Gesetze verwässert würden, wenn sich Bundestag und Bundesrat im Vermittlungsausschuss auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen.

Auf europäischer Ebene könne die Bundesregierung nur schwer verhandeln, wenn ihre Vorschläge unter dem Vorbehalt stehen, dass der Bundesrat noch zustimmen muss. Überdies könnten die von der EU gesetzten Fristen für die Umsetzung von Richtlinien in Gesetze nur schwer eingehalten werden. Denn das Gesetzgebungsverfahren im Zusammenwirken mit dem Bundesrat dauere in Deutschland einfach zu lange.

*Weser-Kurier, 6.5.04*

Gesetzentwurf des Bundesrates

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Bundestags-Drucksache 15/2417 vom 28.1.2004

### A. Problem

Die Erstzuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts umfasst in erster Linie ermittlungsentensive und rechtlich komplexe Rechtsmaterien. Für sie ist die Tatsachenermittlung auf das Oberverwaltungsgericht begrenzt, und dadurch wird eine Straffung und Beschleunigung der Verfahren bewirkt.

Über die dem Oberverwaltungsgericht nach dem geltenden § 48 VwGO zugewiesenen Rechtsmaterien hinaus bestehen noch weitere ermittlungsentensive Rechtsgebiete, bei denen zu Gunsten der Gesichtspunkte der Verfahrenseffizienz und -beschleunigung eine Begrenzung auf eine Tatsacheninstanz wünschenswert ist.

Zudem sind Auslegungsschwierigkeiten zu beheben, die in der Praxis auf der Grundlage der bisherigen Fassung des § 48 VwGO aufgetreten sind.

### B. Lösung

Die vorgesehenen Neuregelungen dehnen den geltenden Katalog des § 48 VwGO auf weitere ermittlungsentensive Verfahren mit erheblicher wirtschaftlicher, ökologischer oder politischer Bedeutung aus. Damit wird für die dort genannten Rechtsgebiete bzw. Vorhaben das Oberverwaltungsgericht als Eingangsgesicht zuständig.

Darüber hinaus werden Auslegungsschwierigkeiten behoben, die sich auf der Grundlage des § 48 VwGO in der bisherigen Fassung ergeben haben.

### C. Alternativen

Keine

### D. Kosten

(Finanzielle Auswirkungen auf öffentliche Haushalte/Sonstige Kosten)

Die vorgeschlagenen Maßnahmen entlasten die Verwaltungsgerichte erster Instanz und belasten die Oberverwaltungsgerichte insoweit kostenneutral. Infolge des dort bestehenden Anwaltszwanges und der in der Mehrzahl der Fälle geringeren Ortsnähe des Gerichts

wird die Rechtsverfolgung für den Bürger zunächst aufwändiger. Die Beschränkung auf eine Tatsacheninstanz und die damit verbundene Verfahrensbeschleunigung wird diese Nachteile im Regelfall aufwiegen und für Bürger und Staat die Kosten mindern.

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

#### Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

§ 48 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 5 wird wie folgt geändert:

aa) Die Wörter "mit einer jährlichen Durchsatzleistung (effektive Leistung) von mehr als einhunderttausend Tonnen" und die Angabe "im Sinne des § 41 Abs. 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gelagert oder" werden gestrichen.

bb) Die Angabe "sowie von Anlagen zur mechanisch-biologischen Behandlung von Abfällen vor deren Ablagerung im Sinne des § 4 der Abfallablagereungsverordnung, die in Spalte 1 des Anhangs zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen genannt sind," wird angefügt.

b) Nummer 6 wird wie folgt gefasst:

"das Anlegen, die Erweiterung

oder Änderung von Flughäfen, Landeplätzen und Segelfluggeländen, deren Betrieb und die Auswahl der Anbieter von Leistungen, die ihrer Art nach mit dem Betrieb in Zusammenhang stehen und für ihn auch notwendig sind,".

c) In Nummer 8 werden nach dem Wort "Bundesfernstraßen" die Wörter "und von Straßen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde", eingefügt.

d) In Nummer 9 wird der abschließende Punkt durch ein Komma ersetzt und werden folgende Nummern 10 bis 14 angefügt:

"10. Genehmigungen von Flächennutzungsplänen und genehmigungspflichtigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch,

11. Planfeststellungsverfahren im Sinne des § 31 des Wasserhaushaltsgesetzes, soweit sie der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen,

12. Entscheidungen und Ansprüche nach dem Eisenbahnkreuzungsrecht,

13. Vorhaben, die dem Bergrecht unterliegen,

14. Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die wesentliche Änderung für Anlagen und für sonstige Maßnahmen des Küstenschutzes, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde."

2. Satz 2 wird wie folgt gefasst:

"Satz 1 gilt auch für Streitigkeiten um

1. Genehmigungen, die an Stelle einer Planfeststellung erteilt werden,

2. sämtliche für Vorhaben nach Satz 1 erforderlichen Genehmigungen und Erlaubnisse, die mit ihnen in einem räumlichen und betrieblichen Zusammenhang stehen; dies gilt auch, wenn die Genehmigungen und Erlaubnisse Nebeneinrichtungen betreffen,

3. die nachträgliche Änderung oder Aufhebung von Planfeststellungen, Genehmigungen und Erlaubnissen nach den Nummern 1 und 2 sowie Satz 1, ferner
  4. das Außerkrafttreten oder die Verlängerung von festgestellten oder genehmigten Plänen nach Nummer 1 und Satz 1."
3. Satz 3 wird wie folgt gefasst:

"Die Länder können durch Gesetz vorschreiben, dass über Streitigkeiten, die Besitzeinweisungen und Enteignungsverfahren in den Fällen des Satzes 1 sowie Straßenbaumaßnahmen betreffen, die der Planfeststellung bedürfen, das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug entscheidet."

## Artikel 2

### Übergangsvorschrift

In Verfahren, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes anhängig geworden sind oder für die die Klagefrist vor diesem Tag begonnen hat, gelten die bisherigen Vorschriften.

## Artikel 3

### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des fünften auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeines

#### 1. Allgemeine Zielsetzung und Ausgangslage

Bereits nach der geltenden Fassung des § 48 VwGO sind dem Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug Rechtsstreitigkeiten zugewiesen mit der Folge, dass insoweit von vornherein nur eine gerichtliche Tatsacheninstanz zur Verfügung steht. Der Katalog erstinstanzlicher Zuständigkeit umfasst in erster Linie ermittlungsentensive und rechtlich komplexe Rechtsmaterien. Der Gesetzgeber erachtet die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts in diesen Bereichen als zweckmäßig im Sinne eines möglichst effizienten Einsatzes der knappen Ressource Rechtsschutz.

Die guten Erfahrungen mit der bisherigen Regelung legen es nahe, den in

§ 48 VwGO enthaltenen Katalog auf weitere ermittlungsentensive Verfahren mit erheblicher wirtschaftlicher, ökologischer oder politischer Bedeutung auszuweiten. Dabei sind vor allem technisch-naturwissenschaftlich geprägte Rechtsbereiche dem Oberverwaltungsgericht als Eingangsgericht zuzuweisen.

Auf diesem Weg wird die Tatsachenermittlung in den ausgesuchten Rechtsbereichen auf das Oberverwaltungsgericht begrenzt und somit eine Straffung und Beschleunigung der Verfahren bewirkt. Neben den beiden Gesichtspunkten der Verfahrenseffizienz und -beschleunigung werden auf der Grundlage der bisherigen Fassung des § 48 VwGO in der Praxis aufgetretene Abgrenzungsschwierigkeiten geklärt.

#### 2. Die vorgeschlagenen Maßnahmen

Die beabsichtigten Neuregelungen haben zur Folge, dass auch für die dort genannten Rechtsgebiete bzw. Vorhaben das Oberverwaltungsgericht als Eingangsgericht zuständig wird.

#### 3. Auswirkungen des Gesetzes

Die vorgeschlagenen Maßnahmen dienen der Verfahrenseffizienz und -beschleunigung und können sich kostenmindernd auswirken.

#### 4. Gesetzgebungszuständigkeit

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Artikel 72 GG.

### B. Zu den einzelnen Vorschriften

#### Zu Artikel 1 (§ 48 Abs. 1 VwGO)

##### Zu Nummer 1 Buchstabe a

(Satz 1 Nr. 5)

Der Wegfall der Einschränkung auf die jährliche Durchsatzleistung von mehr als 100 000 Tonnen bei Verbrennungsanlagen bzw. thermischen Zersetzungsanlagen schaltet Abgrenzungsprobleme aus, die bei der Feststellung der effektiven Durchsatzleistung im Rechtsstreit stehender Anlagen auftreten.

Durch die weitere Streichung entfällt die Begrenzung auf Sondermülldeponien.

Nach der Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungs-

abfällen (Abfallablagerungs-Verordnung) vom 20. Februar 2001 (BGBl. I S. 305) muss die Ablagerung unvorbehandelter Siedlungsabfälle auf Deponien spätestens zum 31. Mai 2005 eingestellt werden. Es besteht daher ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die Zulassungen für die erforderlichen Anlagen zur Vorbehandlung von Siedlungsabfällen nicht durch lange Rechtsstreitigkeiten hinausgezögert werden. Für Abfallverbrennungsanlagen ist die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts bereits vorgesehen. Sie soll um größere Anlagen zur mechanisch-biologischen Behandlung von Vorbehandlung ergänzt werden.

#### Zu Nummer 1 Buchstabe b

(Satz 1 Nr. 6)

Die Erweiterung erfasst nunmehr auch alle Sonderflughäfen, Sonderlandeplätze, Verkehrslandeplätze ohne beschränkten Bauschutzbereich sowie Segelfluggelände und konzentriert die gesamte Fachmaterie in einer Zuständigkeit.

Außerdem wird die in der Rechtsprechung und im Schrifttum unterschiedlich beantwortete Frage geklärt, ob die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts auch dann gegeben ist, wenn die Streitigkeit die Auswahl der Anbieter von Leistungen (etwa Bodenabfertigungsdienste) zum Gegenstand hat, die ihrer Art nach mit dem Betrieb von Flughäfen, Landeplätzen und Segelfluggeländen in Zusammenhang stehen und für ihn auch notwendig sind, im konkreten Fall jedoch nicht zwingend erforderlich sind, um den Betrieb aufrechtzuerhalten.

#### Zu Nummer 1 Buchstabe c

(Satz 1 Nr. 8)

Planfeststellungsverfahren für den Bau und die Änderung von Straßen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde, sind für die Gerichte mit einem erheblichen Prüfungsaufwand verbunden. Ihre Einbeziehung in den Katalog des § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO verkürzt die Verfahrensdauer.

#### Zu Nummer 1 Buchstabe d

Zu Satz 1 Nr. 10

Die Aufnahme von Rechtsstreitigkeiten um die Genehmigung von Flächennut-

zungsplänen und genehmigungspflichtigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch lässt Synergieeffekte erwarten, da die Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO ohnehin dem Oberverwaltungsgericht obliegt.

Zu Satz 1 Nr. 11

Planfeststellungsverfahren nach dem Wasserrecht im Sinne des § 31 WHG, soweit sie der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, sind mit einem erheblichen Prüfungsaufwand verbunden. Auch für diese Vorhaben kann durch eine Verlagerung der erstinstanzlichen Zuständigkeit an das Oberverwaltungsgericht eine deutliche Verfahrensbeschleunigung erreicht werden.

Zu Satz 1 Nr. 12

Bei dem Rechtsgebiet des Eisenbahnkreuzungsrechts handelt es sich um eine sehr komplexe Materie. Daher ist der Einarbeitungsaufwand für die Verwaltungsgerichte sehr hoch, insbesondere in Anbetracht der geringen Fallzahlen in diesem Rechtsbereich. Durch eine Verlagerung der erstinstanzlichen Zuständigkeit zum Oberverwaltungsgericht kann der Arbeitsaufwand konzentriert und optimiert werden.

Zu Satz 1 Nr. 13

Vorhaben, die dem Bergrecht unterliegen, sind regelmäßig mit einem größeren Investitionsvolumen gepaart. Eine

Verfahrensbeschleunigung ist daher wünschenswert.

Zu Satz 1 Nr. 14

Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die wesentliche Änderung für Anlagen und für sonstige Maßnahmen des Küstenschutzes, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde, sind für die Gerichte ebenfalls mit einem erheblichen Prüfungsaufwand verbunden. Auch für diese Vorhaben kann durch eine Verlagerung der erstinstanzlichen Zuständigkeit an das Oberverwaltungsgericht eine deutliche Verfahrensbeschleunigung erreicht werden. Die Verfahrensbeschleunigung für diese Vorhaben ist von besonderem Interesse, da diese planfeststellungspflichtigen Maßnahmen dem Schutz der Menschen und von Sachgütern dienen.

**Zu Nummer 2 (Satz 2)**

Die Rechtsprechung hat Schutzansprüche nach erfolgter Planfeststellung oder -genehmigung mangels anderweitiger Regelung den Verwaltungsgerichten erster Instanz zugewiesen. Dies betrifft Streitigkeiten um die nachträgliche Änderung oder Aufhebung von Planfeststellungen und -genehmigungen, Streitigkeiten um die Änderung oder Aufhebung damit in Sachzusammenhang stehender Genehmigungen und Erlaubnisse sowie Streitigkeiten um das Außerkrafttreten und die Ver-

längerung von Plänen. Eine Zusammenführung der Zuständigkeit für diese Streitigkeiten mit der Zuständigkeit für Verwaltungsstreitverfahren, die die Ausgangsentscheidungen zum Gegenstand haben, erscheint in systematischer Hinsicht sinnvoll und dient zudem der Verfahrensbeschleunigung.

**Zu Nummer 3 (Satz 3)**

Bisher wurden von der Öffnungsklausel nur Besitzeinweisungen erfasst, nicht aber die sachnahen Enteignungsverfahren.

Die Erweiterung auch auf Straßenvorhaben, die der Planfeststellung bedürfen, ist zweckdienlich, da solche Vorhaben einen erheblichen Ermittlungsaufwand mit sich bringen.

**Zu Artikel 2 (Übergangsvorschrift)**

Für die Anwendung der bisherigen Vorschriften über die sachliche Zuständigkeit ist der Zeitpunkt der Anhängigkeit oder der Beginn der Klagefrist maßgeblich.

**Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Artikel 3 sieht vor, dass die Neuregelungen nach einer angemessenen Vorbereitungszeit in Kraft treten.

## Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (7. SGGÄndG)

Stellungnahme des Bundesrates / Bundesrats-Drucksache 302/04 vom 14.5.2004

Der Bundesrat hat in seiner 799. Sitzung am 14. Mai 2004 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

### 1. Zur Eingangsformel

In der Eingangsformel sind nach dem Wort "hat" die Wörter "mit Zustimmung des Bundesrates" einzufügen.

### Begründung:

Das beabsichtigte Gesetz bedarf gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates, weil in Artikel 1 Nr. 6 (§ 14 SGG-E) u.a. die Aufstellung der Vorschlagslisten für die ehrenamtlichen Richter in den für Streitigkeiten nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Kammern geregelt wird. Die Listen sollen von den Kreisen und den kreisfreien Städten aufgestellt werden. Die Aufstellung die-

ser Listen aber ist – anders als die Wahl der ehrenamtlichen Richter – nicht mehr dem Bereich der Gerichtsverfassung zuzuordnen, sondern regelt das Verwaltungsverfahren und hier wegen des Rückgriffs auf Kreise und kreisfreie Städte das Verwaltungsverfahren von Behörden der Länder. Damit ist das Gesetz nach Artikel 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftig.

Entsprechend hatte der Bundesrat auf Empfehlung seines Rechtsaus-

schusses schon zu dem Ersten Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts (1. StVRG) die Auffassung vertreten, dass dieses Gesetz im Hinblick auf seinen Artikel 2 Nr. 8 (§ 36 GVG – Aufstellung von Vorschlagslisten für Schöffen durch die Gemeinden) der Zustimmung des Bundesrates bedürfe, weil dort das Verwaltungsverfahren von Länderbehörden geregelt wird (vgl. BR-Drs. 676/04 (Beschluss); Niederschriften 412. R, 23.10.74, TOP 6, S. 36 und UA R, 21.10.74, S. 24).

## 2. Zu Artikel 1 (Änderung des SGG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 3 § 10 Abs. 1 Satz 1, Nummer 5 § 12 Abs. 5 Satz 2, Nummer 6 § 14 Abs. 5, Nummer 7 § 31 Abs. 1 Satz 1, Nummer 8 § 50a Satz 1 Nr. 1 und Nummer 15 § 206 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 und 3 sind jeweils die Wörter "Angelegenheiten des § 51 Abs. 1 Nr. 6a" durch die Wörter "Angelegenheiten der Sozialhilfe" zu ersetzen.
- b) In Nummer 10 ist Buchstabe c § 51 Abs. 1 Nr. 6a zu streichen.

### Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die Bezeichnung "Angelegenheiten des § 51 Abs. 1 Nr. 6a" ist für den Normadressaten nicht ohne weiteres verständlich und entspricht im Übrigen auch nicht der sonst im Sozialgerichtsgesetz üblichen Formulierung (vgl. etwa die §§ 10, 12 bis 14 SGG).

Zu Buchstabe b:

Es erscheint widersprüchlich, einerseits die erhebliche zusätzliche Belastung der Sozialgerichte zum Anlass des Gesetzentwurfs zu nehmen, andererseits diese Belastung aber mit der Zuweisung einer weiteren Materie – Asylbewerberleistungsgesetz – noch zu erhöhen. Die Begründung, dass die Materie eng mit der Sozialhilfe verknüpft sei und gleichen Grundsätzen folge, trifft nur eingeschränkt zu. Das Asylbewerberleistungsgesetz wurde geschaffen, um die bis dahin gültigen allgemeinen Regelungen der Sozialhilfe für Asylbewerber zu modifizieren. Nur in § 2 AsylbLeistG ist für gewisse Sonderfälle noch eine entsprechende Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes vorgeschrieben. Anderer-

seits besteht eine enge Verknüpfung mit dem Asyl- und Ausländerrecht. Auch praktische Erwägungen sprechen dafür, diese Materie bei den Verwaltungsgerichten zu belassen. Dort ist die erforderliche Erfahrung hinsichtlich des Einsatzes von Dolmetschern/Übersetzern für alle möglichen Sprachen vorhanden, die bislang in der Sozialgerichtsbarkeit nicht benötigt werden. Zudem wäre eine weitere Schnittstellenproblematik vorhersehbar, wenn ein Asylbewerber sowohl gegen seine Statusentscheidung (vor dem Verwaltungsgericht) als auch zeitgleich gegen den Leistungsträger (vor dem Sozialgericht) vorgeht. Weitere Folge wäre die zulassungsfreie Berufung für Asylbewerberleistungssachen, also eine Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten.

## 3. Zu Artikel 1 Nr. 8 (§ 50a Satz 2 – neu – SGG)

In Artikel 1 Nr. 8 § 50a SGG ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

"Das Gesetz kann die Einführung solcher Spruchkörper auf einzelne Verwaltungsgerichte beschränken."

### Begründung:

Die Belastungsunterschiede zwischen Verwaltungs- und Sozialgerichten differieren in den Flächenstaaten regional zum Teil erheblich. Wenn der Entwurf das Ziel verfolgen will, den Ländern zu ermöglichen, flexibel auf die Zuständigkeitsverlagerung für Sozialhilfe- und gegebenenfalls andere Streitigkeiten zu reagieren, ist auch eine Ermächtigung für eine regionale Flexibilisierung unerlässlich.

## 4. Zu Artikel 1 Nr. 8 (§ 50d Abs. 1 SGG)

In Artikel 1 Nr. 8 § 50d Abs. 1 sind die Wörter "die für die Amtsperiode ausschließlich in den besonderen Spruchkörpern herangezogen werden" zu streichen.

### Begründung:

Die Änderung ist geboten, um die ordnungsgemäße Besetzung aller Spruchkörper der Verwaltungsgerichte sicherzustellen.

Die nach den §§ 21 bis 29 VwGO gewählten ehrenamtlichen Richter werden bislang in verschiedenen Spruchkörpern der Verwaltungsge-

richte herangezogen. Die konkrete Zuordnung zu einem oder mehreren Spruchkörpern erfolgt durch das Präsidium. Wenn einige dieser ehrenamtlichen Richter wegen der nach dem Entwurf vorgesehenen Heranziehung ausschließlich für besondere Spruchkörper i.S.d. § 50a SGG-E in anderen Spruchkörpern nicht mehr zur Verfügung stehen, besteht die Gefahr, dass letzere nicht mehr ordnungsgemäß besetzt werden können.

## 5. Zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 52 Satz 1 SGG)

In Artikel 1 Nr. 11 § 52 Satz 1 sind die Wörter "des Sozialgerichts" durch die Wörter "der Sozialgerichte" und die Wörter "der Oberverwaltungsgerichte" durch die Wörter "des Oberverwaltungsgerichts" zu ersetzen.

### Begründung:

Die Änderungen dienen der sprachlichen Verbesserung der Bestimmung.

§ 52 SGG-E lässt "die besonderen Spruchkörper der Verwaltungsgerichte" an die Stelle "des Sozialgerichts" treten. Da sich die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Verwaltungsgerichte aber stets mit den Zuständigkeitsbereichen mehrerer Sozialgerichte decken oder überschneiden werden, liegt es nahe, die Gerichte beider Gerichtsbarkeiten in der Mehrzahl anzusprechen.

Ferner ist in § 52 SGG-E bislang vorgesehen, dass dann, wenn "ein Landesgesetz nach § 50a erlassen" worden ist, "die besonderen Spruchkörper der Oberverwaltungsgerichte" an die Stelle "des Landessozialgerichts" treten. Diese Formulierung ist unglücklich gewählt, da sie zunächst auf das Ausführungsgesetz eines Landes abhebt, in dem auch nur ein Oberverwaltungsgericht eingerichtet sein wird. Hinzu kommt, dass erneut die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Mehrzahl, diejenigen der Sozialgerichtsbarkeit aber in der Einzahl angesprochen werden.

## 6. Zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 52 Satz 2 SGG)

In Artikel 1 Nr. 11 § 52 Satz 2 sind nach dem Wort "Revision" die Wörter "und die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision" einzufügen.

## **Begründung:**

Die Änderung dient der Klarstellung des Gewollten. Auch über die Nichtzulassungsbeschwerde nach § 160a SGG entscheidet das Bundessozialgericht.

## **7. Zu Artikel 1 Nr. 14 Buchstabe c (§ 85 Abs. 2 Satz 3 – neu -, 4 – neu – SGG)**

In Artikel 1 Nr. 14 ist Buchstabe c wie folgt zu fassen:

‘c) Nach Satz 1 werden folgende Sätze angefügt:

"<... wie Gesetzentwurf> Vorschriften, nach denen im Vorverfahren Ausschüsse oder Beiräte an die Stelle einer Behörde treten, bleiben unberührt. Die Ausschüsse oder Beiräte können abweichend von Satz 1 Nr. 1 auch bei der Behörde gebildet werden, die den Verwaltungsakt erlassen hat."

## **Begründung:**

Die vorstehende Ergänzung gestattet, dass Ausschüsse oder Beiräte als Widerspruchsbehörden an die Stelle der nach § 85 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGG und § 85 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 SGG-E zuständigen Widerspruchsbehörden treten können und ferner, dass im Falle des § 85 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGG der Ausschuss oder Beirat auf der Ebene der den Verwaltungsakt erlassenden Behörde gebildet werden kann.

Entsprechende Regelungen sind in § 73 Abs. 2 VwGO enthalten. Auf Grund dieser Regelungen sind in einzelnen Ländern Ausschüsse anstelle der in § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 3 VwGO genannten Behörden für Entscheidungen über Widersprüche zuständig, die sich gegen Verwaltungsakte kommunaler Behörden richten. Durch die vorgeschlagene Ergänzung des Sozialgerichtsgesetzes wird insbesondere sichergestellt, dass Ausschüsse und Beiräte auch künftig für den Erlass von Widerspruchsbescheiden in Angelegenheiten der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständig sein können. Über Streitigkeiten in beiden Angelegenheiten sollen zukünftig die Sozialgerichte entscheiden.

## **8. Zu Artikel 1 Nr. 14a – neu – (§ 197b – neu – SGG)**

In Artikel 1 ist nach Nummer 14 folgende Nummer 14a einzufügen:

‘14a. Nach § 197a wird folgender § 197b eingefügt:

"§ 197b

In den Verfahren um Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialhilfe werden Gerichtskosten nicht erhoben; dies gilt nicht für Erstattungsstreitigkeiten zwischen Sozialleistungsträgern." ‘

## **Begründung:**

Der Bundesrat hat am 13. Februar 2004 beschlossen, den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen (BR-Drs. 663/03 (Beschluss)). Der Entwurf sieht vor, dass die Gerichtskostenfreiheit vor den Sozialgerichten grundsätzlich aufgehoben wird und Pauschalgebühren künftig im Unterliegensfall auch von Versicherten, Leistungsempfängern und Behinderten zu zahlen sind, dass andererseits jedoch weiterhin keine Gerichtskosten in den Verfahren um Streitigkeiten in Sozialhilfeangelegenheiten (Ausnahme: Erstattungsstreitigkeiten) erhoben werden. Damit sollen auch die Träger der Sozialhilfe von Gerichtskosten freigestellt bleiben.

Die Besonderheiten des Sozialhilfrechts legen es nahe, dort auch weiterhin generell von der Erhebung von Gerichtskosten abzusehen. Die damit einhergehende Besserstellung der Sozialhilfeträger gegenüber anderen Leistungsträgern hinsichtlich der Gerichtskostenfreiheit erscheint gerechtfertigt, weil die Sozialhilfeträger, anders als die Sozialversicherungsträger, nicht durch Mitgliedsbeiträge finanziert werden, sondern grundsätzlich selbst für ihre gesetzlichen Leistungen aufzukommen haben. Die Grenze der finanziellen Belastbarkeit der Kommunen ist dabei schon länger erreicht. Angesichts der Tatsache, dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger und damit auch der streitigen Einzelfälle ohnehin stark angestiegen ist, erscheint eine zusätzliche Belastung der Kommunen mit Gerichtsgebühren in Sozialhilfestreitigkeiten – ohne entsprechenden Ausgleich – nicht akzeptabel; sie sollte daher unterbleiben.

Die Bundesregierung hat dieses Anliegen im vorliegenden Entwurf nicht aufgegriffen. Unbeschadet des Bundesratsbeschlusses vom 13. Februar 2004 (a.a.O.) wird daher die Notwendigkeit gesehen, im Interesse der Kommunen durch eine entsprechende Änderung des vorliegenden Gesetzentwurfs sicherzustellen, dass auch die Sozialhilfeträger künftig in vor den Sozialgerichten zu führenden sozialhilferechtlichen Verfahren – wie bisher – von Gerichtskosten freigestellt bleiben. Dementsprechend wird die Schaffung eines neuen § 197b SGG-E (Artikel 1 Nr. 14a – neu) in Anlehnung an den bisherigen § 188 Satz 2 VwGO vorgeschlagen. Ausgenommen von der Freistellung von Gerichtskosten sind danach lediglich Verfahren in Erstattungsstreitigkeiten zwischen Sozialleistungsträgern.

## **9. Zu Artikel 1 Nr. 15 (§ 206 Abs. 1 bis 3 SGG)**

In Artikel 1 Nr. 15 § 206 SGG sind die Absätze 1 bis 3 zu streichen.

## **Begründung:**

Die in § 206 Abs. 1 bis 3 SGG vorgesehenen Übergangsregelungen begegnen in mehrfacher Hinsicht Bedenken: Zum Ersten würde die dort vorgesehene Verlagerung auch von Teilen des Bestandes in den Ländern, die von der Option keinen Gebrauch machen wollen, dazu führen, dass der Personalbedarf in der Sozialgerichtsbarkeit kurzfristig deutlich stärker ansteigt als im Falle des Verbleibs der Bestände in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie er der gegenwärtigen Rechtslage entspricht. Dass der zusätzliche Personalbedarf bei den Sozialgerichten in der Kürze der Zeit ausreichend befriedigt werden könnte, erscheint nicht zuletzt angesichts der begrenzten Möglichkeiten des Richterdienstrechts durchaus zweifelhaft.

Zum Zweiten sprechen gegen eine solche Verlagerung anhängiger Verfahren auch verfahrensökonomische Erwägungen. Die bis zum 31. Dezember 2004 bei den Verwaltungsgerichten eingehenden Verfahren, die von der Übergangsregelung betroffen wären, sind nach bislang geltendem Recht zu entscheiden (hier: BSHG, Grundsicherungsgesetz). Die ab dem 1. Januar 2005 bei den Sozialgerichten eingehenden

Verfahren sind demgegenüber insoweit auf der Grundlage des neuen SGB XII zu entscheiden, das sich inhaltlich teilweise erheblich von dem alten Recht unterscheidet. Nach den jetzt vorgeschlagenen Übergangsregelungen müssten sich die Sozialgerichte mithin zeitgleich in beide Rechtsgebiete neu einarbeiten. Dies erscheint umso weniger zweckmäßig, als die Einarbeitung in das BSHG und das Grundsicherungsgesetz nur für die begrenzte Zahl von Altverfahren erfolgen müsste. Vor diesem Hintergrund sollte es bei der bisherigen Rechtslage bleiben, den am 31. Dezember 2004 anhängigen Bestand bei den Verwaltungsgerichten zu belassen.

Aus denselben Gründen sollte auch von einem Wechsel des Rechtswegs nach Abschluss der jeweiligen Instanz abgesehen werden. Dass sich die Berufungs- und die Revisionsinstanz der Sozialgerichtsbarkeit wegen der wenigen Altverfahren noch in das bisherige Recht einarbeiten, ist ebenfalls wenig zweckmäßig.

## 10. Zu Artikel 1 Nr. 15 (§ 206 Abs. 3a – neu – SGG)

In Artikel 1 Nr. 15 § 206 ist nach Absatz 3 folgender Absatz 3a einzufügen:

"(3a) Auf Verfahren in Angelegenheiten der Sozialhilfe, die nicht auf die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit übergehen, ist § 188 der Verwaltungsgerichtsordnung in der bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Fassung anzuwenden."

**Begründung:**

Klarstellung des Gewollten. Es verbleibt für die Altfälle im Sachgebiet "Sozialhilfe" damit bei der Gerichtskostenfreiheit.

## 11. Zu Artikel 1 Nr. 15 (§ 206 Abs. 4 SGG)

### Artikel 3 Nr. 3 bis 8 (Weitere Änderungen des SGG)

a) In Artikel 1 Nr. 15 § 206 ist Absatz 4 zu streichen.

b) In Artikel 3 sind die Nummern 3 bis 8 zu streichen.

**Begründung:**

Zu Buchstabe a

Sind die besonderen Spruchkörper

entsprechend der Änderung unter Buchstabe b bei den Verwaltungsgerichten auf Dauer erreicht, entfällt die Befristung.

Zu Buchstabe b

Die Auffassung der Bundesregierung, dass die Auslastungsunterschiede der Gerichte durch personalwirtschaftliche Maßnahmen innerhalb des vierjährigen Befristungszeitraumes ausgeglichen werden könnten, ist wenig überzeugend. Zudem ginge nach Ablauf der Befristung die Sachkompetenz und langjährige Erfahrung der Verwaltungsgerichte verloren. Da die zu bildenden besonderen Spruchkörper der Verwaltungsgerichte auch weiterhin mit Verwaltungsrichtern besetzt wären, die nach Ablauf der Befristung nicht an die Sozialgerichte versetzt werden können, würden im Ergebnis die durch die beschlossene Verlagerung der Zuständigkeit für Sozialhilfestreitigkeiten von der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die Sozialgerichtsbarkeit verbundenen negativen Konsequenzen nur zeitlich verzögert.

## 12. Zu Artikel 2 (Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob Artikel 2 wie folgt gefasst werden könnte:

'Artikel 2

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

In § 188 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch ... geändert worden ist, werden die Wörter "der Sozialhilfe" durch die Wörter "in Angelegenheiten der sozialen Förderung mit Ausnahme der Angelegenheiten der Sozialhilfe" ersetzt.'

**Begründung:**

Der Begriff der Sozialhilfe in § 188 VwGO wird umfassend verstanden. Es fallen darunter auch Materien, die nicht durch das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechtes in das Sozialgesetzbuch auf die Sozialgerichtsbarkeit übertragen worden sind, so etwa die Verordnung über die Befreiung von Rundfunkgebühren und die Streitigkeiten hinsichtlich des Asylbewerberleistungs-

gesetzes. Auf die Kommentierung in Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 13. Aufl., § 188 VwGO wird Bezug genommen.

Die Streichung der Wörter "der Sozialhilfe" würde insofern dazu führen, dass auch diese Verfahren zukünftig nicht mehr kostenfrei vor den Verwaltungsgerichten durchgeführt werden könnten.

## 13. Zu Artikel 3 Nr. 1 und 2 (Weitere Änderungen des SGG)

In Artikel 3 sind die Nummern 1 und 2 zu streichen.

**Begründung:**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass als ehrenamtliche Richter bei den besonderen Spruchkörpern der Verwaltungsgerichte bis zum 31. Dezember 2005 die für das Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht gemäß den §§ 21 bis 29 VwGO gewählten ehrenamtlichen Richter tätig werden sollen. Nach diesem Zeitpunkt sollen auch für die ehrenamtlichen Richter, die bei den besonderen Spruchkörpern eingesetzt werden, die allgemeinen Regelungen des Sozialgerichtsgesetzes gelten. Nach Artikel 1 Nr. 5 des Gesetzentwurfs (§ 12 Abs. 5 – neu – SGG-E) sollen die ehrenamtlichen Richter für die Rechtsbereiche der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes nach den gleichen Kriterien sowie aus dem gleichen Kreis der Vorschlagsberechtigten wie bei den bisher zuständigen Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit bestellt werden. Die Befristung verkompliziert unnötig das Verfahren und verursacht Kosten, da sie eine neue Wahl von ehrenamtlichen Richtern erforderlich macht. Sie ist überflüssig.

## Zusammenführung von Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit

Schreiben des Präsidenten des Hess. Verwaltungsgerichtshofes an den Hess. Minister der Justiz vom 19.4.2004

Sehr geehrter Herr Staatsminister Dr. Wagner,

hinsichtlich der im Zuge des Vierten Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsmarktes durch Art. 38 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch von 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022 ff., 3065) vorgenommenen Rechtswegzuweisung für Streitigkeiten nach dem neuen SGB II zu den Sozialgerichten trete ich im Einvernehmen mit den Präsidenten der hessischen Verwaltungsgerichte mit Nachdruck für die Rückkehr zu der im Regierungsentwurf enthaltenen Zuweisung an die Verwaltungsgerichte ein.

Die neuen Leistungen "Arbeitslosengeld II" und das für Familienangehörige vorgesehene Sozialgeld lehnen sich in wesentlichen Grundzügen an die bisherige Sozialhilfe an und unterscheiden sich in den Voraussetzungen und den Ausgestaltungen fundamental von der Versicherungsleistung "Arbeitslosengeld I", für die die Zuständigkeit der Sozialgerichte bestehen bleiben sollte. Sowohl Sozialhilfe wie auch das "Arbeitslosengeld II" stellen als steuerfinanzierte Leistung eine typische Materie der allgemeinen Verwaltung und somit auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit dar, anders als die beitragsfinanzierten Leistungen wie Kranken- und Arbeitslosenversicherung, für die die Sozialgerichtsbarkeit weiterhin zuständig bleiben sollte.

Die Verwaltungsgerichte haben in der Vergangenheit in vielen tausenden sozialhilferechtlichen Verfahren mit hoher Fachkompetenz schnell, gerichtskostenfrei und effizient Rechtsschutz gewährt. Im Rahmen ihrer jahrzehntelangen Rechtsprechungstätigkeit sind die Gerichte der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit auch der aus dem Sozialstaatsprinzip folgenden Verpflichtung zur angemessenen Berücksichtigung der Interessen der jeweiligen Empfänger von Sozialleistungen in hohem Maße gerecht geworden. Insofern war und ist auch die Annahme verfehlt, dass die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit im Rahmen ihrer Recht-

sprechung "sozialer" entscheiden könnten oder sollten als die mit der Materie vertrauten Gerichte der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Darüber hinaus verfügt die Sozialgerichtsbarkeit auch in keiner Weise über die notwendigen Ressourcen, um die ihr zugewiesenen neuen Aufgaben zu erfüllen. Dies zeigt bereits ein Blick auf die Verfahrensbestände bei den erstinstanzlichen hessischen Sozialgerichten, der von einem Bestand im Jahre 2000 von 20825 Verfahren auf einen Bestand von 23811 Verfahren im Jahre 2002 angewachsen ist (JMBl. vom 01. Mai 2003, S. 179). Weiterhin ist in diesem Zusammenhang auch auf die bisher nicht in nennenswertem Umfang vorhandene Erfahrung der Sozialgerichtsbarkeit mit Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes zu verweisen.

Wenn es schon nicht zu einer Änderung der vorgenommenen Rechtswegzuweisung zur Sozialgerichtsbarkeit kommen sollte, sollte jedenfalls von der durch die Protokollerklärung der Bundesregierung vorgezeichneten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, die den Ländern gestattet, die Sozialgerichtsbarkeit durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und der Oberverwaltungsgerichte auszuüben. Hierfür spricht, dass das neue "Arbeitslosengeld II" sowie das für Familienangehörige vorgesehene Sozialgeld ebenso wie die Sozialhilfe eine steuerfinanzierte Leistung darstellen, für die typischerweise die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit begründet ist. Auch die materiell-rechtliche Ausgestaltung der neuen Leistungen lehnt sich in den wesentlichen Grundsätzen an die bisherige Sozialhilfe an, für die eine gefestigte Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte besteht, und unterscheidet sich in den Voraussetzungen und in ihrer Ausgestaltung wesentlich von der Versicherungsleistung "Arbeitslosengeld I", die in der Zuständigkeit der Sozialgerichte verbleibt.

Die neu eingetretene Entwicklung sollte nach meiner Auffassung, die von der Mehrzahl der Präsidenten der hessischen Verwaltungsgerichte uneingeschränkt geteilt wird, auch Anlass für

eine strukturelle Neuordnung mit dem Ziel der Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit durch Zusammenlegung der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sein.

Durch eine vereinigte Verwaltungsgerichtsbarkeit könnten hohe Synergieeffekte verbunden mit einer ins Gewicht fallenden Entlastung der ohnehin aufs höchste angespannten öffentlichen Haushalte erreicht werden. Für eine Zusammenlegung spricht zunächst die damit einhergehende höhere Flexibilität im Einsatz richterlichen Personals. Es bestünde die Möglichkeit, Belastungsunterschiede in den Gerichtsbarkeiten sehr viel besser als bisher auszugleichen. Auf entsprechende Ausgleichsmöglichkeiten durch den Einsatz von Proberichterinnen und Proberichtern kann angesichts der momentanen Personalsituation nicht mehr zurückgegriffen werden. Auf dem Freiwilligkeitssprinzip beruhende Versetzungen und Abordnungen sind nur – wenn überhaupt realisierbar – in engen Grenzen als Ausgleichsmöglichkeit realistischerweise in Betracht zu ziehen.

Die Zusammenlegung der Fachgerichtsbarkeiten würde langfristig auch erhebliche Einsparungen an Personal- und Sachkosten ermöglichen, die sich aus der gemeinsamen Nutzung von Gebäuden, Bibliotheken, Hilfsdiensten etc. ergeben. Hierdurch könnte angesichts der finanziellen Notlage der öffentlichen Haushalte auch erreicht werden, dass Einspareffekte in Bereichen erzielt würden, die den Kernbereich der Rechtsprechung möglichst wenig tangieren. Dabei wären Verluste von Transparenz und Bürgernähe in Hessen nicht zu erwarten, da von sieben Sozialgerichten fünf an Standorten mit einem bestehenden Verwaltungsgericht angesiedelt sind. Auch die erfahrungsgemäß zu beobachtenden Probleme auswärtiger Kammern mit ihrem "Muttergericht" würden sich von daher kaum stellen. Die Kammern der bisherigen Sozialgerichte könnten durch Ausführungsgesetz also dem jeweils nächsten gelegenen Verwaltungsgericht – soweit erforderlich als auswärtige Kammer – angegliedert werden. Die Senate des

bisherigen Landessozialgerichts mit Sitz in Darmstadt wären als auswärtige Senate dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof anzugliedern, wobei durch eine entsprechende Verordnungsermächtigung die Möglichkeit geschaffen werden könnte, ihren Sitz bedarfsgerecht zu ändern. Umgekehrt könnte eine Verlagerung einzelner Senate der bisherigen allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit in den südhessischen Bereich erwogen werden.

Ein Problem bleibt im Hinblick auf das unterschiedliche Prozessrecht, das aber jedenfalls für eine Übergangsphase zunächst von einer gesetzlichen Neuregelung ausgespart werden könnte. Eine Notwendigkeit, die Zusammenfassung der bisherigen Verwaltungs- und Sozialgerichte von einer gleichzeitigen Vereinheitlichung der Prozessrechtordnungen abhängig zu machen, besteht aus Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit ohnehin nicht. Eine Vereinheitlichung sollte vielmehr unter Berücksichtigung der nach einer Zusammenlegung sich ergebenden Entwicklungen einer abschließenden Prüfung vorbehalten bleiben.

Ein Nebeneinander unterschiedlicher Verfahrensordnungen sowohl im Gerichts- als auch im Verwaltungsverfahren ist der deutschen Rechtstradition ohnehin inhärent. So sei etwa an die Anwendung unterschiedlicher Prozessordnungen durch die ordentlichen Gerichte (ZPO, FG, StPO) erinnert. Im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sind die Gerichte der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits nach geltendem Recht mit Verwaltungsverfahren befasst, in denen sowohl die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), des Sozialgesetzbuchs (X. Teil) und der Abgabenordnung (AO) zur Anwendung gelangen.

Mit freundlichen Grüßen  
Reimers

## Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichts München im Ruhestand

Dr. Gerhard-Hans Reichel, der Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichts München, tritt mit Ablauf des Monats Mai 2004 in den Ruhestand. Zu seinem Nachfolger wurde der Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg, Harald Geiger, ernannt. Dr. Reichel, der seit 1990 auch Vorsitzender des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter war, verabschiedet sich mit seinem Eintritt in den Ruhestand auch aus der aktiven Verbandsarbeit. Neuer Vorsitzender des Bayerischen Landesverbandes ist der Richter am Bayeri-

schen Verwaltungsgerichtshof Alexander Graf zu Pappenheim. Zu seinem ersten Stellvertreter wurde Joachim Fröba, Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach, gewählt. Die zweite Stellvertreterin Frau Leonore Eich, Richterin am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, wurde in ihrem Amt bestätigt.

Anmerkung der Redaktion: Ein ausführlicher Bericht zum Ausscheiden des Kollegen Dr. Reichel erfolgt in Heft 4/2004.

## Präsident des OVG des Landes Sachsen-Anhalt tritt in den Ruhestand

Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt Dr. Gerd-Heinrich Kemper trat am 30. April 2004 in den Ruhestand. Das Amt des Präsidenten des Landesverfassungsgerichts übt er weiterhin aus.

Justizminister Curt Becker würdigte Kemper in einer Presseerklärung als erfahrenen und engagierten Juristen, der den Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Sachsen-Anhalt fortgeführt und abgeschlossen habe.

Der Landesverband der Verwaltungsrichter verabschiedete Kemper im Rahmen einer außerordentlichen Mitgliederversammlung am 28. April 2004. Albrecht Köhler, Vorsitzender des Landesverbandes, betonte, dass Kempers beharrlichem Wirken an der Spitze der Gerichtsbarkeit deren heutige herausragende Leistungsfähigkeit und die hohe Motivation der Richterschaft zu verdanken ist. Wiederholt gelang es

ihm im Zusammenhang mit dem Landesverband, Versuche des Justizministeriums, gerichtet auf die Vorlage Berichterstattebezogener Erledigungsstatistiken, abzuwehren. Mit seiner Amtsführung und der kollegialen Zusammenarbeit mit dem Verband setzte er Maßstäbe.

Abschließend äußerte Kemper den Wunsch, dass es auch zukünftig zwischen Dienstaufsichtsbehörde und Richterschaft zu einem offenen Dialog kommt. Er habe die Erfahrung gemacht, dass Statistiken vorrangig zur Selbstkontrolle von Belang sind, weil jeder Richter bereits von selbst bestrebt sei, einen hohen Altbestand abzubauen. Schließlich hob er hervor, dass er in Sachsen-Anhalt – auch mit Blick auf den Berufsverband – eine große Kollegialität erfahren habe, ohne die Widerstände, die es in verschiedenen Ländern gelegentlich gibt.

## Neuer Präsident am Thüringer Oberverwaltungsgericht

Der bisherige Präsident des Verwaltungsgerichts Weimar, Dr. Hartmut Schwan, wurde zum neuen Präsidenten des Thüringer Oberverwaltungsgerichts ernannt. Der Thüringer Justizminister Dr. Kal Heinz Gasser hat am 1. April 2004 im Auftrag des Ministerpräsidenten Herrn Dr. Schwan die Ernennungsurkunde überreicht.

Dr. Gasser würdigte die herausragende juristische Fachkunde des neuen Präsidenten sowie seine geleistete Arbeit zum Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen. "Mit Dr. Schwan übernimmt jemand das höchste Verwaltungsrichteramts, der wie kaum ein anderer von Anfang an den Aufbau der Thüringer Verwaltungsgerichtsbarkeit maßgeblich mitgestaltet hat – ein Mann der ersten Stunde."

Dr. Hartmut Schwan ist 52 Jahre alt und wurde in Fulda geboren. Er ist seit 1990 in Thüringen tätig und lebt mit seiner Frau und zwei Kindern in Weimar. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Marburg von 1973 bis 1979, wo er auch Stipendiat der nach dem ersten Thüringer Nachkriegsministerpräsidenten benannten Begabtenstiftung "Prof. Dr. Brill" war, schloss sich von 1981 bis 1983 sein juristisches Referendariat im hessischen Landesdienst an. 1982 promovierte Dr. Schwan zum Dr. jur. Er ist seit 1984 Richter, zunächst bis 1986 in der ordentlichen Gerichtsbarkeit des Landes Hessen. Seit 1986 gehörte er der Hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit an, wo er zuletzt das Amt eines Richters am Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel inne hatte. Herr Dr. Schwan wurde bereits am 1. September 1990, also noch in den letzten Tagen der DDR, an das damalige Kreisgericht Gera abgeordnet und arbeitete in der Folge maßgeblich am Aufbau einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen mit. So hat er in den Jahren bis 1992 im Thüringer Justizministerium sowohl im Bereich der Gesetzgebung als auch in der praktischen Organisation an der Errichtung dieser Gerichtsbarkeit entscheidend mitgewirkt. Mit Wirkung vom 30. März 1993 wurde er zum Präsidenten des

Verwaltungsgerichts Weimar ernannt. In dieser Funktion war ihm die Aufgabe übertragen, ein völlig neues Gericht zu etablieren. Dr. Schwan nahm neben seiner Präsidentenaufgabe den Vorsitz der 1. Kammer wahr, die sich schwerpunktmäßig mit dem Baurecht beschäftigte. Über diese berufliche Aufgabe hinaus ist Dr. Schwan Schriftleiter der "Thüringer Verwaltungsblätter" sowie Mitverfasser eines Lehrbuchs bzw. Kommentars zum Polizei- und Ordnungsrecht. Seit mehreren Jahren gehört Herr Dr. Schwan als stellvertretendes Mitglied dem Thüringer Verfassungsgerichtshof an. Durch seine Tätigkeit beim Justizprüfungsamt wirkt er an der Ausbildung junger Juristen mit. Ferner ist er Vorsitzender der Schlichtungsstelle der Evangelischen Landeskirche Thüringen.

Dr. Schwan tritt mit Wirkung zum 1. April 2004 sein neues Amt an und folgt damit Professor Dr. Hans-Joachim Strauch, der zum 31. Januar 2004 in den Ruhestand getreten ist.

Dr. Schwan ist Mitglied des Thüringer Verwaltungsrichtervereins.

## Einstellung in den juristischen Vorbereitungsdienst

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main  
Geschäftsnummer: 9 G 793/04(V)  
Beschluss vom 23.2.2004

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens hat der Antragsteller zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.890,56 Euro festgesetzt.

### Gründe

Das Begehren des Antragstellers, dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, ihn, den Antragsteller, zum 01. März 2004 in den Juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Hessen einzustellen, ist als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO statthaft, bleibt jedoch ohne Erfolg, da die Voraussetzungen einer die künftige Hauptsacheentscheidung vorwegnehmenden einstweiligen Regelungsanordnung nicht glaubhaft gemacht worden sind.

Gemäß § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO kann das Gericht zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis eine einstweilige Anordnung treffen, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Der Antragsteller hat dabei sowohl die Eilbedürftigkeit der gerichtlichen Entscheidung, den Anordnungsgrund, wie auch den Anordnungsanspruch glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO, § 920 Abs. 2 ZPO).

Vorliegend ist zwar davon auszugehen, dass die gerichtliche Entscheidung eilbedürftig ist, da der Antragsteller andernfalls eine nicht unerhebliche Verzögerung beim Beginn seiner juristischen Ausbildung hinnehmen müsste und die Prüfung der Eilbedürftigkeit auch mit Blick auf das Grundrecht der freien Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG keinen zu engen Voraussetzungen unterworfen werden darf. Die Gerichte sind gehalten, die Verwirklichung des Grundrechts auf freie Berufsausübung und freie Wahl der Ausbildungsstätte in Verbindung mit der Gewährleistung

# Aus der Rechtsprechung

effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, Art. 2 Abs. 3 HV) keinen Anforderungen zu unterwerfen, die eine effektive Wahrnehmung des Grundrechts für längere Zeit hin ausschließen. Mithin ist vorliegend von der Eilbedürftigkeit der Entscheidung im Hinblick auf die drohende Versäumung des Einstellungstermins 01. März 2004 auszugehen, zumal die der Einstellung vom Antragsgegner entgegengebrachten Einwände sich nicht auf diesen Zeitpunkt allein beziehen, sondern eine Einstellung für einen längeren Zeitraum hindern sollen.

Der Antragsteller hat jedoch keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Daran dürfen im Unterschied zum Anordnungsgrund keine zu geringen Anforderungen gestellt werden, weil die vom Antragsteller begehrte Entscheidung das Ergebnis eines künftigen Hauptsacheverfahrens, einer auf Einstellung gerichteten Verpflichtungsklage vorwegnimmt. Grundsätzlich haben sich einstweilige Anordnungen nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO aber auf vorläufige Regelungen eines streitigen Rechtsverhältnisses zu beschränken. Allerdings sind im Hinblick auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes auch hier Ausnahmen zulässig, sodass unter besonderen Voraussetzungen eine vorläufige Regelung den Inhalt haben kann, den die künftige Hauptsacheentscheidung haben würde. Voraussetzung einer derartig weitgehenden Entscheidung im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes ist jedoch, dass der Antragsteller glaubhaft macht, mit hoher Wahrscheinlichkeit im später einzuleitenden Hauptsacheverfahren auch zu obsiegen. Davon kann nach dem gegenwärtigen Sach- und Rechtsstand keine Rede sein.

Der Antragsgegner hat das Einstellungsbegehren des Antragstellers derzeit aller Wahrscheinlichkeit nach zu Recht nicht positiv beschieden. Ein Einstellungsanspruch steht dem Antragsteller gem. § 23 Abs. 1 JAG nämlich nur zu, wenn er nicht nur einen Antrag auf Aufnahme in den Vorbereitungsdienst gestellt hat, sondern auch persönlich geeignet ist. § 23 Abs. 1 S. 2 JAG sieht vor, dass in den Vorbereitungsdienst nicht aufgenommen wird, wer für diesen Dienst persönlich ungeeignet oder insbesondere wegen eines Verbrechens oder vorsätzlichen Vergehens der Erlangung der Befähigung zum Richteramt nicht würdig ist. Diese Regelung wahrt die materiellen und formellen Voraussetzungen, die sich

aus Art. 12 Abs. 1 GG an die Einschränkung des Grundrechts auf freie Berufs- und Ausbildungswahl ergeben. Zwar handelt es sich bei der Juristenausbildung um eine staatliche Monopolausbildung, sodass die Anforderungen an die Eignung von Bewerbern für einen solchen Ausbildungsgang nicht überspannt werden dürfen. Andererseits ist jedoch im Hinblick auf die Art der Tätigkeit im juristischen Vorbereitungsdienst ein Mindestmaß an persönlicher Eignung erforderlich, zumal die Ausbildung auf die Befähigung zur Ausübung des Richteramtes einschließlich der damit verwandten Berufe wie den eines Rechtsanwalts abzielt. Überdies erhält ein in den juristischen Vorbereitungsdienst eingestellter Bewerber auch Kenntnis von vertraulichen Unterlagen der Gerichte, Staatsanwaltschaften, Verwaltungsbehörden oder Anwälten, hinsichtlich derer ihm eine spezifische Verschwiegenheitspflicht obliegt (§ 24 Abs. 1 S. 2 JAG, § 75 Abs. 1 HBG). Daraus ergeben sich zugleich auch die Maßstäbe an die persönliche Mindesteignung für die Einstellung in ein derartiges öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis. Wer prognostisch nicht geeignet erscheint, die Anforderungen zu erfüllen, die in dienstrechtlicher Hinsicht an die Teilnahme am Vorbereitungsdienst auch hinsichtlich der gebotenen Vertraulichkeit und der Amtsführung während des Vorbereitungsdienstes zu stellen sind, dessen Einstellung kann wegen mangelnder persönlicher Eignung gem. § 23 Abs. 1 S. 2 JAG in einer auch das Grundrecht des Art. 12 Abs. 1 GG nicht verletzen- den Weise abgelehnt werden.

Vorliegend ist gegen den Antragsteller von der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Aschaffenburg Anklage erhoben worden, wobei Vergehen nach Maßgabe der §§ 267, 186, 185 StGB angeklagt sind. Über die Eröffnung des Hauptverfahrens hat das Landgericht allerdings noch keine Entscheidung getroffen. Der Antragsteller ist jedoch von der Präsidentin des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main im Hinblick auf seine Tätigkeit im Rechtspflegerdienst im Verfahren nach § 114 HDO gem. § 83 HDO vorläufig seines Dienstes enthoben worden. Die Verfügung zur vorläufigen Dienstenthebung vom 24.03.2003 führt im Einzelnen und nachvollziehbar aus, welche erheblichen Verhaltensauffälligkeiten beim Antragsteller wahrscheinlich aufgetreten sind. Diese Verhaltensauffälligkeiten weisen zugleich einen maßgeblichen Dienstbezug auf. Die vorläufige

Dienstenthebungsverfügung gibt auch zu erkennen, dass nach Lage der damaligen Erkenntnisse mit einer Beendigung des Dienstverhältnisses zu rechnen wäre im Hinblick auf die in einem förmlichen Disziplinarverfahren zu verhängenden Maßnahmen. Würde das Verfahren nach § 114 HDO zu Ende geführt, müsste der Antragsteller folglich gem. § 42 Abs. 1 S. 1 HBG mit seiner Entlassung aus einem Beamtenverhältnis rechnen.

Bei dieser Sachlage kann es dem Antragsgegner zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angesonnen werden, eine Person, deren persönliche Eignung in so hohem Maße fragwürdig geworden ist, vor der abschließenden Aufklärung der entsprechenden Vorwürfe in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis für den juristischen Vorbereitungsdienst einzustellen, in dessen Verlauf der eingestellte Bewerber mit vertraulichen Unterlagen in erheblichem Ausmaß in Verbindung kommt. Dem Antragsteller wird im Rahmen des Disziplinarverfahrens gerade vorgeworfen, seine dienstliche Stellung missbraucht zu haben, um die angeklagten Straftaten zu begehen. Damit darf der Antragsgegner jedenfalls derzeit zu der Überzeugung kommen, dass der Antragsteller für die Wahrung der nötigen Verschwiegenheitspflicht und den angemessenen Umgang mit einer übertragenen öffentlichen Aufgabe nicht die nötige Gewähr bietet. Wer prognostisch nicht die Gewähr dafür bietet, die persönlichen Eignungsanforderungen zumindest für die Dauer des juristischen Vorbereitungsdienstes zu erfüllen, hat daher keinen Anspruch auf Einstellung in den juristischen Vorbereitungsdienst.

Die vom Antragsteller gegen die Beweiskräftigkeit der gegen ihn gesammelten Unterlagen und Aussagen erhobenen Einwände, die Rüge der mangelnden Beweisbarkeit der gegen ihn erhobenen Vorwürfe führt jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht dazu, von der Glaubhaftmachung eines unbedingten Einstellungsanspruchs in den juristischen Vorbereitungsdienst auszugehen. Die vom Antragsteller gegen die Eröffnung des Hauptverfahrens beim Landgericht Aschaffenburg erhobenen Einwände wie auch der im Gerichtsverfahren geltend gemachte Vortrag können allenfalls dazu führen, die gegenwärtige Sach- und Rechtslage als offen erscheinen zu lassen. Unterstellt, nach gegenwärtiger Lage wäre es nicht ausgeschlossen, dass die Strafan-

klage zu keiner Belastung des Antragstellers führt, dass das disziplinarische Untersuchungsverfahren in einer für den Antragsteller günstigen Weise beendet würde, ändert dies doch nichts daran, dass der Eintritt dieser Ergebnisse jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht, vor allem nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit abgesehen werden kann. Dann aber stellt sich für den Erlass der einstweiligen Anordnung die maßgebende Sach- und Rechtslage allenfalls als offen dar, der Ausgang des noch einzuleitenden Hauptsacheverfahrens muss als ungewiss beurteilt werden. Unter dieser Voraussetzung ist es aber auch unter Berücksichtigung des Gebotes effektiven Rechtsschutzes

in Verbindung mit dem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht möglich, dem Antragsgegner unter Vernachlässigung der von ihm zu Recht geltend gemachten derzeit bestehenden Eignungsbedenken die Verpflichtung aufzuerlegen, einen womöglich ungeeigneten Bewerber in den juristischen Vorbereitungsdienst entgegen der Regel des § 23 Abs. 1 S. 2 JAG einzustellen. Es ist dem Antragsteller vielmehr zuzumuten, seine Rechte durch Betreiben des Widerspruchs- und später des Klageverfahrens weiterzuverfolgen. Die Qualität der gegen ihn erhobenen Eignungsbedenken lässt gegenwärtig im Rahmen des Verfahrens von § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO keine andere Regelung zu.

Da der Antragsteller unterliegt, hat er gem. § 154 Abs. 1 VwGO die Verfahrenskosten zu tragen.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 20 Abs. 3, 13 S. 1 lit. b GKG. Dem Antragsteller stünde eine Unterhaltsbeihilfe von 906,24 Euro je Monat zu. Da es sich um widerrufliches Ausbildungsverhältnis handelt, ist der Hauptsachestreitwert mit dem 6,5-fachen Betrag zu bewerten. Da der Antragsteller zudem die Vorwegnahme der Hauptsache anstrebt, kommt ein Abschlag im Hinblick auf die Vorläufigkeit der zu treffenden Entscheidung nicht in Betracht.

## Hess. Verwaltungsgerichtshof, Geschäftsnummer: 1 TG 788/04

**Beschluss vom 27.4.2004**

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 23. Februar 2004 – 9 G 793/04 (V) – wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 5.890,56 Euro festgesetzt.

### Gründe

Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass die Voraussetzungen eines im Wege der einstweiligen Anordnung zu sichernden Anspruchs auf Einstellung in den juristischen Vorbereitungsdienst nicht glaubhaft gemacht worden sind. Damit kommt die vom Antragsteller begehrte Vorwegnahme des Ergebnisses einer in der Hauptsache zu treffenden Entscheidung nicht in Betracht; denn sein endgültiges Obsiegen ist nicht hinreichend wahrscheinlich.

Der Senat teilt die vom Antragsgegner vertretene und vom Verwaltungsgericht mit zutreffender Begründung gebilligte Auffassung, dass die nach § 23 Abs. 1 Satz 2 JAG erforderliche persönliche Eignung des Antragstellers für den Vorbereitungsdienst derzeit nicht festgestellt werden kann. Vielmehr bestehen in Anbetracht der gegen den Antragsteller erhobenen disziplinar- und strafrechtlichen Vorwürfe, die der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Aschaffenburg vom 18. März 2002 (102 Js 13826/01), der Anordnung eines disziplinarischen Untersu-

chungsverfahrens durch Verfügung der Präsidentin des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main vom 20. August 2002 sowie der Anordnung der vorläufigen Dienstenthebung vom 23. April 2003 zu Grunde gelegt worden sind, derzeit erhebliche Zweifel an der persönlichen Eignung des Antragstellers. Insbesondere erlauben auch die von ihm vorgelegten, im Strafverfahren angekündigten Beweisanträge nicht die Prognose, dass der Antragsteller etwa freigesprochen werden könnte und daraufhin im Disziplinarverfahren und im vorliegenden beamtenrechtlichen Verfahren in der Hauptsache obsiegen werde.

Der Antragsteller tritt einerseits mit mehreren Beweisanträgen dem Vorwurf entgegen, er sei der Urheber der auf der sichergestellten Festplatte seines Computers gespeicherten teils anonymen, teils unter fremdem Namen in der Zeit zwischen August und Dezember 2001 verfassten Briefe, und er benennt im Hinblick auf den Vorwurf einer am 10. Dezember 2001 begangenen Nötigung einen Alibizeugen. Andererseits ist der Antragsteller seiner vorläufigen Dienstenthebung bisher nicht mit dem nach § 87 Abs. 2 HDO zur Verfügung stehenden Rechtsbehelf begegnet, und er hat jedenfalls im vorliegenden Verfahren den schwerwiegenden Vorwurf zweier am 1. August 2001 und 29. November 2001 begangener falscher Verdächtigungen (Vergehen nach § 164 Abs. 1 bzw. Abs. 2 StGB, Vorwürfe zu Nr. 4 und 5 der Anordnungsverfügung vom 20. August 2002) unerörtert gelassen. Würde der

Antragsteller deswegen strafrechtlich verurteilt, so wäre er nicht nur persönlich ungeeignet, sondern auch der Erlangung der Befähigung zum Richteramt nicht würdig (§ 23 Abs. 1 Satz 2, 2. Alternative JAG).

Unter diesen Umständen ist es dem Antragsgegner gegenwärtig nicht zuzumuten, den Antragsteller trotz schwerwiegender und keineswegs ausgeräumter Zweifel an seiner persönlichen Eignung vor einer abschließenden Klärung der im Raum stehenden Vorwürfe in ein Ausbildungsverhältnis zu übernehmen. Der Antragsgegner weist zu Recht darauf hin, dass die Ausgestaltung des juristischen Vorbereitungsdienstes als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis (§ 23 Abs. 2 Satz 1 JAG) nicht etwa mildere Maßstäbe im Hinblick auf die Eignungsvoraussetzungen rechtfertigt; denn für die Rechtsreferendare gelten nach § 24 Abs. 1 Satz 2 JAG die Bestimmungen des HBG über Beamte auf Widerruf entsprechend (vgl. § 43 HBG).

Da die Beschwerde erfolglos bleibt, hat der Antragsteller nach § 154 Abs. 2 VwGO die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf §§ 14 Abs. 1, 13 Abs. 1, Abs. 4 Satz 1b, 20 Abs. 3 GKG. Der Senat berechnet den Streitwert ebenso wie das Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Beschluss.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

# Aus der Presse

## Karlsruhe muss Kürzung der Pensionen überprüfen

Das Bundesverfassungsgericht muss demnächst entscheiden, ob die 2001 verfügte Kürzung der Beamtenpensionen rechtmäßig ist. In einem Musterprozess hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes geäußert und deshalb mit einem Vorlagebeschluss Karlsruhe angerufen, wie eine Sprecherin des Gerichts am Freitag bestätigte. Geklagt hatten drei bei der Gewerkschaft Transnet organisierte Bahnbeamte. Transnet-Vorstand Alexander Kirchner begrüßte die Entscheidung: "Wir sehen unsere Kritik bestätigt." Nach Ansicht des Frankfurter Gerichts haben Versorgungsempfänger zwar grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihre Versorgung unverändert bleibt. Die Höhe der Versorgung müsse aber das letzte Amt des Beamten und die Dauer seiner Tätigkeit berücksichtigen. Der Hinweis, aktive Beamte müssten für ihr Alter Eigenvorsorge treffen, ist nach Auffassung der Richter nicht mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamten­tums nach Artikel 33, Absatz 5 des Grundgesetzes vereinbar. Das Ende 2001 verabschiedete Versorgungsänderungsgesetz übertrug die Rentenkürzungen "wirkungsgleich" auf die Beamtenversorgung.

FAZ, 22.5.04

## Staatsvertrag zur Gerichtsfusion

Fachobergerichte in Berlin und Brandenburg werden zusammengelegt

Im Roten Rathaus in Berlin haben am Montag Ministerpräsident Platzeck und der Regierende Bürgermeister Wowereit (beide SPD) den Staatsvertrag über die Zusammenlegung der Fachobergerichte – des Oberverwaltungs-, Landesozial-, Landesarbeits- und des Finanzgerichtes – der Länder Berlin und Brandenburg unterzeichnet. Am 1. Juni 2005 sollen das gemeinsame Oberverwaltungsgericht in Berlin und das gemeinsame Landessozialgericht in Potsdam die Arbeit aufnehmen. Das gemeinsame Landesarbeitsgericht in Berlin und das gemeinsame Finanzgericht in Cottbus sollen Anfang 2007 beginnen. Die Kosten für die Unterbringung der Gerichte trägt das jeweilige Sitzland; die Personalkosten und die Kosten für den laufenden Betrieb werden nach der Zahl der Verfahren zwischen den Ländern geteilt. Die Länderparlamente müssen dem Vertrag mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen; die Kabinette haben ihm am 20. April zugestimmt.

Platzeck sagte, der "fachliche Gedankenaustausch der Richterschaft" und eine gefestigte Rechtsprechung würden dem gemeinsamen "Lebens- und Wirtschaftsraum Berlin-Brandenburg" nutzen. Wowereit nannte die Gerichtsfusion einen "Meilenstein auf dem

Weg zu einer Länderfusion". Diese ist für das Jahr 2009 geplant. 1996 war das Vorhaben am ablehnenden Votum der Brandenburger gescheitert. Wowereit appellierte an die Berliner Oppositionsfraktionen, den Staatsvertrag nicht scheitern zu lassen: "Es wäre traurig, wenn die Opposition nach ihren Lippenbekenntnissen zur Fusion ihre Zustimmung zum Staatsvertrag über gemeinsame Obergerichte verweigern würde."

Die Berliner CDU und die FDP erheben Einwände gegen den Sitz Cottbus für das Finanzgericht, während die Entscheidung für Cottbus von der Brandenburger Regierung als Strukturpolitik verstanden wird. "Cottbus liegt wahrlich nicht auf dem Mond", sagte Platzeck. Auch in anderen Bundesländern lägen nicht alle Gerichte an zentralen Orten. Seine Justizministerin Barbara Richstein (CDU) wies darauf hin, dass beim Finanzgericht anders als beim Zivilgericht die persönliche Anwesenheit der Bürger die Ausnahme darstelle. Die Berliner Justizsenatorin Karin Schubert (SPD) sagte, sie habe alles versucht, um für das gemeinsame Finanzgericht einen anderen Standort durchzusetzen, sie halte die Entscheidung für den Standort Cottbus für unverrückbar.

FAZ, 27.4.04

## Oberste Richter sind uneins

**Sollen die fünf deutschen Gerichtsbarkeiten zusammengelegt werden? Der Präsident des Bundesgerichtshofs ist dafür, der Präsident des Bundessozialgerichts entschieden dagegen.**

Der Anlass der Kontroverse unter Deutschlands höchsten Richtern ist Hartz IV. Mit der Reformstufe ist eine Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe verbunden. Für Streitfälle sollten eigentlich die Sozialgerichte zuständig sein, aber die sind überbelastet. Mit durchschnittlich 600 Fällen pro Dezernat und Jahr können die Rechtssuchenden nicht mehr erwarten, dass ihr Rechtsstreit in angemessener Zeit erledigt wird.

Deshalb sollen die Verwaltungsgerichte nun ran. Denn deren Belastung ist in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Grund ist eine Verfahrensänderung und der Rückgang von Asylverfahren.

In dieser Situation entstand der Gedanke, die fünf selbstständigen Gerichtszweige zusammenzulegen. Vor allem Baden-Württembergs Justizministerin Corinna Werwigk-Hertneck (FDP) setzt sich dafür ein. In der Person des Präsidenten des Bundesgerichtshofs (BGH), Günter Hirsch, hat sie einen prominenten Unterstützer. Hirschs Amtskollege Matthias von Wulffen, Präsident des Bundessozialgerichts in Kassel, ist jedoch ganz anderer Meinung. Auf

einer Diskussionsveranstaltung der Justizpressekonferenz Karlsruhe trugen die oberen Richter am Donnerstagabend ihre Standpunkte vor.

Von Wulffen wies darauf hin, dass das Grundgesetz den Bundesgerichtshof (Karlsruhe), den Bundesfinanzhof (München), das Bundesarbeitsgericht (Erfurt) und das Bundessozialgericht (Kassel) ausdrücklich vorsieht. Eine Fusion erfordere folglich eine Grundgesetzänderung. Für entscheidender hält von Wulffen aber die hohe Qualität der Rechtsprechung, die gerade durch die Spezialisierung erreicht wurde.

Diese Spezialisierung will auch BGH-Präsident Hirsch beibehalten. Er betont aber, dass es in keinem anderen europäischen Land fünf selbstständige Gerichtszweige gebe. Er schlägt eine große Einheit für das Zivil-, Straf- und Arbeitsrecht vor und eine zweite für

das Verwaltungs-, Sozial- und Finanzrecht. Innerhalb der beiden Gerichtsbarkeiten könnte es dann weiter spezielle Senate geben. Von Wulffen will dagegen die 21000 Richterinnen und Richter in Deutschland flexibler einsetzen. Es müsse möglich sein, unter genau festgelegten Voraussetzungen, Senate zu schließen und Richter in andere Gerichtszweige umzusetzen. Die derzeitige Grundgesetzfassung verbietet das, um zu verhindern, dass Richter womöglich wegen einer missliebigen Rechtsprechung versetzt werden. Würden aber ganze Kammern oder Senate bei geringer Arbeitsbelastung entfallen können, bestehe keine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit.

Was Wulffen freilich nicht erwähnte, ist die geringe Wechselbereitschaft der Verwaltungsrichter, weil sie sich traditionell als Spitzenjuristen sehen und die

Sozialgerichtsbarkeit eher als Abstieg empfinden.

Einigkeit bestand zwischen von Wulffen und Hirsch darin, dass die Zuordnung der Gerichte zu verschiedenen Ministerien abgeschafft werden sollte. Die meisten Bundesländer hätten das bereits erkannt und die Gerichtszweige einheitlich beim Justizministerium angesiedelt. Bei den Bundesgerichten liegt die Zuständigkeit dagegen je nach Gerichtssparte beim Bundesjustizministerium, dem Bundesfinanzministerium, dem Bundessozialministerium und dem Bundeswirtschaftsministerium. Dadurch entstünden unnötige Reibungsverluste, sagten Hirsch und von Wulffen übereinstimmend. Ende Juni wollen Bund und Länder entscheiden.

*Frankfurter Rundschau, 3.4.04*