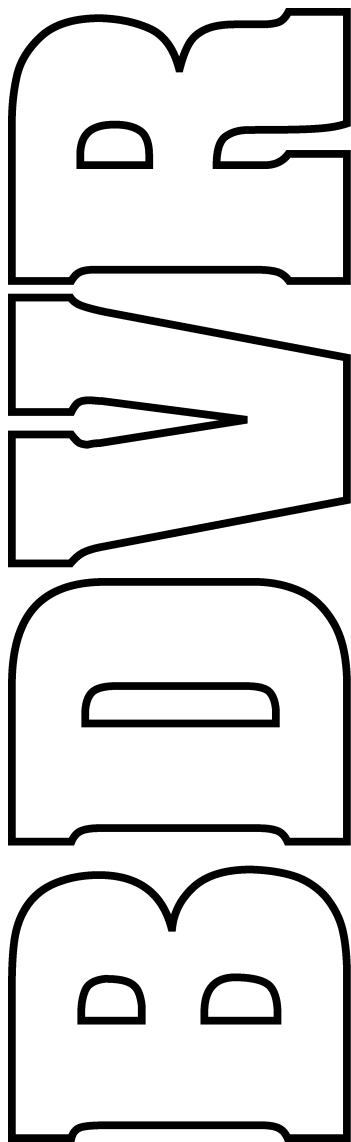


# BDVR

# Rundschreiben



## Inhalt

## Seite

Impressum .....	102
Der Vorstand des BDVR 2007/2008 .....	103
<b>Aus dem BDVR</b>	
Zur Besoldung der Richterfamilien mit drei und mehr Kindern .....	104
Stellungnahme des BDVR zum Rechtsweg in Vergabesachen .....	104
Antwortschreiben des Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern Johann Hahlen auf die Stellungnahme des BDVR zum Entwurf einer BundesbeihilfeVO .....	106
<b>Aus den Landesverbänden</b>	
Thüringen: Mitgliederversammlung 2007 .....	106
Thüringen: Gasser und die Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	108
Niedersachsen: Verwaltungsrichter zur Rücknahme der Sozialhilfe-Verfahren bereit .....	109
Bayern: Fortsetzung der Qualitätsdiskussion in Bayern .....	110
Berlin: Neuer Vorstand .....	112
Mecklenburg-Vorpommern: Neuer Vorstand .....	112
<b>Verwaltungsgerichtsbarkeit</b>	
Qualitätsstrategien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	113
Neuregelung des Widerspruchsverfahrens in Bayern .....	116
<b>Gastbeitrag</b>	
Schonungsloser Rechnungshofbericht zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI - Justizressort leuchtende Ausnahme? .....	117
<b>Europa</b>	
Bericht über die Tagung der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter zum Thema „Independence and Efficiency of Administrative Justice“ .....	120
<b>Fortbildung</b>	
Deutsche Richterakademie Jahresprogramm 2008 .....	120
<b>Gesetzgebung</b>	
Reform des Zuwanderungsgesetzes in Kraft getreten .....	121
<b>Personalia</b>	
Michael Hund neuer Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts .....	122
Dr. Otto Mallmann neuer Vorsitzender Richter am BVerwG .....	123
Präsidentenwechsel beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht .....	123
Neuer Präsident am VG Regensburg .....	124
Präsidentenwechsel beim VG Trier .....	124
<b>Justiz</b>	
Leistungsprämien in der Justiz? .....	125
Beihilfekonformer Standardtarif der privaten Krankenversicherungen .....	125
<b>Buchbesprechung</b>	
Im Geiste der Demokratie und des sozialen Verständnisses .....	125
<b>Rechtsprechung</b>	
Konkurrentenstreitverfahren .....	127
<b>Aus der Presse</b>	
Gemeinschaftsrecht gesät, Luxemburger Übermut geerntet? .....	133

Herausgeber:

Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterrinnen

Deutscher  
Verwaltungsgerichtstag e.V.  
Berlin

**4-5** Juli bis  
Oktober

**2007**  
39. Jahrgang

## Herausgeber

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und  
Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)  
Deutscher Verwaltungsjerichtstag e.V.

Vorsitzender:

VRVG Dr. Christoph Heydemann  
Kirchstraße 7  
D-10557 Berlin

## 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 nächste Redaktionssitzung findet am 7. November 2007 statt.

## Internet und E-Mail

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

HomePage des Verwaltungsjerichtstags:  
[www.verwaltungsgerichtstag.de](http://www.verwaltungsgerichtstag.de)

Für Mitglieder des BDVR gibt es eine Mailingliste, die dem Mei-  
nungsaustausch untereinander und der schnelleren Information  
durch den Vorstand dient. Anmeldungen bitte per Email an den  
Webmaster Thomas Michel (Adresse siehe [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de)) oder  
einfach durch eine E-Mail ohne Inhalt an:  
[bdvr-subscribe@yahoogroups.de](mailto:bdvr-subscribe@yahoogroups.de).

Webmaster: Thomas Michel

## Verantwortliche Redakteure

Rainer P. Eckert, Rainer Hepp, Andrea Herrmann, Adelheid Rabas-  
Bamberger, Harald Walther, Dr. Hans-Günther Wartusch

## 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 / 12 60 49

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

**Es wird gebeten, die Manuskripte im Format  
„Word-Text“ zu übersenden.**

## Anzeigen-Preisliste

Zur Zeit gilt Anzeigen-Preisliste Nr. 4

## Sitz der Redaktion

Darmstadt

## Werbeanzeigen

werden erbeten an:

RVG Harald Walther  
Verwaltungsgericht Wiesbaden  
Konrad-Adenauer-Ring 15  
D-65187 Wiesbaden  
Telefon: 06 11 / 32 - 31 25  
Telefax: 06 11 / 32 - 31 11  
[Harald.Walther@VG-Wiesbaden.Justiz.Hessen.de](mailto:Harald.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 / 12 64 74  
Telefax: 0 61 51 / 12 60 49  
[Adelheid.Rabas-Bamberger@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de](mailto:Adelheid.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.

# Der Vorstand des BDVR 2007/2008



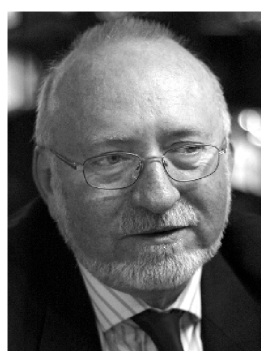
*VRVG Dr. Christoph Heydemann  
Berlin  
Vorsitzender*



*VRVG Rainer Hepp  
Darmstadt  
1. stellv. Vorsitzender*



*RBVerwG Ulf Domgörgen  
Leipzig  
2. stellv. Vorsitzender*



*VPräsVG Thomas Michel  
Meiningen*



*VRVG Erich Müller-Fritzsche  
Braunschweig*



*RVG Hans Oswald  
München*



*RVG Dr. Martin Fleuß  
Düsseldorf  
(z. Z. Justizministerium NRW)*



*RVGH Dr. Rolf Vondung  
Mannheim*

## Nochmals: Zur Besoldung der Richterfamilien mit drei und mehr Kindern

Das Bundesverfassungsgericht entschied wie schon in den Jahren 1977 und 1990 erneut am 24. November 1998 (BVerfGE 99, 300), dass die Besoldung von Beamtenfamilien mit zwei Kindern im Grundsatz der Verfassung genügt, während größere Beamtenfamilien unzureichend alimentiert seien. Das Gericht gab dem Bundesgesetzgeber auf, bis Ende 1999 eine angemessene Besoldungsregelung zu erlassen. Es verpflichtete mit Geltung vom 01. Januar 2000 an die Dienstherren dazu, eine hinreichende Besoldung zu zahlen, und berechnete zugleich die Verwaltungsgerichte, genügend familienbezogene Gehaltsbestandteile zuzusprechen. Für dritte und weitere Kinder darf von Verfassung wegen wenigstens 115 % des durchschnittlichen sozialhilferechtlichen Gesamtbedarfs eines Kindes beansprucht werden. Dafür machte das Bundesverfassungsgericht Berechnungsvorgaben. Das Bundesverwaltungsgericht erkannte in seinem Urteil vom 17. Juni 2004 (BVerwGE 121, 91), dass der Bundesgesetzgeber seiner Gesetzgebungspflicht noch nicht ausreichend nachgekommen sei. Während die Dienstbehörden unbeeindruckt von diesem Urteil auf Weisung des Bundesministeriums des Innern vom 02. November 2004 die Vollstreckungsanordnung des Bundesverfassungsgerichts als obsolet ansehen, spricht die Verwaltungsgerichtsbar-

keit bis in die Gegenwart hinein höhere Besoldung zu. Der Kollege Hartwig Weiß (Verwaltungsgericht Minden) hat dankenswerterweise die Rechtslage und die Probleme dargestellt (BDVR-Rundschreiben 2007 – Heft 2 –, S. 47; wiedergegeben in der Rubrik Rundschreiben unter: [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de)).

Der BDVR-Vorstand weist darauf hin, dass sich für Richterinnen und Richter, denen Familienzuschlag für drei oder mehr Kinder zusteht, ein Vorgehen gegenüber der Dienstbehörde durchaus lohnen dürfte. Nach Berechnungen für den Verein der Berliner Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter e.V. (zu finden für die Jahre 2000 bis 2006 in der Rubrik Landesverbände unter [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de)) können Richter der Besoldungsgruppe R 1 im Berliner Landesdienst mit Familienzuschlagsberechtigung für drei Kinder für das Jahr 2006 netto 422,29 Euro verlangen; mit der Besoldungsgruppe R 2 stehen für dasselbe Jahr netto 451,16 Euro zu (berechnet auf der in Berlin fortgeltenden Grundlage des Bundesbesoldungsgesetzes mit jährlicher Sonderzahlung in Höhe von 640 Euro). Die Berechtigten sollten jedenfalls gegenüber ihrer Dienstbehörde „zeitnah“ ihren Anspruch anmelden, das heißt in jedem Haushaltsjahr für das laufende Jahr. Damit genügen sie einem in der Rechtsprechung noch umstrittenen Petitum (letzten be-

kräftigt vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 19. Juni 2007 – 4 S 1927/05 – Juris). Eine höchstrichterliche Entscheidung zu diesem – von einigen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts abzuleitenden - Erfordernis steht indes noch aus. Es erscheint nicht aussichtslos, Ansprüche auf Nachzahlung auch für frühere Jahre geltend zu machen. Dann sollte, um der Einrede der Verjährung die Grundlage zu entziehen, die dreijährige Verjährungsfrist (§§ 195, 199 Abs. 1 BGB n.F.) rechtzeitig gehemmt werden. Insoweit reicht ein Antrag auf Nachzahlung bei der Dienstbehörde vielleicht nicht aus, käme es auf einen Widerspruch an (so BVerwGE 57, 306 zu § 210 BGB a.F., siehe allerdings jetzt § 204 Abs. 1 Nr. 12 BGB).

Es dürfte sich demnach empfehlen, neben der Anmeldung der Forderung für das jeweils laufende Haushaltsjahr außerdem unmittelbar Widerspruch gegen die unterbliebene Zahlung für die verstrichenen Jahre einzulegen; eines vorherigen Zahlungsantrags bedarf es nicht (vgl. BVerwGE 114, 350). Auch braucht die Forderung nicht beziffert zu werden. Die Dienstbehörde hat die erforderlichen Berechnungen selbst vorzunehmen (entsprechend BVerwGE 121, 91 [98 f.]).

## Stellungnahme des BDVR gegenüber der justizpolitischen Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion, MdB Mechthild Dyckmanns zum Rechtsweg in Vergabesachen

Der BDVR befürwortet seit langem eine Neuordnung der Rechtswege unter systematischen Gesichtspunkten. Dies würde auch ermöglichen, Vergabesachen und andere Streitigkeiten, an denen der Staat ebenfalls in seiner Eigenschaft als solcher beteiligt ist, die aber gleichwohl sys-

temwidrig den ordentlichen Gerichten zugeteilt sind (z. B. Amtshaftungs-, Bauland-, Kartell- und Richterdienstsachen), in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu überführen. Der BDVR hat sich erst jüngst wieder der Rechtswegfrage im Vergaberecht gewidmet und zum Gegenstand eines

Arbeitskreises des 15. Verwaltungsrichtertages im Mai 2007 in Weimar gemacht. Unter den Teilnehmern der dortigen Diskussion, die unter Beteiligung ausgewiesener Experten des Vergaberechts und erfahrener Praktiker geführt wurde, bestand breiter Konsens, dass die gerichtliche Kon-

trolle bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit liegen sollte. Weder von Seiten der Anwaltschaft noch von den Kommunen wurden dagegen Vorbehalte geäußert.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 02. Mai 2007 (6 B 10.07) – sie wurde erst nach dem Verwaltungsrichtertag bekannt – hat an der Einschätzung des BDVR, dass für die gerichtliche Kontrolle von Auftragsvergaben der öffentlichen Hand die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig sein sollte, nichts geändert. Der BDVR teilt nicht die namens der Bundesregierung vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Schreiben vom 30. Mai 2007 geäußerte Ansicht, der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts bestätige, dass die gerichtliche Kontrolle in diesem Bereich bei den Zivilgerichten liegen solle. Das Bundesverwaltungsgericht hatte zu entscheiden und hat auch nur entschieden, wie es die Rechtswegfrage de lege lata sieht. Ausführungen, die darauf hinweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht vergaberechtliche Streitigkeiten bei den Zivilgerichten auch sachlich für besser aufgehoben hält, sind der Entscheidung nicht zu entnehmen.

Rechtspolitisch ist es im Gegenteil eindeutig vorzugswürdig, für solche Streitigkeiten den Verwaltungsweg zu eröffnen und damit derjenigen Gerichtsbarkeit anzuvertrauen, die sich täglich mit dem Rechtsschutz des Bürgers gegenüber Behörden beschäftigt. Der Gesetzgeber hat sich aus gutem Grund für eine von der ordentlichen Gerichtsbarkeit getrennte, eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit entschieden. Der Trennung liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Streitigkeiten, die das Verhältnis des Bürgers zum Staat und seinen Gliederungen betreffen, gegenüber Streitigkeiten zwischen Privatpersonen durch – nicht zuletzt auch verfassungsrechtliche – Besonderheiten geprägt sind, denen am besten durch eine auf die Auslegung der für den Staat geltenden Sonderrechtsnormen spezialisierte eigenständige Gerichtsbarkeit Rechnung getragen wird.

Dass es sich bei der Rechtsmaterie des Vergaberechts, das sich eben nicht an jeden Privaten, sondern gerade an öffentliche Auftraggeber wendet, um öffentliches Recht handelt, kann nicht ernsthaft bestritten

werden. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 02. Mai 2007 ausdrücklich betont, dass es sich bei den Bindungen, denen die öffentliche Hand im Vergabeverfahren unterliege, um öffentlich-rechtliche Bindungen handle, die für Privatpersonen nicht in entsprechender Weise gelten. Die Zuständigkeit der Zivilgerichte führt somit dazu, dass diese sich systemwidrig mit öffentlich-rechtlichen Regelungen befassen müssen, für deren Auslegung die Verwaltungsgerichtsbarkeit prädestiniert ist.

Zu beachten ist weiter, dass die staatliche Stelle mit der Auftragsvergabe das Ziel verfolgt, ihre öffentlichen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Bei der gerichtlichen Kontrolle einer Vergabeentscheidung stehen damit öffentliche und private Interessen gleichermaßen im Raum – eine für verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten typische Situation. Hinzu kommt eine weitere Besonderheit, auf die auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 13. Juni 2006 (1 BvR 1160/03) hingewiesen hat. An der Konfliktlage ist neben der staatlichen Stelle und dem unterlegenen Bieter auch der erfolgreiche Bieter beteiligt, der ein Interesse an einer raschen Zuschlagserteilung hat. Der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind solche „Konkurrentenklagen“ aus anderen Materien des öffentlichen Rechts (z. B. aus dem Hochschulzulassungsrecht, dem Beamtenrecht, dem Subventionsrecht, dem Personenbeförderungsrecht) bestens vertraut, auch und gerade im Hinblick auf die besondere Problematik, die sich bei solchen Rechtsverhältnissen in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes stellt.

Die jetzige Situation birgt, wovor auf dem Verwaltungsrichtertag auch der Referent des Arbeitskreises, Prof. Dr. Burgi, eindringlich gewarnt hat, die erhebliche Gefahr der Rechtszersplitterung in sich. Es gibt zwei verschiedene Verfahrensarten vor den Zivilgerichten und daneben Fälle, in denen der Verwaltungsweg ohnehin außer Frage steht, etwa, wenn das Vergaberecht mittelbar im Rahmen der Kommunalaufsicht oder einer abgaberechtlichen Streitigkeit eine Rolle spielt. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass für Behörden eine gerichtliche Entscheidung, insbesondere die eines Obergerichts,

vielfach eine über den entschiedenen Einzelfall hinausgehende Bedeutung hat, weil sie ihre zukünftige Verwaltungstätigkeit daran ausrichten. Das gilt auch für öffentliche Auftragsvergaben. Es liegt daher auf der Hand, wie wichtig es ist, dass sich bereits auf Landesebene die Rechtsprechung bei genau einem Obergericht konzentriert, wie dies bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit von vornherein der Fall wäre (§ 2 VwGO). Das Gerichtsorganisationsrecht der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist auf diese Besonderheit dagegen nicht zugeschnitten, weil auf Landesebene mehrere Oberlandesgerichte eingerichtet werden können und in einigen Bundesländern auch tatsächlich eingerichtet sind. Will man die Rechtsprechung auf Landesebene konzentrieren, muss – wieder einmal – eine Ausnahmeregelung getroffen werden.

Dieser Aspekt macht bereits deutlich, dass den unterschiedlichen Funktionen der einzelnen Gerichtsbarkeiten nicht gerecht werdende Zuständigkeitsverlagerungen häufig eine prozessrechtliche „Flickschusterei“ nach sich ziehen, weil das systemwidrig zur Anwendung kommende Prozessrecht auf die Besonderheiten der Rechtsmaterie nicht zugeschnitten ist und durch Ausnahmeregelungen abgeändert werden muss. Das zeigt sich gerade auch im Vergaberecht. So sah sich der Gesetzgeber gezwungen, für die gerichtliche Kontrolle der Vergabe von Aufträgen, die die Schwellenwerte erreichen bzw. übersteigen, prozessuale Sonderregelungen vorzusehen, die dem Zivilprozess ansonsten grundsätzlich fremd sind. Für diese Verfahren wurde u. a. der Amtsermittlungsgrundsatz eingeführt – also der für den Zivilprozess zentrale Beibringungsgrundsatz ausgehebelt – und die Möglichkeit geschaffen, Drittbetroffene beizuladen (§ 120 Abs. 2 i. V. m. § 70 Abs. 1, § 119 i. V. m. § 109 Satz 1 GWB). Hätte man die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit übertragen, wäre das nicht nötig gewesen, da solche Regelungen zum herkömmlichen Bestand des Verwaltungsprozessrechts gehören.

Fehlen, wie im so genannten „unterschwelligem“ Bereich, solche Sonderregelungen, bleibt dann nur noch die Möglichkeit, zu rechtlichen Notkonstruktionen zu greifen, wenn sich

# Aus dem BDVR Aus den Landesverbänden

zeigt, dass die systemwidrig zur Anwendung kommende Prozessordnung keine befriedigenden Regelungen bereithält. Eine solche rechtspolitisch nicht befriedigende Notlösung ist der Vorschlag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, dem unterlegenen Bieter anheim zu stellen, eine Einsicht in die Vergabeakten zunächst in einem Verfahren

des einstweiligen Rechtsschutzes durchzusetzen.

Es greift zu kurz, wenn man - wie das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie - bereit ist, solche „prozessuale Konsequenzen“ der Rechtwegzuweisung an die Zivilgerichte hinzunehmen. Die Ungereimtheiten machen deutlich, dass die Zu-

ständigkeit der Zivilgerichte für Vergabesachen systemwidrig ist und deshalb rechtspolitisch korrigiert werden sollte. Wird für diese Streit-sachen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, liegt eine systemkonforme Lösung vor, die solche Ungereimtheiten von vornherein vermeidet.

## Antwortschreiben des Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern Johann Hahlen auf die Stellungnahme des BDVR zum Entwurf einer BundesbeihilfeVO (vgl. BDVR-Rundschreiben 3/07 S. 79 - 80)

Sehr geehrter Herr Dr. Heydemann, vielen Dank für Ihr Schreiben vom 04. Juni 2007 an Herrn Minister Dr. Schäuble, in dem Sie sich für materielle Verbesserungen im Beihilferecht des Bundes im Zuge der Einführung der Bundesbeihilfeverordnung einsetzen. Herr Minister hat mich gebeten, Ihnen zu antworten.

Zu Recht heben Sie hervor, dass das Beihilfesystem und die gesetzliche Krankenversicherung zwei eigenständige Gesundheitssicherungssys-

teme mit jeweils eigener Rechtsgrundlage sind. Diesem Grundgedanken ist bei der Ausgestaltung der mit der Gesundheitsreform neu eingeführten Elemente, wie Basistarif der privaten Krankenversicherer, von der Bundesregierung Rechnung getragen worden. Das Bundesministerium des Innern ist sich bewusst, dass das bewährte Beihilfesystem seine Rolle als Fürsorgeleistung des Dienstherrn behalten muss, die die Eigensicherung der Beihilfeberechtigten ergänzt.

Die in Ihrer Stellungnahme enthaltenen Vorschläge und Hinweise wird das Bundesministerium des Innern im Rahmen des Ordnungsverfahrens prüfen. Schon jetzt möchte ich allerdings darauf hinweisen, dass Ihr Vorschlag, eingetragene Lebenspartner im Beihilferecht zu berücksichtigen, der an Art. 6 GG ausgerichteten Politik des Bundesministeriums des Innern widerspricht.

### Thüringen

## Mitgliederversammlung 2007

Im Verlaufe der Mitgliederversammlung am 19. April 2007 in Gera wurden u.a. Fragen zur voraussichtlich künftig anstehenden Besoldungsdebatte erörtert, um dem Vorstand die Möglichkeit zu geben, ggf. bei einem entsprechenden Gesetzesvorhaben kurzfristig eine Stellungnahme zu erarbeiten, die nicht nur die Auffassung der Vorstandsmitglieder, sondern auch der Mehrheit der Verbandsmitglieder widerspiegelt. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass der Verband im Rahmen einer Stellungnahme vor dem Erlass entsprechender gesetzlicher Regelungen (wie beispielsweise einem Thüringer Besoldungsgesetz) folgende Prämissen zu Grunde legt:

1. klare Abgrenzung der Richter-von der Beamtenbesoldung unter Beibehaltung der bisherigen Besoldungsstruktur
2. einheitliches Besoldungsniveau in allen Bundesländern
3. Anhebung des Besoldungsniveaus
4. Ablehnung leistungsbezogener Besoldungsbestandteile
5. Beseitigung der Mobilitätshemmnisse im Thüringer Trennungsgeldrecht
6. prozentuale Erhöhung wie im Tarifvertrag.

### Neuregelung der Widerspruchsverfahren

Zu dem Gesetzentwurf, mit dem in einem erheblichen Teil von Rechtsgebieten das Widerspruchsverfahren abgeschafft werden soll, hat der Vorstand nach Beteiligung der Mitglieder wie folgt Stellung genommen:

Prinzipiell ist die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens eine geeignete Maßnahme, um das angestrebte Ziel der Deregulierung und Abkürzung des Ordnungsverfahrens zu erreichen, weil der Bürger nicht zwei (sich aneinander anschließende) Ordnungsverfahren gegenüber meist zwei verschiedenen Behörden führen muss. In den Fällen, in denen

sich das Widerspruchsverfahren als nur verzögernde „Durchlaufstation“ erweist, weil der Bürger ohnehin Klage erhoben hätte und im Widerspruchsverfahren keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, mag die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sinnvoll sein.

Vor diesem Hintergrund kann sich der Thüringer Verwaltungsrichterverband mit einer zeitlich und auf bestimmte Rechtsgebiete beschränkten Abschaffung des Widerspruchsverfahrens einverstanden erklären, die es ermöglicht, die erforderlichen Erkenntnisse für eine dauerhafte Lösung zu finden. Die Rechtsgebiete, bei denen es bei der Durchführung des Widerspruchsverfahrens bleibt, sind sachgerecht ausgewählt, insbesondere gilt dies für das Kommunalabgabenrecht, das Baurecht und den Bereich der beruflichen Rehabilitation.

Notwendig sind einige kritische Anmerkungen, die insbesondere in der Evaluierungsphase Beachtung finden sollten:

Es ist zu beachten, dass das Widerspruchsverfahren nicht nur Teil des Verwaltungsverfahrens ist, sondern auch den Rechtsschutz des Bürgers bezweckt. Der Bürger sieht sich bei Wegfall des Widerspruchsverfahrens unmittelbar nach Erlass eines Verwaltungsaktes mit der Notwendigkeit konfrontiert, innerhalb der Monatsfrist des § 74 VwGO eine Entscheidung darüber treffen zu müssen, ob er gegen die Entscheidung der Behörde Klage erheben will oder nicht. Hier besteht häufig eine erhöhte Hemmschwelle, die den Betroffenen davon abhält, seine ihm zustehenden Rechte wahrzunehmen. Auch verringert sich aus der Perspektive desjenigen, der Rechtsschutz gegen einen Verwaltungsakt in Anspruch nehmen will, tatsächlich nicht das Kostenrisiko, weil die Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage teurer ist als die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens.

Vor diesem Hintergrund ist die beabsichtigte Intensivierung der Anhörung nach § 28 ThürVwVfG, die den Bür-

ger schon vor Erlass eines Verwaltungsaktes in den Entscheidungsprozess einbindet, eine geeignete Kompensationsmöglichkeit. In diese Richtung scheint auch das in der Gesetzesbegründung mehrfach benannte „Qualitätsmanagement“ für das Ausgangsverfahren zu gehen, wobei es nicht klar ist, wie dieses ausgestaltet sein soll. Es ist aus der Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit darauf hinzuweisen, dass nur dann eine Befriedung innerhalb des Verwaltungsverfahrens erreicht werden kann, wenn die Einwände eines Bürgers tatsächlich zur Kenntnis genommen und für diesen erkennbar gewürdigt werden. Nur dann, wenn sich ein Bürger ernst genommen fühlt und versteht, warum er mit seinem Begehren keinen Erfolg haben kann, wird das Ziel der Befriedung erreicht werden können. Die Erfahrung in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, insbesondere im Gespräch mit den Betroffenen in der mündlichen Verhandlung, hat gezeigt, dass das Verfahren von Behörden diesen oben skizzierten Anforderungen häufig nicht gerecht wird und dass dies in vielen Fällen ein Motiv zur Klageerhebung war. Sollte das Verwaltungsverfahren im konkreten Umgang mit den Betroffenen nicht bürgerfreundlicher werden, wird es zu einem erheblichen Anstieg der verwaltungsgerichtlichen Verfahren kommen, dem dann bei der personellen Ausstattung Rechnung getragen werden muss. Wie die Erfahrung in der Vergangenheit gezeigt hat, trägt gerade das verwaltungsgerichtliche Verfahren dazu bei, Befriedung zwischen Bürger und Behörde zu erreichen und die häufig verhärteten Fronten aufzulösen.

Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass der Wegfall des Widerspruchsverfahrens auch dazu führen könnte, dass eine einheitliche, der Rechtsprechung folgende Verwaltung mangels Informationen über die Verfahrensweise der unteren Behörden nicht mehr genügend sicher gestellt sein könnte. Dies sollte ebenfalls bei der Ausgestaltung des Qualitätsmanagements beachtet werden.

Im Hinblick darauf, dass bereits drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung von Widerspruchsverfahren die Evaluierung abgeschlossen sein soll, halten wir es für sachgerecht, dass wir bereits zu diesem Zeitpunkt über die Ergebnisse der Evaluierung informiert werden und nicht erst dann, wenn eine Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang das Gesetz aufrecht erhalten bleibt, gefallen ist. Es ist geboten, dass die Thüringer Verwaltungsrichter, deren Aufgabenfeld von den Auswirkungen dieses Gesetzes unmittelbar betroffen ist, schon frühzeitig in der Phase Entscheidungsfindung eingebunden werden, um ihre Erfahrungen aus der Perspektive der rechtsprechenden Gewalt einbringen zu können.

Schließlich ist zu dem geplanten § 8c Abs. 2 Nr. 7 ThürAGVwGO anzumerken, dass der Wortlaut überarbeitet werden sollte. Aus der Begründung wird deutlich, dass es bei der Ausnahme um die kommunalabgabenrechtlichen Verfahren von Bürgern gehen soll. Unklar ist, ob unter die Ausnahme auch die kommunalaufsichtlichen Verfahren fallen sollen, bei denen eine kreisangehörige Gemeinde zum Erlass einer kommunalabgabenrechtlichen Satzung verpflichtet oder eine entsprechende Beschlussfassung ersetzt wird. Bei kreisfreien Städten findet in diesen Fällen ein Widerspruchsverfahren nach § 8c Abs. 1 EThürAGVwGO nicht mehr statt. Bezüglich dieser Verfahren kann unseres Erachtens allgemein auf die Durchführung des Widerspruchsverfahrens verzichtet werden, weil bei einer geringen Zahl von Verfahren nach unserer Erfahrung auch nur eine geringe Erfolgsquote der Widerspruchsverfahren festzustellen ist. Diese Verfahren münden dann wegen der besonderen rechtlichen und kommunalpolitischen Bedeutung auch regelmäßig in ein Klageverfahren ein. Jedenfalls müsste klar gestellt werden, wie die Vorschrift gemeint ist.

Thüringen

## Gasser und die Verwaltungsgerichtsbarkeit

In einem Artikel in der Thür. Landeszeitung vom 29. Juni 2007 äußerte sich Innenminister Dr. Gasser kritisch über die Arbeit der Thüringer Verwaltungsrichter. In einem Rundumschlag kritisierte er die aus seiner Sicht extremen Laufzeiten der Verfahren, Eilverfahren verdienten längst ihren Namen nicht mehr. Schuld daran seien die Nebentätigkeiten der Richter. „Gasser, einst selbst Richter, geht davon aus, dass eine Reihe heutiger Richter sich nicht genug um ihren Job kümmern.“

Der Vorstand des Thüringer Verwaltungsrichtervereins hat sich hierzu geäußert.

### Schreiben an Innenminister Dr. Gasser:

In einem Artikel in der TLZ vom Freitag werden Behauptungen zur Arbeit der Thüringer Verwaltungsgerichte veröffentlicht, die in dieser Form falsch und nicht haltbar sind. In diesem Artikel werden Sie als Urheber dieser Behauptungen genannt.

Die Thüringer Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter verwarren sich zunächst nachdrücklich gegen diese Art einer gegenüber der Presse geäußerten und somit öffentlich ausgetragenen Richterschelte durch den Leiter der Behörde, deren Verwaltungsakte vielfach Gegenstand der Überprüfung durch die Gescholtenen sind. Es sollte auch im Interesse des Innenministers und ehemaligen Justizministers des Freistaates Thüringen liegen, die Grenzen der Gewaltenteilung zu achten und zu respektieren. Kritik sollte – wenn sie als nötig empfunden wird – auf dem üblichen Dienstweg über den Justizminister erfolgen. Dann hätte auch klargestellt werden können, dass die erhobenen Vorwürfe nicht zutreffen.

Dies gilt umso mehr, als der nach dem TLZ-Artikel von Ihnen konstruierte Zusammenhang zwischen der statistischen Verfahrensdauer von Verwaltungsstreitverfahren und den Nebentätigkeiten Thüringer Verwaltungsrichter absurd und nachweislich falsch ist. Thüringer Verwaltungsrichterinnen und -richter üben nur in einem geringen Umfang Nebentätigkei-

ten aus, von denen viele überdies allein im dienstlichen Interesse durchgeführt werden (z.B. Rechtskundeunterricht, Prüfertätigkeit und Referendarausbildung). Sonstige wissenschaftliche oder Vortragstätigkeiten werden zumeist unter Inanspruchnahme von Urlaubstagen und somit außerhalb der eigentlichen Arbeitszeit und ohne Beeinträchtigung dienstlicher Belange durchgeführt. Etwaige Missverständnisse in diesem Bereich hätten daher ausgeräumt werden können, wenn sie gegenüber dem zuständigen Justizminister oder Repräsentanten der Richterschaft geäußert worden wären.

Zur Verfahrensdauer nur Folgendes:

Der Wert von 12,8 Monaten als durchschnittliche Verfahrensdauer von Eilverfahren bei den Verwaltungsgerichten stammt offenbar aus dem offiziellen Statistikbericht des staatlichen Bundesamtes für das Jahr 2005. Dieser Wert spiegelt eine einmalige Sondersituation in diesem einen Jahr wieder. Er ist weder repräsentativ noch aktuell. Im Übrigen greift der pauschale Vergleich der statistischen Zahlenwerte verschiedener Bundesländer zu kurz, um sich ein Bild von der Situation in der Gerichtsbarkeit zu verschaffen. Die Verfahrensdauern in verschiedenen Bundesländern hängen neben spezifischen rechtlichen Besonderheiten auch wesentlich davon ab, wie viele Richter es in dem jeweiligen Bundesland gibt – wie viele Fälle der einzelne Richter also zu bearbeiten hat (nicht nur Eingänge, sondern auch Restanten). So sei nur erwähnt, dass der von Ihnen als besonders vorbildlich erwähnte Wert aus Rheinland-Pfalz von 1,1 Monaten im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass dieses Bundesland gemessen an der Zahl der anhängigen Verfahren mehr Verwaltungsrichter beschäftigt. Es hätte Ihnen in Ihrer Zeit als Justizminister freigestanden, diesen Weg auch zu gehen.

Wir sind sehr enttäuscht, dass gerade Sie als früherer Justizminister und damit Kenner der Verhältnisse in dieser Form die Thüringer Verwaltungsgerichtsbarkeit öffentlich herabwürdigten.

### Schreiben an den Präsidenten des OVG und die Präsidenten der Verwaltungsgerichte:

Die Berichterstattung über Äußerungen des Innenministers über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der TLZ hat uns sehr betroffen gemacht. Dies auch deshalb, weil wir die Zeit der Tätigkeit von Herrn Gasser als Justizminister als von einer sehr angenehmen Arbeitsatmosphäre geprägt in Erinnerung haben.

Wie Sie wissen, ist die Argumentation mit der im Artikel genannten einmaligen Zahl geradezu absurd, genauso hätte man auf die bundesweit einzigartig guten Erledigungszahlen der Thüringer Verwaltungsrichter im gleichen Jahr hinweisen können. Ebenso absurd ist der Bezug zu den Nebentätigkeiten, die ja in der Thüringer Verwaltungsgerichtsbarkeit von Zahl und Umfang her sehr gering sind.

Über den Grund derartiger Äußerungen kann man nur spekulieren. Tatsache ist aber, dass durch derartige Äußerungen das Ansehen der Gerichtsbarkeit in der Öffentlichkeit ernstlich beschädigt wird und zudem, wie sich aus dem letzten Absatz des ausführlichen Artikels klar ergibt, die richterliche Unabhängigkeit wieder einmal ins Visier der Exekutive und der Presse gerät.

Der Verwaltungsrichterverein hat sich in dieser Sache mit einem Schreiben an den Innenminister und mit einem Leserbrief an die TLZ gewandt. Diese Briefe erhalten Sie als Anlage.

In dieser Situation erwartet die Richterschaft aber auch von ihren Präsidenten, klar gegenüber dem Innenminister und der Öffentlichkeit Stellung zu nehmen und sowohl die Unabhängigkeit der Gerichte zu verteidigen als auch auf die objektiv unsinnigen Vorwürfe einzugehen.

### Leserbrief an die TLZ:

In dem Artikel in der TLZ vom Freitag werden Behauptungen von Innenminister Dr. Gasser zur Arbeit der Thüringer Verwaltungsgerichte wiedergegeben, die in dieser Form falsch sind. Dies möchten wir ausdrücklich klarstellen.

Zur Verfahrensdauer: Der Wert von 12,8 Monaten als durchschnittliche Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten stammt aus dem offiziellen Statistikbericht des staatlichen Bundesamtes für das Jahr 2005. Dieser Wert spiegelt eine einmalige Sondersituation in diesem einen Jahr wieder und ist keinesfalls repräsentativ. Es handelt sich um eine reine Zahlenspielerei des Innenministers. Im Übrigen können Verfahrensdauern aus verschiedenen Bundesländern nicht miteinander verglichen werden. Sie hängen nämlich wesentlich davon ab, wie viele Richter es im einzelnen Bundesland gibt – wie viele Fälle der einzelne Richter also zu bearbeiten hat. Der im Artikel als besonders vorbildlich erwähnte Wert aus Rhein-

land-Pfalz kommt eben dadurch zustande, dass dieses Bundesland gemessen an der Zahl der anhängigen Verfahren mehr Verwaltungsrichter beschäftigt. Diesen Weg der Unterstützung ist Herr Dr. Gasser in seiner Zeit als Justizminister gerade nicht gegangen, vielmehr hat man sich aus Kostengründen sehenden Auges für eine jahrelange Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit entschieden.

Der Vorwurf, übertriebene Nebentätigkeiten einzelner Richter könnten für einen angeblichen Missstand verantwortlich sein, ist unwahr. Richtig ist vielmehr, dass nur einige wenige Verwaltungsrichter überhaupt Nebentätigkeiten nachgehen. Der überwiegende Teil der wenigen Nebentätigkeiten beruht zudem auf mehr oder

weniger gelindem Druck des Dienstherrn, der nur mit Hilfe der Richter den Rechtskundeunterricht an Schulen, die Referendarausbildung und die Prüfungen der Referendare und Jura-Studenten sicherstellen kann.

All dies weiß Herr Dr. Gasser natürlich aus seiner Zeit als Justizminister. Die öffentliche Schelte von Verwaltungsrichtern durch den Leiter der Behörde, deren Verwaltungsakte durch eben diese Richter überprüft werden, ist nicht nur unüblich und ungehörig, sondern Kritik hat – wenn sie als nötig empfunden wird – auf dem üblichen Dienstweg über den Justizminister zu erfolgen. Dann hätte auch klargestellt werden können, dass die erhobenen Vorwürfe nicht zutreffen.

## Niedersachsen

# Verwaltungsrichter zur Rücknahme der Sozialhilfe-Verfahren bereit

Präsidenten der niedersächsischen Verwaltungsgerichte bieten in „Braunschweiger Erklärung“ Unterstützung bei Bewältigung der Prozessflut an

VG Braunschweig – Pressestelle –, Presseinformation vom 19.06.2007

Der Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts und die Präsidentin sowie die Präsidenten der sieben niedersächsischen Verwaltungsgerichte fassten auf ihrer heutigen Konferenz in Braunschweig die folgende EntschlieÙung:

„Die niedersächsischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter sind bereit und in der Lage, die Verfahren im Sozialhilferecht wieder zurückzunehmen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit reagiert damit auf die stark gestiegene Belastung der Sozialgerichte durch eine Flut von Hartz IV-Verfahren. Eine der wesentlichen Ursachen dafür ist, dass seit 2005 nicht mehr die Verwaltungsgerichte für das Sozialhilferecht zuständig sind, sondern die Sozialgerichte.“

Der Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts, Dr. Herwig van Nieuwland, wies auf die **überaus schwierige Situation** hin, der sich die **Sozialgerichte** ausgesetzt sehen: Die Sozialgerichtsbarkeit werde in einem Ausmaß von zusätzlichen Verfahren überrollt, wie sie dies in ihrer Geschichte noch nicht erlebt habe. Insgesamt 42 Richterstellen nebst den Stellen für den Folgedienst seien an den niedersächsischen Sozi-

algerichten bislang neu geschaffen worden. Wie man höre, reichten aber auch diese Personalverstärkungen noch immer nicht aus. Die Sozialgerichte seien nach eigenen Angaben schon mit der Erledigung der zahlreichen Eilverfahren mehr als ausgelastet; die Klageverfahren, deren Entscheidung zur Klärung von Grundsatzfragen dringend nötig wäre, blieben liegen. Die Frage sei, wie lange es dem Haushaltsgesetzgeber noch möglich ist, dem Problem mit weiteren Personalverstärkungen zu begegnen. Es sei keineswegs auszuschließen, dass die Verfahrenflut nur eine vorübergehende Erscheinung sei und durch soziale oder ökonomische Veränderungen, eine verbesserte Verwaltungstätigkeit der zuständigen Behörden oder durch ein Eingreifen des Gesetzgebers in wenigen Jahren wieder zurückgehe.

Die Prozessflut in der Sozialgerichtsbarkeit sei vor allem auch auf die Verlagerung der Zuständigkeit für das Sozialhilferecht von der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die Sozialgerichtsbarkeit zurückzuführen. Präsident Dr. van Nieuwland: „Diese Entscheidung, zustande gekommen im Dezember 2004 zu frühmorgendlicher

Stunde im Vermittlungsausschuss, war und ist für mich und für viele andere eine **politische Fehlentscheidung**. Die Entwicklung, die seither bei den Sozialgerichten eingetreten ist, hat dies nachdrücklich bestätigt.“

**Das Sozialhilferecht habe mehr als 50 Jahre lang zu den Kernzuständigkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit gehört.** Die Verwaltungsrichterinnen und -richter hätten in dieser langen Zeit ein hohes Maß an Erfahrung und Sachverstand im Sozialhilferecht erworben. Soweit ersichtlich hätten sich sowohl die Interessenverbände der Sozialhilfeempfänger als auch die Behörden durchweg sehr positiv über die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in den Sozialhilfesachen geäußert. Die Verwaltung sei gerade in diesem Rechtsgebiet sehr daran interessiert, klare Leitlinien und Vorgaben für ihre eigene Entscheidungspraxis zu erhalten, die sie von den Verwaltungsgerichten stets bekommen habe. Aus der Sicht der Gerichtspräsidenten dränge sich daher die Frage geradezu auf, weshalb man nicht ernsthaft und rasch über eine Rückübertragung der sozialhilferechtlichen Verfahren auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach-

denke. **Die Hartz IV-Gesetze sähen ausdrücklich eine Rückhol-Option bei der Rechtswegzuweisung vor.** Das Land Bremen habe von dieser Option Gebrauch gemacht und dies, nach allem, was man höre, mit sehr positiven Erfahrungen.

Präsident Dr. van Nieuwland erklärte für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Niedersachsen: **„Wir sind bereit und in der Lage, die Verfahren im**

**Sozialhilferecht wieder zu übernehmen.** Noch ist das Know-how für das Sozialhilferecht in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorhanden. **Ich möchte daher die Verantwortlichen in der Politik bitten und ermuntern, über den Vorschlag der Präsidentenrunde nachzudenken und das Pro und Contra ergebnisoffen abzuwägen.“** Verfahrensdauern von mehr als zwei Jahren seien

den Klägern in Sozialhilfeverfahren, denen es **regelmäßig um die Leistungen im Rahmen des Existenzminimums** gehe, jedenfalls nicht zuzumuten. Aus der Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit bestehe hier im Interesse des Rechtsschutzes und der Rechtsuchenden dringender Handlungsbedarf.

## Bayern

Im Anschluss an Rundschreiben 2/2007, Seite 44 ff:

### Fortsetzung der Qualitätsdiskussion in Bayern

von RVGH Alexander Graf zu Pappenheim (Landesvorsitzender Bayern)

Nachdem im Januar 2007 die Qualitätsdiskussion in Bayern mit einer Veranstaltung in München eröffnet wurde, fand am 25. Juni 2007 im Großen Sitzungssaal des Nürnberger Rathauses – den die Stadt freundlicherweise hierfür zur Verfügung gestellt hatte – nun der zweite Teil dieser Diskussionsrunde mit Teilnehmern aus dem gesamten nord- und ostbayerischen Raum statt. Veranstalter waren erneut der Verband der Bayerischen Verwaltungsrichter und der Haupttrichterrat beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof. Für den Haupttrichterrat nahmen dessen Vorsitzender Günter Heise (VG München) sowie die Mitglieder des Haupttrichterrats Ramón Grote (VGH), Wolfgang Heilek (VG Ansbach), Rainer Gombert (VG Regensburg) und Isolde Graf (VG Würzburg) teil. Der Verband der Bayerischen Verwaltungsrichter wurde vertreten durch seinen Vorsitzenden Alexander Graf zu Pappenheim (VGH) und die Vertrauensleute der nordbayerischen Teilverbände Joachim Fröba (VG Ansbach), Gerd Lederer (VG Bayreuth), Alfons Mages (VG Regensburg) und Rudolf Emmert (VG Würzburg, in Vertretung von Dr. Werner Heermann).

Die Moderation hatte diesmal **Prof. Dr. Johann Wittmann** übernommen, der langjährige Präsident des Verwaltungsgerichts München und zuletzt (1995 – 2002) des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, jetzt Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats der Bundesregierung. Unter seiner ebenso charmanten wie sachkundigen Leitung diskutierten Richter der Verwaltungsgerichte Ansbach, Bayreuth, Regensburg und Würzburg

(insbesondere auch deren Präsidenten Heribert Schmidt, Karl-Friedrich Richter, Dr. Johann Korber und Dr. Klaus Schiffczyk) und der Ansbacher Senate des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (mit dem VGH-Präsidenten Rolf Hüffer an der Spitze) mit den in großer Zahl aus der Region erschienenen Vertretern der übrigen am Verwaltungsprozess Beteiligten (Rechtsanwaltskammern Nürnberg und Bamberg, Großstädte Nürnberg und Regensburg, Handwerkskammern Nürnberg und Passau, IHK Nürnberg, Regierungen von Mittel- und Oberfranken, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Polizeipräsidium Mittelfranken).

Mit seinen einführenden Überlegungen nahm Prof. Dr. Wittmann auch über den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit hinausgreifende zentrale Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung in den Blick:

„In der vorangegangenen Veranstaltung im Januar dieses Jahres hat der Gesprächsleiter, Richter am Bundesverfassungsgericht Dr. Broß, seine einführenden Gedanken unter die Überschrift ‚Rechtsstaat‘ gestellt. Ich möchte versuchen, das Thema, dem der heutige Gedankenaustausch dienen soll, aus einem mehr ökonomischen Blickwinkel heraus zu beleuchten.“

Seit dem letzten Viertel des vergangenen (20.) Jahrhunderts scheint der Gedanke der Ökonomisierung beinahe in allen Lebensbereichen unserer Gesellschaft vorherrschend zu werden. Dass er damit vor allem im Rechtsleben mit Grundsätzen wie dem Rechtsstaatsprinzip in Konkurrenz tritt, ist beinahe selbstverständ-

lich. Besonders deutlich wird das im Bereich der Gerichtsbarkeit – und vielleicht gerade der Verwaltungsgerichtsbarkeit – spürbar.

Um es an zwei von Herrn Broß angeführten Beispielen zu demonstrieren: Wenn in Zeiten knapper Haushaltsmittel die Abschaffung des ehrenamtlichen Richters gefordert wird, dann sind es wirtschaftliche Überlegungen, die etwas in Frage stellen, was man rechtsstaatlich vielleicht als Luxusgut bezeichnen kann. Aber sind wir wirklich so arm, dass der Rechtsstaat schon im Büßerhemd daherkommen muss?

Ähnlich verhält es sich mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Es besteht für mich gar kein Zweifel, dass die ursprünglich damit vor allem unter rechtsstaatlichen Aspekten angestrebte Selbstkontrolle der Verwaltung nicht immer funktioniert hat. Aber es gibt doch zu bedenken, wenn etwa zeitgleich diskutiert wird, ob man nicht die Mediation auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit einführen sollte. Hätte es vom gedanklichen Ansatz her nicht näher gelegen, mit solchen Überlegungen das Widerspruchsverfahren zu reformieren? ‚Neue Ideen begeistern halt immer jene am meisten, die schon mit den alten nichts anzufangen wussten‘ (Karl Heinrich Waggerl). Wir haben uns längst damit abgefunden, dass unter ökonomischen, haushaltsrechtlich fiskalischen Gesichtspunkten sozusagen der rechtsstaatliche Mehrwert, der in einem halben Jahrhundert Grundgesetz angewachsen ist, sukzessive abgebaut wird.

Das Problem scheint mir darin zu liegen, dass bei der Ökonomisierung

des Denkens Belange wie Rechtsstaat, Rechtskultur – oder auch nur Kultur – nicht mehr ausreichend gewichtet werden, weil sie für die vorwiegend betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise nicht genügend quantifizierbar sind und deshalb nur als emotionales Anliegen Einzelner – in unserem Zusammenhang vor allem der Richter – empfunden werden. Ähnlich verhält es sich etwa hinsichtlich des Denkmalsschutzes mit dem erst jüngst erlassenen sog. Modellkommunengesetz.

Um nicht missverstanden zu werden: Natürlich gilt das Gebot der Wirtschaftlichkeit für alle Bereiche öffentlichen Handelns einschließlich der Gerichtsbarkeit. Art. 114 Abs. 2 GG, die Haushaltsgesetze des Bundes und der Länder und die entsprechenden kommunalrechtlichen Vorschriften belegen dies. Wirtschaftlichkeit oder auch Effizienz bedeutet, dass das Verhältnis von Mitteleinsatz und erreichtem Ergebnis gesteigert wird. Neuhochdeutsch: dass Input und Output in ein angemessenes Verhältnis zueinander gebracht werden.

Nur um der sprachlichen Genauigkeit willen sei dagegen der Begriff der Effektivität gestellt: Sie fordert, dass die (in unserem Zusammenhang vom Gesetzgeber) gesetzten Ziele möglichst vollständig erreicht werden. Effektivität sagt gerade nichts darüber aus, mit welchem Mitteleinsatz diese Ziele erreicht werden.

Beides, Effizienz und Effektivität dürfen wir in der nachfolgenden Diskussion nicht aus den Augen verlieren. Aber damit sind wir unversehens in die betriebswirtschaftlicher Begrifflichkeit geraten. Es ist aber an sich selbstverständlich, dass auch im öffentlichen Bereich betriebswirtschaftliches Denken und der Einsatz solcher Instrumente nicht verboten sein können. Im Gegenteil haben z.B. die Rechnungshöfe von jeher darüber gewacht, dass öffentliches Handeln den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit entspricht. Ausdrücklich artikuliert und gefordert wurde jedoch die Beachtung bestimmter betriebswirtschaftlicher Grundsätze erst vor etwa zwanzig Jahren unter dem Begriff ‚New Public Management‘ in den USA, Kanada, Australien und Neuseeland. Seit Beginn der 90er Jahre werden diese Gedanken im deutschsprachigen Raum mit dem Etikett ‚Neue Steuerungsmodelle‘ versehen und mit deutscher Inbrunst diskutiert.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass es kein in sich geschlossenes und ausformuliertes Konzept gibt, sondern dass nur von Fall zu Fall einzelne betriebswirtschaftliche Erkenntnisse, wie etwa Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Kundenorientierung oder Informations- und Kommunikationstechnik, in den Bereich öffentlicher Agenda übernommen werden.

Im Grundsatz spricht nichts dagegen, solches Gedankengut auf die Gerichtsbarkeit zu übertragen. Vor allem im letztgenannten IT-Bereich hat dies die bayerische Verwaltungsgerichtsbarkeit schon seit den siebziger Jahren getan, als sie etwa die 7000 Klageverfahren gegen den Flughafen München II und später die Massenverfahren in NC- und Asylstreitigkeiten logistisch zu bewältigen hatte.

Selbst wenn der Anteil der Justiz am gesamten staatlichen Haushalt (zwischen ein und drei Prozent) eher als gering angesehen werden mag, vernachlässigte eine Gerichtsbarkeit, die sich den aktuellen Herausforderungen nach Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bei der Betriebsführung nicht stellte, doch ihre Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit.

Rücksicht zu nehmen ist allerdings bei der Anwendbarkeit betriebswirtschaftlicher Ansätze auf eine strukturelle Unterscheidung innerhalb des Gerichtsbetriebes, nämlich die sog. Gerichtsverwaltung und die eigentliche richterliche Tätigkeit. Während die meisten Reformansätze in der Gerichtsverwaltung nur unbedeutenden faktischen Einfluss auf die richterliche Unabhängigkeit haben (so vor allem die Hamburger Arbeitsgruppe „Justiz 2000“), erweist sich letztere in der richterlichen Tätigkeit im engeren Sinn als strikt zu beachtende Schranke. Dabei geht es nicht um das ‚11. Gebot: Du sollst Besitzstände nicht antasten!‘. Die in Art. 97 GG garantierte Unabhängigkeit ist kein persönliches Privileg der Richter, sondern ist funktionsbezogen und gewährleistet in besonderer Weise die rechtsstaatliche Qualität der richterlichen Tätigkeit.

Vielleicht gelingt es uns in der Diskussion diese Unterscheidung gleichsam als Klarsichtfolie über unsere Beiträge zu legen. Für diese Diskussion möchte ich einleitend aus meiner Sicht nur einige Punkte noch ansprechen:

Manch – in der Außensicht – Ärgerliches an der Gerichtsbarkeit, vor allem der Verwaltungsgerichtsbarkeit, hat exogene Ursachen, die vor allem von der Legislative gesetzt sind. Verfahrensrecht wird häufig für die Durchsetzung (meist wirtschafts-) politischer Ziele instrumentalisiert. Zu erinnern wäre etwa an die faktische Abschaffung des Grundsatzes der aufschiebenden Wirkung im Baurecht. Im Rechtsmittelrecht z.B. besteht eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsbehelfe, mit höchst differenzierten Rechtsweg- Fristen- und Einlegungsmodalitäten. Sie belasten die Verwaltung (etwa bei der richtigen Formulierung der Rechtsmittelbelehrung) ebenso wie den Bürger bzw. seinen Rechtsanwalt (wo ist welcher Rechtsbehelf binnen welcher Frist einzulegen?) und den Richter (bei der Zulässigkeitsprüfung). Das alles kostet in einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung nicht gerade wenig und sollte einmal gegen den vermeintlichen politischen Nutzen gegengerechnet werden.

Mich stört auch rein sprachlich im Zusammenhang mit der Qualitätsdiskussion der so schicke Begriff des ‚Kunden‘. Die Beziehungen eines Kaufmanns zu seinen Kunden sind nach meiner Vorstellung von anderer Qualität als die der Öffentlichen Hand zum Bürger. Wenn nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, dann wird der Bürger gleichsam zum Kunden seiner selbst gemacht.

Eine letzte Bemerkung: Wir sollten uns in der nun folgenden Diskussion auf die bayerische Verwaltungsgerichtsbarkeit beschränken, die ja, wie man einem Bericht des Spiegel in der Ausgabe vom 25.09.2006 entnehmen kann, im Vergleich zur Justiz im Übrigen nicht gar so schlecht dasteht. Wenn in diesem Bericht die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern hinsichtlich der Verfahrensdauer an zweiter Stelle rangiert, dann ist das wohl auch eine Folge davon, dass sie in Bayern zum Ressort des Innenministeriums gehört und von diesem beinahe traditionsgemäß gut ausgestattet wird. Das widerlegt nebenbei bemerkt die Behauptung, durch eine Einheitsgerichtsbarkeit würde alles besser werden. Im Gegenteil, die Schwächen würden nur gleichmäßig verteilt werden.

Aber natürlich ist auch in Bayern nichts so gut, dass man es nicht noch

# Aus den Landesverbänden

besser machen könnte. Genau um dies zu erreichen, sind wir heute zusammengekommen.“

Aus aktuellem Anlass nahm in der nachfolgenden, mehrstündigen und intensiv geführten Diskussion insbesondere die unmittelbar bevorstehende weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Bayern (das entsprechende Gesetz ist zum 01. Juli 2007 in Kraft getreten) breiten Raum ein. Von Seiten der Anwaltschaft wurde dies im Wesentlichen als eine deutliche Verschlechterung des Rechtsschutzes angesehen. Die beteiligten Behördenvertreter sahen qualitative Herausforderungen für ihre Arbeit, insbesondere gewinne die Anhörung von Betroffenen in Zukunft erheblich an Bedeutung. Als Konsequenz aus dem weitgehenden Wegfall einer Widerspruchsmöglichkeit wurde von allen Teilnehmern, insbesondere auch von den Richtern, gefordert, die durch das Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts vom 05. Mai 2004 eingeführte sofortige Kostenpflicht (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 GKG) wieder abzuschaffen oder zumindest dadurch abzumildern, dass im Fall einer Klagerücknahme vor der mündlichen Verhandlung dem Kläger die gezahlte Verfahrensgebühr zurückerstattet wird.

Im Übrigen wurde – wie schon bei der Veranstaltung in München – vielfach der Wunsch geäußert, das gerichtliche Verfahren möglichst frühzeitig und stärker als bisher durch Hinweise, Fristsetzungen, Erörterungstermine u. ä. zu strukturieren. Die Verwaltungsgerichtsordnung stelle hierfür bereits jetzt ein beachtliches Instrumentarium (z.B. §§ 87, 87b, 92 VwGO) bereit, das zu wenig genutzt werde. De lege ferenda sei auch an eine entsprechende Fortentwicklung der Verwaltungsgerichtsordnung zu denken, etwa durch Einführung eines obligatorischen (frühzeitigen) Erörterungstermins. In diesem Zusammenhang wurde allerdings kritisch angemerkt, durch die Zusammenfassung von Prozessvertretungsbefugnissen auf der Behördenseite bei zum Teil landesweit,

wenn nicht sogar bundesweit agierenden Zentralbehörden sei deren Teilnahme an Erörterungsterminen häufig nicht ohne weiteres zu erwarten; die Erörterung einer eventuellen Prozessbeendigung durch Vergleich sei dann kaum möglich. Von Anwaltsseite wurde bedauert, die überbordenden gesetzlichen Heilungsvorschriften führten dazu, dass eine sorgfältige Klagebegründung sich in vielen Fällen nur als Handreichung für die Verwaltung auswirke, die gerügten Fehler eines Verwaltungsakts oder einer Satzung im laufenden Gerichtsverfahren zu heilen, so dass die Klage dann letztlich ohne Erfolg bleiben müsse. Von richterlicher Seite wurde dies als Folge einer längerfristigen Gesamtentwicklung des Rechts- und Rechtsschutzsystems weg von der Kassation und hin zur Reparatur fehlerhafter Akte der öffentlichen Gewalt gesehen, vor deren Folgen sich ein Kläger nur dadurch schützen könne, dass er in Abschätzung seiner jeweils aktualisierten Erfolgsaussichten gegebenenfalls die Erledigung der Hauptsache erkläre.

Insgesamt kam zum Ausdruck, dass ein gerichtliches Verfahren umso effizienter geführt werden könne, je offener und transparenter es gestaltet sei. In diesem Sinn bilanzierte Prof. Dr. Wittmann, die Qualität des Verfahrens in der Verwaltungsgerichtsbarkeit hänge wesentlich von der geschaffenen Vertrauensbasis zwischen den Beteiligten ab. Durch die weitgehende Abschaffung des Vorverfahrens falle den Verwaltungsgerichten noch mehr als bisher die Aufgabe zu, Orientierungshilfe für Bürger und Behörden zu bieten.

Mit der Veranstaltung in Nürnberg hat die Qualitätsdiskussion zwar auf überregionaler Ebene zunächst ihren Abschluss gefunden, sie soll jedoch auf lokaler Ebene bei den einzelnen Verwaltungsgerichten in fachbezogenen Gesprächsrunden weiter fortgeführt werden. So wird in nächster Zeit beim Verwaltungsgericht München eine Gesprächsrunde zum Thema Gewerberecht/Wirtschaftsrecht tagen.

## Berlin

### Neuer Vorstand

Der Verein der Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter in Berlin e. V. hat auf seiner Mitgliederversammlung 2007 einen neuen Vorstand gewählt. Stellvertretender Vorsitzender ist nunmehr Dr. Robert Seegmüller. In ihren Ämtern bestätigt wurden Dirk Maresch (Vorsitzender), Dr. Hans-Peter Rueß (Schriftführer) und Jürgen Engel (Schatzmeister).

## Mecklenburg-Vorpommern

### Neuer Vorstand

In der Mitgliederversammlung am 04.05.2007 wurde RiOVG Holger Böhmann zum neuen Vorsitzenden und neben dem langjährigen Vorstandsmitglied RiinVG Bettina Wessel (Schwerin) VRiVG Christoph Sepelt (Greifswald) in den Vorstand gewählt.

## Qualitätsstrategien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Vortrag, gehalten auf einer Fortbildungsveranstaltung der sächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit am 18. Juni 2007 in Bautzen

von Dr. Christoph Heydemann, Berlin

Die Geschäftsführerin eines Verbandes, der die tagtäglich zahlreichen Anforderungen ihrer Aufgabe zuviel wurden, erzählte mir von ihrer Teilnahme an einem Seminar für Zeitmanagement. Das erste, was der Seminarleiter den Teilnehmern mitteilte, war: „Bilden Sie sich nicht ein, dass Sie am Ende des Kurses wissen, wie Sie noch mehr erledigen können. Das ist nicht unser Thema.“ Was ist das Thema dieser Fortbildung unter der Überschrift „Qualitätsmanagement“, und was kommt im günstigsten Fall am Ende für die tägliche Arbeit der Verwaltungsrichter heraus?

Die Qualitätsdebatte ist wohl ebenso alt wie die Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst. Für Richter und Denker sollte ein professioneller Anspruch selbstverständlich sein, und den sichert man sich mit einer Selbstprüfung und im kritischen Austausch mit anderen Ansichten. Exklusiv für Richter gibt es noch zur Qualitätssicherung den Instanzenzug. Das Qualitätsmanagement geht über eine herkömmliche Qualitätsdiskussion weit hinaus. Damit ist ein planvolles, institutionalisiertes Vorgehen zur Wahrung und, besser noch, zur Steigerung der Qualität gemeint. Im engeren Sinne handelt es sich um einen Managementprozess, auf Deutsch gesagt: um einen Führungsprozess. So schreibt es denn auch wörtlich Justizminister Prof. Dr. Goll aus Baden-Württemberg im Jahr 2000 in seinem Beitrag für das BDVR-Rundschreiben (2000, S. 148 [150]). Qualitätsmanagement wäre also in allererster Linie eine Aufgabe für Präsidenten, danach vielleicht für Gerichtspräsidenten und vielleicht auch für die Vorsitzenden der Spruchkörper. OVG-Präsident Kipp sprach auf einer BDVR-Veranstaltung im Jahr 2005 von den Präsidenten als den ergebnisverantwortlichen Managern der Abläufe (wiedergegeben bei Storost, BDVR-Rundschreiben 2005, S. 58 [60]). Der jeweilige Richter wäre ein Objekt, nicht ein Subjekt des Qualitätsmanagements, ein allerdings zum Mitmachen aufgerufenes Objekt. Ich bin mir nicht sicher, ob alle, die über Qualitätsmanagement sprechen, ei-

nen Führungsprozess im Sinn haben. Wie mein Beispiel vom Zeitmanagement zeigte, denken viele schon bei einem planvollen Umgang in den eigenen Angelegenheiten an das – wie ich finde: inflationär gebrauchte – Wort Management. Manager heißt heute nicht nur ein Chef, sondern selbst manche kleine elektronische Anlage im Auto oder daheim, für mich Ausdruck einer Schwäche für Ausflüchte ins Englische wie auch ein weiterer Beleg für die These, dass der ökonomische Sektor heute die prägenden kulturellen Leitbegriffe hergibt.

In meinem Vortrag über Qualitätsstrategien, ein absichtlich weiter ausgreifender Begriff, will ich Ihnen einige Gedanken über fremdbestimmte und selbstbestimmte Qualitätsprozesse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit mitteilen. Der BDVR hat auf diesem Feld immer wieder Diskussionen gefördert, ich erinnere nur an die Referate von Prof. Dr. Pitschas und Dr. Hien auf den Verwaltungsrichtertagen in München 2001 und Bremen 2004. Unser Verband hat sich freilich keine eigene ausgefeilte Position erarbeitet. Ich verstehe deshalb die Einladung an den BDVR-Vorsitzenden so, dass mit mir ein *quivis ex populo* gefragt ist. Und ich rede nicht für den BDVR *ex cathedra*.

Am Anfang muss die Analyse stehen. Dazu müssen wir die verschiedenen Modalitäten der Qualität in den Blick nehmen. Goll unterscheidet die Ergebnisqualität von der Verfahrensqualität und nennt weiter die Strukturqualität, worunter er die organisatorische Leistungsfähigkeit des Gerichts versteht, sowie die Potentialqualität, verstanden als Niveau von Qualifikation und Befähigung des Justizpersonals (a.a.O., S. 150). Pitschas unterscheidet zwischen Ergebnis-, Verfahrens- und Strukturqualität. Unter Struktur versteht er allerdings ein über das richtige Ergebnis im Einzelfall hinausgehendes „Einflussgefüge“ in Bezug auf die richterliche Neutralität im Parteienstaat, die Bürgernähe, Serviceorientierung und Effizienz (Dokumentation des 13. Verwaltungsrichtertages in München

2001, S. 175 [189 bis 193]). Das ist ein kaum hilfreiches, ein verschwommenes Gebilde, weshalb ich der Goll'schen Einteilung den Verzug geben würde. Ich will seine Qualitätsmodalitäten hier nicht weiter entfalten. Mit etwas Phantasie und Zeit fällt uns zu allen Aspekten allerhand aus unserem beruflichen Erfahrungsschatz ein.

Was mir wichtig für die Analyse erscheint, und was zu allen genannten Aspekten der Qualität überlegt werden muss, ist die Frage: Wozu brauchen wir eine Qualitätsstrategie? Haben wir jetzt ein Problem, oder bekämen wir es in absehbarer Zeit ohne eine institutionalisierte Qualitätssicherung? Im Schweigen auf diese Frage sehe ich den Hauptgrund dafür, dass im Kollegenkreis das Interesse an einer Beschäftigung mit „Qualität an sich“ bereits abbröckelt. „Was bringt das für mich?“ ist doch eine berechtigte Frage. „Ich will dazu nichts mehr hören“ ist ein Satz, den ich inzwischen häufiger höre. Auch das Interesse an der mit der Qualitätsdiskussion gleich zu setzenden Kampagne der Chefpräsidenten zur Binnenmodernisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. deren Beschluss vom 8. Mai 2006 „Zur Qualitätsdiskussion in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“) scheint in Kollegenkreisen abzunehmen. Gehört das Qualitätsmanagement in den Reigen der auf- und absteigenden Moden? Aus der Betriebswirtschaft kommend, trat es eine Reise durch die Institutionen an und erreichte den öffentlichen Sektor (vgl. dazu die im Internet präsentierten Ergebnisse einer Tagung „Qualitätsmanagement im öffentlichen Sektor“ der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Berlin, 08. und 09. März 2005), zuletzt vor wenigen Tagen sogar die Präsidenten des Bundesgerichtshofes und der Oberlandesgerichte, deren Gerichte nun auch mit einem Qualitätsmanagement besser werden sollen, wie die Zeitungen schrieben.

Das Qualitätsmanagement ist ein durchaus geselliger Begriff. Bei den jüngsten Beschlüssen der Chefpräsi-

denten der ordentlichen Gerichtsbarkeit fand sich als sein Begleiter das Benchmarking, weitere Stichworte (die ich dem Programm der genannten Tagung entnehme) sind die Zielvereinbarungen, Good Governance und Good Administration. Der 66. Deutsche Juristentag in Stuttgart 2006 fügte dem das Stichwort „Gute Rechtsprechung“ und eine eigene Abteilung darüber hinzu. Da ohnehin über Gesetzesflut und schlechte Gesetze lamentiert wird, sehen Sie: Es ist heutzutage beliebt, die drei Gewalten im Staate zur Qualität aufzurufen. In Juris ist ein Vortrag aus Jahr 2006 mit dem Titel „New Public Management in der Sozialgerichtsbarkeit“ erfasst, in dessen Inhaltsverzeichnis das Neue Steuerungsmodell, Pebbßy, Qualitätsmanagement und Benchmarking traut vereint sind. Goll kombinierte in seinem bereits erwähnten Aufsatz die Begriffe Neue Steuerungsinstrumente, Dezentrale Budgetverantwortung und Qualitätsmanagement. Das war wie gesagt im Jahr 2000. Die damals vor allem in Baden-Württemberg propagierten und eingeführten Neuen Steuerungsinstrumente sind nach einem in diesem Frühjahr veröffentlichten Bericht des Landesrechnungshofes als gescheitert anzusehen (Drucksache 14/1084 des Landtags von Baden-Württemberg vom 27. März 2007). Vor dem Hintergrund des bunten Bilderbogens an Begriffen habe ich ein gewisses Verständnis für skeptische Kollegen, die in den Kampagnen der Ministerialverwaltung den Versuch erkennen, ihrem Kaiser neue Kleider zu schneiden, weil es manchen Chefs nicht ausreicht, gut zu verwalten, sie vielmehr immer etwas gestalten und womöglich in die Geschichte eingehen wollen. Minister Goll kann ich übrigens von dem Vorwurf ausnehmen, ein nackter Kaiser zu sein; der Rechnungshof kam zu dem Ergebnis, dass er das NSI-Projekt seiner Landesregierung für die Justiz bewusst nicht umgesetzt und sich auf eine nützliche Minireform beschränkt habe.

Wozu brauchen wir also eine Qualitätsstrategie? Liegt etwas im Argen, oder verfahren wir nach der Devise aus der Werbung eines Kaufhauses: „Gut ist uns nicht gut genug“? Muss die Qualität gesteigert werden, oder dient die Debatte nur dem Ziel, die für gutes Arbeiten nötige Grundspannung zu wahren und nicht im Alltags-trott abzuschlaffen? Schult das Quali-

tätsprojekt nur die jungen Küken, oder müssen auch die alten Hasen noch in die Hasenschule? Sollen Qualitätsstrategien – nach innen wirkend – die Qualität heben oder – nach außen strahlend – ein schlechtes Image der Qualität der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufhellen, nach dem Motto wiederum aus der Werbung: „Die tun was“? Wenn ich nochmals frage, ob etwas im Argen liegt, dann kann es gehen entweder um Qualitätsdefizite, über die sich die meisten Kollegen schnell einig sind, oder um die Neujustierung der Qualitätsstandards. Was meine ich damit? Bei einer Neujustierung wäre das, was früher als gut galt, heute schlecht. Wir kennen alle solche Veränderungen der Anschauung oder Handhabung bei unveränderter Rechtslage. Ein Beispiel ist der in den vergangenen Jahrzehnten vollzogene Wandel der mündlichen Verhandlung. Verrieten früher viele Spruchkörper die eigene Rechtsauffassung allenfalls durch eine ungewollte Körpersprache, geben heute etliche Richter im Rechtsgespräch ihre Meinung unmissverständlich zu erkennen.

Stoßen wir auf eindeutige Missstände? Allen voran ist sicher die in mehreren Bundesländern immer noch zu lange durchschnittliche Verfahrensdauer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu nennen. Es handelt sich um ein Quantitätsproblem, dass auf die Qualität durchschlägt, um eine ungenügende Verfahrensqualität, die bereits die Ergebnisqualität berühren kann. Jenseits der Verfahrensdauer fängt nach meiner Einschätzung bald der Bereich an, wo über ‚hinreichend oder nicht gut genug‘ gestritten werden kann. Ich habe eine Reihe von Kollegen, gerade auch Richter der oberen Gerichte, gefragt, ob wir heute in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein ernsthaftes Qualitätsproblem haben, von den Laufzeiten einmal abgesehen. Die h.M. verneinte die Frage. Die Chefpräsidenten der Verwaltungsgerichtsbarkeit schlugen in ihrem Beschluss vom 8. Mai 2006 vor, vier „Schwerpunkte“ der Qualitätsdiskussion zu setzen, nämlich: 1. die Dauer der Verfahren, 2. die Qualität der Entscheidung, 3. das Auftreten des Gerichts in der mündlichen Verhandlung und 4. die allgemeine Kommunikation mit den Verfahrensbeteiligten. Ich kann nicht so recht erkennen, was jenseits dieser vier so genannten Schwerpunkte übrig bleibt. Immerhin halten die Präsi-

den in ihrer beigefügten Begründung nur die Verfahrensdauer für problematisch, während sie die anderen Schwerpunkte milder beurteilten, die heutige Qualität der Entscheidungen sogar lobten. Ihrer überwiegend positiven Bewertung schließe ich mich an. Doch mag sein, dass wir betriebsblind sind? Sinnvoll erscheinen deshalb die an mehreren Gerichten durchgeführten Befragungen von Rechtsanwälten und Behördenvertretern. Wenn ich mich recht erinnere, ergaben sich daraus einzelne Schwachstellen, deckten die Antworten aber keine generellen, sozusagen strukturellen Defizite auf. Neben Verbesserungstipps im Allgemeinen hörten wir Kritik, die sich meist mit besonderen Verhaltensweisen einzelner Richter befasste. Ich hatte nicht den Eindruck, dass sich die Mehrzahl der Verwaltungsrichter auf einem Holzweg erappt fühlen muss. Natürlich könnte man es immer noch besser und gründlicher und so weiter machen, aber wir sollten nicht unser Gespür verlieren für die Unterscheidung zwischen einem alltäglichen Fall und einem besonderen Fall. Für mich gibt es – im Gegenteil – immer noch zu viele Urteile, die sich in Alltagsfällen geschmückt haben wie zum sonntäglichen Kirchgang mit dicht gewebtem Begründungskleid und schwerem Zitatenschmuck. Ich bin insoweit auch mit manchen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht zufrieden, obwohl diese mehr herausgeputzt sein sollten als Urteile der ersten Instanz. An der Argumentationstiefe zeigt sich kein Qualitätsunterschied der Richter unterschiedlicher Ebenen, sondern ein Funktionsunterschied der drei Instanzen.

Wenn ich auf meine Fragen zum Wozu der Qualitätsstrategie pauschal antworten darf, dann mit der These, dass wir eine Qualitätsstrategie nötig haben dort, wo die Laufzeiten zu lang sind, und dass uns im Übrigen eine Qualitätsstrategie nützlich sein kann. Ich bekenne mich also zu dem Motto: Gut ist uns nicht gut genug, und füge hinzu, dass ich einiges, was ich in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erlebe, sogar schlecht finde.

Ich habe ja eben in meinem Beispiel zu den schriftlichen Urteilen eine Kritik formuliert. Manchmal spreche ich Kollegen am Verwaltungsgericht auf gewisse Bedenken an oder sage ihnen, dass ich etwas für falsch oder unzweckmäßig halte. Wenn ich – sel-

ten genug – einer mündlichen Verhandlung zuhören, gibt es immer wieder Umstände, zu denen mir ein Kommentar in den Sinn kommt. Zum Beispiel sehe ich gelegentlich die Unverblümtheit kritisch, mit der das Fehlen jeder Erfolgsaussicht einer Klage betont wird. Bedenken die Kollegen denn nicht, dass wir Richter für manche juristischen Laien, zumal die durch amerikanische Gerichtsfilme verdorbenen, weniger norm- als emotionsgeleitet sind? „Bei dem Richter kriege ich sowieso kein Recht“, das wäre nicht der Eindruck, den wir hinterlassen sollten.

Wenn Kollegen untereinander Kritik tatsächlich äußern, ist das oft eine heikle Unternehmung, auch wenn man mit Lob nicht spart und deshalb nicht alles bitter schmeckt. Eine solche individuelle Qualitätsdiskussion fällt aus mehreren Gründen schwer: Sie wird nicht erbeten, sondern aufgedrängt. Sie knüpft an einen konkreten Vorfall oder Vorgang an und wirkt dadurch persönlicher und schärfer als eine abstrakte Erörterung. Sie wird ausgelöst durch einen (vermeintlichen) Fehler, der deshalb im Zentrum der Erörterung steht und ein Lob guter Seiten, sollte es denn geäußert werden, an den Rand und aus dem Gedächtnis des Betroffenen drängt. Der Kritiker kann leicht überheblich erscheinen. Selbst die Äußerung einfacher Tipps aus dazu nicht besonders berufenem Munde kann anmaßend wirken. Unvergessen bleibt mir, wie vor etlichen Jahren ein jüngerer Kollege in einer Richterversammlung rot anlief, als er von einem alten Richter abgekanzelt wurde, sein Ratsschlag sei doch eine Selbstverständlichkeit. Es sind solche allzu menschlichen Schwierigkeiten, die einen improvisierten Austausch über Qualitätsmerkmale erschweren. Dabei wünschte ich mir, dass wir uns auf eine persönlich schonende Weise immer wieder einen gut geputzten Spiegel vorhalten. Gelegentlich frage ich nach Kammersitzungen die Beisitzer, ob sie die Verhandlung anders geführt hätten. Doch auch die Einladung zur Kritik könnte als das Fischen nach Komplimenten verstanden werden. Beschränkt sich die wechselseitige Qualitätsdiskussion auf diejenigen, die bei aller Kritik wissen, dass sie es gut miteinander meinen, bleiben zuletzt doch wichtige Punkte unerwähnt.

Der Gerichtspräsident hat in der Qualitätsdiskussion andere Probleme. Er

ist zur Richterbeurteilung befugt und deswegen kein unberufener Kritiker. Das mag ihm zwar den Zugang zu einer Aussprache erleichtern, erschwert jedoch das offene Wort. Solange die Beurteilung – vom Rechtsmittelzug einmal abgesehen – das einzige formelle Qualitätsverfahren ist, werden die personenbezogenen Anmerkungen des Präsidenten nur allzu leicht in einen Zusammenhang mit dem Beurteilungswesen gestellt, einem durchaus verminten Feld. Das belastet einen offenen Meinungsaustausch insbesondere über Verhaltensweisen des Richters, die von der richterlichen Unabhängigkeit umfasst sind. Und das verzerrt die Bedeutung manch eines Kritikpunkts, den der Präsident nach der Überhörung eines Richters in mündlicher Verhandlung anspricht. Was für den Präsidenten eine Marginalie, ein guter Rat eines erfahrenen Kollegen sein mag, kann vom Adressaten als kardinaler Aspekt der dienstlichen Beurteilung missverstanden werden.

Das Präsidium hat es in der Hand, Konzepte insbesondere gegen überlange Verfahrensdauern zu entwickeln und gut zusammenwirkende Richterpersönlichkeiten zueinander zu bringen. Eine Änderung der Kammerzugehörigkeit, die Arbeit mit anderen Kollegen an andersartigen Fällen kann Qualitäts- und Bildungseffekte sondergleichen auslösen. Ich brauche hier keine Beispiele auszumalen. Keine Stelle hat so viele Möglichkeiten zu Experimenten wie das Präsidium. Das gilt mehr für große Gerichte, weniger für kleine. Das Potential an Kreativität scheint mir noch nicht überall ausgeschöpft zu sein. Das Präsidium eignet sich allerdings wenig für die Behebung spezieller Qualitätsdefizite.

Bleibt noch die Kammer bzw. der Senat, in dem der offene Meinungsaustausch kultiviert werden kann. Der Vorschlag, in den Spruchkörpern Qualitätszirkel zu sehen (von Barga, NJW 2006, S. 2531 [2536]), leuchtet ein, wenn er auch begrifflich etwas zu hochgestochen erscheint. Ich bin ein entschiedener Anhänger der Spruchkörper vor allem wegen der Ergebnis-, aber auch der Verfahrensqualität. Die Richter inspirieren, korrigieren, schulen und disziplinieren sich gegenseitig. Nach meiner Überzeugung kommt dem Vorsitzenden dabei ein Vorrang nur zu, wenn er die natürliche Autorität hat. Gut zusammenwirkende Spruchkörper ähneln, wie

ein geschätzter Kollege einmal sagte, einer Ehe. Mit anderen Worten bringen sie nicht stets die Lösung, sondern manchmal das Problem. Die Sicht von außen kann aus eingefahrenen Beziehungsmustern heraushelfen. Das Qualitätsmanagement hätte die Aufgabe einer Eheberatung.

Meine Damen und Herren, ich bin in meinem Vortrag über Qualitätsstrategien beim Führungsprozess, beim Qualitätsmanagement im engeren Sinn angelangt. Sie ahnen nach dem, was ich bislang gesagt habe, wahrscheinlich schon, dass ich einer vom Präsidenten gemanagten Qualitätsstrategie Gutes abgewinnen kann. Ich stehe allerdings zu meinem Wort in Weimar, dass die Gerichtspräsidenten keinen Taktstock in der Hand halten. Die Themen, die uns beim Qualitätsmanagement interessieren, wären solche der Fachaufsicht, die den Gerichtspräsidenten bekanntlich gegenüber Richtern nicht zusteht. Gefragt ist Überzeugungskraft. Anders formuliert: Qualitätsmanagement der Präsidenten im richterlichen Bereich darf nur ein Fortbildungsprozess sein. Das ist übrigens auch die Position der Chefpräsidenten in ihrem Beschluss vom 8. Mai 2006, die ausdrücklich keine Vorgaben oder Anweisungen machen, sondern eine Qualitätsdiskussion nur unterstützen und fördern wollen. Von der nur möglichen Überzeugungsarbeit lenkt schon der Begriff der Zielvereinbarungen ab. Wir Richter sind an Gesetz und Recht, nicht jedoch an Verträge über gute Rechtsprechung gebunden. Zusagen, die Richter ihrem Präsidenten machen, können nichts anderes als Absichtserklärungen eines überzeugten Richters sein.

Wie könnte eine sinnvolle Unterstützung und Förderung aussehen? Ich will dazu sechs Thesen formulieren und anschließend begründen:

1. sollte die Phase der Diskussion über den Wert eines Qualitätsmanagements beendet und mit der Arbeit an konkreten Problemen begonnen werden.
2. sollte das Qualitätsmanagement nicht dem Finden bislang unerkannter Fehler, sondern der Behebung bereits bekannter Probleme dienen.
3. sollte die Auswahl des Instruments des Qualitätsmanagements auf das Benennen eines konkreten Problems folgen.

4. sollten die möglichen Instrumente nicht lang und breit diskutiert, sondern ausprobiert werden.
5. sollten zeitlich befristete, abwechslungsreiche Instrumente der Einrichtung dauerhafter Qualitätssicherungsstellen vorgezogen werden.
6. sollte der Präsident in der Förderung des Qualitätsmanagements jegliche Nähe zur Richterbeurteilung möglichst meiden.

Ich hatte bereits eine aufkeimende Langeweile an der Diskussion über „Qualität an sich“ konstatiert. Damit geht auch ein Desinteresse einher, über Instrumente der Qualitätsstrategien auf eine abstrakte Weise nachzudenken. Ich glaube nicht, dass konkrete Qualitätsprojekte von den Kollegen generell abgelehnt werden. Wenn sie im Einzelfall für schlecht befunden werden, liegt das eher am Projekt selbst als an einer kategorischen Verweigerungshaltung. Wir Richter müssen schon so viele Fälle entscheiden, da möchte man manchmal einfach zum Publikum gehören und andere aufspielen lassen. Die Erfahrungen aus einer mehrjährigen Fortbildungsreihe wie auch aus der Arbeit im BDVR lehren mich, dass ein Fortbildungsverantwortlicher bzw. ein Vereinsvorstand nicht auf Anregungen von außen warten, sondern selbst Ideen entwickeln und Initiativen starten sollte. Die Aufforderung an das Kollegium, bitteschön die Probleme zu finden und Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln, findet vielleicht kurze Zeit, aber nicht über Jahre Gehör. Qualitätsbeauftragte, deren Aufgabe sich darauf beschränkt, Verbesserungsvorschläge aufzugreifen, haben ihre Überlastung kaum zu befürchten.

Der Präsident kann durch eigene Beobachtungen und durch gezielte Befragungen von Kollegen wie auch von Richtern der höheren Instanz ermitteln, wo es etwas zu bessern gilt. Wenn beispielsweise die Ausländerrechtskammern in der Spruchpraxis stark voneinander abweichen, wie der Vorsitzende des Berufungssenats berichtete oder ein irritierter Behördenvertreter beklagte, mag das an mangelndem Austausch der Entscheidungen zwischen den Kammern oder an unterschiedlichen Fachkenntnissen oder an verschiedenen „Kammerlinien“ liegen. Je nachdem ist an ein anderes Instrument zu denken. Die Zusammenstellung ausge-

wählter, wichtiger Entscheidungen der Ausländerrechtskammer in einem Ordner für jede der Kammern oder die von einem Kollegen angelegte systematische Leitsatzsammlung, der Vortrag eines Kollegen zu einem ausländerrechtlichen Problem, ein „Streitgespräch“ von Richtern über auseinanderlaufende Kammerlinien, eine Informationsveranstaltung zu ausgewählten Fragen des Ausländerrechts mit einem Rechtsanwalt und einem Behördenvertreter. Wenn – wie ich es vorhin angedeutet habe – das Rechtsgespräch von einigen Kollegen vielleicht etwas zu drastisch geführt wird, könnte ein einfühlsamer Rechtsanwalt gebeten werden, über die Eindrücke seiner brüskierten Mandanten zu referieren und seine Wünsche an einerseits Deutlichkeit, andererseits Ergebnisoffenheit einer Verhandlungssituation zu äußern. Auch könnten Verhandlungsbesuche durch als Autorität anerkannte Kollegen institutionalisiert werden, die – ohne zur Richterbeurteilung befugt zu sein – dem Richter ihre Eindrücke schildern.

Selbst wenn sich die Probleme ähneln, gilt für die Instrumente: Abwechslung erfreut! Wir sind nicht monotonieresistent. Eine Dauerinstitution läuft sich auf die Dauer tot. Das dürfte das Schicksal von Qualitätszirkeln sein, wenn nicht ein bestimmtes Problem, sondern die „Pflicht“ zur regelmäßigen Zusammenkunft zwecks Problembesprechung die Teilnehmer zusammen-

führt. Ein buntes Fortbildungsprogramm von ein- bis zweistündigen Veranstaltungen, vielleicht einmal im Monat, bringt Farbe in den grauen Alltag, ist eine sinnvolle Ergänzung zu den Wochenprogrammen der Richterakademie, bei der auch Kleinigkeiten behandelt werden, und kann als Attraktion besser wirken als Erkenntnisse, die schwarz auf weiß in Papieren vorliegen. Ich will die Verdienste der Arbeitsgruppen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz überhaupt nicht schmälern, die über die „Begründung von Entscheidungen“ und über die „mündliche Verhandlung“ gearbeitet haben. Aber jetzt einmal ehrlich: Wer hat die Papiere, die im BDVR-Rundschreiben abgedruckt wurden, gelesen? Und wer weiß noch, was darin steht? Es ist schon richtig, dass Qualitätssicherung eine Daueraufgabe ist. Sie lässt sich aber kaum mit dauerhaft vorliegenden Papieren bewältigen, die fast stets dauerhaft verlegte Papiere sind, sondern verlangt nach immer neuen Impulsen. Hier ist Kreativität und Überzeugungskraft verlangt. Es wäre schön, wenn der Präsident ein guter Fortbildungsbeauftragter wäre, der es versteht, immer wieder einen Kessel Buntes anzurühren. Ob wir das Ganze am Ende Qualitätsmanagement nennen oder auf dieses Etikett verzichten, ist nicht wirklich wichtig. Entscheidend ist, dass wir Richter uns stets darum bemühen, den Rechtsschutzauftrag so gut wie möglich zu erfüllen.

## Neuregelung des Widerspruchsverfahrens in Bayern

Pressemitteilung des Bay. VGH vom 27.06.2007

Der Bayerische Landtag hat am 21.06.2007 beschlossen, das Widerspruchsverfahren in Bayern neu zu regeln. Entsprechend dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (BT-Drs. 15/8406) wird das Widerspruchsverfahren in Bayern auf der Grundlage der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt in Mittelfranken neu geregelt. Mit Inkrafttreten des Gesetzes am 01.07.2007 können in weiterem Umfang als bisher beim Verwaltungsgericht Klagen ohne vorherige Durchführung eines Widerspruchsverfahrens erhoben werden.

Nach der Neuregelung hat der Bürger in einigen, im Gesetz abschließend aufgezählten Rechtsbereichen auch künftig die Möglichkeit, Widerspruch gegen einen behördlichen Bescheid einzulegen. Allerdings wird das Widerspruchsverfahren in diesen Rechtsbereichen nicht mehr zwingend vorgeschrieben, sondern nur mehr fakultativ: Der Betroffene soll die Wahl haben, ob er

- Widerspruch einlegt und eventuell anschließend Klage erhebt oder
- ohne Widerspruchsverfahren unmittelbar Klage erhebt.

Eine Überprüfung von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen der Verwaltung findet umfassend nur im Widerspruchsverfahren statt.

Das kostengünstigere (fakultative) Widerspruchsverfahren bleibt dort erhalten, wo die Ergebnisse des Modellversuchs in Mittelfranken ergeben haben, dass die Beibehaltung sinnvoll, oder sogar rechtlich geboten ist:

- Kommunalabgabenrecht
- Landwirtschaftsrecht (einschließlich forstliches Subventionsrecht, jagdrechtliche Abschussplanung)
- Schulrecht (einschließlich Schulfinanzierung und Schülerbeförderung)
- Sozialrecht (insbesondere Kinder- und Jugendhilferecht, Kinder-, Jugend- und Familienförderung, Schwerbehindertenrecht, Unterhaltsvorschussrecht, Wohngeldrecht, Ausbildungs- und Studienförderungsrecht, Heimrecht) und Rundfunkgebührenrecht
- Recht der Landesbeamten (ohne Disziplinarrecht)
- personenbezogene Prüfungsentscheidungen

Wird in diesen Rechtsgebieten ein einheitlicher Verwaltungsakt an mehrere Betroffene adressiert, besteht nach der Neuregelung die Möglichkeit zur unmittelbaren Klage nur, wenn alle Betroffenen zustimmen. Fehlt die Zustimmung, ist obligatorisch ein Widerspruchsverfahren durchzuführen.

Entfällt das Widerspruchsverfahren, muss der Betroffene den Bescheid innerhalb der Klagefrist von einem Monat unmittelbar vor Gericht angreifen.

Ob gegen einen Bescheid (fakultativ) Widerspruch eingelegt werden kann oder unmittelbar bei Gericht Klage zu erheben ist, ist der dem Bescheid angefügten, der neuen Rechtslage angepassten Rechtsmittelbelehrung zu entnehmen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass seit 01.07.2004 kraft Bundesrechts die Gerichtsgebühren für Klage- und Berufungsverfahren regelmäßig schon mit dem Eingang der Klage- oder Rechtsmittelschrift oder mit der Abgabe der entsprechenden Erklärung zu Protokoll beim Gericht fällig werden. Ausgenommen sind Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes sowie Verfahren, die gerichtskostenfrei sind (z. B. Jugendhilfe und Asylverfahren).

## Schonungsloser Rechnungshofbericht zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI - Justizressort leuchtende Ausnahme?

von Ri Matthias Schilling, VG Karlsruhe

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat am 27.03.2007 eine beratende Äußerung an den Landtag zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung verfasst (LT-Drucksache 14/1084). Darin übt er scharfe Kritik an dem ehrgeizigen Reformvorhaben (vgl. auch den Artikel „Millionengrab“ von Karl-Otto Sattler in „Das Parlament“ Nr. 16/17 vom 16.04.2007). Eine unveränderte, flächendeckende Weiterführung in der Landesverwaltung sei nicht vertretbar. Das Justizministerium wird als eines von nur zwei Beispielen für positive Wirkungen der Neuen Steuerungsinstrumente aufgeführt.

Das Land Baden-Württemberg hat bereits ab dem Jahr 1995 in ausgewählten Pilotbereichen Modelle dezentraler Budgetverantwortung verbunden mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung erprobt. In den letzten Jahren wurden die sogenannten Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) in der Landesverwaltung schrittweise flächendeckend eingeführt. Die Elemente der NSI sind:

- Automatisiertes Haushaltsmanagementsystem,
- Dezentrale Budgetverantwortung,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Controlling,
- Führungsinformationssystem.

Die Zielsetzung der NSI wird in der Begründung der Kabinettsvorlage des Finanzministeriums vom 17. November 1999 wie folgt beschrieben:

„Die NSI verfolgen das Ziel, die Leistungen der Landesverwaltung besser und kostengünstiger zu erbringen. Es geht also nicht nur um einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung im Sinne einer Steigerung der Effizienz, sondern auch um fundiertere Informationen für die Verwaltungen, wie sie mit den vorhandenen Ressourcen ihre Leistungen quantitativ und qualitativ verbessern, also ihre Effektivität steigern können. Nicht nur der „Schlanke Staat“ ist das Leitbild, sondern auch

der „wirtschaftlich optimal handelnde, anpassungsfähige Staat“. Wenn die Leistungen des Staates nur auf Erforderlichkeit geprüft, die Kosten aber nicht betrachtet werden, ist dies ebenso einseitig und verkürzt, wie wenn nur Kostenreduzierungen angestrebt würden, ohne die Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit zu bedenken. Die NSI wollen beide Aspekte einbeziehen und ihre Relationen aufzeigen, um konkrete Ansätze für Reorganisation und Optimierung von Verwaltungsprozessen zu liefern.“

Im Jahr 1999 wurde vom Finanzministerium geschätzt, dass in den Jahren 2000 bis 2003 Einführungsausgaben in Höhe von rund 289 Mio. € und danach laufende jährliche Ausgaben bis 2009 in Höhe von rund 36,8 Mio. € anfallen. Dem Unterausschuss NSI wurde am 21.01.2003 eine Überarbeitung der Projektkosten vorgelegt. Das Finanzministerium ging zu diesem Zeitpunkt von reduzierten Einführungsausgaben von 245 Mio. € aus.

Auf der Grundlage eines eingeholten Gutachtens legte das Finanzministerium eine Amortisationszeit von zehn Jahren zugrunde. Die Refinanzierung sollte sich danach durch die Streichung von Stellen und Sachmitteleinsparungen ergeben.

Diese Zielvorgabe konnte nicht erreicht werden. Der Rechnungshof führt hierzu Folgendes aus:

„Das Projekt NSI in der Landesverwaltung war von Anfang an von hohen Zielsetzungen geprägt. Mehrere Kabinettsbeschlüsse begleiteten den Einführungsprozess. Baden-Württemberg wollte mit seinem zentralen und ganzheitlichen Ansatz einen Paradigmenwechsel bei der wirtschaftlichen Gestaltung des Verwaltungshandelns herbeiführen. Neben der Einführung eines modernisierten Anordnungs- und Buchungssystems zielte das Projekt durch die flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung auf ein stärker ergebnis- und wirkungsorien-

tiertem Denken und Handeln der Landesverwaltung ab. Die erheblichen Einführungskosten in Höhe von rd. 322 Mio. € (geplanter Gesamtaufwand) sollten durch die Streichung von insgesamt 3.500 Stellen und einer zusätzlich dauerhaften Sachmitteleinsparung von jährlich rd. 15 Mio. €, beginnend im Jahr 2004 bis zum Jahr 2010, refinanziert werden. Diese möglichen Einspar- und Nutzenpotenziale basierten auf Schätzungen eines externen Gutachtens und den Ergebnissen der Evaluierung der Pilotbehörden. Baden-Württemberg wollte einmal mehr seine Spitzenstellung auch bei der Modernisierung seines Verwaltungshandelns unter Beweis stellen. Hierfür wurden erhebliche Mittel aufgewendet und im Projektverlauf insgesamt rd. 150 Mio. € alleine an externe Dienstleister bezahlt. Für kein Projekt der Landesverwaltung wurde jemals so viel Geld ausgegeben und zusätzlich in diesem Umfang eigene Dienstleistungen bereitgestellt. Über Jahre hinweg waren eine Vielzahl von Landesbediensteten mit Projektaufgaben und der Erbringung von Beistelleleistungen befasst; die Landesverwaltung war dadurch in starkem Maße mit sich selbst beschäftigt. ... Das NSI-bedingte Einsparpotenzial liegt somit aktuell bei rd. 51 Stellen. Bei der Berechnung der Refinanzierungsraten (Titel 671 01) wurde eine Stelle mit 38.500 € angesetzt; insgesamt kann danach bislang von Einsparungen in Höhe von allenfalls rd. 1,925 Mio. € ausgegangen werden. In Bezug auf die bis zum Jahr 2005 aufgelaufenen Ausgaben von rd. 220 Mio. € würden sich die Anfangsinvestitionen für das Projekt auf Basis dieser Zahlen „rechnerisch“ erst in 114 Jahren amortisieren. Da aber selbst die laufenden Kosten mit rd. 30 Mio. € je Jahr nicht einmal annähernd über die Einsparpotenziale abgedeckt werden, ist derzeit überhaupt keine Amortisation in Sicht. Vielmehr entstehen dem Land auf Dauer zusätzliche laufende Kosten.“

Der Rechnungshof hat bei über 200 Landesdienststellen als potenziellen Nutzern der NSI eine Fragebogenaktion durchgeführt, mit deren Hilfe er wichtige Basisdaten sowie deren Einschätzung zu Nutzen und Perspektiven der Neuen Steuerungsinstrumente abgefragt hat. Der Rechnungshof gelangt zu dem Ergebnis, dass die mit hohem finanziellen Mitteleinsatz und hoher Belastung der

Mitarbeiter durchgeführte und als „Jahrhundertreform“ angekündigte Einführung Neuer Steuerungsinstrumente (NSI) bisher noch keines ihrer Ziele umfassend erreicht habe. Die Instrumente der Neuen Steuerung seien zwar weitgehend eingeführt, sie hätten aber, abgesehen von Haushaltsmanagementsystem und Anlagenbuchhaltung, bisher kaum positive Wirkungen in Bezug auf die Effektivität und Effizienz der Landesverwaltung entfaltet. Es habe sich gezeigt, dass sich die Instrumentarien der freien Wirtschaft nicht ohne Weiteres auf die öffentliche Verwaltung übertragen ließen, weil Aufgabenstellung, Führungs- und Entscheidungsstrukturen sowie rechtliche Rahmenbedingungen (insbesondere das Dienstrecht) im öffentlichen Bereich zu Differenzierungen zwängen.

Der Rechnungshof führt u.a. folgende Gründe auf, die ursächlich dafür seien, dass die betriebswirtschaftlichen Instrumente der NSI bisher kaum Wirkung gezeigt hätten:

1. Flächendeckender Projektansatz: Der Projektansatz, die NSI flächendeckend in 1.200 Dienststellen mit mehr als 110.000 Mitarbeitern gleichzeitig einzuführen, war nicht zielführend. Ausgangspunkt dieser flächendeckenden Einführung war nicht der konkrete Informations- und Steuerungsbedarf der einzelnen Dienststellen, sondern eine allgemeine Grundsatzentscheidung.
2. Zögerliche und unzureichende Einführung einzelner Elemente: Wesentliche Elemente der Neuen Steuerung wurden nur zögerlich und unzureichend eingeführt. So wurde die dezentrale Budgetierung nicht konsequent umgesetzt, denn sie erstreckt sich bisher allein auf die Sachkosten. Das ist keine ausreichende Basis für eine umfassende Finanzverantwortung der einzelnen Behörden. Auch fehlen Anreizsysteme für dauerhafte Einsparungen. Die für die NSI ausgegebenen Mittel und die laufenden Kosten für den Betrieb und die Steuerung der Instrumente stehen bisher in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum steuerbaren Finanzvolumen.
3. Unzureichende Mitarbeitermotivation: Auf die Frage, ob eine

verbesserte Mitarbeitermotivation erreicht worden sei, haben die Positivbewertungen mit nur 20 % einen Tiefstand erreicht. Die fast durchgängig fehlende Akzeptanz der NSI bei den Mitarbeitern hat vielschichtige Gründe. Aus der Sicht der Mitarbeiter wurden die NSI in erster Linie als bloßes Stelleneinsparinstrument betrachtet. Insoweit war die Verknüpfung mit dem verfolgten Einsparziel von 3.500 Stellen kontraproduktiv.

4. Verwaltungsstrukturreform: Wegen der zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Verwaltungsstrukturreform konnten die NSI in vielen Verwaltungsbereichen nur eingeschränkt Wirkung entfalten. Durch die Verlagerung der Verantwortung für operative Aufgaben auf die unteren Verwaltungsbehörden ist eine strategische und operative Gesamtsteuerung einer Vielzahl staatlicher Aufgaben durch Landesbehörden nicht mehr möglich. Diese Verwaltungsstrukturreform wurde konzipiert und beschlossen, ohne die Auswirkungen auf das teure und große NSI-Projekt ausreichend zu berücksichtigen.

Die Devise „Augen zu und durch“ stellt nach Auffassung des Rechnungshofs kein akzeptables Szenario für die Fortführung der NSI dar. Für eine Fortführung fordert der Rechnungshof die Erfüllung folgender Rahmenbedingungen und stellt auf dieser Grundlage drei Handlungsalternativen zur Diskussion:

- Unverzögerlicher, umfassender Ausbau der dezentralen Budgetverantwortung im Bereich der Sachausgaben sowie schnelle Einführung einer Personalkostenbudgetierung, die den operativen Ebenen die dringend erforderliche Flexibilität einräumt und die Interessen des Gesamthaushalts berücksichtigt.
- Orientierung der NSI am jeweiligen Informations- und Steuerungsbedarf der Führungskräfte, die nach Ausrichtung der NSI an ihrem konkreten Bedarf diese auch nutzen müssen.
- Handlungsalternative A: Es bleibt bei der flächendeckenden und umfassenden Weiterführung der NSI mit allen Instrumenten für alle Behörden des Landes; deren

Einsatz wird jedoch optimiert und an die durch die Verwaltungsstrukturereform veränderten Rahmenbedingungen weiter angepasst. Dabei muss den Zielen des Projekts (Kostentransparenz, gesicherte Daten als Entscheidungsgrundlage und Benchmarkingprozesse) Priorität eingeräumt werden.

- Handlungsalternative B: Die NSI mit dem bisherigen Ansatz und den Instrumenten Haushaltsmanagementsystem, Dezentrale Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Führungsinformationssystem werden nur noch in den Ressorts Innen, Justiz und Finanzen in allen geeigneten Aufgabenbereichen optimiert weitergeführt und weiterentwickelt. Denn in diesen Ressorts gibt es noch Verwaltungszweige mit einer durchgängigen und umfassenden Behördenstruktur von der unteren Verwaltungsebene bis zum Ministerium. Hier lassen sich die Zielsetzungen des Projekts wohl am ehesten in vollem Umfang realisieren. Die geeigneten Aufgabenfelder müssen entsprechend den Intentionen von § 7 Abs. 3 LHO festgelegt werden. Durch die Konzentration auf diese Kernbereiche können die Ziele konsequenter vorangetrieben und realisiert werden.
- Handlungsalternative C: Die NSI werden auf freiwilliger Basis in Dienststellen und Einrichtungen mit betriebswirtschaftlichen Strukturen bzw. geeigneten Aufgabenfeldern in einem jeweils angemessenen Umfang weitergeführt.

Der Rechnungshof nennt aber auch Beispiele für positive Wirkungen der Neuen Steuerungsinstrumente:

„Es hat sich gezeigt, dass es Ansätze und Entwicklungen gibt, wie man die NSI in der Landesverwaltung Erfolg versprechend umsetzen kann. Exemplarisch seien das Finanzministerium und das Justizministerium genannt. ... Mit dem Justizministerium bestand während des Untersuchungszeitraums ein enger Erfahrungsaustausch, da dieses Ressort mit der Umsetzung der NSI einen innovativen Weg eingeschlagen hat. Das Justizministerium besitzt mit dem bundeseinheitlichen Verfahren PEBB§Y ein neues, analytisch abgesichertes und

fortschreibungsfähiges Personalbedarfsrechnungssystem als Orientierungs- und Entscheidungshilfe. Das Justizministerium hat dabei die Instrumente der NSI, insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung, genutzt und sich darüber hinaus der Möglichkeiten von SAP bedient. Die baden-württembergischen Gerichte und Staatsanwaltschaften haben dabei im Rahmen des Projekts NSI bundesweit als Erste mit der Umsetzung von PEBB§Y begonnen und flächendeckend alle eingehenden Verfahren nach der neuen PEBB§Y-Geschäftsgliederung erfasst. Grundlage des Benchmarking bilden Kennzahlen der Kosten- und Leistungsrechnung der Justiz. Für die Dienststellen werden je Periode die Werte der Bezugsgrößen (z. B. Eingänge) der einzelnen PEBB§Y-Produkte und der tatsächliche Personalbestand erfasst. Diese Daten werden in die Kosten- und Leistungsrechnung überführt und geben Hinweise zum Auslastungsgrad und über die Rückstandsquoten. Die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten je Geschäft lassen sich nach standardisierten Kostensätzen in die Personalkosten je Geschäft umrechnen und liefern so eine zuverlässige Grundlage für die Arbeit mit den Neuen Steuerungsinstrumenten. Auf verschiedenen Ebenen wurden Vergleichsringe eingerichtet. Dort werden die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung für die Vergleichspartner transparent dargestellt und es können Benchmarkingvergleiche durchgeführt werden. Z. B. wird in diesen Vergleichsringen untersucht, worin Unterschiede bei den Stückkosten begründet liegen. Dies gibt Hinweise für Kostenreduzierungen. Mit der Justizcard, der BSC (Balanced Score Card) der Gerichte und Staatsanwaltschaften, wurde ein weiteres Kennzahlensystem entwickelt, aus dem steuerungsrelevante Informationen gewonnen werden können. Darüber hinaus steht der Justiz mit der kennzahlenbasierten Organisationsuntersuchung ein Instrument zur Verfügung, mit dessen Hilfe umfassende Evaluationen durchgeführt werden können. Das Justizministerium hat sich, letztlich unabhängig vom NSI-Projekt, aber mit Hilfe der verfügbaren NSI-Mittel ein wirksames und von den Mitarbeitern akzeptiertes Steuerungs- und Controllingsystem geschaffen, das permanent weiterentwickelt wird. Die hohe Akzeptanz der NSI in der

Justiz ist mit darauf zurückzuführen, dass die Führungskräfte das Projekt unterstützt haben und NSI konsequent an den Steuerungsbedürfnissen der Justiz ausgerichtet wurde.“

Dieses Fazit des Rechnungshofs dürfte wohl vor allem die Situation in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft abbilden, die bereits seit Jahren mit diesem System arbeiten und daher einen Erfahrungsvorsprung gegenüber der Verwaltungsjustiz haben. In der baden-württembergischen Verwaltungsjustiz werden die eingehenden Verfahren seit 2006 gemäß PEBB§Y erfasst. Seitdem wird auf Grundlage der eingehenden Verfahren die Auslastung der Verwaltungsgerichte ermittelt und versucht, eine möglichst gleichmäßige Belastung der Gerichte zu erreichen. Dies geschieht insbesondere durch die Zuteilung und Veretzung von Proberichtern.

## Bericht über die Tagung der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter zum Thema „Independence and Efficiency of Administrative Justice“

von Richterin am Verwaltungsgericht Isabella Moebius, Berlin

Am 27. und 28. April 2007 führte die Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter in Würzburg eine Tagung zum Thema „Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Effizienz“ durch, an der mehr als 40 Personen aus 16 verschiedenen Staaten der Europäischen Union sowie aus dem Kandidatenstaat Kroatien teilnahmen. Tagungssprache war Englisch, die Diskussionen wurden lebhaft und mit großer Offenheit geführt. Das galt insbesondere für die überwiegend jungen Richterinnen und Richter aus den neuen EU-Mitgliedstaaten. Auch außerhalb des offiziellen Tagungsprogramms setzte sich die gute Gesprächsatmosphäre fort, und bis spät in die Nacht hinein wurde am Ufer des Main diskutiert.

Schwerpunkte der Tagung waren die persönliche, funktionelle und institutionelle Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter und Fragen der Effizienz in der internen Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit und gegenüber Dritten. Ein Überblick über das verwaltungsgerichtliche Verfahren in den Teilnehmerstaaten rundete das Programm ab.

Zur Vorbereitung der Referate und Diskussionen diente ein umfangreicher Fragenkatalog. Darin ging es beispielsweise um die täglichen Arbeitsbedingungen und die Arbeitsbelastung der Richterinnen und Richter. Große Unterschiede zeigten sich bei dem Verhältnis von Richterinnen und Richtern zur Gesamtbevölkerung: die höchste Richterdichte gibt es in Schweden (1 : 26.000), die niedrigste in Kroatien (1 : 136.000) und Italien (1 : 131.000), Deutschland liegt an sechster Stelle (1 : 36.000), wobei diese Zahlen wegen der unterschiedlichen Aufgabenzuweisungen in den jeweiligen Staaten nur eingeschränkt vergleichbar sind. Bemerkenswert ist hingegen die IT-Ausstattung in Italien: allen Verwaltungsrichterinnen und -richtern wird ein Laptop mit Mobiltelefon zur Verfügung gestellt, um von überall den Zugang zu Internet und Intranet zu ermöglichen.

Für die deutsche Diskussion um leistungsbezogene Besoldung war insbesondere der Bericht der schwedischen Referentin über die Entlohnungssysteme von Interesse. Während in fast allen europäischen Staaten die Richtergehälter gesetzlich geregelt sind, werden sie in Schweden und Finnland in Tarifverhandlungen der Richterergewerkschaft mit der der Gerichtsverwaltung bestimmt. Die Richterinnen und Richter haben das Recht zu streiken.

Schweden hat vor fünf Jahren für 10 % der Richterschaft die einheitlichen Gehälter abgeschafft und eine individuelle Entlohnung unter Berücksichtigung von Fähigkeiten und Erledigungsleistung eingeführt, was zu heftigen Protesten der Richterschaft geführt hat. Die schwedische nationale Gerichtsverwaltung möchte dieses Modell flächendeckend einführen: der Präsident des Gerichts soll künftig das Gehalt des jeweiligen Richters festlegen. Die Richterergewerkschaft erhebt verfassungsrechtliche Bedenken, und der Versuch ei-

ner Schlichtung ist kürzlich gescheitert. Es bleibt abzuwarten, wie der Konflikt gelöst wird.

Dass die neuen EU-Mitgliedstaaten beim Aufbau ihrer Verwaltungsgerichtsbarkeit auch Vorreiterfunktion haben können, zeigt Estland. Dort können Klagen und andere Schriftsätze per E-Mail unter Verwendung einer elektronischen Signatur an alle Verwaltungsgerichte übersandt werden.

Die Tagung bot einen interessanten Einblick in die Verwaltungsgerichtsbarkeit der anderen europäischen Staaten und hervorragende Möglichkeiten, persönliche Kontakte zu Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausland zu knüpfen. Eine ähnliche Tagung wird voraussichtlich im nächsten Jahr wieder angeboten werden. Ich kann eine Teilnahme daran nur empfehlen.

Ein ausführlicher Abschlussbericht über die Tagung ist auf der Homepage der VEV ([www.aeaj.org](http://www.aeaj.org)) abrufbar.

## Deutsche Richterakademie Jahresprogramm 2008

mitgeteilt von RiVGH Jutta Krieger, München

Die Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie hat in ihrer Sitzung vom 14. - 15. Mai 2007 das Jahresprogramm 2008 und das Programm der Herbstakademie 2007 beschlossen. Speziell an Richterinnen und Richter der Verwaltungsgerichtsbarkeit wenden sich im Jahr 2008 folgende Tagungen:

- Immissionsschutz in der verwaltungsgerichtlichen Praxis (Veranstalter: Baden-Württemberg)
- Aktuelle Fragen des Asyl- und Ausländerrechts (Bayern)
- Schul- und Hochschulrecht, einschließlich Prüfungsrecht (Mecklenburg-Vorpommern)
- Abgabenrecht (Mecklenburg-Vorpommern)
- Europarecht in der verwaltungsgerichtlichen Praxis (Niedersachsen)

Im Rahmen der **Herbstakademie 2007** veranstaltet Rheinland-Pfalz vom 8. bis 12. Oktober 2007 eine Tagung über aktuelle Probleme des Disziplinarrechts.

## Reform des Zuwanderungsgesetzes in Kraft getreten

Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 29.08.2007

Die Reform des Zuwanderungsgesetzes ist am 28.08.2007 in Kraft getreten. Damit ist Deutschland seiner Verpflichtung zur Umsetzung von elf aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union nachgekommen.

Zugleich wurde die Chance genutzt, die im Zuwanderungsgesetz von 2004 enthaltenen Ansätze um wesentliche Bausteine zu ergänzen. Dabei sind in die Reform die Erkenntnisse aus der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes eingeflossen. Die Reform enthält neben Regelungen zur Bekämpfung von Schein- und Zwangsehen, zur Stärkung der inneren Sicherheit, zur Umsetzung der Beschlüsse der Innenministerkonferenz zum Staatsangehörigkeitsrecht und zur Erleichterung des Zuzugs von Firmengründern vor allem eine Reihe von Maßnahmen, die die Integration von Zuwanderern in die deutsche Gesellschaft fördern.

Zunächst wird das Prinzip des "Förderns und Forderns" im Gesetz verankert. Auf der einen Seite fördert der Staat, vor allem durch Sprachkurse, die Integration der Ausländer. Auf der anderen Seite wird vom Ausländer die Bereitschaft zur Integration gefordert und dies auch gesetzlich festgelegt.

Ein weiteres wesentliches Element der Reform, das der Integration von Ausländern dient, ist die Einführung einer Altfallregelung in Form einer einmaligen Stichtagsregelung. Menschen, die eigentlich zur Ausreise verpflichtet und in Deutschland nur geduldet sind, sich jedoch bereits seit acht bzw. sechs Jahren hier aufhalten, erhalten zunächst ein Aufenthaltsrecht und einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt bis Ende 2009, damit sie ohne Inanspruchnahme öffentlicher Sozialleistungen durch Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Darüber hinaus können sie ihren Aufenthalt legalisieren, wenn sie bis Ende 2009 überwiegend erwerbstätig waren und für die Zukunft ein festes Beschäftigungsverhältnis gefunden haben. Die Altfallregelung verlängert die von der Innenministerkonferenz (IMK) im November 2006 beschlossene Bleiberechtsregelung, die bisher bei bereits

über 14.750 Personen zur Erteilung eines Aufenthaltsrechts führte. Nach der IMK-Bleiberechtsregelung erhielten zudem über 28.000 Personen eine Duldung zur Arbeitsplatzsuche. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil dieser Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung erhalten wird, die anders als die IMK-Bleiberechtsregelung zunächst nicht voraussetzt, dass der Geduldete in einem Beschäftigungsverhältnis steht. Darüber hinaus gehören zu dem Kreis der potentiell Begünstigten die rund 25.000 Geduldeten, über deren Antrag auf Bleiberecht noch nicht entschieden wurde, sowie diejenigen, die erst nach dem IMK-Beschluss die Voraussetzungen erfüllen, insbesondere die Voraufenthaltszeit von acht bzw. sechs Jahren.

Die Reform des Zuwanderungsgesetzes erleichtert zudem auch für Geduldete, die nicht unter die Altfallregelung fallen, die Arbeitssuche. Sie erhalten nach vier Jahren einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang.

Nachziehende Ehegatten haben nunmehr vor der Einreise einfache Deutschkenntnisse nachzuweisen. Sie sollen sich von Anfang an in Deutschland besser orientieren können, was zugleich die Chancen auf eine weitere Integration erhöht. Das Bundesministerium des Innern hat sich frühzeitig mit Experten beraten, um den Standard für Sprachkenntnisse und das Verfahren zum Nachweis festzulegen und die Auslandsvertretungen hierüber informieren zu können. Für die Betroffenen wurde als erste Handreichung ein Informationsfaltblatt in Deutsch erstellt, das im Internet abrufbar ist ([www.integration-in-deutschland.de](http://www.integration-in-deutschland.de)). Darüber hinaus wird das Faltblatt in Kürze in 17 weiteren Sprachen im Internet erscheinen und über die Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden im In- und Ausland verteilt. Das Faltblatt zeigt auch Möglichkeiten zum Erwerb einfacher Deutschkenntnisse im Ausland auf.

Die Einzelheiten der Neuregelung sind in der beigefügten Übersicht zusammengestellt.

Wesentliche Inhalte des Gesetzes sind:

### Umsetzung von EU-Richtlinien

Mit dem Gesetz werden elf EU-Richtlinien umgesetzt, die das deutsche Ausländer- und Asylrecht in zahlreichen Punkten grundlegend umgestalten.

Als Kernpunkte der aufenthaltsrechtlichen Richtlinien können folgende Regelungen genannt werden:

Beschränkung des Ehegattennachzugs durch ein Mindestalter beider Ehegatten von 18 Jahren zum Schutz vor Zwangsehen, Forderung des Nachweises einfacher deutscher Sprachkenntnisse des nachziehenden Ehegatten, um seine Integrationsfähigkeit zu stärken, Schaffung einer "Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG" als neuer unbefristeter Aufenthaltstitel neben der Niederlassungserlaubnis, Anpassung der Regelungen zum Daueraufenthaltsrecht für Unionsbürger und Familienangehörige, Schaffung eines vorübergehenden Aufenthaltsrechts für Opfer des Menschenhandels zur Mitwirkung im Strafverfahren und Einführung eines besonderen Aufenthaltstitels für Forscher und von Mobilitätsregeln für in einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Studenten. Die umzusetzenden Asylrichtlinien stellen die zentralen Elemente der Asylrechtsharmonisierung in der Europäischen Union dar. Sie umfassen alle wesentlichen Aspekte im Asylbereich, die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Schutzgewährung und die daran anknüpfenden Statusrechte, die Ausgestaltung des Asylverfahrens und die Lebensbedingungen der Asylbewerber.

### Förderung der Integration

Über die Umsetzung der Richtlinien hinaus enthält das Gesetz weitere wichtige Änderungen im Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht, die auch auf Grund der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes notwendig wurden. Dabei konnten die von den Koalitionsfraktionen zum Teil bedeutenden Änderungsvorschläge bereits bei der Erarbeitung des Gesetzes zu einem großen Teil berücksichtigt werden:

So enthält das Gesetz Vorschriften, die der Bekämpfung von Zwangsehen, Scheinehen und Scheinver-

wandtschaftsverhältnissen dienen. Das Gesetz sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, die die Integration von Ausländern in die deutsche Gesellschaft fördern sollen, nicht zuletzt auch eine Harmonisierung der Sanktionsbewehrung bei Verstößen gegen die Pflicht zur Teilnahme an Integrationskursen. Die Voraussetzungen der Zugangsmöglichkeiten für Ausländer, die in Deutschland investieren und Arbeitsplätze schaffen wollen, werden deutlich gesenkt, indem die zu fordernde Mindestinvestitionssumme von einer Million auf 500.000 Euro und die Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze von zehn auf fünf halbiert werden. Ferner enthält das Gesetz u. a. als neue Einbürgerungsvoraussetzung den Nachweis von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland. Damit wird für die Länder die Voraussetzung geschaffen, vorbereitende Einbürgerungskurse anzubieten.

## Stärkung der inneren Sicherheit

Das Gesetz soll auch dazu beitragen, die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland zu stärken. Die ausländerrechtlichen Erkenntnisse aus den versuchten "Kofferbombenanschlägen" vom 31.07.2006 sind in das Gesetz eingeflossen. Zum einen enthält das Gesetz Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Ausländerbehörden und der Sicherheitsbehörden im Konsultationsverfahren. Zum anderen sieht es Vorschriften über die Regelerhebung von Lichtbildern und Fingerabdrücken bei Anträgen für nationale Visa vor.

## Bleiberecht und gesetzliche Altfallregelung

Die Innenministerkonferenz hatte sich der Problematik der langjährig Geduldeten auf ihrer Sitzung am 17.11.2006 angenommen und eine Regelung beschlossen, mit der für den Teil Betroffenen, die bereits jetzt in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, eine rasche Lösung gefunden wurde. Für einen vorübergehenden Zeitraum, bis zum 30. September dieses Jahres, wird den Betroffenen, die weitere Voraussetzungen erfüllen, die sich rechtstreu verhalten haben und Deutschkenntnisse nachweisen, darüber hinaus Zeit zur Arbeitsplatzsuche eingeräumt.

Gleichzeitig hatte die Innenministerkonferenz im November 2006 die Zuversicht geäußert, "dass im Rahmen des angestrebten Gesetzgebungsverfahrens Lösungen gefunden werden können, die es erlauben, dem betreffenden Personenkreis ein gesichertes Aufenthaltsrecht gewährleisten zu können, die Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden und nachhaltige Bemühungen der Betroffenen um ihre Integration in die deutsche Gesellschaft zu fördern".

Die in das Gesetz aufgenommene Altfallregelung (§§ 104a, 104b AufenthG) entspricht diesen Erwartungen. Geduldete, die am 01.07.2007 mindestens acht Jahre oder, falls in häuslicher Gemeinschaft mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern lebend, seit sechs Jahren sich in Deutschland aufhalten, ein Mindest-

maß an Integrationswilligkeit zeigen, über ausreichend Wohnraum verfügen, hinreichende mündliche Deutschkenntnisse besitzen und die Ausländerbehörden nicht vorsätzlich getäuscht haben, erhalten zunächst ein bis zum 31.12.2009 befristetes Aufenthaltsrecht und einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt, damit sie ohne Inanspruchnahme öffentlicher Sozialleistungen durch Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Von derzeit ca. 154.780 Geduldeten leben rund 87.570 Personen seit länger als sechs Jahren hier und von diesen wiederum ca. 60.270 seit über acht Jahren in Deutschland.

Für die Ausländer, die ihren Lebensunterhalt noch nicht durch Erwerbstätigkeit eigenständig sichern können, ist über eine Länderöffnungsklausel gewährleistet, dass sie keine höheren sozialen Leistungen als zuvor erhalten.

Nach dem 31.12.2009 wird die Aufenthaltserlaubnis nur verlängert, wenn für die Zukunft Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer seinen Lebensunterhalt sichern kann und er nachweist, dass er in der Vergangenheit überwiegend erwerbstätig war.

Zudem erhalten gut integrierte Kinder von geduldeten Ausländern unter erleichterten Voraussetzungen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht.

## Michael Hund neuer Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts

Der frühere Bundesvorsitzende des BDVR Michael Hund ist, nachdem er Anfang des Jahres zum Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt worden war (vgl. BDVR-Rundschreiben Nr. 1/2007, S. 22), im Zuge der personellen Veränderungen am Bundesverwaltungsgericht durch Ausscheiden des früheren Präsidenten Dr. h.c. Eckart Hien und der Er-

nennung der bisherigen Vizepräsidentin Marion Eckertz-Höfer zur neuen Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BDVR-Rundschreiben Nr. 3/2007 S. 83) mit Wirkung vom 01. Juni 2007 zum Vizepräsidenten des Gerichts ernannt worden.

Auf die Würdigung des Lebensweges von Herrn Hund im o.a. Rundschreiben wird verwiesen. Inzwi-

schen ist er auch zum Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin ernannt worden.

Der BDVR wünscht seinem langjährigen Vorstandsmitglied und Bundesvorsitzenden viel Erfolg in seinen neuen Ämtern.

## Dr. Otto Mallmann neuer Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht

Mit Wirkung vom 02. Juli 2007 wurde Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Otto Mallmann zum Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt. Er hat den Vorsitz in dem im Wesentlichen für das Asylrecht zuständigen 10. Revisions-senat übernommen.

Herr Dr. Mallmann wurde 1945 in München geboren und war nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeits-, Wirtschafts- und Zivilrecht an der Universität Frankfurt am Main tätig. 1975 promovierte er an Universität Frankfurt am Main mit einer Arbeit zum Thema „Zielfunktionen des Datenschutzes unter besonderer Berücksichtigung des Schutzes der Privatsphäre.“

Seine Tätigkeit als Verwaltungsrichter begann Herr Dr. Mallmann beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, wo er von 1977 bis 1984 tätig war, unterbrochen für die Dauer eines Jahres durch eine Abordnung in

den Geschäftsbereich des Hessischen Landtages beim Hessischen Datenschutzbeauftragten. Im Jahr 1984 wurde er an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel abgeordnet, im März 1985 folgte seine Ernennung zum Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof. Im Juli 1991 wurde Herr Dr. Mallmann zum Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt und dem für das Asyl- und Ausländerrecht zuständigen 1. Revisions-senat zugewiesen. Seit Juli 2003 ist er Datenschutzbeauftragter des Bundesverwaltungsgerichts.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit engagiert er sich als nebenamtliches Mitglied des Justizprüfungsamtes für das Land Brandenburg. Herr Dr. Mallmann ist Mitautor eines Kommentars zum Bundesdatenschutzgesetz und ist mit zahlreichen weiteren Veröffentlichungen (u.a. zum Ausländerrecht) hervorgetreten.

Von 1999 bis 2006 gehörte er dem Vorstand des BDVR – zuletzt als

2. Stellvertreter des Vorsitzenden – an. Arbeitsschwerpunkte waren dabei u. a. das Ausländer- und Asylrecht, die Juristenausbildung, die Nutzung der modernen Informationstechniken und das BVerwG betreffende Fragestellungen.

Seit dem Jahr 2000 vertritt Herr Dr. Mallmann Deutschland im Beratern Ausschuss Europäischer Richter (Consultative Council of European Judges – CCJE). Zu den Aufgaben des CCJE gehört es, gegenüber dem Ministerrat des Europarats – mit dem Ziel entsprechender Empfehlungen an die Mitgliedstaaten – Vorschläge u.a. zu allgemeinen Strukturprinzipien der Justiz, zu Laufbahn, Aus- und Fortbildung und beruflicher Ethik von Richtern und allgemein zu Fragen ihrer Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Kompetenz zu machen.

Der BDVR gratuliert seinem langjährigen stellvertretenden Vorsitzenden zum neuen Amt.

## Präsidentenwechsel beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht

Im Rahmen einer Feierstunde wurde am 13.07.2007 der bisherige Präsident des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts, Siegfried Reich, in den Ruhestand verabschiedet. Siegfried Reich begann seine berufliche Laufbahn im Jahr 1970 beim Landratsamt Rottweil. Nach einer Abordnung an das Verwaltungsgericht Sigmaringen und anschließender Tätigkeit beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg wurde Siegfried Reich im Jahr 1979 zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Sigmaringen ernannt. 1994 erfolgte seine Versetzung in die sächsische Justiz an das Sächsische Obergerverwaltungsgericht unter gleichzeitiger Ernennung zum Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht. Seit dem 01.07.1996 war er dessen Vizepräsident und seit dem 15.7.2000 Präsident. Bereits seit 1996 gehörte Siegfried Reich dem Verfassungsge-

richtshofs des Freistaates Sachsen als berufsrichterliches Mitglied an; im Jahr 2005 erfolgte seine Wahl zum Vizepräsidenten dieses Gerichtshofs. Seine Nachfolge tritt der bisherige Vizepräsident des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts, der im Jahr 1956 geborene Erich Künzler, an. Nach Abschluss der juristischen Ausbildung im Jahr 1983 und kurzer Berufstätigkeit als Rechtsanwalt trat er 1984 in den öffentlichen Dienst beim Landratsamt Neckar-Odenwald-Kreis ein. Im Jahr 1986 wechselte Erich Künzler an das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Baden-Württemberg. Am 01.07.1992 wurde er nach einer vorherigen Abordnung an das Verwaltungsgericht Stuttgart dort zum Richter ernannt. Seit 1996 war er an das Sächsische Obergerverwaltungsgericht abgeordnet. Zum 01.01.1997 ließ er sich in die sächsische Justiz unter gleichzeitiger

Ernennung zum Richter am Obergerverwaltungsgericht versetzen. Im Januar 2004 folgte seine Ernennung zum Senatsvorsitzenden. Seit Dezember 2005 war Erich Künzler Vizepräsident des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts. Zum 01.06.2007 erfolgte nun seine Berufung in das Präsidentenamt.

In seiner Ansprache wies der neue Präsident insbesondere auf die zahlreichen Herausforderungen hin, vor denen die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur in Sachsen steht. Es gelte, trotz knapper personeller Ressourcen dem rechtssuchenden Bürger möglichst zeitnah Rechtsschutz zu gewähren und für Rechtssicherheit auch bei den Verwaltungsbehörden zu sorgen. Die Verwaltungsgerichte dürften deshalb keine Scheu davor haben, bei der Streitbeilegung und bei der Entscheidungsfindung sowie -begründung neue Wege zu gehen.

## Neuer Präsident am VG Regensburg

Im Reichssaal des Alten Rathauses in Regensburg (ehemals Sitzungssaal des „Immerwährenden Reichstags“) wurde am 21. Mai 2007 der bisherige Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Regensburg, Dr. Hans Korber, vom Bayerischen Staatsminister des Innern, Dr. Günther Beckstein, als neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Regensburg in das Amt eingeführt. Gleichzeitig wurde der bisherige Präsident Dr. Klemens Martin in den Ruhestand verabschiedet. Nach der Feierstunde fand ein Empfang im Alten Reichsstädtischen Bibliothekssaal im Verwaltungsgericht Regensburg statt.

Neben der Würdigung des scheidenden Präsidenten Dr. Martin und des neuen Präsidenten Dr. Korber ging Dr. Beckstein auf die in Bayern geplante Neuregelung des Widerpruchsverfahrens, nämlich die teilweise Abschaffung in bestimmten Bereichen, und ihre Auswirkung auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein. Weiter betonte er, dass durch die Ressortierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Innenministerium der notwendige Austausch zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit gewährleistet sei. Er sei der festen Überzeugung, dass ein Rechtspflegeministerium, gegen das er sich seit Jahren zur Wehr setze, die Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Verwaltungspraxis abschneiden würde.

Dr. Korber wurde am 26. März 1950 in Zaitzkofen in Niederbayern geboren. Er begann seine Richterlaufbahn 1979 als Proberichter beim Verwaltungsgericht Regensburg. 1982 bis 1986 war er im Bayerischen Innenministerium als Referent im Sachgebiet Verfassungs- und Allgemeines Verwaltungsrecht, beim Landtagsbeauftragten und schließlich im Ministerbüro tätig. Bis 1990 war er Leiter der Kommunal- und Sozialabteilung im Landratsamt Regensburg. Nach seiner Tätigkeit bei der Regierung der Oberpfalz, der Teilnahme am einjährigen Lehrgang für Verwaltungsführung der Bayerischen Staatsregierung und als stv. Landtagsbeauftragter und Ministerratsreferent im Bayerischen Innenministerium kehrte er am 01. Februar 1994 als Vorsitzender Richter zum Verwaltungsgericht Regensburg zurück. Im Oktober 1999 wurde er zum Vizepräsidenten des Gerichts ernannt. Er ist als Lehrbeauftragter der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg im öffentlichen Recht, als Staatsprüfer in den beiden Juristischen Staatsexamen und als stv. Mitglied des Prüfungsausschusses für die Erste Juristische Staatsprüfung tätig.

Dr. Korber tritt die Nachfolge von Dr. Martin an, der dieses Amt seit 01. Oktober 2001 inne hatte. Dr. Martin hat in dieser Zeit mit organisatorischem Geschick und Fingerspitzengefühl das Gericht geführt. Ein be-

sonderes Anliegen war es ihm, die personellen und materiellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Verfahren in angemessener Zeit abgeschlossen werden können. Auf das Führen eines verständlichen Rechtsgesprächs in der mündlichen Verhandlung legte er großes Augenmerk. Er war ein unermüdlicher „Baupräsident“, der bei allen baulichen Maßnahmen im denkmalgeschützten Gebäude des Verwaltungsgerichts Regensburg großen Wert darauf legte, dass die Interessen der Mitarbeiter bestmöglich berücksichtigt werden. Wichtig war ihm auch die Darstellung des Verwaltungsgerichts Regensburg in der Öffentlichkeit. Er nutzte jede sich bietende Gelegenheit, insbesondere bei offiziellen Anlässen, die Interessen des Gerichts zu fördern. Zu einem positiven Bild des Verwaltungsgerichts Regensburg in der Öffentlichkeit trugen auch die Veranstaltungen im Alten Reichsstädtischen Bibliothekssaal des Gerichts bei. Die Bandbreite reicht von juristischen Kongressen und Vorträgen mit namhaften Rednern, wie z.B. dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Papier, bis zu Konzerten und Vernissagen.

## Präsidentenwechsel beim VG Trier

Der bisherige Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Trier Georg Schmidt ist am 11. Juni 2007 zum neuen Präsidenten dieses Gerichts ernannt worden. Er tritt die Nachfolge von Michael Zimmer an, der im April 2007 als Vorsitzender Richter an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in Koblenz gewechselt ist.

Georg Schmidt, der im Jahre 1956 in Trier geboren wurde, trat nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung im Jahre 1986 in die rheinland-pfälzische Justiz ein und war dort zu-

nächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz und anschließend als Richter beim Verwaltungsgericht Trier tätig. Von 1991 bis 1993 war er an das Bundesverwaltungsgericht in Berlin abgeordnet. Im Jahre 1994 wurde er zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Koblenz ernannt. 1997 kehrte er als Kammervorsitzender an das Verwaltungsgericht Trier zurück. Im November 2000 wurde ihm das Amt des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts

Neustadt an der Weinstraße übertragen, seit April 2002 war er Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Trier.

Georg Schmidt engagiert sich in besonderer Weise als Berater beim Aufbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Reformstaaten Osteuropas, insbesondere in der Ukraine und in Bulgarien. Er ist außerdem Mitautor eines Kommentars zur rheinland-pfälzischen Landesbauordnung und gehört dem Schiedsgericht der Basketball-Bundesliga an.

## Leistungsprämien in der Justiz?

**Justizstaatssekretär Lischka fordert Leistungsprämien in der Justiz**

*beck-aktuell-Redaktion*

Anlässlich eines Treffens von Justizstaatssekretären in Berlin hat sich der sachsen-anhaltische Justizstaatssekretär Burkhard Lischka am 21. August 2007 für Leistungsprämien und –zulagen im Justizbereich ausgesprochen. Dabei gehe es nicht um eine Bewertung richterlicher Urteile danach, ob sie gut oder schlecht seien, betonte Lischka unter Verweis auf die im GG festgelegte richterliche Unabhängigkeit. "Aber wenn ein Richter oder Rechtspfleger neben seiner laufenden Dezernatsarbeit zügig und auf hohem Niveau beispielsweise die Vorgänge eines länger erkrankten Kollegen abarbeitet, dann sollte uns dies mehr als einen warmen Händedruck wert sein", meint Lischka.

Lischka hält Leistungsprämie auch bei Umsetzung von Sonderprojekten für denkbar. Schließlich profitierten nicht nur das betroffene Gericht, sondern alle Bürger von einem derartigen Engagement, da Verfahrensrückstände vermieden würden. Als weitere Anwendungsbereiche für eine Leistungsprämie nannte Lischka die Umsetzung von Sonderprojekten, etwa im EDV-Bereich oder bei der Optimierung von Verfahrensabläufen. Wer mit konstruktiven Vorschlägen und Initiativen die Justiz voranbringe und dies neben seinen eigentlichen Aufgaben mit erheblichem Zeitaufwand auch noch umsetze, verdiene eine Honorierung dieser Arbeit. Kompetenzgewinn durch erleichterte Wechselmöglichkeiten.

Lischka setzt sich auch für erleichterte Wechselmöglichkeiten zwischen Privatwirtschaft und Justiz ein. Künftig soll es nach dem Willen des sachsen-anhaltischen Justizministeriums einfacher werden, sich aus der freien Wirtschaft auf eine Richter- oder Justizbeamtenstelle zu bewerben. Das Ministerium erhofft sich dadurch einen Erfahrungs- und Kompetenzgewinn. Auch ist es nach dem Willen der Justizverwaltung denkbar, dass Richter und Beamte zeitweise in die Privatwirtschaft wechseln, um dann mit den dort gesammelten Erkenntnissen in die Justiz zurückzukehren. "Laufbahn- und versorgungsrechtliche Hemmnisse, die dies heute erschweren oder unmöglich machen, gehören auf den Prüfstand", erklärte Lischka.

## Beihilfekonformer Standardtarif der privaten Krankenversicherungen

*Mitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 01. August 2007*

Beihilfeberechtigte, die bisher keinen privaten Krankenversicherungsschutz hatten und auch nicht freiwillig Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung waren, haben die Möglichkeit, sich ab dem 01. Juli 2007 in den beihilfekonformen Standardtarif der PKV zu versichern. Die privaten Krankenversicherungsunternehmen müssen entsprechende Verträge abschließen (Kontrahierungszwang). Für die Zeit der Versicherung im Standardtarif dürfen Risikozuschläge zum Beitrag nicht erhoben und Leistungsausschlüsse nicht geltend gemacht werden.

Die medizinische Versorgung für diesen Personenkreis ist ab 01. Juli 2007 über die Kassen(zahn)-ärztlichen Vereinigungen sichergestellt (vgl. § 75 Abs. 3a Fünftes Buch Sozialgesetzbuch). Für Ärzte und Zahnärzte besteht somit ei-

ne Behandlungspflicht. So lange bis nichts abweichendes vereinbart oder festgestellt wird, sind die erbrachten Leistungen nach der Gebührenordnung für Ärzte oder der Gebührenordnung für Zahnärzte in folgender Höhe zu vergüten:

GOÄ	Abchnitt M und Nummer 437	1,16-facher Gebührensatz
	Abchnitt A, E und O	1,38-facher Gebührensatz
	übrige Leistungen	1,8-facher Gebührensatz
GOZ		2-facher Gebührensatz

Die Neuregelungen der Gebührensätze gelten auch für die Beihilfeberechtigten, die bisher im Standardtarif versichert waren und für alle erbrachten ärztlichen und zahnärztlichen Leistungen ab 01. Juli 2007.

Ich bitte, bei Bedarf die hiervon betroffenen Beihilfeberechtigten auf die neuen Möglichkeiten hinzuweisen.

Das Rundschreiben wird im Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht.

## Im Geiste der Demokratie und des sozialen Verständnisses

**Fritz, Roland/Gerster, Rainald/Karber, Bernd/Lambeck, Rainer (Hrsg.)**

**20 Jahre Verwaltungsgericht Gießen, Festschrift, Europäische Verwaltungsgerichtsbarkeit, Band 5, Wolters, Luchterhand (Wolters Kluwer Deutschland), 2007, 52,00 €**

*von RiVG Harald Walther, Wiesbaden*

Das jüngste Verwaltungsgericht Hessens wartet mit einer eigenen Festschrift auf. Anlässlich eines 20. Geburtstages ein unerwartetes Ereignis, das man eher zu einem Hundertjährigen (Baring [Hrsg.]), Aus 100 Jahren

Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1963), zu einem „Goldenen“ (Hohm/Schunder/Stahl [Hrsg.], „Verwaltungsgericht im Wandel der Zeit“ – 50 Jahre Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, 2004) oder dann wenigsten erst zum

„Silbernen“ Jubiläum (Bachof/Heigl/Redeker [Hrsg.], Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe zum 25-jährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts, 1978) erwartet hätte. Doch

das Verwaltungsgericht Gießen mit seinem Präsidenten, *Prof. Dr. Roland Fritz*, setzt hier neue Maßstäbe. Seiner Einladung, sich mit einem Beitrag an der Festschrift zu beteiligen, sind von den über 90 Richterinnen und Richtern, die in den vergangenen 20 Jahren am Verwaltungsgericht Gießen ihren Dienst versehen haben und von einer Vielzahl von Behördenvertretern und Rechtsanwälten immerhin fast 70 Autoren gefolgt.

In insgesamt zehn Kapitel ist die Festschrift gegliedert. Den Beginn der „Innenansichten“ (Kap. 1) markiert der Beitrag des früheren Präsidenten *Dr. Hans-Joachim Strauch* über das „Werden eines eigenständigen Verwaltungsgerichts“. Er hebt zutreffend hervor, dass das Konzept eines eigenständigen mittelhessischen Verwaltungsgerichts auf die Initiative der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter (VhV) zurückzuführen ist. Dem von *Strauch* erfreut konstatierten, „bei Bürgern und Behörden geschaffenen Institutionenvertrauen“ in den „Boom-Jahren“ der Verwaltungsgerichtsbarkeit, dürfte heute die angestrebte „wohlverstandene“ Kundenorientierung entsprechen. Die Vita des Jubilars in den sich anschließenden 90er Jahren wird von *Strauchs* Nachfolger im Amt, *Dr. Reiner Stahl*, fortgesetzt. Skizzen des Verwaltungsprozessrechts zeichnet *Elisabeth Buchberger*, Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Blick auf die Gewaltenteilung diskutiert *Manfred Aschke*. Weitere Themen sind Qualitätssicherung (*Hänsel/Stamm*), Supervision (*Lorenz*) und Öffentlichkeitsarbeit. „Außenansichten“ übernehmen im 2. Kapitel Gastautoren des Regierungspräsidiums Gießen (*Kneip/Schunder*), erfolgreiche konsensuale richterliche Streitbeilegung im Konflikt über die ehemalige kreisfreie Stadt Lahn (à 1977 - ... 1979) schildern *Detle* und *Preiß*. Betrachtungen aus dem Blickwinkel der Sozialgerichtsbarkeit (*Kniest, Engel-Boland/Rossbach, Wettläufer*) und der Verfassungsgerichtsbarkeit (*Wack*) sowie eine anwaltliche Darstellung des Verwaltungsrichters als Dienstleister (*Hauck-Scholz*) runden die „Außenansichten“ ab. Ein eigenes Kapitel (3.) ist dem Thema Europa gewidmet. Fünf Veranstaltungen zur Europawoche vermag das junge Verwaltungsgericht bereits aufzuweisen. Über diese Institution selbst berichtet *Renate Deventer*, das europä-

ische Spektrum repräsentieren Beiträge über Frankreich (*Kintz*), Italien (*Mariuzzo*), Slowenien (*Zalar*) und Ungarn (*Darák*). Im Anschluss beleuchten *Ravarani* („Justiz zwischen Sein und Schein“) *Birk* („Über den [partiellen] Wegfall des Vorverfahrens“) und *Becker* („Beschleunigung...“) Belange des Verwaltungsprozessrechts. Interessante Beiträge zu „Neuen Streitschlichtungsmodellen“ bietet das 5. Kapitel. *Roland Fritz* selbst nimmt sich einleitend des Themas „Mediation – Vorurteil und Wirklichkeit“ an und leistet einen Beitrag über die Erfahrungen mit der gerichtsnahen Mediation am Verwaltungsgericht Gießen. Weitere Beiträge aus anwaltlicher (*Scherer*) bzw. aufsichtsbehördlicher Sicht (*Badmann*) schließen sich an. Den Blick über die Grenzen eröffnet *Korteweg-Wiers* zur Mediation in Holland. Die Kapitel 6 bis 9 sind den klassischen Themen des besonderen Verwaltungsrechts gewidmet. Aktuelle Fragen des Ausländer- und Asylrechts erörtert der jetzige Innenminister des Freistaats Thüringen, *Dr. Karl-Heinz Gasser* („Der Bleiberechtsbeschluss im Kontext des Aufenthaltsgesetzes). *Dr. Rainald Gerster* nimmt mit „Bleiberechtsregelungen bei vollziehbarer Ausreisepflicht“ die „Korrektur der Härte“ kritisch in den Blick. Die Festschrift eröffnet auch Raum für eine anwaltliche „Polemik gegen den Hessischen Verwaltungsgerichtshof zu § 25 Abs. 5 AufenthG“ (*Pfaff*) ebenso wie für „Berührungspunkte in der deutschen Rechtsprechung mit der Qualifikationsrichtlinie“ (*Marx*). Das „Baurecht“ (Kap. 7) behandelt die „Auswirkungen verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen“ (*Ferner*), den „Eilrechtsschutz“ (*Hornmann*), „Windkraft“ (*Karpenstein*), „Lärmimmissionen“ (*Spies*) und das neue „Hessische Umweltinformationsgesetz“ (*Debus*). Schließlich folgen das Polizei- und Ordnungsrecht (*Hornmann, Metzner*), der Datenschutz (*Schild*) und das Waffen- bzw. Jagdrecht (*Preusche*). Im „Öffentlichen Dienstrecht“ finden sich der „Dauerbrenner“ (Rechtsschutz gegen dienstliche Beurteilung) und „Berechnungskünste im Besoldungsrecht“ jeweils von *Hänsel* sowie aktuelle Ausführungen zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz von *Göbel-Zimmermann*. Den fachlichen Teil beschließen *Emrich* („Die Neuordnung des mittelhessischen Raumes vor 200 Jahren), *Bodenbender*

(Die Landkreise im Zuständigkeitsbereich des VG Gießen) und *Meiß* mit einem Überblick über die „Kommunalisierung der Landräte“. Das Schlusswort gebührt dem Präsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, *Wolfgang Reimers*. Er stellt zu Recht fest, dass Platz und Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der vorliegenden Festschrift weit über die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Gießen hinaus in beeindruckender Weise beschrieben und gewürdigt werden.

Dem Gehalt seiner Worte kann man sich an dieser Stelle nur anschließen. Die von *Roland Fritz* ausgehende Initiative zu dieser Festschrift macht deutlich, auf welche Weise „in-house quality management“ geleistet werden kann. Selbstverständlich geht das Leben in der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch ohne Festschriften zum 20-jährigen Bestehen eines Gerichts weiter. Das Buch repräsentiert indes ein kleines Stück „corporate identity“ einer funktionstüchtigen Organisationseinheit in der Rechtspflege. Mit Blick auf die lesenswerten Beiträge jedenfalls sei der fachliche, interdisziplinäre, supranationale sowie personen- und organisationsgeschichtliche Exkurs nicht nur den Bibliotheken der hessischen Verwaltungsgerichte zur Anschaffung empfohlen.

## Konkurrentenstreitverfahren

**Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 22. Januar 2007 (Aktenzeichen OVG 4 S 3.07)**

### Aus den Gründen:

Die zulässigen Beschwerden des Antragsgegners und des Beigeladenen sind begründet. Der angefochtene Beschluss kann auf der für den Senat maßgeblichen Grundlage der Beschwerdebegründung (vgl. § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) keinen Bestand haben und ist auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis richtig.

Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 VwGO liegen nicht vor. Die Antragstellerin hat nicht hinreichend glaubhaft gemacht, dass die vom Antragsgegner beabsichtigte Besetzung der ausgeschriebenen Stelle einer Vorsitzenden Richterin/eines Vorsitzenden Richters bei dem Brandenburgischen Oberlandesgericht mit dem Beigeladenen die Verwirklichung eigener Rechte vereiteln könnte (vgl. § 123 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2, § 294 ZPO).

Artikel 33 Abs. 2 GG gewährt jedem Deutschen ein Recht auf gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung. Ein Beförderungsbewerber kann dementsprechend beanspruchen, dass der Dienstherr über seine Bewerbung ermessens- und beurteilungsfehlerfrei entscheidet. Ein bei der Beförderungsauswahl unterlegener Bewerber muss seinen Anspruch aus Artikel 33 Abs. 2 GG durch vorläufigen Rechtsschutz wirksam sichern können. Artikel 19 Abs. 4 GG garantiert eine effektive gerichtliche Kontrolle. Einstweiliger Rechtsschutz ist deswegen unter tatsächlicher und rechtlicher Prüfung des im Hauptsacheverfahren geltend gemachten Bewerbungsverfahrensanspruchs zu gewähren. Ein abgelehnter Bewerber, dessen subjektives Recht aus Artikel 33 Abs. 2 GG durch eine fehlerhafte Auswahlentscheidung des Dienstherrn verletzt worden ist, kann eine erneute Entscheidung über seine Bewerbung zumindest dann beanspruchen, wenn seine Erfolgsaussichten bei einer erneuten Auswahl offen sind, seine Auswahl also möglich erscheint. Dieser Prüfungsmaßstab ist wie im Hauptsacheverfahren auch bei seinem Antrag

auf Erlass einer einstweiligen Anordnung anzulegen. Die Anforderungen an die Glaubhaftmachung dürfen ebenfalls nicht über das hinausgehen, was für ein Obsiegen im Hauptsacheverfahren genügt (vgl. zum Vorstehenden BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 2004 – 2 VR 3.03 – Buchholz 310 § 123 Nr. 23, S. 3 m.w.N.).

Das bei der Beförderung zu beachtende Prinzip der Bestenauslese (Artikel 33 Abs. 2 GG) fordert, zur Ermittlung des Leistungsstandes konkurrierender Bewerber in erster Linie auf unmittelbar leistungsbezogene Kriterien zurückzugreifen. Dabei muss der für die Auswahlentscheidung maßgebliche Leistungsvergleich der Bewerber auf aussagekräftige, d.h. hinreichend differenzierte und auf gleichen Bewertungsmaßstäben beruhende dienstliche Beurteilungen gestützt werden. Dies sind regelmäßig die – bezogen auf den Zeitpunkt der Auswahlentscheidung – aktuellsten dienstlichen Beurteilungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. August 2005 – 2 C 37.04 – BVerwGE 124, 99, 102 f. und Beschluss vom 20. Januar 2004, a.a.O., S. 4). Die Entscheidung des Dienstherrn darüber, welcher Beamte der Bestgeeignete für einen Beförderungsdienstposten ist, kann als Akt wertender Erkenntnis des für die Beurteilung zuständigen Organs von den Gerichten nur darauf überprüft werden, ob sie den für eine sachgerechte Entscheidung unverzichtbaren Grundvoraussetzungen genügt. Diese sind die Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens, die Zugrundelegung des richtigen Sachverhalts, die zutreffende Erfassung des Begriffs der Eignung und der gesetzlichen Grenzen der Beurteilungsermächtigung, das Fehlen sachfremder Erwägungen sowie die Beachtung allgemeiner Bewertungsmaßstäbe (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. September 2004 – 2 C 8.03 – Buchholz 232 § 23 BBG Nr. 43, S. 9).

Nach diesen Maßstäben ist die Auswahlentscheidung des Antragsgegners zugunsten des Beigeladenen nicht zu beanstanden.

Ausweislich des Vermerks zum Auswahlverfahren vom 09. August 2006 ist der Antragsgegner von den aktuel-

len dienstlichen (Anlass-) Beurteilungen der Antragstellerin und des Beigeladenen ausgegangen und hat auf deren Basis Leistung und Eignung miteinander verglichen. Da die Antragstellerin leistungsmäßig mit der Gesamtnote „übertrifft erheblich die Anforderungen“ beurteilt und für das angestrebte Amt als „besonders geeignet“ eingeschätzt worden ist (Beurteilung des Präsidenten des Brandenburgischen Oberlandesgerichts vom 04. August 2006), hat der Beigeladene, der jeweils die Spitzennote „ausgezeichnet“ bzw. „hervorragend geeignet“ erhalten hat (Beurteilung des Staatssekretärs des Ministeriums der Justiz des Landes Brandenburg vom 26. Juli 2006), bei beiden Wertungen einen Qualifikationsvorsprung.

a) Der von der Antragstellerin erhobene Haupteinwand, dass die Beurteilungen nicht miteinander vergleichbar seien, wovon auch das Verwaltungsgericht ausgegangen ist, greift nicht durch.

Das Verwaltungsgericht hat tragend darauf abgestellt, dass der Antragsgegner die Antragstellerin nicht allein wegen ihrer im Verhältnis zum Beigeladenen schlechteren Beurteilung vom weiteren Leistungs- und Eignungsvergleich der Bewerber habe ausschließen dürfen, weil die Beurteilungen nicht vergleichbar gewesen seien. Es bestünden Anhaltspunkte dafür, dass der jeweiligen Beurteilung unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe zu Grunde gelegt worden seien. Die seit Juli 2005 für Richter geltende Beurteilungsrichtlinie habe zu einer deutlichen Absenkung des bisherigen allgemeinen Leistungsniveaus (in der Regel um zwei Notenstufen) geführt. So sei auch die Antragstellerin, die noch im Oktober 2004 mit der Spitzennote (hervorragend) beurteilt worden sei, um zwei Notenstufen heruntergesetzt worden, obwohl sich ihre Leistungen ausweislich der Ausführungen in ihrer Anlassbeurteilung nicht verschlechtert hätten. Der Besetzungsvorschlag habe daher nicht ohne weiteres annehmen dürfen, nur ein mit der Spitzennote beurteilter Richter (R 2) weise dieselbe Leistung und Befähigung auf wie ein mit der Spitzennote beurteilter Ministerialrat (B 2) im Ministerium der Justiz. Zudem bestünden erhebliche Zweifel, ob bei der Beurteilung der Ministerialbeamten ein vergleichbar strenger Beurteilungsmaßstab – wie bei Richtern seit Juli

2005 – angewendet werde. Während im Ministerium der Justiz zwei Beamte und damit ein Viertel aller Beamten der Besoldungsgruppe B 2 die Spitzennote erhalten hätten, sei der Anteil bei Richtern im Geschäftsbereich des Oberlandesgerichts Brandenburg deutlich niedriger. Schließlich sei die Auswahlentscheidung auch deshalb fehlerhaft, weil im Hinblick auf das Anforderungsprofil eines Vorsitzenden Richters eines Obergerichts nicht gänzlich außer Betracht hätte bleiben dürfen, dass die Antragstellerin langjährige und aktuelle Erfahrungen als Vorsitzende eine Spruchkörpers und als Richterin am Oberlandesgericht vorweisen könne, was dem Beigeladenen fehle.

Diesen Annahmen des Verwaltungsgerichts vermag sich der Senat nicht anzuschließen.

Die Eignungsnote der Antragstellerin und des Beigeladenen sind nach einem einheitlichen Beurteilungsmaßstab ermittelt worden. Wie der Antragsgegner mit Schriftsatz vom 26. Februar 2007 (unbestritten) ausgeführt hat, sind die Eignungsnoten hier für alle Bewerber einheitlich nach der am 1. Juli 2005 in Kraft getretenen Allgemeinen Verfügung betreffend die dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte vom 20. Juni 2005 (Beurteilungs-AV) vergeben worden. Um sicherzustellen, dass bei der Anwendung der Beurteilungs-AV in allen Geschäftsbereichen einheitliche Beurteilungsmaßstäbe angelegt würden, hätten seit dem Inkrafttreten der Beurteilungs-AV unter Beteiligung des Ministeriums der Justiz bereits mehrere Beurteilungskonferenzen der Obergerichtspräsidenten und der Generalstaatsanwälte stattgefunden, auf denen man sich auf einheitliche Beurteilungsmaßstäbe verständigt habe. Bei der Beurteilung von zum Ministerium der Justiz abgeordneten Richtern, aber auch bei vorausschauenden Eignungsbewertungen von Beamten des Ministeriums der Justiz aus Anlass von Bewerbungen auf Richterstellen würden im gesamten Geschäftsbereich vereinheitlichte Beurteilungsmaßstäbe angewandt. Anhaltspunkte dafür, dass dies nicht zutrifft, bestehen nicht und sind von der Antragstellerin auch nicht vorgebracht worden. So sind seit dem Inkrafttreten der Beurteilungs-AV bei Eignungsbewertungen von Beamten für richterliche Beförderungämter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit

durch das Ministerium für Justiz auch nicht etwa nur Spitzennoten, sondern auch (bis zu 2 Stufen) schlechtere Noten vergeben worden (vgl. den Schriftsatz des Antragsgegners vom 26. Februar 2007, S. 2 f.).

Die Eignungsbewertung des Beigeladenen ist auch schlüssig aus seinem Leistungs- und Befähigungsbild entwickelt worden (vgl. zu diesem Erfordernis Schnellenbach, *Beamtenrecht in der Praxis*, 6. Aufl. 2005, S. 62). Der Beigeladene hat in seinem innegehabten Amt Leistungen erbracht, die mit der Spitzennote bewertet worden sind (vgl. die hier maßgebliche Anlassbeurteilung sowie auch die Regelbeurteilung zum Stichtag 1. März 2004) und die der Antragsgegner rechtsfehlerfrei zum Anforderungsprofil in Verhältnis gesetzt hat (S. 12 f. des Auswahlvermerks sowie S. 3 und 5-7 des Schriftsatzes des Antragsgegners vom 26. Februar 2007). Der Antragsgegner ist, ohne dass Beurteilungsfehler ersichtlich sind, davon ausgegangen, dass die Aufgaben bzw. Tätigkeiten von Richtern wie der Antragstellerin und Ministerialbeamten wie dem Beigeladenen in bestimmter Weise vergleichbar sind und dass auch die im Bereich der Ministerialbürokratie gezeigten Leistungen und Fähigkeiten eine Eignungsbeurteilung in Bezug auf ein Richteramt zulassen. Insoweit ist die Annahme, dass der Beigeladene insbesondere als langjähriger Leiter des für Zivil- und Zivilprozessrecht, Gerichtsverfassungs- und Rechtspflegerrecht sowie das Recht der Freiwilligen Gerichtsbarkeit zuständigen Referats und als Vertreter des Referatsleiters im Referat für Handels-, Wirtschafts- und Familienrecht für das angestrebte Amt eines Vorsitzenden Richters am Oberlandesgericht in herausragender Weise fachlich qualifiziert ist, nicht zu beanstanden. Gleiches gilt für die Einschätzung, dass die dem Beigeladenen bescheinigte hohe Kommunikationsfähigkeit, herausragende rhetorische Begabung und seine hervorragenden Personalführungseigenschaften ihn für die Leitung der mündlichen Verhandlungen eines OLG-Senats prädestinieren und für die Führung eines aus unterschiedlichen Richterpersönlichkeiten zusammengesetzten Spruchkörpers besonders befähigen. Im Übrigen kann der Dienstherr ohne Abwägungsfehler davon ausgehen, dass die erfolgreiche Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und Tätigkeitsfel-

der im höheren Dienst des Justizministeriums ungeachtet der Frage, ob die Tätigkeit im Justizministerium bereits als dem richterlichen Dienst angenähert gelten kann, grundsätzlich eine qualitative Steigerung der Eignung für ein höheres Richteramt ermöglicht, die bei entsprechenden dienstlichen Leistungen im Einzelfall auch festgestellt werden kann (vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 24. September 2002 – 1 TG 1353/02 – Juris Rn. 19).

Der Tragfähigkeit der Eignungsbeurteilung des Beigeladenen lässt sich nicht entgegenhalten, dass es der ständigen Praxis in allen Bundesländern entspreche, zum Vorsitzenden an einem Obergericht in der Regel nur denjenigen zu ernennen, der die Eignung durch eine Erprobung an einem Obergericht nachgewiesen hat. Die erfolgreiche Tätigkeit bei einem Obergericht oder eine Ersatzerprobung ist im Land Brandenburg (nur) Voraussetzung bei der Übertragung des ersten richterlichen Beförderungsamtes (vgl. die Allgemeine Verfügung zur Qualifikationsabordnung von Richtern und Staatsanwälten vom 10. Mai 1995, JMBl. S. 86). Bei der Vergabe weiterer richterlicher Beförderungämter ist eine in vergleichbarer Weise formalisierte „Erprobung“ nicht vorgesehen und wird auch nicht praktiziert. Im Übrigen gilt auch insoweit, dass die Eignung für ein Richteramt an einem Obergericht nicht notwendigerweise eine vorherige erfolgreiche obergerichtliche Tätigkeit voraussetzt. Die Eignung kann sich auch aus der erfolgreichen Wahrnehmung solcher Aufgaben ergeben, die in vergleichbarer Weise Rückschlüsse auf die Befähigung zulassen, den Anforderungen des angestrebten Richteramtes gerecht zu werden. Die erfolgreiche Wahrnehmung herausgehobener Aufgaben als Referatsleiter und stellvertretender Abteilungsleiter in einem Justizministerium fällt zweifellos hierunter.

Die Einschätzung des Antragsgegners, dass auch die Leistungsbeurteilungen der Antragstellerin und des Beigeladenen vergleichbar sind und nicht etwa auf unterschiedlichen, die Antragstellerin benachteiligenden Beurteilungsmaßstäben beruhen, ist rechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

Allein der Umstand, dass die seit Juli 2005 für Richter geltende Beurteilungsrichtlinie zu einer Absenkung des bisherigen allgemeinen Leis-

tungsniveaus (in der Regel um zwei Notenstufen) geführt hat und die Antragstellerin, die im Oktober 2004 erstmals mit der Spitzennote (hervorragend) beurteilt worden war, um zwei Notenstufen heruntergesetzt worden ist, vermag die Annahme eines unterschiedlichen Beurteilungsmaßstabes für die Leistungsnote nicht zu tragen. Auch im Ministerium der Justiz ist nach den plausiblen Ausführungen des Antragsgegners seit dem Inkrafttreten der Verwaltungsvorschrift über die dienstliche Beurteilung von Beamten im Landesdienst – BeurVV – bei der Eignungsbewertung für das Beförderungsamtsamt ein strengerer Beurteilungsmaßstab als zuvor angelegt worden (vgl. u.a. den Schriftsatz des Antragsgegners vom 26. Februar 2007, S. 8). Dass im Ministerium der Justiz die beiden Beamtenbewerber im vorliegenden Bewerbungsverfahren – bei insgesamt nur acht Beamten der Besoldungsgruppe B 2 im Ministerium der Justiz – mit der Spitzennote beurteilt worden sind, steht dem nicht entgegen. Ein Anteil der Beurteilungen mit der Spitzennote von 25 % hat angesichts der geringen Zahl der insoweit in Rede stehenden B 2-Stellen im Ministerium der Justiz nur wenig Aussagekraft und würde auch keine Entwertung der Spitzennote darstellen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 02. März 2000 – 2 C 7.99 – NVwZ-RR 2000, 621, 622). Auch ein Gesamtvergleich der nach Inkrafttreten der neuen Beurteilungsrichtlinien sich ergebenden Notenverteilung bei den Beamten des höheren Dienstes im Ministerium der Justiz und den Richtern am Brandenburgischen Oberlandesgericht bzw. den Richtern im Land Brandenburg wäre derzeit nicht aussagekräftig, da nach den Angaben des Antragsgegners (vgl. Schriftsatz vom 17. November 2006, S. 8) bislang nur wenige Ministerialbeamte bzw. Richter nach den neuen Beurteilungsrichtlinien beurteilt worden sind. Dies gilt insbesondere für den von der Antragstellerin mit 3 % bezifferten Anteil der Beurteilungen mit Spitzennote für Richter am Oberlandesgericht nach Inkrafttreten der neuen Beurteilungsrichtlinie (vgl. Schriftsatz vom 26. März 2007, S. 2). Insgesamt betrachtet bleibt die These der Antragstellerin, dass die Spitzennote im Ministerialbereich generell nach einem großzügigeren Maßstab vergeben werde als im Geschäftsbereich des Präsidenten des Brandenburgi-

schen Oberlandesgerichts, auf der Grundlage der dem Senat in diesem Verfahren unterbreiteten Angaben nur eine Behauptung, für die prüfbar Anhaltspunkte oder gar Belege fehlen. Bezogen auf den Beigeladenen lässt auch eine Gesamtwürdigung seiner in den über ihn erstellten Beurteilungen zum Ausdruck kommenden Leistungsentwicklung keine erkennbaren Zweifel daran aufkommen, dass er bei Anlegung des für die Vergleichbarkeit der Beurteilungen gebotenen strengen Maßstabes leistungsmäßig der Spitzennote zuzuordnen ist.

Auch die in den Beurteilungsrichtlinien jeweils vorgesehene unterschiedliche Zahl von Notenstufen (sieben für Ministerialbeamte und elf für Richter) beeinträchtigt hier jedenfalls deswegen nicht die Vergleichbarkeit der Leistungsbeurteilungen, weil der Beigeladene die Spitzennote erhalten hat.

Im Übrigen ist für die Frage der Vergleichbarkeit der Beurteilungen zu berücksichtigen, dass hier die Eignungsnote ausschlaggebende Bedeutung für die Auswahlentscheidung hatte. Bei einem herausgehobenen Dienstposten mit Leitungsfunktion und einem spezifischen Anforderungsprofil – wie hier bei der Stelle einer Vorsitzenden Richterin/eines Vorsitzenden Richters am Oberlandesgericht – ist die Auswahlentscheidung danach zu treffen, dass demjenigen Bewerber der Vorrang gegeben wird, der die Voraussetzungen des Anforderungsprofils am besten erfüllt (vgl. VGH München, Beschluss vom 01. August 2006 – 3 CE 06.1241 – Juris Rn. 41). Insbesondere wenn – wie hier – Bewerber aus verschiedenen Geschäftsbereichen konkurrieren, ist maßgeblich, inwieweit sie das Anforderungsprofil für das angestrebte (Beförderungs-) Amt erfüllen, d.h. in welchem Maße sie hierfür geeignet erscheinen. Denn die Leistungsbeurteilung kann sich nur auf den jeweils bislang innegehabten Dienstposten und dessen Anforderungsprofil beziehen (vgl. VGH München, Beschluss vom 19. Januar 2000 – 3 CE 99.3309 – DÖD 2000, 111, 112), nicht jedoch auf das Anforderungsprofil für das angestrebte Beförderungsamtsamt, das hier auch ohne nähere Kennzeichnung des Antragsgegners in der Ausschreibung vom 15. März 2006 (JMBl. S. 34) ausreichend feststand (vgl. hierzu VGH Kassel, Beschlüsse vom 02. Juli

1996, a.a.O., S. 158 f. und vom 26. November 1992 – 1 TG 1792/92 – NVwZ 1993, 282, 283 betreffend die Stelle eines Vorsitzenden Richters beim Verwaltungsgericht).

b) Die der Auswahl zu Grunde liegenden dienstlichen (Anlass-) Beurteilungen der Antragstellerin und des Beigeladenen, die das Gericht im Streit über die Auswahl für ein Beförderungsamtsamt zu überprüfen hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 2004, a.a.O., S. 4), sind nach dem für den Senat maßgeblichen Streitstoff auch für sich genommen nicht fehlerhaft. Dass die Antragstellerin als Eignungsnote „besonders geeignet“ anstatt, wie von ihr begehrt, „hervorragend geeignet“ erhalten hat, begründet keinen gerichtlich feststellbaren Beurteilungsfehler. Der Einwand der Antragstellerin, die Benotung stehe im Widerspruch zur Begründung der einzelnen Beurteilungsmerkmale, überzeugt nicht. § 7 Abs. 3 Beurteilungs-AV bestimmt, dass zwecks Vergleichbarkeit der Beurteilungen bei jedem der zehn Beurteilungsmerkmale nach § 7 Abs. 2 Beurteilungs-AV deutlich zu machen ist, ob die durch das Beurteilungsmerkmal beschriebenen Eigenschaften bei dem Beurteilten besonders ausgeprägt, gut ausgeprägt, durchschnittlich ausgeprägt oder wenig ausgeprägt sind. Die Antragstellerin ist nicht bei sämtlichen Merkmalen, sondern nur bei sieben Merkmalen mit dem höchsten Ausprägungsgrad „besonders ausgeprägt“ und bei drei Merkmalen, insbesondere zur Führungskompetenz, die für das angestrebte Beförderungsamtsamt eine besondere Bedeutung hat, mit dem Ausprägungsgrad „gut ausgeprägt“ beurteilt worden. Danach ist es rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Antragstellerin bei der nach § 7 Abs. 4 Beurteilungs-AV vorgesehenen, das Gesamtergebnis der Beurteilung zusammenfassenden Bewertung und bei der nach § 7 Abs. 5 Beurteilungs-AV vorgesehenen Eignungsbewertung nicht mit der Spitzennote beurteilt worden ist. Auch mit ihrem Einwand, die Bewertung des Ausprägungsgrades bei drei Beurteilungsmerkmalen nur mit „gut ausgeprägt“ sei nach der jeweiligen verbalen Beurteilung nicht nachvollziehbar, vermag die Antragstellerin keinen gerichtlich feststellbaren Beurteilungsfehler aufzuzeigen. Die Bewertung, ob die Eigenschaften „besonders“ oder „gut“ ausgeprägt

sind, hängt nicht nur davon ab, ob die Eigenschaften für sich genommen positiv bewertet werden, sondern auch von der Vergleichsgruppe.

Die dienstliche Beurteilung des Beigeladenen bezieht sich auch hinreichend auf den Beurteilungszeitraum, da die von der Antragstellerin gerügte Bezugnahme auf frühere Leistungen und Arbeitsgebiete in der Beurteilung erkennbar nur der Verdeutlichung der (auch) im Beurteilungszeitraum gezeigten Fähigkeiten und gesammelten Erfahrungen des Beigeladenen dienen.

c) Der Antragsgegner war ferner nicht verpflichtet, bei der Auswahlentscheidung ältere Beurteilungen (der Antragstellerin), insbesondere ihre letzte Regelbeurteilung in weite-rem Umfang heranzuziehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 27. Februar 2003 – 2 C 16.02 – BVerwGE 118, 370, 377) stellen ältere Beurteilungen keine bloßen Hilfskriterien dar, für deren Heranziehung bei dienstrechtlichen Auswahlentscheidungen keine Rangfolge vorgegeben ist, sondern sie können vielmehr unmittelbar Erkenntnisse über Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beurteilten erbringen und namentlich dann bedeutsame Rückschlüsse und Prognosen über die künftige Bewährung in einem Beförderungsamte ermöglichen, wenn sie positive oder negative Aussagen über Charaktereigenschaften, Kenntnisse, Fähigkeiten, Verwendungen und Leistungen sowie deren voraussichtliche weitere Entwicklung enthalten. Diese Erwägungen betreffen in erster Linie allerdings nur den Fall, dass eine Stichentscheidung unter zwei oder mehr aktuell im Wesentlichen gleich beurteilten Beamten bzw. Richtern zu treffen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2003, a.a.O.). Dann können derartige Äußerungen, insbesondere bei einer Gesamtwürdigung der vorhandenen dienstlichen Beurteilungen erkennbare positive oder negative Entwicklungstendenzen, den Ausschlag geben. Hier sind die Antragstellerin und der Beigeladene jedoch nicht im Wesentlichen gleich beurteilt.

Die der Auswahlentscheidung zu Grunde gelegten Anlassbeurteilungen sind mit Blick auf die aktuelle Qualifikation auch nicht generell weniger aussagekräftig als Regelbeurteilungen (vgl. hierzu OVG Münster, Beschluss vom 08. Juli 2003 – 1 B

349/03 – Juris Rdnr. 22). Die Anlassbeurteilung ist vielmehr unverzichtbar, um gerade bei dem praktisch häufigen Fehlen aktueller oder vergleichbarer Regelbeurteilungen eine Vergleichbarkeit der Bewerber hinsichtlich Leistung wie Eignung herzustellen (vgl. hierzu OVG Münster, Beschluss vom 8. Juni 2006 – 1 B 195/06 – Juris Rdnr. 6).

Bei dieser Sachlage kommt es auf die früheren Beurteilungen der Antragstellerin und des Beigeladenen nicht entscheidend an. Im Übrigen hat die Antragstellerin nicht plausibel dargelegt, dass die früheren Beurteilungen ein für sie günstigeres Bild ergeben würden.

d) Die Auswahlentscheidung leidet schließlich nicht daran (wie das Verwaltungsgericht allerdings angenommen hat), dass der Antragsgegner die richterlichen Erfahrungen der Antragstellerin, insbesondere als Vorsitzende Richterin am Landgericht und als Beisitzerin am Oberlandesgericht, gänzlich außer Betracht gelassen habe. Der Antragsgegner hat diese Erfahrungen und die entsprechende Bewährung der Antragstellerin nicht unberücksichtigt gelassen, sondern ausweislich des Besetzungsvorschlages des Präsidenten des Brandenburgischen Oberlandesgerichts, der Vorlage des Ministeriums der Justiz an den Richterwahlausschuss und den ergänzenden Erläuterungen im gerichtlichen Verfah-

ren gesehen und gewürdigt. Es ist lediglich so, dass er diesen richterlichen Erfahrungen der Antragstellerin keinen gleichsam automatischen Vorrang gegenüber den ministeriellen Erfahrungen des Beigeladenen eingeräumt hat, sondern davon ausgegangen ist, dass sich die erforderliche Befähigung und Eignung für das Amt eines Vorsitzenden Richters an einem Obergericht auch und in vergleichbarer Weise aus der erfolgreichen Wahrnehmung von herausgehobenen Aufgaben in einem Ministerium ergeben können. Diese Annahme ist nicht zu beanstanden. Die Auffassung der Antragstellerin liefe demgegenüber darauf hinaus, dass die Eignung und Befähigung für die erfolgreiche Wahrnehmung eines (höheren) Richteramtes nur durch eine richterliche (Vor-) Tätigkeit nachgewiesen werden könnten. Das trifft jedoch ersichtlich nicht zu. Es ist vielmehr regelmäßig eine Frage des Einzelfalles, ob ein Bewerber als Verwaltungsjurist nach den Anforderungen seines dortigen Amtes und den dort gezeigten Leistungen befähigt und geeignet ist, (auch) die Anforderungen eines Richteramtes zu meistern. Bezogen auf die fachlichen und sonstigen Anforderungen an die von dem Beigeladenen erfolgreich wahrgenommenen Aufgaben im Ministerium der Justiz hat der Antragsgegner dies nachvollziehbar dargelegt.

## Konkurrentenstreitverfahren

**Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 06. Juni 2007 (AktENZEICHEN OVG 4 S 15.07)**

Das OVG untersagte dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung die bei dem Sozialgericht ausgeschriebene Stelle für einen Direktor des Sozialgerichts vor Ablauf von zwei Wochen nach Zustellung einer Entscheidung über den Widerspruch des Antragstellers gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 01. September 2006 zu besetzen. Im Übrigen wurde der Antrag abgelehnt.

### Aus den Gründen:

Die Beschwerde hat in dem tenorierten Umfang Erfolg. Auf der für den Senat maßgeblichen Grundlage (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) ergibt sich eine Verletzung des Bewerber-

verfahrensanspruchs des Antragstellers (Art. 33 Abs. 2 GG, § 12 Abs. 2 LBG Bbg, § 11 Abs. 1 BgbRiG). Zwar greifen die Einwände des Antragstellers zum Anforderungsprofil der Stelle nicht durch (dazu 1.). Die Auswahlentscheidung leidet aber daran, dass ihr eine Beurteilung zugrunde liegt, von deren Rechtswidrigkeit wegen eines Eingriffs in die richterliche Unabhängigkeit aufgrund einer dahingehenden Entscheidung des Richterdienstgerichts auszugehen ist, wobei der Ausgang des Auswahlverfahrens bei einer fehlerfreien Wiederholung nach dem insoweit anzulegenden Maßstab offen erscheint (dazu 2.)

1. Soweit sich der Antragsteller in der Beschwerdebegründung unter verschiedenen Gesichtspunkten mit dem Anforderungsprofil für die ausgeschriebene Stelle befasst und daraus eine Fehlerhaftigkeit des Auswahlverfahrens herleitet, greifen seine Einwände gegen die erstinstanzliche Entscheidung nicht durch. Der Stellenausschreibung liegt kein Anforderungsprofil zugrunde, das zwingend ein bestimmtes Maß an Verwaltungserfahrung fordert und deshalb von vornherein alle Bewerber scheitern lässt, die dem nicht gerecht werden. Der Antragsgegner hat davon abgesehen, die Stellenausschreibung mit einem besonderen Anforderungsprofil zu verbinden. Letzteres war auch nicht nötig, weil sich die allgemeinen Anforderungen an ein herausgehobenes Richteramt hinlänglich aus einschlägigen gesetzlichen Regelungen, Verwaltungsvorschriften und Geschäftsverteilungsplänen ergeben (vgl. für das Amt eines Präsidenten des Verwaltungsgerichts: OVG Weimar, Beschluss vom 13. April 2006 – 2 EO 1065/05 – juris Rn. 43 und 52 ff.; für einen Vorsitzenden am Oberlandesgericht: Beschluss des Senats vom 02. April 2007 – OVG 4 S 3.07 – BA S. 9, m. w. Nachw. zur Rspr.; für einen Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts: OVG Bautzen, Beschluss vom 11. April 2001 – 3 BS 83/01 – juris Rn. 12 und 33; für einen Vorsitzenden am Verwaltungsgericht VGH Kassel, Beschluss vom 02. Juli 1996 – 1 TG 1445/96 – juris Rn. 14). Eine weitergehende Pflicht zur Festlegung vorgefälliger Auswahl- und Ausschlusskriterien besteht nicht; sie ergibt sich insbesondere nicht aus Art. 33 Abs. 2 GG oder § 8 Abs. 1 BbgRiG. Ob der Dienstherr bestimmte Qualifikationsmerkmale als unverzichtbar ansieht und anhand solcher für zwingend erachteten Anforderungen eines Anforderungsprofils eine Vorauswahl trifft, oder ob er die Eignung der Bewerber ohne eine solche Vorauswahl nur anhand von (hinreichend umrissenen) allgemeinen Anforderungen an die zu besetzende Stelle auf der Grundlage der dienstlichen Beurteilungen ermittelt, unterfällt – solange insoweit keine normativen Vorgaben bestehen – seinem Organisationsermessen. Deshalb führt der Hinweis des Antragstellers auf die Entscheidung des Senats vom 14. März 2007 (OVG 4 S 61.06) nicht weiter; sie betraf eine Stellenaus-

schreibung, in der der Dienstherr dezidierte Anforderungen an den zu besetzenden Dienstposten (in jenem Fall eines Polizeihubschrauberführers) formuliert hatte.

Der Antragsgegner war auch sonst nicht gehalten, dem Kriterium der Verwaltungserfahrung bei der Auswahlentscheidung zwingend die ausschlaggebende Bedeutung beizumessen, die der Antragsteller für geboten hält. Durch das Schreiben des Präsidenten des Landessozialgerichts vom 13. Mai 1997, auf das der Antragsteller sich bezieht, erfolgte keine dahingehende Festlegung, weil es nur den Hinweis enthält, dass Verwaltungserfahrung bei bestimmten Beförderungsstellen von Vorteil sein könne. Der Antragsteller kann daraus nicht herleiten, einem Bewerber, der nicht beim MASGF erprobt worden ist, sondern eine reguläre obergerichtliche Erprobung absolviert hat, bei Aufgaben der Gerichtsleitung in jedem Fall überlegen zu sein. Auch aus dem Umstand, dass bei Ausschreibungen von Direktorenposten bei Sozialgerichten in der Vergangenheit Erfahrungen in der (Gerichts-)Verwaltung gefordert wurden, kann der Antragsteller nicht herleiten, dass dieses Anforderungsmerkmal ohne weiteres fortbesteht, obwohl in der hier zugrunde liegenden Ausschreibung durch das nunmehr zuständige Ressort eine solche Anforderung gerade nicht formuliert worden ist. Es unterfällt insoweit dem Organisationsermessen des Dienstherrn zu entscheiden, welchen Qualifikationsmerkmalen er größeres oder geringeres Gewicht beimisst, ob er also – in diesem Fall – die für die zu besetzende Stelle unzweifelhaft erforderliche Eignung für Aufgaben der Gerichtsleitung eher aus dem Maß der schon vorhandenen Verwaltungserfahrung der Bewerber ableitet oder eher aus den den Bewerbern in ihren Beurteilungen attestierten persönlichen Fähigkeiten, insbesondere ihrer Führungs-, Fach- und Sozialkompetenz, die auf eine bessere oder eben geringere Eignung zur Erfüllung der mit der Stelle verbundenen Leitungsaufgaben schließen lassen. Es ist deshalb nicht sachwidrig, dass der Antragsgegner das unterschiedliche Maß an Verwaltungserfahrung der Bewerber zur Ermittlung der jeweiligen Eignung ausweislich des Besetzungsberichts des Präsidenten des Landessozialgerichts vom 14. Juli 2006 zwar für wichtig erachtet hat,

ihm aber keine letztlich ausschlaggebende Bedeutung zugemessen hat. Insoweit ergibt sich auch keine Abweichung in den Anforderungen gegenüber dem ersten Bericht vom 08. Mai 2006. Soweit dort neben der Wertung, dass der damalige Mitbewerber (der seine Bewerbung später zurückgezogen hat) gegenüber dem Antragsteller leistungsmäßig besser und sozialkompetenter sei sowie über mehr Autorität und Akzeptanz verfüge, auch dessen Verwaltungserfahrung als kommissarischer Gerichtsleiter und Präsidiarichter betont worden ist, lag dieser vergleichenden Bewertung ein ganz deutlicher Vorsprung des Mitbewerbers an Verwaltungserfahrung gegenüber den Erfahrungen des Antragstellers zugrunde. In der jetzigen Konkurrenzsituation zu der Beigeladenen leitet der Antragsteller seine höhere Verwaltungserfahrung hingegen vor allem daraus ab, dass er eine Ersatzerprobung in einem Referat des MASGF absolviert hat, während die Beigeladene eine reguläre obergerichtliche Erprobung durchlaufen hat. Hieraus ergibt sich, was keiner Vertiefung bedarf, ein der ursprünglichen Konkurrenzsituation auch nur annähernd vergleichbarer Vorsprung an Verwaltungserfahrung des Antragstellers gegenüber der Beigeladenen nicht. Der Antragsgegner durfte deshalb ohne Bewertungsfehler (insb. ohne sich zu dem ersten Besetzungsbericht in Widerspruch zu setzen) vorrangig auf weitere Qualifikationsmerkmale des jetzigen Bewerberkreises abstellen, aus denen sich eine Eignung für Aufgaben der Gerichtsleitung ergeben kann.

2. Das Auswahlverfahren leidet indes daran, dass der Antragsgegner eine über den Antragsteller erstellte Beurteilung zugrunde gelegt hat, von deren Rechtswidrigkeit auszugehen ist. Der Senat folgt der auch schon vom 4. Senat des Oberverwaltungsgerichts Berlin geteilten Rechtsprechung, wonach Rechtsfehler der dienstlichen Beurteilung eines unterlegenen Bewerbers, namentlich in Rede stehende Eingriffe in die richterliche Unabhängigkeit, im Stellenbesetzungsverfahren relevant sind, wenn der gegen die Beurteilung gerichtliche Rechtsbehelf aussichtsreich ist und eine Auswahl nach fehlerfreier Beurteilung jedenfalls möglich erscheint (s. OVG Berlin, Beschluss vom 15. Januar 2004 – OVG 4 S 77.03 -, NVwZ-RR 2004, 627 ff., m.

w. Nachw. zur Rspr.). Diese Umstände sind hier gegeben. Das Dienstgericht für Richter beim Landgericht Cottbus hat mit aufgrund mündlicher Verhandlung vom 27. April 2007 ergangenen Urteil bestimmte Passagen der Beurteilung, des Widerspruchsbeseitigungsbescheids und eines an den Antragsteller gerichteten Schreibens aufgehoben, weil sie in die richterliche Unabhängigkeit eingreifen. Die Passagen betreffen die Art der Abfassung der Entscheidungsgründe durch den Antragsteller. Das Richterdienstgericht sieht darin eine indirekte Einflussnahme auf den Richter, seine Arbeit insoweit künftig in anderer Weise auszuüben (s. zu einem ähnlich gelagerten Fall den vgl. Beschluss vom 15. Januar 2004 a.a.O.). Der Senat sieht sich angesichts dieses Urteils, auch wenn es noch nicht rechtskräftig ist und der Antragsgegner ein Rechtsmittel angekündigt hat, nicht veranlasst, im vorliegenden Eilverfahren eine eigene inzidente Prüfung der Rechtmäßigkeit der Beurteilung vorzunehmen und diese etwa an die Stelle der Wertung des Richterdienstgerichts zu setzen. Wenn bereits ein erstinstanzliches Urteil des Richterdienstgerichts vorliegt, das eine Rechtswidrigkeit der Beurteilung wegen Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit feststellt, ist im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes in einem Konkurrentenrechtsstreit davon auszugehen, dass der gegen die Beurteilung gerichtete Rechtsbehelf zumindest aussichtsreich ist.

Die Chancen des Antragstellers bei einer fehlerfreien Wiederholung der Auswahlentscheidung sind unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben als offen anzusehen. Im Einzelnen gilt dazu folgendes:

Eine Beurteilung, die in die richterliche Unabhängigkeit eingreift und deshalb rechtswidrig ist, kann keine geeignete Grundlage für eine ordnungsgemäße Auswahlentscheidung sein. Für den Beförderungsbewerber ergibt sich aus den einfachgesetzlichen Beförderungsregeln in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 GG ein Anspruch auf ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Entscheidung über seine Bewerbung. Vorrangige Grundlagen für die am Leistungsprinzip orientierte Auswahl sind die aktuellen dienstlichen Beurteilungen der Bewerber, weil und soweit sie maßgebliche und zuverlässige Aussagen über deren Eignung, Befähigung und Leis-

tung enthalten. Wird die Beurteilung diesen Anforderungen nicht gerecht, fehlt es an einer tragfähigen, dem Gebot der Bestenauslese entsprechenden Grundlage für die Auswahl. Der unterlegene Bewerber, dessen subjektive Rechte hierdurch verletzt sind, kann in einem solchen Fall eine erneute Entscheidung über seine Bewerbung beanspruchen, wenn seine Aussichten, bei einer fehlerfreien Wiederholung der Entscheidung ausgewählt zu werden, jedenfalls offen sind, wenn also seine Auswahl zumindest möglich erscheint (BVerfG, Beschluss vom 24. September 2002 – 2 BvR 857/02 – juris Rn. 9 ff.; BVerwG, Urteil vom 21. August 2003 – 2 C 14.02 – juris Rn. 16; Beschluss vom 20. Januar 2004 – 2 VR 3.03 – juris Rn. 8):

Bei der insoweit anzustellenden Prüfung ist zu berücksichtigen, dass die Auswahlentscheidung nur einer begrenzten gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Das Gericht muss den dem Dienstherrn zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraum respektieren und ist grundsätzlich nicht befugt, selbst den besser geeigneten Bewerber zu bestimmen und auf diese Weise seine eigene Prognose an die Stelle einer Bewertung durch den hierzu berufenen Dienstherrn zu setzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. September 2002, a.a.O. Rn. 16). Bei der Beförderung von Richtern ist es dem Gericht zudem verwehrt, dem (erneuten) Votum des in die Auswahlentscheidung eingebundenen Richterwahlausschusses vorzugreifen (vgl. OVG Berlin, Beschluss vom 15. Januar 2004 a.a.O.).

Mit Blick auf diesen Maßstab kann der Senat nicht feststellen, dass der Antragsteller bei einer fehlerhaften, also auf der Grundlage einer rechtmäßigen Beurteilung wiederholten Auswahlentscheidung in jedem Fall chancenlos wäre. Eine fehlerfreie Wiederholung der Auswahlentscheidung erfordert die Erstellung einer Beurteilung, die unter Verzicht auf die beanstandeten Passagen eine Bewertung der Leistung und Eignung des Antragstellers vornimmt, eine Auswahlentscheidung des Antragstellers auf dieser neuen Grundlage und eine erneute Befassung des Richterwahlausschusses. Diesen Bewertungs- und Entscheidungsprozess kann der Senat nicht vorwegnehmen und gleichsam nach eigenem Dafürhalten „durchentscheiden“. Hieraus ergibt sich zugleich,

dass die vor Ergehen des Urteils des Richterdienstgerichts abgegebene Erklärung des Präsidenten des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg vom 03. Mai 2007, dass die dienstliche Beurteilung des Antragstellers auch ohne die beanstandete Passage im Ergebnis, also sowohl hinsichtlich der Leistungs- als auch der vorausschauenden Eignungsbeurteilung nicht anders ausgefallen wäre, dem Senat keine hinreichende Grundlage bieten kann, um den wahrscheinlichen Ausgang einer erneuten Auswahlentscheidung durch die weiteren Entscheidungsträger insgesamt vorwegzunehmen. Anderes würde nur gelten, wenn der im Raum stehende Fehler der Beurteilung einen Randaspekt beträfe, der in jeder Hinsicht für das Ergebnis der Auswahl vernachlässigt werden könnte. Davon kann bei der Beurteilung eines Richters, die hinsichtlich der Bewertung einzelner Leistungsmerkmale gegen die richterliche Unabhängigkeit verstößt, allerdings keine Rede sein.

3. Der Senat hat die einstweilige Anordnung bis zum Ablauf von zwei Wochen nach Zustellung einer Entscheidung über den Widerspruch des Antragstellers gegen die Auswahlentscheidung des Antragsgegners befristet, um Gelegenheit zu geben, den festgestellten Fehler im Widerspruchsverfahren zu heilen. Dabei geht der Senat davon aus, dass vor Erlass des Widerspruchs- oder Abhilfebeseitigungsbescheides dem Mangel der dienstlichen Beurteilung des Antragstellers durch eine fehlerfreie Neubeurteilung Rechnung getragen wird und es nach dieser Änderung der Tatsachengrundlage einer erneuten Auswahlentscheidung und Befassung des Richterwahlausschusses bedarf.

## Gemeinschaftsrecht gesät, Luxemburger Übermut geerntet?

Der Europäische Gerichtshof in der Kritik

FAZ, 26.06.07

Der Europäische Gerichtshof steht meist im Schatten der großen EU-Reformdebatten. Doch sind es letztlich die Luxemburger Richter, die mit ihren Entscheidungen der Europäischen Union eine konkrete Form geben. Ihre Urteile haben oft zu tiefgreifenden Einschnitten in das Rechtsgewebe der Mitgliedstaaten geführt: Deutschland änderte etwa sein Grundgesetz, nachdem die Luxemburger Richter das Verbot für Frauen, Dienst an der Waffe zu leisten, für europarechtswidrig erklärt hatten – aufgrund einer arbeitsrechtlichen Regelung.

So traf es sich gut, dass Bundesarbeitsminister Müntefering für den Montag nach dem Brüsseler Gipfel nach Berlin zu einer Tagung über 50 Jahre europäische Rechtsprechung zum Arbeits- und Sozialrecht geladen hatte. Schließlich sind soziale Grundrechte den Befürwortern einer freien Wirtschaftsordnung ein Dorn im Auge – vor allem deshalb lehnen die Briten die Grundrechte-Charta ab. Zudem bezweifeln sie den Vorrang des europäischen Rechts vor dem nationalen. Das ist allerdings die Voraussetzung für das Funktionieren eines supranationalen Verbunds. Diese Geschäftsgrundlage trägt freilich nur so weit, wie es die Mitgliedstaaten, die „Herren der Verträge“, zulassen.

Gerade am Europäischen Gerichtshof hat sich insoweit Kritik entzündet: Er lege die europäischen Normen recht frei im Sinne einer immer stärkeren Integration aus. Sein Präsident Skouris entgegnete nun in Berlin auf die Kritik mit den auch an Minister Müntefering gerichteten Worten: „Wenn man etwas erfindet, muss man damit rechnen, dass die Gerichte es anwenden.“ Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Papier, brachte es auf die Formel: „Wer Gemeinschaftsrecht sät, muss mit Prozessen vor dem Europäischen Gerichtshof rechnen.“ Man könne sich nicht Kompetenzen ausdenken und sich dann darüber wundern, was die Luxemburger Richter daraus machten. Papier erinnerte allerdings mit ungewöhnlich deutlichen Worten auch an die Letztentscheidungskompetenz, die sich sein Gericht stets

vorbehalten hatte. Das Bundesverfassungsgericht, auf das viele andere europäische oberste Gerichte schauen, hat sich bislang zurückgenommen, weil es einen angemessenen europäischen Grundrechtsschutz gebe und sich die Union im Rahmen ihrer Kompetenzen bewege.

Womöglich hat diese selbstauferlegte Karlsruher Zurückhaltung zu Übermut in Luxemburg geführt. Denn die Mahnung zur Vertragstreue wirkt weniger glaubhaft, wenn ständig betont wird, der Konflikt zwischen Verfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof sei eher theoretischer Natur. Papier setzte nun in Berlin einen durchaus anderen Akzent: Er erinnerte daran, dass die beiden Positionen in der Praxis zwar bisher nicht zu Konflikten geführt hätten, aber in der Theorie „unvereinbar“ seien. Zudem rief er die kürzlich ergangene Entscheidung des Ersten Senats zum Emissionshandel in Erinnerung: Wenn demnach die Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum bei der Überführung europäischen Rechts haben, dann prüft das Bundesverfassungsgericht das Handeln des Gesetzgebers an den deutschen Grundrechten.

Zum anderen wies der Verfassungsgerichtspräsident auf ein zur Zeit beim Zweiten Senat anhängiges Verfahren hin. Es geht um die Möglichkeit, ältere Arbeitnehmer befristet einzustellen. Diese im Zuge der Hartz-Reformen geschaffene Regelung hatte der Europäische Gerichtshof für europarechtswidrig gehalten; das Bundesarbeitsgericht war ihm gefolgt und ging noch über die Luxemburger Entscheidung hinaus. An der wird vor allem kritisiert, dass sie sich auf einen angeblichen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts stützt, der sich jedoch aus den allermeisten Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten nicht herleiten lässt.

Dieser Fall ist zur Zeit beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Berichterstatter ist Udo Di Fabio aus dem Zweiten Senat. Auch wenn das Verfassungsgericht hierin keinen „ausbrechenden Rechtsakt“ des Europäischen Gerichtshofs sehen sollte

(was eine Sensation wäre), so wird das Verfahren zweifellos ernst genommen. Schon im Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hatte der Zweite Senat unter Federführung Di Fabios auf dem letzten Wort des offenen Verfassungsstaates Deutschland beharrt.

Womöglich ist jetzt wieder die Zeit reif für eine weitere Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Auch Müntefering, der das Bedürfnis der Bürger nach einem sozialen Europa hervorhob, scheint für die Frage nach den Grenzen europäischer Integration ein offenes Ohr zu haben. Er hatte schon zur Begrüßung am Sonntagabend ausdrücklich auf die Wichtigkeit der Konferenz im Vergleich zur Konkurrenzveranstaltung im selben Hotel hingewiesen. Das war die Abschiedsparty von Sabine Christiansen.



# Werbung

# Werbung