

Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit

Abschlussbericht
der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
„Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen
Fachgerichtsbarkeit“
zum Auftrag der Konferenz der
Justizministerinnen und Justizminister
am 06.11.2003 in Berlin
(TOP C.II.3 des Protokolls)

Stand: Mai 2004

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

I. Ausgangslage und Zielvorstellungen

1. Fehlende Steuerung richterlichen Personaleinsatzes
 - a) Erheblich schwankende Eingangsbelastung
 - b) Unzureichende Flexibilität des richterlichen Personaleinsatzes
2. Fehlender Spielraum zur Änderung des Richterdienstrechts
3. Zielerreichung durch Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten
 - a) Flexibilisierung des Einsatzes von Lebenszeitrichtern
 - b) Weitere positive Effekte einer Zusammenlegung
 - aa) Personalkosteneinsparung
 - bb) Sachkostensparnis
 - cc) Angleichung an europäische Gerichtsstrukturen

II. Problemstellungen und Lösungen

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben
2. Form einer einfachgesetzlichen Zusammenlegung
3. Keine Notwendigkeit einer einheitlichen Verfahrensordnung
4. Notwendigkeit einer teilweise vereinheitlichten Gerichtsverfassung
 - a) Präsidialverfassung
 - b) Vereinheitlichung der Dienstaufsicht
 - c) Beizubehaltende Unterschiede
5. Notwendigkeit einer Ergänzung des Richterdienstrechts
 - a) Keine Notwendigkeit von Regelungen für den Personaltransfer
 - b) Beteiligungsrechte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

III. Zusammenfassung

IV. Beschlussvorschlag für die JuMiKo 2004 in Bremerhaven

Vorwort

Der Auftrag zur Erstellung dieses Berichts wurde von der Konferenz der Justizministerinnen und -minister der Länder am 06. November 2003 in Berlin durch folgenden Beschluss erteilt: „Die Justizministerinnen und Justizminister haben Fragen einer strukturellen Neuordnung der Gerichtsbarkeiten erörtert. Sie setzen eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Federführung Baden-Württembergs ein, die in einem ersten Schritt bis zur nächsten Justizministerkonferenz Vorschläge zur Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit erarbeitet.“

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich in einer ersten Sitzung am 10. Dezember 2003 in Stuttgart. Bis zur Erstellung des Abschlussberichts wurden drei Sitzungen durchgeführt. Teilnehmer waren neben dem federführenden Land Baden-Württemberg die Länder Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig Holstein und Thüringen. Die Bundesministerien der Justiz und für Gesundheit und Soziale Sicherung nahmen mit Beobachterstatus teil. Zentrales Anliegen war die Prüfung einer gleichberechtigten Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten.

Davon unabhängig gibt es auch in der Bundesregierung Bestrebungen zur Reform der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten. Im Vermittlungsausschuss wurde im Dezember 2003 anlässlich des Verfahrens zum IV. Gesetz für moderne Dienstleistungen im Arbeitsmarkt („Hartz IV“) folgende Notiz zu Protokoll gegeben: „Um den Ländern zu ermöglichen, Auslastungsunterschiede zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit auszugleichen, wird die Bundesregierung – vorbehaltlich einer abschließenden verfassungsrechtlichen Prüfung – bis zum 30.06.04 einen Gesetzentwurf vorlegen, der folgende Eckpunkte enthält:

- den Ländern wird gestattet, die Sozialgerichtsbarkeit durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte auszuüben,

- für die so gebildeten besonderen Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte gelten die gerichtsverfassungsrechtlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften des Sozialgerichtsgesetzes.“

Inzwischen hat die Bundesregierung den Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des SGG vorgelegt. Er bleibt erheblich hinter der in der Arbeitsgruppe verfolgten Zielsetzung zurück und hat daher keine Auswirkungen auf den erteilten Arbeitsauftrag.

I. Ausgangslage und Zielvorstellungen

1. Fehlende Steuerung des richterlichen Personaleinsatzes bei Belastungsschwankungen und -verschiebungen

Die Justizhaushalte sind geprägt durch einen im Vergleich zu sonstigen Bereichen der Verwaltung sehr hohen **Personalkostenanteil** von durchgängig etwa 70% der Gesamtkosten. In Zeiten immer knapper werdender Haushaltsmittel liegt deshalb der vordringliche Ansatzpunkt für einen effizienteren Mitteleinsatz in den Justizressorts noch stärker als in den übrigen Ressorts bei der **Steuerung des Personaleinsatzes**.

a) Erheblich schwankende Eingangsbelastung

Besonders schwierig gestaltet sich eine an den jeweiligen Bedürfnissen ausgerichtete Personalsteuerung in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten. Das gilt schon deswegen, weil in diesen Gerichtsbarkeiten deutlich weniger Richter als in der ordentlichen Gerichtsbarkeit tätig sind. Damit ist zum einen die jährliche Fluktuation erheblich geringer. Die Möglichkeit, über Fluktuation Planstellen „zu verschieben“, ist somit eng begrenzt. Zum anderen führt die Größe dieser Gerichtsbarkeiten in einigen Bundesländern zu vergleichsweise kleinen Gerichtseinheiten. In ihnen können Belastungsschwankungen erheblich schwerer abgedeckt werden als in größeren Einheiten.

In vielen Bundesländern war zudem die Entwicklung der Verfahrenseingänge in Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in den letzten 15 Jahren von einer **Gegenläufigkeit** gekennzeichnet, die sich voraussichtlich fortsetzen wird. Während die Eingangszahlen bei den Verwaltungsge-

richten Mitte der 90er Jahre Spitzenwerte erreicht hatten, bewegten sich die damaligen Eingänge in der Sozialgerichtsbarkeit auf niedrigem Niveau. Danach kehrte sich die Entwicklung um. Die Eingänge in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nahmen kontinuierlich bis zum Tiefststand zu Beginn des neuen Jahrtausends ab, während sie bei den Sozialgerichten ebenso kontinuierlich anstiegen.

Alle Bundesländer sehen sich zum 01. Januar 2005 einer ganz erheblichen einmaligen Belastungsverschiebung gegenüber. Durch Artikel 38 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (vom 27.12.2003, BGBl. I, S. 3022, 3065) wird die Zuständigkeit für **sozialhilferechtliche Streitigkeiten** von den Verwaltungsgerichten auf die Sozialgerichte übertragen. Bundesweit dürften damit bis zu 15 % der Gesamteingänge der Verwaltungsgerichte des Jahres 2003 auf die derzeit stärker belasteten Sozialgerichte übergehen. Daraus folgt die Notwendigkeit, bundesweit voraussichtlich über 200 richterliche Arbeitskraftanteile von der Verwaltungs- auf die Sozialgerichtsbarkeit zu übertragen.

b) Unzureichende Flexibilität des richterlichen Personaleinsatzes

Die aufgezeigte Entwicklung von zum Teil erheblich divergierenden Eingangsbelastungen und gesetzlich vorgegebenen Zuständigkeitsverlagerungen belegt ein dringendes Bedürfnis nach flexiblen Personaleinsatzmöglichkeiten gerade in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten. Ein Personaltransfer zwischen den Gerichtsbarkeiten ist - jedenfalls für hauptamtlich und planmäßig angestellte Richterinnen und Richter – in der derzeitigen rechtlichen und tatsächlichen Situation nahezu ausgeschlossen.

Eine Bereitschaft zu freiwilligem Wechsel in einen anderen Gerichtszweig besteht selten. So gelang es etwa während der „Asylwelle“ Anfang der 90er-Jahre kaum, Richterinnen und Richter aus der Sozial- bzw. ordentlichen Gerichtsbarkeit für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu

gewinnen. Eine anlässlich der anstehenden Zuständigkeitsverlagerung zum 1.1.2005 in manchen Bundesländern durchgeführte Umfrage innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wer sich einen Wechsel in die Sozialgerichtsbarkeit vorstellen könne, hat erheblich weniger Meldungen als erforderlich ergeben.

Besteht aber keine Bereitschaft zu freiwilligem Wechsel, können Richter - anders als Beamte und Angestellte - grundsätzlich nur mit ihrer Zustimmung von einem Gerichtszweig in einen anderen abgeordnet oder versetzt werden (Art. 97 Abs. 2 GG, § 30 Deutsches Richtergesetz – DRiG -). Dabei sind zwei Situationen zu unterscheiden:

Die seltene **gesetzliche Änderung von Gerichtszuständigkeiten** im Sinne einer Herausnahme wesentlicher Sachgebiete aus der bisherigen Zuständigkeit einer Gerichtsbarkeit wird in der juristischen Literatur als ein Anwendungsfall von § 32 Abs. 1 DRiG gesehen (Albers in: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, Komm. z. ZPO, 62. Aufl. 2004, Teil DRiG, § 32 Rdnr. 2; GKÖD, Bd. 1 Teil 4, § 32 Rdnr. 2; Schmidt-Räntsch, Komm. z. DRiG, 5. Aufl., 1995, § 32 Rdnr. 3). Rechtsprechung dazu ist allerdings nicht vorhanden. § 32 Abs. 1 DRiG erlaubt als in der Verfassung vorgesehene Ausnahme (Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG) eine Versetzung von Richterinnen und Richtern auch gegen ihren Willen. Allerdings ist eine solche Versetzungsentscheidung vor den Richterdienstgerichten anfechtbar (§§ 71 Abs. 1 u. 78 Nr. 4 DRiG). Unabhängig von der die Bedarfssituation zeitlich möglicherweise überholenden Dauer eines solchen Verfahrens vor den Dienstgerichten mit insgesamt drei Instanzen hat die jeweilige Landesjustizverwaltung noch das Prozessrisiko zu tragen. Dieses Risiko ist schon wegen des Fehlens von Rechtsprechung nicht zu vernachlässigen. Hinzu kommt, dass grundsätzlich alle Richterinnen und Richter der Gerichtsbarkeit, deren sachliche Zuständigkeit beschränkt wurde, in die Auswahlentscheidung für die Versetzung einzubeziehen sind. Diese umfassende Auswahlentscheidung muss vor den Richterdienstgerichten Bestand haben.

Wechselt nicht die Zuständigkeit der Gerichtsbarkeiten für bestimmte Sachmaterien, sondern verändert sich - wie häufig - nur die Anzahl der **Verfahrenseingänge bei den Gerichtsbarkeiten**, stellt das Deutsche Richtergesetz keine Versetzungsmöglichkeit gegen den Willen der Richterinnen und Richter zur Verfügung (Albers, a.a.O., § 32 Rdnr. 2; Schmidt-Räntsch, a.a.O., § 32 Rdnr. 3). Die **Abordnung**, also der nur vorübergehende Einsatz von Richterinnen und Richtern in einem anderen Richteramt, ist ohne Zustimmung nur für eine Dauer von drei Monaten und nur innerhalb der jeweiligen Gerichtsbarkeit möglich (§ 37 Abs. 3 DRiG).

Nach geltendem Recht bleibt nur die Möglichkeit, einzelnen oder allen Richterinnen und Richtern eines weniger belasteten Gerichts **ein weiteres Richteramt** bei einem anderen (stärker belasteten) Gericht zu übertragen, soweit ein Gesetz dies zulässt (§ 27 Abs. 2 DRiG). Während nach § 16 1. Alt. VwGO bei den Verwaltungsgerichten Richterinnen und Richter anderer Gerichtsbarkeiten als Richter im Nebenamt eingesetzt werden können (so auch GKÖD, a.a.O., § 27 Rdnr. 14; Schmidt-Räntsch, a.a.O., § 27 Rdnr. 17), enthalten Finanzgerichtsordnung und Sozialgerichtsgesetz keine entsprechende Vorschrift. Allerdings vertritt der Bundesgerichtshof die Auffassung, eine gesetzliche Zulassung im Sinne von § 27 Abs. 2 DRiG sei schon dann gegeben, wenn in der jeweiligen Prozessordnung keine Vorschriften der Übertragung eines Nebenamts entgegenstehen (Urt. v. 22.04.1983, NJW 1984, 129; so auch Schmidt-Räntsch, a.a.O., § 27 Rdnr. 15 ohne Begründung).

Zwar bedarf die Übertragung eines weiteren Richteramtes bei einem anderen Gericht **nicht der Zustimmung** der Richterinnen und Richter. Um jedoch den bereits dargestellten Grundsatz der Unversetzbarkeit der Richter gegen ihren Willen nicht zu umgehen, darf die Übertragung eines weiteren Richteramtes einer Versetzung nicht gleich oder nahe kommen. Daher wird angenommen, schon wenn der Umfang der bisherigen Tätigkeit des Richters durch das weitere Amt nennenswert eingeschränkt werde (so Schmidt-Räntsch, a.a.O., § 28 Rdnr. 19), oder je-

denfalls, wenn das weitere Amt mehr als die Hälfte der Arbeitskraft in Anspruch nehme (so GKÖD, a.a.O., § 27 Rdnr. 13) bedürfe die Übertragung der Zustimmung.

Zudem kann auch die Übertragung eines weiteren Richteramts vor den Richterdienstgerichten angefochten werden (so BGH, Urt. v. 23.08.1976, BGHZ 67, 159; Urt. v. 22.04.1983, a.a.O.). Daher ist selbst die Übertragung eines weiteren Richteramts, das weniger als die Hälfte der richterlichen Arbeitskraft einnimmt, mit erheblichen Risiken für den Dienstherrn verbunden.

2. Fehlender Spielraum zur Änderung des Richterdienstrechts

Verfassungsrechtlicher Hintergrund fehlender Instrumente zur Feinsteuerung der richterlichen Personalverteilung ist **Art. 97 Abs. 2 GG**. Er gestaltet die Gewährung richterlicher Unabhängigkeit in Art. 97 Abs. 1 GG unter anderem durch den weitgehenden - vorstehend dargestellten - Ausschluss der Versetzbarkeit der Richterinnen und Richter gegen ihren Willen aus. Diese Bestimmung - die Sicherstellung so genannter persönlicher Unabhängigkeit - darf nicht als bloßes „Richterprivileg“ verstanden werden. Sie dient vielmehr der Sicherstellung des gesetzlichen Richters, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, einer verfassungsrechtlichen Ausprägung des Rechtsstaatsgedankens. Nach dieser Verfassungsnorm darf niemand seinem gesetzlichen, also dem im Voraus bestimmten Richter, entzogen werden. Besäße die Verwaltung weit reichende Versetzungs- oder Abordnungsmöglichkeiten, könnte sie vor oder während eines Prozesses die Besetzung der Richterbank durch Versetzungen beeinflussen, was die Gewaltenteilung und damit den Rechtsstaat infrage stellen würde. Art. 101 Abs. 1 und Art. 97 GG gehören somit zum zentralen Kern einer rechtsstaatlichen Justiz (so Schulze-Fielitz in: Dreier, GG-Komm., Art. 101 Rdnr. 66). Der wesentliche Gehalt des Art. 97 Abs. 1 u. 2 GG nimmt an der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG teil, so dass eine Verfassungsänderung ausscheidet (Schulze-Fielitz, a.a.O.,

Art. 97 Rdnr. 58; Detterbeck in: Sachs, Komm. z. GG, 2. Aufl., Art. 97 Rdnr. 6).

Die konkrete Ausgestaltung von Art. 97 Abs. 2 GG steht zudem in der Tradition von Verfassungsbestimmungen der Paulskirchenverfassung (Art. 177 Abs. 3), der preußischen Verfassung von 1850 (Art. 87 Abs. 2) und der Weimarer Reichsverfassung (Art. 104 Abs. 1). Durch die damit seit über 150 Jahren nahezu unveränderte Verfassungslage ist das Niveau der persönlichen richterlichen Unabhängigkeit festgeschrieben und entzieht sich auch deswegen einer wesentlichen Einschränkung. Schließlich ist die Garantie richterlicher Unabhängigkeit gemeineuropäisches Verfassungsprinzip (so Schulze-Fielitz, a.a.O., Rdnr. 12), wird also in allen Staaten Europas in ähnlicher Weise garantiert.

Aus diesen Gründen kann eine flexiblere Steuerung des richterlichen Personaleinsatzes über eine Änderung des Richterdienstrechts **nicht erreicht werden**.

3. Zielerreichung durch Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten

Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, den Ländern zu ermöglichen, die notwendige Feinsteuerung des richterlichen Personaleinsatzes durch die Zusammenlegung von öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zu erreichen. Damit lassen sich folgende positive Effekte erzielen:

a) Flexibilisierung des Einsatzes von Lebenszeitrichtern

Innerhalb einer durch Zusammenlegung vergrößerten Gerichtsbarkeit können Schwankungen in der Geschäftsbelastung leichter und schneller ausgeglichen werden. Die Verteilung des richterlichen Personals auf die einzelnen Geschäftsbereiche und damit auch die Reaktion auf signifikante Änderungen bei den Verfahrenseingängen kann kurzfristig und

ohne großen Aufwand durch die jeweiligen Gerichtspräsidien erfolgen. Diese sind bereits jetzt für die Verteilung der richterlichen Geschäfte innerhalb eines Gerichts zuständig. Belastungsspitzen können also ohne Inanspruchnahme des Haushaltsgesetzgebers ausgeglichen werden. Dadurch ist eine dauerhaft ausgewogenere und der **jeweiligen Situation stets angepasste Auslastung** des vorhandenen Personals gewährleistet.

Sie wird auch nicht mit einer Einbuße bei der Qualität richterlicher Entscheidungen erkaufte. Unzweifelhaft bedarf es zur Sicherung einer fundierten Rechtsprechung einer intensiven Einarbeitung und partiellen Spezialisierung der Richterinnen und Richter des jeweiligen Spruchkörpers. Bisweilen wird in juristischen Fachzeitschriften (vgl. etwa Rolfs, NJW-Editorial Heft 51, 2003) allerdings der Eindruck vermittelt, nur die Beibehaltung der bisherigen Gerichtsbarkeiten ermögliche eine solche sachangemessene Spezialisierung. Die Praxis in der ordentlichen Gerichtsbarkeit widerlegt diese These jedoch und beweist eindeutig, dass eine Binnenspezialisierung innerhalb einer Gerichtsbarkeit mit vielen Zuständigkeiten unerlässlich, aber auch möglich ist. Die anzustrebende Flexibilisierung des richterlichen Personaleinsatzes bedeutet nicht, dass alle Richterinnen und Richter regelmäßig den Spruchkörper zu wechseln hätten. Wenn aber bei Belastungsschwankungen ein Wechsel einzelner Richterinnen und Richter erforderlich wird, ist deren Einarbeitung erheblich erleichtert, wenn sie – wie bereits jetzt in der ordentlichen Gerichtsbarkeit - in der Zeit des Richterverhältnisses auf Probe verschiedene Spruchkörper mit unterschiedlichen Sachmaterien und Prozessordnungen durchlaufen haben.

Wie die Erfahrungen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit zeigen, nehmen die Präsidien bei ihren Entscheidungen selbstverständlich hinreichend Rücksicht auf notwendige Spezialisierungen, beispielsweise im Familien-, Handels- oder Strafrecht, und entscheiden keineswegs ohne Rücksichtnahme auf fachliche Präferenzen und Notwendigkeiten. Nicht zuletzt entspricht diese in richterlicher Unabhängigkeit erfolgende Bin-

nensteuerung über die Präsidien dem gerade von der Richterschaft immer wieder geäußerten Wunsch nach richterlicher Selbstverwaltung der Dritten Gewalt.

b) Weitere positive Effekte einer Zusammenlegung

Durch Zusammenlegung bisheriger Gerichtsbarkeiten neu geschaffene größere Gerichtsbarkeiten bieten über die Flexibilisierung des richterlichen Personaleinsatzes hinaus noch weitere Vorteile:

aa) Personalkosteneinsparung

Neben einer Einsparung von Personalkosten durch den Wegfall bisher notwendiger Neueinstellungen zur Abarbeitung von Belastungsspitzen reduziert sich bei der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten und damit auch von einzelnen Gerichten die Zahl höher bewerteter **Beförderungssämter** für Gerichts- und Geschäfts- bzw. Verwaltungsleiter. Sofortige Einsparungen ergeben sich allerdings nur, wenn die bisherigen Amtsinhaber im Zuge der Zusammenlegung aus dem Justizdienst ausscheiden. Die übrigen betroffenen Stelleninhaber genießen besoldungsrechtlichen Bestandsschutz, so dass sich ein Großteil der Einsparungen erst mittelfristig erzielen lässt. Weitere Personalkosten lassen sich im Servicebereich, etwa beim Bibliothekspersonal und dem Personal für Informations- und Kommunikationstechnologie einsparen. Verdoppelt sich beispielsweise die Größe einer Gerichtseinheit, hat dies nicht zwangsläufig zur Folge, dass etwa auch die Zahl der Bibliotheks(fach)kräfte verdoppelt werden muss.

bb) Sachkostensparnis

Wird die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten dazu genutzt, die Unterbringung aller bisherigen Einheiten am selben Standort unter

einem Dach zu konzentrieren, lassen sich folgende Einsparmöglichkeiten erzielen:

Die **Auslastungsquote** der gerichtlichen Infrastruktur, also der Sitzungssäle, Besprechungsräume, Bibliotheken etc. erhöht sich, was zu einer spürbaren Senkung der allgemeinen Fixkosten führt. Mehrfachbeschaffungen in den Büchereien können zu einem nicht unerheblichen Teil entfallen, die Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnologie kann optimiert werden.

Zwar sind zur Umsetzung der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten auch einmalige Investitionen notwendig. Ihre Höhe differiert je nach Zahl der Gerichte, ihrer Standorte, bisheriger Liegenschaften etc. in den einzelnen Bundesländern erheblich. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die dauerhafte Personal- und Sachkostensparnis mittelfristig die einmaligen Investitionskosten deutlich übersteigt.

cc) Angleichung an europäische Gerichtsstrukturen

Das deutsche Modell mit seinen fünf Gerichtsbarkeiten ist im europäischen Umfeld nahezu einzigartig. Es überwiegen Modelle mit einer Einheitsgerichtsbarkeit (so etwa in Belgien, England, Wales, Nordirland und Spanien) oder Modelle mit zwei Gerichtsbarkeiten, regelmäßig einer ordentlichen und einer Verwaltungsgerichtsbarkeit (so etwa in Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden). Jede Reduzierung der Zahl der deutschen Gerichtsbarkeiten ist damit ein Schritt zur Angleichung der gerichtlichen Strukturen in einem zusammenwachsenden Europa.

II. Problemstellungen und Lösungen

Bei der Umsetzung der unter I. dargelegten Zielvorstellungen sind folgende Problemfelder zu beachten:

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Nach Art. 95 Abs. 1 GG errichtet der Bund für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht. Auf Grund dieser Formulierung ist unstreitig, dass das Grundgesetz sowohl die Einrichtung und den Fortbestand dieser obersten Bundesgerichte als auch den Fortbestand ihrer wesentlichen Zuständigkeiten garantiert.

Zu den Vorgaben, welche für **die Gerichte der Länder** aus Art. 95 Abs. 1 GG abzuleiten sind, gibt es unterschiedliche Auffassungen.

Ein Teil der Fachliteratur leitet insbesondere aus dem Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) und dem Begriff „oberste Gerichtshöfe“ ab, Art. 95 Abs. 1 GG garantiere auch eine fünfgliedrige Gerichtsbarkeit im Bereich der Gerichte der Länder (vgl. Maurer, Staatsrecht I, 3. Aufl. 2003; § 19 Rdnr. 22; Meyer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 5. Aufl. 2003, Art. 95 Rdnr. 4; Stüer/Hermanns, ZRP 2002, S. 164 und DÖV 2001, S. 505; Deterbeck, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 95 Rdnr. 4; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, 2000, Art. 95 Rdnr. 20; Degenhart, in: I-sensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 75 Rdnr. 5 f).

Die Gegenmeinung geht davon aus, weder die grammatikalische noch die systematische, historische oder teleologische Auslegung gebiete diesen Schluss (vgl. Raden, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, 2002, Art. 95 Rdnr. 8; Vosskuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 4. Aufl. 2001, Art. 95 Rdnr. 29; Meyer-Teschendorf/Hofmann, ZRP 1998, S. 132, 134; Franke, ZRP 1997, S. 333, 336; Achterberg, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 1985, Art. 95 Rdnr. 130; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 388; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand 1973, Art. 95 Rdnr. 42; Kern, DRiZ 1956, S. 214, 218, 224; Hamann, DVBl. 1955, S. 205, 206; Scheuner, DÖV 1953, S. 517, 521). Dabei wird insbesondere darauf abgestellt, dass Art. 30 GG die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben einschließlich der organisatorischen Ausgestaltung **den Ländern** zuspricht, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. Daher wird argumentiert, Art. 95 Abs. 1 GG hätte **ausdrücklich** die Ebene der Länder mit einbeziehen müssen, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder bezüglich ihrer Gerichtsbarkeiten einzuschränken.

Eine **verfassungsgerichtliche Entscheidung** zur Frage, ob auch die Gerichtsbarkeiten auf Länderebene einen Bestandsschutz wie auf Bundesebene genießen, existiert **nicht**. Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich klargestellt, dass ein Rechtsmittelzug von Verfassungen wegen nicht geboten ist (vgl. BVerfGE 28, 21 <36>; 42, 243 <248>; 54, 277 <291>; 107, 395 <402>). Diese Entscheidungen betrafen allerdings nur die Rechtsmittelgerichte der Länder, nicht die Frage, ob in einem Bundesland auf die Errichtung von Gerichten in einem der in Art. 95 Abs. 1 GG genannten Gerichtszweige überhaupt **verzichtet werden kann**. Zuverlässige Anhaltspunkte für die Beantwortung der hier interessierenden Frage ergeben sich auch nicht aus einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1958 (BVerfG, Beschl. v. 10.06.1958 – 2 BvF – 1/56 -, BVerfGE 8, 174 <177>). In dieser Entscheidung führte das Bundesverfassungsgericht aus, obere Bundesgerichte seien „grundsätzlich“ als Rechtsmittelgerichte innerhalb eines Gerichtszweiges gedacht. Abgesehen von der Einschränkung der Aussagekraft dieses Satzes durch Verwendung des Wortes „grundsätz-

lich“ handelt es sich um ein obiter dictum. Denn auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Zusammenführung von Ländergerichten unterschiedlicher Gerichtszweige kam es im genannten Verfahren nicht streitentscheidend an.

Eine letztverbindliche Klärung der Frage, ob **Art. 108 Abs. 6 GG** einer Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten unter Einbeziehung der Finanzgerichtsbarkeit entgegensteht, fehlt ebenfalls. Nach dieser Verfassungsnorm wird die Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz **einheitlich** geregelt. Daraus wird zum Teil geschlossen, dass es unterhalb des Bundesfinanzhofes Finanzgerichte der Länder geben muss (so Siekmann in: Sachs, a.a.O., Art. 108 Rdnr. 45).

Auf Grund der divergierenden Auffassungen in der Literatur und des Fehlens einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung trägt die Zusammenlegung öffentlich-rechtlicher Gerichtsbarkeiten auf Länderebene ohne Verfassungsänderung selbst ohne Einbeziehung der Finanzgerichtsbarkeit ein nicht zu vernachlässigendes **verfassungsrechtliches Risiko** in sich. Dabei kann offen bleiben, ob eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, eine erfolgte Zusammenlegung durch einfaches Gesetz sei mit Art. 95 Abs. 1 GG (oder 108 Abs. 6 GG) nicht vereinbar, den Bestand vorangegangener rechtskräftiger Entscheidungen der Gerichte der neuen Gerichtsbarkeit in Frage stellte. Immerhin verweisen sowohl die Finanzgerichtsordnung (in § 134), die Verwaltungsgerichtsordnung (in § 153 Abs. 1) als auch das Sozialgerichtsgesetz (in § 179 Abs. 1) auf den Wiederaufnahmegrund der §§ 578 u. 579 Abs. 1 Nr. 1 der Zivilprozessordnung. Nach diesen Vorschriften kann ein rechtskräftig abgeschlossenes Verfahren wieder aufgenommen werden, wenn das Gericht nicht vorschriftsgemäß besetzt war. Damit ist das Erfordernis des so genannten **gesetzlichen Richters**, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, berührt. Versteht man diese Verfassungsgarantie nur als Gebot der nicht manipulierbaren Vorausbestimmung des jeweils zuständigen Richters, ist ihr auch bei einer etwa gegen Art. 95 Abs. 1 GG verstoßenden Zusammenlegung öffentlich-rechtlicher Fachgerichtsbarkeiten genügt.

Jedenfalls sind aber mit der Zusammenlegung in vielen Fällen erhebliche organisatorische Maßnahmen und nicht unerhebliche Investitionen verbunden, wie etwa die Aufgabe bisheriger und die Anmietung neuer Räumlichkeiten, die Bestellung neuer Führungskräfte etc. Nahezu alle diese Maßnahmen müssten voraussichtlich nach einer Unvereinbarkeitsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts rückgängig gemacht werden. Damit besteht die Gefahr, dass das Ziel der Arbeitsgruppe, durch die Zusammenlegung öffentlich-rechtlicher Gerichtsbarkeiten die Inanspruchnahme der Staatshaushalte zu verringern, ins Gegenteil verkehrt würde.

2. Form einer einfachgesetzlichen Zusammenlegung

Für eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten auf Länderebene durch einfaches Gesetz stehen grundsätzlich entweder die Schaffung einer bundeseinheitlichen (zwingenden) Regelung oder die Einfügung einer Öffnungsklausel für die Länder **als gesetzgebungstechnische Varianten** zur Verfügung.

Eine **bundeseinheitliche Regelung** vermeidet eine Rechtszersplitterung. Sie erleichtert somit den Rechtssuchenden und den rechtsberatenden Berufen die Suche nach dem zuständigen Gericht. Zudem wahrt sie einen bundeseinheitlichen Instanzenzug. **Eine Öffnungsklausel** fördert dagegen den Föderalismus und gibt den Ländern die Möglichkeit, ihren jeweiligen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, insbesondere auch durch die Wahl des **Zeitpunkts** einer Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten.

Die Situation der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten in den Ländern ist sehr unterschiedlich. Das gilt im Blick auf die Größe der Gerichtsbarkeiten insgesamt, die Größe der einzelnen Gerichte, die Verteilung der Gerichtsstandorte in der Fläche, bereits erfolgte organisatorische Zusammenführungen unterhalb der Ebene der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten (sog. „Justizzentren“), zur Verfügung stehende Liegenschaften und den Stand der Vereinheitlichung der EDV-Systeme bei den bisherigen Ge-

richtsbarkeiten. Daher erscheint eine bundeseinheitliche Regelung zwar aus den vorstehend dargelegten Gründen wünschenswert, angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen in den Ländern aber derzeit nicht durchsetzbar.

Die deswegen zu favorisierende Öffnungsklausel muss, um den Ländern den Zeitpunkt einer Zusammenlegung freizustellen, so ausgestaltet sein, dass von der Beibehaltung der bisherigen Gerichtsbarkeiten bei Inanspruchnahme der Öffnungsklausel durch eine Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten abgewichen werden kann. Um eine zu weitgehende Rechtzersplitterung zu vermeiden, sollten die Länder nur dergestalt abweichen können, dass sie alle drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten zusammenlegen. Optionsmodelle, die die Zusammenlegung auch von nur zwei der drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten zulassen, sind dagegen abzulehnen.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Öffnungsklausel für eine Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten beurteilt sich grundsätzlich nicht anders als unter Ziff. II.1 dargestellt. Etwas anderes gilt jedoch bei einer Einbeziehung der **Finanzgerichtsbarkeit**, da für diese neben Art. 95 Abs. 1 GG Art. 108 Abs. 6 GG zu beachten ist. Nach dieser Verfassungsnorm wird die Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz einheitlich geregelt. Die Reichweite dieses Gesetzgebungsauftrags erstreckt sich schon nach ihrem Wortlaut nicht nur auf das Prozessrecht, sondern auch auf die Gerichtsorganisation. Sie steht einem Gesetz mit unterschiedlichen Regelungen für die Länder wie auch einer Länderöffnungsklausel entgegen (so Siekmann in: Sachs, Komm. z. GG, 3. Aufl., Art. 108 Rdnr. 45; Schlette in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner GG, 4. Aufl., Art. 108 Rdnr. 108). Da eine Öffnungsklausel für die Zusammenlegung auch der Finanzgerichte der Länder mit anderen Gerichten die geforderte Bundeseinheitlichkeit preisgibt, ist sie nicht mit Art. 108 Abs. 6 GG vereinbar. Die Einbeziehung auch der Finanzgerichtsbarkeit in eine mögliche Zusammenlegung macht eine Streichung von Art. 108 Abs. 6 GG daher unumgänglich.

Für die **Ausgestaltung der Öffnungsklausel** stehen zwei Varianten zur Verfügung. Es ist denkbar, in die Prozessordnungen der bisherigen Gerichtsbarkeiten Abschnitte einzufügen, die die Rechtslage bei Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten beschreiben. Zweckmäßiger ist es jedoch stattdessen ein gesondertes „**Öffnungsgesetz**“ zu schaffen, das alle Abwandlungen, die bei einer Zusammenlegung notwendig sind, zusammenfasst. Da absehbar ist, dass einige Länder zunächst nicht von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, können dort Finanzgerichtsordnung, Sozialgerichtsgesetz und Verwaltungsgerichtsordnung unverändert weiter angewandt werden. In den übrigen Ländern, die von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, kann durch den Erlass eines Öffnungsgesetzes für mehr Übersichtlichkeit gesorgt werden.

3. **Keine Notwendigkeit einer einheitlichen Verfahrensordnung**

Die Finanzgerichtsordnung, das Sozialgerichtsgesetz und die Verwaltungsgerichtsordnung sind im Wesentlichen in zwei Hauptabschnitte gegliedert: In die Gerichtsverfassung einerseits und in die Verfahrensordnung im engeren Sinne andererseits. Zum ersten Bereich, der **Gerichtsverfassung**, gehören etwa Regelungen über die Organisation und Zusammensetzung der Gerichte, ihrer Präsidien, ihrer Berufsrichter und ehrenamtlichen Richter sowie der Gerichtsverwaltung einschließlich der Dienstaufsicht. Der zweite Bereich betrifft dagegen **Regelungen über das Verfahren vor den jeweiligen Gerichten**. Diese beiden Bereiche sind im Hinblick auf die Frage einer erforderlichen Vereinheitlichung im Folgenden getrennt zu betrachten.

Eine **einheitliche Verfahrensordnung im engeren Sinne** würde für mehr Übersichtlichkeit sorgen und wäre daher ein Beitrag zur Rechtsvereinfachung, welcher sowohl der Justiz als auch den Rechtssuchenden zugute käme. Zudem könnten Sondervorschriften der einzelnen Gerichtsbarkeiten, die möglicherweise nur auf historischen Gegebenheiten beruhen, einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

Das Ziel einer Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten, insbesondere die Flexibilisierung des Richtereinsatzes, kann aber größtenteils ohne Vereinheitlichung der Verfahrensordnung im engeren Sinne erreicht werden. Eine einheitliche Fachgerichtsbarkeit erfordert nicht zwingend eine einzige Prozessordnung, wie das Beispiel der ordentlichen Gerichtsbarkeit zeigt, in der Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung und das Gesetz über die Freiwillige Gerichtsbarkeit nebeneinander angewandt werden.

Die genannten Vorteile einer einheitlichen Verfahrensordnung im engeren Sinne sind zudem nur dann erzielbar, wenn die einheitliche Verfahrensordnung weitgehend auf Sondervorschriften der bisherigen Gerichtsbarkeiten verzichtet. Die damit notwendige Harmonisierungsdiskussion im Detail soll jedoch die notwendige Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten nicht hemmen. Stattdessen können die wirkungsvollsten Impulse für eine einheitliche Verfahrensordnung im engeren Sinne aus den Erfahrungen einer neu zu schaffenden Gerichtsbarkeit hervor gehen.

4. Notwendigkeit einer teilweise vereinheitlichten Gerichtsverfassung

Die vorstehenden Überlegungen lassen sich auf den Regelungsbereich der **Gerichtsverfassung** nicht ohne Weiteres übertragen. Dort gibt es Materien, die denotwendig vereinheitlicht werden müssen. Am deutlichsten wird das bei einem Blick auf das Gremium, das die richterlichen Geschäfte verteilt, das Präsidium. Es ist nicht vorstellbar, dass der gesamte Geschäftsanfall eines Gerichts durch verschiedene Präsidien gleichmäßig auf alle Richter verteilt werden kann. Daher sind die Bestimmungen über die Präsidien so umzugestalten, dass die Bildung eines gemeinsamen Präsidiums gewährleistet ist.

Die Arbeitsgruppe hat sich dabei von dem Grundgedanken leiten lassen, auch bei der Gerichtsverfassung **nur ein Mindestmaß an Vereinheitlichungen bzw. Neuregelungen** in einem Öffnungsgesetz vorzunehmen.

Vereinheitlichungs- bzw. Regelungsbedarf ergibt sich im Wesentlichen unter drei Aspekten:

- **Denknotwendiger Vereinheitlichungsbedarf**, wie etwa im vorstehend dargestellten Beispiel der Erforderlichkeit eines Präsidiums.
- **Erforderliche Übergangsregelungen** zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Repräsentation von Richterinnen und Richtern der bisherigen Gerichtsbarkeiten. Beispiel: Bei der Besetzung der Präsidien bietet es sich an, in einer Übergangszeit eine gleichmäßige Repräsentation der Richterinnen und Richter aller bisherigen Gerichtsbarkeiten sicherzustellen.
- **Redaktioneller Vereinheitlichungsbedarf** wird beispielsweise mit Blick auf die in allen drei Prozessordnungen enthaltenen Bestimmungen über die Einrichtung gemeinsamer Ländergerichte zu prüfen sein.

Auf einen solchen lediglich redaktionellen Änderungsbedarf wird im Folgenden nicht mehr eingegangen. Unter Zugrundelegung der beiden erstgenannten Maximen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ergibt sich im Bereich der Gerichtsverfassung einer zusammengelegten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit folgender Vereinheitlichungs- bzw. Regelungsbedarf:

a) Präsidialverfassung

Das Präsidium eines Gerichts legt die Verteilung der richterlichen Geschäfte und die Zuteilung der Richter zu den einzelnen Spruchkörpern des Gerichts fest. Unter „**Präsidialverfassung**“ werden Regelungen über die Größe dieser Präsidien, ihre Aufgaben und das Wahlverfahren verstanden. Eine Präsidialverfassung enthält der zweite Teil des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG). Finanzgerichtsordnung, Sozialgerichtsgesetz und Verwaltungsgerichtsordnung bedienen sich einer Verweisung auf diesen zweiten Teil des Gerichtsverfassungsgesetzes unter Einbeziehung einiger gerichtsbarekeitsspezifischer Maßgaben.

Diese **Verweisungstechnik** hat sich in der Praxis bewährt. Bei der Zusammenlegung von Fachgerichten ist daher einer Verweisung auf den zweiten Titel des Gerichtsverfassungsgesetzes der Vorzug vor einer Neuschaffung einer Gerichtsverfassung zu geben. Die bisherigen Maßgaben der Verweisungen in Finanz-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sind darauf hin zu prüfen, ob sie aufrecht zu erhalten sind oder wegfallen können.

Alle drei Prozessordnungen sehen für die Zuteilung der ehrenamtlichen Richter zu bestimmten Spruchkörpern die Bildung von Heranziehlingslisten vor (§ 27 FGO, § 6 Nr. 1 SGG, § 30 VwGO). Diese gemeinsame Maßgabe, die sich in der Praxis bewährt hat, ist genauso beizubehalten wie die weitere gemeinsame Maßgabe, einen Richter/eine Richterin für Beweiserhebungen aufgrund eines Ersuchens von Behörden zu bestimmen (§ 158 FGO, § 205 SGG, § 180 VwGO). Schließlich ist eine Besonderheit der verwaltungsgerichtlichen Gerichtsverfassung beizubehalten, nämlich die vierjährige Zuteilung von Richtern anstelle der im Gerichtsverfassungsgesetz vorgesehenen jährlichen Bestimmung für den Spezialsenat zur Nachprüfung der Verweigerung der Vorlage von angeblich geheimhaltungsbedürftigen Akten (sog. „Geheimhaltungssenat“, bisher §§ 4 u. 99 VwGO). Denn diese vierjährige Zuteilung mindert den

Wechsel bei der Richterbesetzung und minimiert dadurch den Personenkreis, der mit geheimhaltungsbedürftigen Akten und Aktenbestandteilen in Berührung kommt. Sie ist damit Teil des Geheimschutzes.

Dagegen sind zwei bisherige Maßgaben der Verweisungstechnik der Sozialgerichtsbarkeit künftig entbehrlich. Zum einen das bisherige Privileg (§ 6 Nr. 1 SGG), ehrenamtliche Richter nur vierteljährlich, nicht - wie im Gerichtsverfassungsgesetz vorgesehen - für ein ganzes Jahr, zuteilen zu können. In der Praxis ist davon - soweit ersichtlich - kein Gebrauch gemacht worden. Die zweite Maßgabe, § 6 Nr. 2 SGG, nach der den Vorsitz in den Kammern die Berufsrichter führen, ist entbehrlich, da eine entsprechende Regelung auch in § 9 Abs. 1 SGG enthalten ist.

Für das **Wahlverfahren** würde über eine künftige Verweisung § 21 b GVG i.V.m. der Wahlordnung für die Präsidien der Gerichte gelten, die u.a. ein Mehrheitswahlrecht vorsehen. Damit wäre nicht sichergestellt, dass Richterinnen und Richter der bisherigen getrennten Fachgerichtsbarkeiten in den künftigen Präsidien angemessen vertreten sind. Für eine Sicherstellung einer gleichmäßigen Repräsentation in einer Übergangszeit bieten sich die Einführung von Übergangspräsidien, der Verhältniswahl oder eines Quorums i.S. einer paritätischen Besetzung an.

Übergangspräsidien gehören alle Mitglieder der bisherigen Präsidien der zu Gunsten der Gerichte der neuen Gerichtsbarkeit aufgelösten Gerichte an. Dieses Modell ist jedoch wenig praktikabel. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass in allen Bundesländern die Gerichtsstandorte der bisherigen beiden Gerichtsbarkeiten vor einer Zusammenlegung harmonisiert werden. In einigen Fällen werden deswegen Richterinnen und Richter eines aufgelösten Gerichts unterschiedlichen Standorten zugewiesen werden müssen. Die Zuweisung der Präsidiumsmitglieder eines solchen Gerichts zu einem bestimmten Übergangspräsidium führt daher zu erheblichen Schwierigkeiten.

Solche Schwierigkeiten bestehen bei Einführung eines **Verhältnismahlrechts**, das bereits jetzt nach Gerichtsverfassungsgesetz zulässig wäre, nicht. Seine Einführung würde aber bedingen, dass die Richter der beiden bisherigen Gerichtsbarkeiten als „Gruppierung“ zur Wahl antreten, was der Integration wenig förderlich wäre.

Am praktikabelsten und effektivsten erscheint daher die Festschreibung einer **paritätischen Besetzung der Präsidien** der neuen Gerichtsbarkeit für die erste Amtsperiode. Nur eine solche Besetzung trägt der Gleichwertigkeit der drei Fachgerichtsbarkeiten ausreichend Rechnung. Anpassungsbedarf besteht für § 21a GVG, der für die überwiegende Zahl der Fälle eine Drittelung nicht zulässt.

b) Vereinheitlichung der Dienstaufsicht

Dienstaufsicht ist die Verpflichtung zur Kontrolle der Tätigkeit der Beschäftigten. Sie umfasst die innere Ordnung, die Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten einer Dienststelle. Während Finanzgerichtsordnung und Verwaltungsgerichtsordnung durch Bundesrecht die Dienstaufsicht dem Präsidenten des jeweiligen Gerichts über alle Beschäftigten aufgeben (§ 31 FGO, § 38 Abs. 1 VwGO), überlässt das SGG die Ausgestaltung dem Landesrecht (§ 9 Abs. 2 SGG).

Diese unterschiedlichen Bestimmungen lassen sich unproblematisch vereinheitlichen. Es ist zu regeln, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte der künftigen Gerichtsbarkeit die Dienstaufsicht über alle Beschäftigten und die Präsidentinnen und Präsidenten des übergeordneten Gerichts die übergeordnete Dienstaufsicht ausüben.

c) Beizubehaltende Unterschiede

Die Möglichkeit für eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten bietet die Gelegenheit, den Gerichtsaufbau, die Besetzung der Richterbank

und das Verfahren bei der Richterernennung zu überprüfen und gegebenenfalls anzugleichen.

Während Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Regelfall drei Instanzen umfassen, kennt die Finanzgerichtsbarkeit nur einen **zweistufigen Aufbau** (neben den Finanzgerichten nur noch den Bundesfinanzhof). Eine Vereinheitlichung ist nicht geboten. Auch im Blick auf die Besoldung der Finanzrichter (im Eingangsamtsamt mit R 2) bietet es sich stattdessen an, die bisherigen Senate des Finanzgerichts künftig als Senate in der Mittelinstanz anzusiedeln. Dass damit die Mittelinstanz in Steuerstreitigkeiten erstinstanzlich tätig wird, bedeutet keinen Systembruch. Die Verwaltungsgerichtsordnung kennt bereits jetzt erstinstanzliche Zuständigkeiten der Mittelinstanz (§§ 47 f. VwGO).

Die Verwaltungsgerichte erster Instanz entscheiden in der **Besetzung** mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern (§ 5 Abs. 3 Satz 1 VwGO). Die ehrenamtlichen Richter werden nicht im Blick auf die behandelten Materien ausgewählt. Der Rechtsstreit soll in der Regel einem Berufsrichter als Einzelrichter übertragen werden, der dann ohne Mitwirkung ehrenamtlicher Richter entscheidet (§ 6 VwGO). Die Sozialgerichte entscheiden dagegen in erster Instanz durch einen Berufsrichter als Vorsitzenden und zwei ehrenamtliche Richter als Beisitzer (§ 12 Abs. 1 SGG). Die ehrenamtlichen Richter sind aus denjenigen Personkreisen, die an der Durchführung der jeweiligen Sachmaterie beteiligt sind, auszuwählen (§ 12 Abs. 2 SGG).

Eine einheitliche **Besetzung der Richterbank** zumindest in der ersten Instanz würde die gleichmäßige Geschäftsverteilung in den Gerichten erleichtern. Sie gibt aber bislang bewährte Strukturen der beiden Gerichtsbarkeiten preis, etwa die Mitwirkung sachkundiger Beisitzer in der Sozialgerichtsbarkeit. Ziel der Arbeitsgruppe ist aber, wie eingangs ausführlich dargestellt, die Flexibilisierung des Berufsrichtereinsatzes, nicht die Zerschlagung bestehender bewährter Binnenstrukturen. Auch bei Beibehaltung unterschiedlicher Richterbesetzungen kann aber eine

hinreichende Flexibilisierung des Berufsrichtereinsatzes erreicht werden, wie das Beispiel der ordentlichen Gerichtsbarkeit belegt. Dort gehören Richterinnen und Richter oft mehreren Spruchkörpern an, die für unterschiedliche Sachmaterien zuständig und unterschiedlich besetzt sind. Die Arbeitskraftanteile, die auf die einzelnen Spruchkörper entfallen, lassen sich verändern. Das wäre künftig auch in einer zusammengelegten öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit möglich. Ein Richter, der mit 50 % seiner Arbeitskraft Beisitzer in einer Kammer für Verwaltungssachen ist, kann mit den übrigen 50 % Vorsitzender einer Kammer für Sozialsachen werden. Bei Belastungsverschiebungen können die Arbeitskraftanteile angepasst werden.

Hingegen besteht ein Bedürfnis für eine Angleichung des Verfahrens bei der **Berufsrichterernennung**. Nach § 11 SGG wirkt bei der Ernennung der Berufsrichter der Sozialgerichtsbarkeit ein **beratender Ausschuss** mit. Diesem Ausschuss gehören in angemessenem Verhältnis Vertreter der Versicherten, der Arbeitgeber, der Versorgungsberechtigten, der mit dem sozialen Entschädigungsrecht und der Teilhabe behinderter Menschen vertrauten Personen sowie Vertreter der Gerichtsbarkeit an. Er soll die notwendige Vertrauensbasis zwischen Verbänden und Sozialgerichtsbarkeit fördern. Eine solche Mitwirkung kennen Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht. Richterinnen und Richter in einer zusammengelegten Gerichtsbarkeit können aber in verschiedenen Phasen ihres Tätigseins in finanz-, sozial- und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten eingesetzt werden. Daher sollte der beratende Ausschuss nach § 11 SGG bei der Lebenszeiternennung **jeder Richterin und jedes Richters** auf Probe der künftigen Gerichtsbarkeit mitwirken.

5. Notwendigkeit der Ergänzung des Richterdienstrechts

Das Dienstrecht der Richter ist im Wesentlichen im Deutschen Richtergesetz (DRiG) geregelt. Da es in Teilen Rahmenvorschriften enthält, treten die Bestimmungen der Landesrichtergesetze ergänzend hinzu.

a) Keine Notwendigkeit von Regelungen für den Personaltransfer

Für den Übergang des richterlichen Personals von den Gerichten der bisherigen Gerichtsbarkeiten zu denen der künftigen Gerichtsbarkeit bedarf es keiner Ergänzung des Richterdienstrechts. Denn nach § 13 DRiG können Richter **auf Probe** auch ohne ihre Zustimmung bei einem anderen Gericht, also auch einem der neuen Gerichtsbarkeit, verwendet werden. Richter **auf Lebenszeit** können zwar wegen der unter Ziff. I geschilderten verfassungsrechtlichen Vorgaben nur in wenigen Fällen gegen ihren Willen versetzt werden. Die Aufhebung/Auflösung eines Gerichts stellt aber - genauso wie die Zusammenlegung bestehender Gerichte - eine Veränderung in der Einrichtung der Gerichte dar, bei der auch die Verfassung eine Versetzung von Richterinnen und Richtern gegen deren Willen billigt (Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG, § 32 DRiG).

b) Beteiligungsrechte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der neuen Gerichtsbarkeit

Die Beteiligung der Beschäftigten an den sozialen und personellen Angelegenheiten der neuen Gerichtsbarkeit wird durch das Bundespersonalvertretungsgesetz und die Landespersonalvertretungsgesetze sichergestellt. Die Landespersonalvertretungsgesetze gelten damit auch für die Beteiligung der Beschäftigten der Gerichte der Länder, jedoch mit Ausnahme der Richterinnen und Richter. Für diese sind auf Grund ihrer Unabhängigkeitsgarantie und ihrer Zugehörigkeit zur dritten Gewalt zwei andere Vertretungsgremien eingerichtet: Zum einen zur Beteiligung in allgemeinen und sozialen Angelegenheiten der **Richterrat**, zum anderen für die Beteiligung an der Ernennung von Richtern und an vergleichbaren Personalangelegenheiten der **Präsidialrat**. Bestimmungen über das Wahlverfahren, die Zusammensetzung, Größe und die Aufgaben werden als **Richterratsverfassung** bzw. **Präsidialratsverfassung** bezeichnet.

aa) Präsidialratsverfassung

Durch §§ 74 und 75 i.V.m. 71 Abs. 1 DRiG besteht eine bundeseinheitliche Vorgabe für die **Präsidialräte** aller, also auch neu zu bildender Gerichtsbarkeiten. Die Pflicht zur Bildung eines Präsidialrates ergibt sich bereits unmittelbar aus § 74 Abs. 1 Satz 1 DRiG, seine Zusammensetzung aus § 74 Abs. 2 DRiG, seine unverzichtbaren Aufgaben aus § 75 Abs. 1 DRiG. Die weitere Ausgestaltung, etwa die Regelung des Wahlverfahrens, erfolgt durch die Landesrichtergesetze und deren Ausführungsbestimmungen. Diese Regelungen gelten dann auch für die neu gebildete Gerichtsbarkeit im jeweiligen Bundesland.

Präsidialräte wirken bei Maßnahmen mit erheblicher Bedeutung für einzelne Richterinnen und Richter, wie z.B. Beförderungen, mit (§ 75 Abs. 1 Satz 1 DRiG). Damit Beförderungsentscheidungen in der Anfangsphase der neuen Gerichtsbarkeit auf möglichst breite Akzeptanz stoßen, besteht ähnlich wie bei der Besetzung der Präsidien (vgl. oben II.4 a) in einer Übergangszeit ein Bedürfnis nach angemessener Repräsentation der Richterinnen und Richter der bisherigen Gerichtsbarkeiten. Daher ist auch hier eine **paritätische Besetzung der Präsidialräte** für die erste Amtsperiode aus Richterinnen und Richtern der Finanz-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit vorzusehen. Gegebenenfalls hat das jeweilige Landesrecht die Zahl der Mitglieder der Präsidialräte so anzupassen, dass eine Drittelung möglich ist.

bb) Richterratsverfassung

Das DRiG enthält in seinen §§ 72 und 73 i.V.m. § 71 Abs. 1 DRiG auch Vorgaben für die Richterratsverfassung der Gerichtszweige der Länder. Die Pflicht zur Bildung von Richterräten ergibt sich bereits unmittelbar aus § 72 Satz 1 DRiG. § 72 Satz 2 DRiG normiert zwei Wahlgrundsätze, nämlich unmittelbare und geheime Wahl. Das Wahlverfahren im Übrigen wird durch die jeweiligen Landesrichtergesetze ausgestaltet. Die unverzichtbaren Aufgaben der Richterräte ergeben sich aus § 73 DRiG.

Nach dieser Bestimmung sind Richterräte an den **allgemeinen und sozialen Angelegenheiten** der Richter sowie an allgemeinen und sozialen Angelegenheiten, die sowohl Richter als auch nichtrichterliche Beschäftigte betreffen, zu beteiligen.

Sie wirken damit weder bei der Verteilung der Geschäfte noch bei Fragen, die den richterlichen Status berühren, mit. Dass bei allgemeinen und sozialen Angelegenheiten, die in ihre Zuständigkeit fallen, etwa der Schließung einer Kantine, eine stark differierende Interessenlage zwischen Richterinnen und Richtern vormals verschiedener Gerichtsbarkeiten besteht, lässt sich nicht begründen. Daher sind in der Richterratsverfassung keine Beschränkungen des Wahlverfahrens vorzusehen.

III. Zusammenfassung

1. In den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten ist die stärkere Flexibilisierung des richterlichen Personaleinsatzes besonders dringlich.
2. Durch eine Veränderung des Richterdienstrechts lässt sich diese Flexibilisierung nicht erzielen, da das geltende Richterdienstrecht die verfassungsrechtlichen Spielräume bei der Gewährung der sachlichen Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter bereits ausschöpft.
3. Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe, den Ländern zu ermöglichen, die öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zusammenzulegen, zumal die Zusammenlegung weitere positive Effekte hervorbringt, insbesondere Personal- und Sachkosteneinsparungen, ohne die Qualität richterlicher Entscheidungen zu gefährden.
4. Nach überwiegender Ansicht der Arbeitsgruppe steht Art. 95 Abs. 1 GG der Möglichkeit der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten auf der Ebene der Länder nicht entgegen. Um den bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken Rechnung zu tragen, empfiehlt die Arbeitsgruppe gleichwohl eine Änderung von Art. 95 Abs. 1 GG dahingehend anzustreben, dass ausdrücklich auch die Zusammenlegung der drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten auf Länderebene möglich ist.
5. Eine bundeseinheitliche einfachgesetzliche Umsetzung ist zwar wünschenswert. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslage in den einzelnen Ländern kommt jedoch nur eine Länderöffnungsklausel in Betracht. Von dieser Öffnungsklausel sollten die Länder allerdings nur in Form der Zusammenlegung aller öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten Gebrauch machen können, um eine weitere Rechtszersplitterung zu vermeiden. Da eine Länderöffnungsklausel die Bundeseinheitlichkeit preisgibt, muss Art. 108 Abs. 6 GG, der eine bundeseinheitliche Regelung für die Finanzgerichtsbarkeit fordert, in die Verfassungsänderung miteinbezogen werden.

6. Eine einheitliche Verfahrensordnung im engeren Sinne wäre nach Auffassung der Arbeitsgruppe zwar wünschenswert, erscheint aber nicht zwingend. Die Verknüpfung der Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten mit dem Ziel einer bislang stets erfolglos angestrebten einheitlichen Verfahrensordnung gefährdet die Realisierung auch der Zusammenlegung der Gerichte und sollte deshalb derzeit nicht weiter verfolgt werden.
7. Bei der Gerichtsverfassung gibt es dagegen partiellen Vereinheitlichungs- und Regelungsbedarf. Die Arbeitsgruppe bejaht diesen Bedarf bei der Bildung von Präsidien und ihrer Besetzung in einer Übergangszeit sowie bei der Regelung zur Dienstaufsicht. Die übrigen gerichtsverfassungsrechtlichen Besonderheiten der bisherigen Gerichtsbarkeiten, etwa der unterschiedliche Gerichtsaufbau und die unterschiedliche Besetzung der Richterbank, sollen nach Auffassung der Arbeitsgruppe bestehen bleiben.
8. Hinsichtlich des Richterdienstrechts empfiehlt die Arbeitsgruppe, für die erste Amtsperiode der Präsidialräte eine paritätische Besetzung mit Richterinnen und Richtern der bisherigen Gerichtsbarkeiten vorzusehen.

IV. Beschlussvorschlag für die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister in Bremerhaven

1. Die Justizministerkonferenz nimmt den Abschlussbericht zustimmend zur Kenntnis. Sie strebt die Ermöglichung einer gleichberechtigten Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten an. Bei der Umsetzung sollten nur die Elemente vereinheitlicht werden, die zwingend vereinheitlicht werden müssen, wie etwa die Einrichtung einheitlicher Präsidien. Dagegen sollte insbesondere die Besetzung der jeweiligen Richterbank erhalten bleiben, um die Qualität der Rechtsprechung und den Erhalt bewährter Strukturen zu gewährleisten.
2. Die Justizministerkonferenz befürwortet eine Bundesratsinitiative für eine Verfassungsänderung, die den Ländern im Wege einer Öffnungsklausel eine Zusammenlegung von Finanz, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit ermöglicht.