



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterrinnen

Justiz an der Schwelle zu einer neuen Zeit

– Bewährtes bewahren – Überkommenes mutig erneuern –

Eröffnungsansprache des BDVR-Vorsitzenden

Dr. Robert Seegmüller

auf dem 19. Deutschen Verwaltungsgerichtstag in Darmstadt

am 15. Mai 2019

Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste,

als wir uns vor drei Jahren in Hamburg versammelt haben, war ungewiss, wie lange und in welchem Umfang die Flüchtlingskrise die Verwaltungsgerichtsbarkeit fordern würde. Die Grenzen auf dem Balkan begannen gerade erst wieder wirksam zu werden, der Flüchtlingspakt zwischen der Europäischen Union und der Türkei war geschlossen, aber noch nicht effektiv und nur langsam wurde erkennbar, wie viele Asylbegehren die Bundesrepublik Deutschland in Zukunft würde bewältigen müssen.

Heute, drei Jahre später, wissen wir, die Aufgabe, die vor uns lag, war ziemlich genau doppelt so groß, wie diejenige, die uns in der Flüchtlingskrise Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts gestellt wurde. Wir können heute auch sagen, dass wir mit der Erledigung der seit 2016 bei uns eingegangenen über 600.000 Asylverfahren ein gutes Stück vorangekommen sind. Die Zahl der bei den Verwaltungsgerichten erster Instanz anhängigen Verfahren steigt nicht mehr an, sondern sinkt langsam. Das ist eine Leistung, auf die alle diejenigen, die seit Beginn der Flüchtlingskrise an deren Bewältigung mit großem, oft überobligatorischem Einsatz gearbeitet haben, mit Recht stolz sein dürfen.

Das war die gute Nachricht. Die schlechte ist, wir sind noch nicht über den Berg. Die Zahl der anhängigen Verfahren sinkt nur langsam. Ein gehöriges Stück des Wegs liegt also noch vor uns. Und auf diesem Weg brauchen wir weiterhin die Unterstützung von Bundes- und Landespolitik. Die meisten Bundesländer sind ihren Verwaltungsgerichten in den vergangenen Jahren mit viel personeller Unterstützung zur Seite gestanden. Man konnte sehen, dass sie ihre Lektion aus der Asylkrise Anfang der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts gelernt haben, in der das nicht so war. Ein Übriges tut der Pakt für den Rechtsstaat, den Bund und Länder geschlossen haben und der die personelle Unterstützung der Verwaltungsgerichte mit finanziell sehr beachtlichen Mitteln ergänzt. Allerdings darf diese Unterstüt-



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

zung jetzt nicht nachlassen. Sie muss vielmehr anhalten, bis die Zahl der anhängigen Verfahren in der ersten Instanz wieder auf eine Menge abgesunken ist, die innerhalb eines Jahres erledigt werden kann; also auf etwa 200.000 Verfahren. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass in den kommenden 10 Jahren etwa die Hälfte aller Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen in Ruhestand gehen wird. Damit geht nicht nur viel Arbeitskraft, sondern auch viel Erfahrungswissen verloren. Ohne erhebliche weitere Unterstützung durch die Landesjustizverwaltungen wird es daher auch in der näheren und fernerer Zukunft nicht gehen!

Personelle Unterstützung ist notwendig aber nicht hinreichend, um die Folgen der Flüchtlingskrise in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu bewältigen. Es braucht darüber hinaus eines Bundesgesetzgebers, der im Zusammenwirken mit den Bundesländern unser Prozessrecht so pflegt und fortentwickelt, dass wir unsere Fälle in einem fairen Verfahren zügig erledigen können. Verbesserungsbedarf gibt es in mehrerlei Hinsicht: Möglichkeiten der Parteien, Verfahren um ihrer selbst willen in die Länge zu ziehen müssen konsequent begrenzt werden. Darüber hinaus muss die Fähigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit gestärkt werden, eine einheitliche Anwendung des materiellen Asylrechts im Bundesgebiet sicherzustellen. Hier liegen beachtliche Vorschläge aus dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat und aus der Opposition im Bundestag auf dem Tisch. Wir wünschen uns sehr, dass es hier in naher Zukunft zu tragfähigen Lösungen kommt. Und das sage ich jetzt in aller Deutlichkeit: Ohne ein bisschen Mut, auch prozessuales Neuland zu beschreiten, wird es zu keinen brauchbaren Änderungen kommen. Verfassungsrecht lässt dem Gesetzgeber Spielräume für Änderungen. Er sollte sie nutzen, um zu einer praxistauglichen Fortentwicklung des Prozessrechts zu kommen und nicht vor jedem auf die Verfassung gestützten Gegenargument gleich zurückschrecken. Denn solche Argumente müssen nicht richtig sein.

Meine Damen und Herren, die intensive Befassung mit der Bewältigung der Asylkrise und ihrer Folgen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit lenkt seit geraumer Zeit den Blick davon ab, dass das Gebäude der Justiz auch im Übrigen gehörigen Reparaturbedarf aufweist. Um im Bild zu bleiben: Möglicherweise reicht es nicht mehr aus, hier und da zu renovieren. Vielleicht ist eher Sanierung der richtige Begriff. Und an manchen Stellen könnten sogar ein Teilabriss und ein Neubau angezeigt sein. Auch hier wünschen wir uns einen mutigen Gesetzgeber, der sich engagiert und innovativ die Frage nach justizpolitischem Veränderungsbedarf stellt.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Stattdessen sind wir derzeit Zaungast politischer Lethargie, die auch die Justizpolitik erfasst hat. Dokument dieser Lethargie war in der vergangenen Legislaturperiode der Umgang mit dem Auftrag der Koalitionspartner, das Staatshaftungsrecht zu reformieren, der schlussendlich mit der Begründung beerdigt wurde, man habe keine ausreichenden Gesetzgebungskapazitäten! In dieser Legislaturperiode zeugen die Vorschläge der von der Justizministerkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppe zur VwGO-Reform und des vom Nationalen Normenkontrollrat beauftragten Gutachtens zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben und Industrieprojekten von dieser Lethargie. In der Justizministerkonferenz war nur prozessuale Kosmetik mehrheitsfähig. Das Gutachten des Normenkontrollrats listet auf fast zweihundert Seiten mit großer Sachkenntnis und großem Fleiß viele kleine gesetzliche Handlungsoptionen auf. Gemessen an dem Auftrag, der dem Gutachten zugrunde lag, ist die Zusammenstellung sehr verdienstvoll. Der Auftrag selbst, der nur Kleinteiliges fordert, zeugt aber wiederum von großer politischer Mutlosigkeit.

Als Begründung für die genannte Mutlosigkeit ist immer wieder zu hören, Verfassungsrecht und internationale Normen zögen inzwischen derart enge Grenzen für gesetzgeberisches Handeln, dass nur noch kleine Veränderungen möglich seien. Wir sind nicht bereit, diese Argumentation als hinreichende Begründung für gesetzgeberische Untätigkeit zu akzeptieren. Die behaupteten Einschränkungen der Handlungsfähigkeit des Gesetzgebers sind hausgemacht und auch weitgehend reversibel. Im Einzelnen:

Natürlich bedeuten 70 Jahre Grundgesetz auch 70 Jahre verfassungsgerichtliche Rechtsprechung und damit 70 Jahre Bildung von verfassungsrechtlichen Obersätzen, Unterobersätzen und Unterunterobersätzen. Es ist aber nicht so, dass der Gesetzgeber ihre Menge nicht beeinflussen kann. Zum einen gilt: Wer Verfassungstext sät, erntet verfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Wer also eine Vorschrift, wie Art. 16a Grundgesetz schafft, die auch kleinteilige prozessuale Regelungen enthält, darf sich nicht wundern, wenn diese in der Folge dann auch von dem dafür zuständigen Verfassungsgericht ausgelegt und angewendet werden. Zum anderen gilt: wer fachgerichtliche Rechtsbehelfe abbaut, erhöht die Zahl der verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfe. Wir haben seit Anfang der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine nie dagewesene Reduzierung der fachgerichtlichen Rechtsbehelfe in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erlebt. Im Asylprozessrecht gibt es faktisch nur noch eine, nämlich die erste Instanz. Und im Übrigen sieht es auch nicht viel besser aus. Die vom Gesetzgeber in den Rechtszug eingebauten ZulassungsfILTER sind derart wirksam, dass es immer weniger ober- und noch weniger höchstrichterliche Rechtsprechung gibt. Der Ge-



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

setzgeber hat letztlich versucht, Verfahrensbeschleunigung durch einen weitgehenden Verzicht auf die zweite und dritte Instanz zu erkaufen. Er hat damit aber nur teilweise Erfolg gehabt. An die Stelle zweit- und drittinstanzlicher Entscheidungen der Fachgerichte sind vielfach zweit- und drittinstanzliche Entscheidungen der Verfassungsgerichte in Bund und Ländern und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte getreten. Diese Gerichte betreiben Rechtsfortbildung anhand ihres Prüfungsmaßstabs – also des Verfassungsrechts bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention, die anders als das Fachrecht nicht zur Regelungsdisposition des einfachen nationalen

Gesetzgebers stehen. Rechtsmittelbeschränkungen in der Fachgerichtsbarkeit führen im Ergebnis also zwar in vielen Fällen zu kürzeren fachgerichtlichen Verfahrenslaufzeiten. Diese Verfahrensverkürzungen werden aber nicht selten durch die Dauer außerordentlicher Rechtsbehelfsverfahren konterkariert, die sich an die fachgerichtliche Endentscheidung anschließen. Als Kollateralschaden kommt eine immer weitergehende Einengung der Handlungsspielräume des Gesetzgebers hinzu.

Wir sind auch nicht bereit, den Hinweis auf vorrangige supranationale oder andere internationale Rechtsvorschriften als Ausrede für gesetzgeberische Lethargie auf nationaler Ebene zu akzeptieren. Denn auch die durch diese Rechtsvorschriften bewirkten Einschränkungen nationaler Handlungsspielräume sind hausgemacht. Wer als nationaler Gesetzgeber mit dem Regelungsgehalt supranationaler oder internationaler Vorschriften nicht einverstanden ist, muss sich um deren Änderung bemühen oder versuchen, die Regelungskompetenz insoweit wieder auf die nationale Ebene zu holen. Eine Ausrede für gesetzgeberische Untätigkeit sind sie jedenfalls nicht.

Meine Damen und Herren, gute Justizpolitik beginnt an der Spitze. Wir wünschen uns Justizminister und Justizministerinnen an der Spitze des Bundesjustizministeriums und der Landesjustizministerien die sich als erste Interessenvertreter für die Justizbelange im Kabinett verstehen. Ihr Geschlecht ist uns völlig egal. Nicht egal ist aber ihr Zuständigkeitsbereich. Wir glauben, ein Justizminister sollte sich voll und ganz auf die Aufgabe konzentrieren, die Interessen der Justiz im Kabinett zu vertreten. Er sollte nicht durch andere Aufgaben und Zuständigkeiten abgelenkt sein. Wir glauben, dass der Renovierungs- und Sanierungsaufwand in der Justiz in zwischen so groß ist, dass sie die volle und ungeteilte Aufmerksamkeit des jeweils zuständigen Ministers verlangt. Und wir wünschen uns Justizministerinnen und Justizminister, die mit dem Ziel guter Justizpolitik vertrauensvoll und vor allem ergebnisorientiert zusammenarbeiten.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Gute Justizpolitik muss, solange der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht anders entscheidet, von der Verfassungsentscheidung für fünf starke Fachgerichtsbarkeiten ausgehen. Der Verfassungsgeber hat sich damit nicht nur für fünf organisatorisch selbständige Gerichtszweige und deren Namensschilder entschieden, sondern auch eine Grundentscheidung für eine fachliche Spezialisierung von Richtern getroffen. Der Zuständigkeitskatalog der fünf Fachgerichtsbarkeiten ist daher für den einfachen Gesetzgeber nicht beliebig gestaltbar. Seine Zusammensetzung muss sich vielmehr an der aus der Benennung der Gerichtsbarkeiten folgenden grundsätzlichen fachlichen Zuständigkeit orientieren und die inhaltlichen Zusammenhänge der Rechtsmaterien berücksichtigen.

Das bedeutet: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Gerichtsbarkeit, die grundsätzlich für die Entscheidung in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zuständig ist, sofern es nicht um die traditionell der Finanzgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesenen Streitigkeiten geht. Der schleichenden, portionsweisen Verlagerung von Zuständigkeiten auf diese Gerichtsbarkeiten erteilen wir ebenso eine Absage, wie der Verlagerung von Zuständigkeiten in die ordentliche Gerichtsbarkeit. Es stimmt nicht, dass beispielsweise das Wirtschaftsverwaltungs- oder Verbraucherschutzrecht schneller oder sachgerechter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit entschieden werden kann. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit dauern Rechtsstreitigkeiten auch unter den derzeit schwierigen Bedingungen mitnichten länger als in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Und dass Wirtschaftsverwaltungs- und Verbraucherschutzstreitigkeiten von den Verwaltungsgerichten nicht sachgerecht entschieden werden könnten, entbehrt jeder sachlichen Grundlage. Neudeutsch gesprochen: Es sind schlicht Fake-News.

Die Organisation der Spruchkörper und der Instanzen muss sich ebenso wie das Verfahrensrecht an den drei Kriterien richtig, schnell und einheitlich ausrichten. Beim Zuschnitt der Spruchkörper sollte ein mutiger Gesetzgeber sich die Frage stellen, ob der Trend, immer mehr Entscheidungen durch einen einzelnen Richter treffen zu lassen, der ja nicht nur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern auch in der ordentlichen Gerichtsbarkeit seit Jahren zu beobachten ist, der Qualität von Rechtsprechung wirklich gut tut, ob die Geschwindigkeitsgewinne, die man sich durch diesen Trend erhofft, tatsächlich eintreten und ob sie eventuelle Qualitätsverluste rechtfertigen.

Bei der Regelung der innergerichtlichen Geschäftsverteilung muss der Gesetzgeber auf die enorme Personalvermehrung an den Verwaltungsgerichten in den vergangenen Jahren und die damit verbundenen Schwierigkeiten reagieren, die Spruchkörper jeweils mit nicht mehr als einem Proberichter zu besetzen. Wir halten eine vorübergehende Aussetzung des Ver-



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

bots, nur einen Proberichter pro Kammer einzusetzen, mit Blick auf die derzeitige besondere Personalstruktur der Verwaltungsgerichte nicht nur für angemessen, sondern auch für verfassungskonform. Ein mutiger Gesetzgeber sollte diesen Weg ohne zu Zaudern gehen.

Die Entscheidung über die Zahl und die Zuständigkeit der höheren Instanzen muss aus einer klaren Aufgabenzuweisung entwickelt werden. Das betrifft vor allem die Frage, ob in einer Instanz nur Rechtsfragen oder auch Tatsachenfeststellungen überprüft werden sollen und ob es auch um Einzelfallgerechtigkeit oder nur um Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung und Rechtsfortbildung gehen soll. Ein mutiger Gesetzgeber sollte sich hier zu klaren, in sich schlüssigen Lösungen durchringen.

Und ein mutiger Gesetzgeber sollte die prozessualen Rechte der Verfahrensbeteiligten so gestalten, dass sie nicht zweckentfremdet werden können, um Verfahrensverzögerungen zu erreichen, die nicht durch das Ziel einer möglichst richtigen und schnellen Sachentscheidung gerechtfertigt sind. Das betrifft mit den Beweis- und Befangenheitsanträgen zwei prozessuale Gestaltungsrechte, deren Handhabung auch im Strafprozessrecht in der Diskussion ist. Es betrifft aber auch die Menge und den Zeitpunkt des Vortrags der Parteien. Gerade umfangreichere Verfahren sind im Laufe der Jahre für die Gerichte immer schwerer beherrschbar geworden. Das gilt insbesondere dann, wenn die Parteien bei ihrem Vortrag nicht auf juristisch präzise Kürze und Prägnanz achten. Die Gerichte müssen hier in die Lage versetzt werden, anwaltlich vertretene Parteien zu juristisch vernünftig strukturiertem, knappen Vortrag zu zwingen. Im Übrigen müssen jedenfalls die Textmenge und der Zeitpunkt des Vortrags effektiv begrenzt sein.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste, ein mutiger Gesetzgeber muss auch die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in den Blick nehmen. Es ist schlechterdings nicht hinnehmbar, dass der Oberbürgermeister einer mittelgroßen deutschen Stadt eine ihn verpflichtende verwaltungsgerichtliche Anordnung zur Überlassung seiner Stadthalle ignoriert, Kritik daran mit der Forderung kontert, man möge in die Fortbildung der Justiz investieren, der „Problembär sitze in Karlsruhe“ und damit dann auch noch davon kommt. Meine Damen und Herren, möglicherweise sind die Vorschriften über die Vollstreckung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, die im genannten Fall keinen Weg zur Durchsetzung der gerichtlichen Anordnung zur Überlassung der Stadthalle vorsahen, so defizitär, dass sie noch nicht einmal mehr sanierungsfähig sind. Vielleicht sollte man eher über einen Teilabriss und Neubau des Vollstreckungsrechts nachdenken.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Ein mutiger Gesetzgeber sorgt für gut qualifizierten juristischen Nachwuchs in ausreichender Menge. Er sorgt für eine Ausbildung, die das Erlernen des juristischen Handwerkszeugs ebenso sicherstellt, wie eine ausreichend breite und tiefe Rechtskenntnis. Er stellt sicher, dass das Erreichen der erforderlichen Wissens- und Fähigkeitsmenge auch konsequent abgeprüft wird und ausnahmslos nur derjenige Zugang zu den juristischen Berufen erhält, der diese Mindestqualifikation auch nachgewiesen hat. Dem Zeitgeist, der diese Anforderungen und Regeln mit welcher Begründung auch immer aufweichen will, widersteht er.

Ein mutiger Gesetzgeber stellt schließlich sicher, dass der Justizberuf finanziell wieder so attraktiv wird, dass sich ausreichend viele qualifizierte Juristinnen und Juristen für diesen Beruf interessieren. Das bedeutet, er darf sich nicht damit begnügen, das vom Bundesverfassungsgericht für die Berechnung der verfassungsrechtlich geschuldeten Mindestbesoldung vorgegebene Rechenwerk gerade so eben einzuhalten. Denn dieses stellt im Wesentlichen nur sicher, dass die Bezahlung der Justizberufe in den Ländern nicht zu weit auseinanderläuft. Es weist aber keinen Weg zu einer der Wertigkeit des Justizberufs angemessenen Bezahlung. Als Anhalt mag hier stattdessen dienen, dass Richter im Eingangsamt ursprünglich eine Besoldungsstufe besser bezahlt wurden, als die Referatsleiter in den Ministerien, deren Entscheidungen er kontrollierte. Zu diesen Grundsätzen sollte ein mutiger Gesetzgeber zurückkehren und die Besoldung der Richter um mindestens eine ganze Besoldungsgruppe anheben. Nur damit lässt sich die ursprüngliche und angemessene finanzielle Attraktivität der Justizberufe wiederherstellen.

Ich wünsche mir sehr, dass die Justizministerinnen und Justizminister des Bundes und der Länder den Mut aufbringen, die von mir genannten Punkte ebenso, wie viele andere, die ich aus Zeitgründen nicht genannt habe, anzugehen und Justizpolitik zukünftig nicht mehr als Reparaturbetrieb sondern wieder konzeptionell zu gestalten!