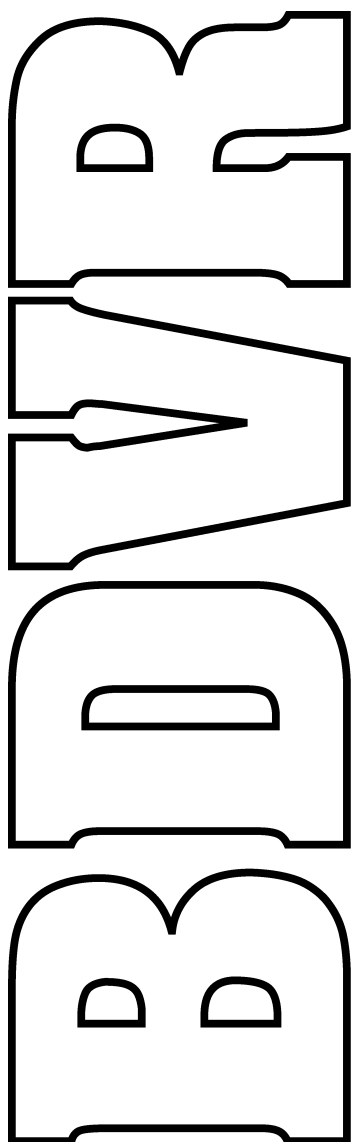


# BDVR

# Rundschreiben



Inhalt	Seite
Impressum .....	30
<b>Aus dem BDVR</b>	
15. Deutscher Verwaltungsrichtertag in Weimar 2007 .....	31
Bericht aus dem Vorstand.....	31
Angemessenheit der Richterbesoldung im Bund und in den Ländern.....	32
<b>Aus dem Deutschen Verwaltungsgerichtstag e. V.</b>	
15. Deutscher Verwaltungsrichtertag in Weimar .....	32
<b>Gastbeitrag</b>	
Die Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Nationalsozialismus.....	34
<b>Aus den Landesverbänden</b>	
Nordrhein-Westfalen: Mitgliederversammlung in Arnberg.....	42
Nordrhein-Westfalen: Rechtspolitischer Kongress in Köln.....	42
Bayern: Qualitätsdiskussion in Bayern .....	44
Hessen: Homepage des Landesverbandes Hessen .....	46
Saarland: Mitgliederversammlung.....	47
<b>Öffentliches Dienstrecht</b>	
Alimentation kinderreicher Richterinnen und Richter.....	47
<b>Personalia</b>	
Fünf neue Richter für das BVerwG gewählt .....	49
Richter am BVerwG Dr. Detlef Bayer verstorben.....	49
Staatsminister und PräsOVG a. D. Prof. Dr. Heribert Bickel 80 Jahre alt ....	49
Wechsel an der Spitze des Verwaltungsgerichts Karlsruhe .....	50
Dr. Bernd Wittkowski neuer Vizepräsident des VG Wiesbaden.....	50
<b>Rechtsprechung</b>	
Drittgerichtete Amtspflicht des Staates	
zur ordnungsgemäßen Ausstattung der Gerichte .....	50
Beiordnungsantrag eines auswärtigen Rechtsanwalts.....	52
<b>Aus der Presse</b>	
Bayerischer Beamtenbund fordert Erhöhung der Bezüge.....	54

Herausgeber:

Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterrinnen

Deutscher  
Verwaltungsgerichtstag e.V.  
Berlin

**2** März  
April

**2007**  
39. Jahrgang

## Herausgeber

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und  
Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)  
Deutscher Verwaltungsgerichtstag 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 30. Mai 2007 statt.

## Internet und E-Mail

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

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

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, Harald Walther,  
Adelheid Rabas-Bamberger, 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.**

## Hinweis

Der in Heft 1 /2007 Seite 20 ff veröffent-  
lichte Beitrag „Überblick über das zweite  
Modernisierungsgesetz“ von RiVG Carsten  
Zander, Chemnitz, ist in einer aktualisierten  
Fassung auf der Homepage des BDVR  
verfügbar.

## 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.

## Seien Sie herzlich willkommen auf dem 15. Deutschen Verwaltungsrichtertag in Weimar 2007!

von Dr. Christoph Heydemann, Vorstand und Ortsausschuss

Vom 9. bis zum 11. Mai 2007 können Sie eine feierliche Eröffnung erleben, müssen sich zwischen zwölf Arbeitskreisen zu – wie wir meinen – Abwechslung bietenden Fachthemen entscheiden und haben die Gelegenheit, eine kompetent besetzte Podiumsdiskussion zur Föderalismusreform als vermeintlicher Lösung vieler Probleme unseres Staatswesens zu verfolgen. Der Festvortrag vom Vize-

präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Professor Dr. Hassemer betrifft mit „Sprache und Recht“ ein Thema, das viele Bezüge zur gastgebenden Stadt aufweist. Auch das die Eröffnung schmückende Musikprogramm ist mit Weimar verwoben wie der – bereits ausgebuchte – Sonderarbeitskreis zum KZ Buchenwald. Neben dem offiziellen Programm bleibt viel Gelegenheit, eine für die

deutsche Geschichte herausragende und zugleich wunderschöne Stadt zu entdecken, sei es mit Hilfe des Rahmenprogramms oder auf eigene Faust. Wir wünschen uns gutes Wetter und Ihnen viele Anregungen und gute Begegnungen mit Verwaltungsrichtern und -juristen aus Stadt und Land.

## Bericht aus dem Vorstand

Der BDVR-Vorsitzende Dr. Christoph Heydemann wurde im Januar und Februar 2007 von mehreren Mitgliedern des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zu Gesprächen empfangen, von dessen Vorsitzenden Andreas Schmidt (CDU), vom Obmann der SPD Joachim Stünker und von Wolfgang Neskovic (DIE LINKE). Der Abgeordnete Stünker teilte mit, dass der Entwurf des Bundesjustizministeriums zur Untätigkeitsbeschwerde nach Überzeugung der Rechtspolitiker der Koalition keine Chance auf Verwirklichung hätte. Die Bundestagsabgeordneten räumten auch einer Vereinheitlichung der Prozessordnungen nur geringe Erfolgsaussicht ein. Dr. Heydemann nahm am Neujahrsempfang der Bundesjustizministerin am 29. Januar 2007 teil. Festredner war Professor Dr. Dieter Grimm, der sich gegen die Aufnahme weiterer Staatsziele (Kultur, Sport) aussprach und für eine Eindämmung der prinzipiell ausufernden EU-Kompetenzen eintrat. Gemeinsam mit einem Vertreter des Deutschen Richterbundes warb der BDVR-Vorsitzende am 23. Februar 2007 beim Abteilungsleiter im Bundesinnenministerium Ministerialdirektor Müller für eine angemessene Besoldung der Richter. Anlass war der Entwurf eines Dienstrechtsneuordnungsgesetzes mit einem für Bundesbedienstete konzipierten Bundesbesoldungsgesetz. Der BDVR un-

terstützte den DRB bei der Abfassung einer ausführlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf. Dr. Heydemann war Gast auf der Jubiläumsfeier der Neuen Richtervereinigung zum zwanzigjährigen Bestehen am 2. März 2007 in Erkner bei Berlin. Der Ortsausschuss des 15. Verwaltungsrichtertages in Weimar mit seinem Geschäftsführer, dem Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Thomas Lenhart, traf in Abstimmung mit dem Vorstand weitere Vorbereitungen für die Tagung vom 9. bis 11. Mai 2007. Jutta Krieger (München), Mitglied im Vorstand des Deutschen Verwaltungsgerichtstag e.V., nahm vom 12. bis 14. März 2007 an der Programmkonferenz der Richterakademie in Berlin teil. Dr. Heydemann vertrat den BDVR am 14. März 2007 als Mitglied des Beirats beim Bundesministerium des Innern zur Versorgungsrücklage und – neu gegründet und mit dem alten Beirat vereinigt – zum Versorgungsfonds des Bundes. Er führte am 16. März 2007 ein Gespräch mit dem beamteten Staatssekretär Lutz Diwell im Bundesjustizministerium. Ein Schwerpunkt war wiederum die Richterbesoldung. Der Staatssekretär teilte mit, dass die Kritik des BDVR am Entwurf des PKH-Begrenzungsgesetzes berechtigt gewesen sei und die Änderungsanregung beherzigt werde. Der Vorstand des BDVR – der sich in neuer Zusammensetzung

konstituierte – und des Deutschen Verwaltungsgerichtstag e.V. tagte am 19. und 20. März 2007 in Koblenz. Zu den Themen gehörten die Qualitätsdiskussion in der Justiz und die Medienarbeit für den Verwaltungsrichtertag. Der Vorstand zog eine Zwischenbilanz der Debatte in den Landesverbänden über die Essentialia der Verwaltungsgerichtsordnung und beschloss eine intensivere Befassung mit Fragen der Richterbesoldung. Er führte mit dem Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, Professor Dr. Karl-Friedrich Meyer, ein Gespräch u. a. über rechtspolitische Strategien.

## Angemessenheit der Richterbesoldung im Bund und in den Ländern

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterin hat sich zusammen mit dem Deutschen Richterbund für eine angemessene Richterbesoldung eingesetzt. Anlass zu zügigem Handeln war der Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz - DNeuG) mit einem darin enthaltenen Entwurf eines für Bundesbedienstete geltenden Bundesbesoldungsgesetzes. Die Stellungnahme des DRB von Anfang März 2007 enthält vor dem DRB allein verantworteten Detailausführungen einige vom BDVR beigesteuerte grundsätzliche Anmerkungen. Wir dokumentieren die Stellungnahme auszugsweise:

Die Neuregelung der Besoldung für Bundesbedienstete schreibt die bisherige R-Skala für Richter und Staatsanwälte in den Ländern und im Bund kaum verändert fort. Das ist aus grundsätzlichen Erwägungen heraus abzulehnen. Der Entwurf verkennt insoweit die neue Lage nach der Föderalismusreform und die Verpflichtung des Bundes. Die im Entwurf vorgelegte R-Skala bedeutet eine Missachtung der dritten Gewalt und bietet ein negatives Vorbild für die Länder. Eine deutliche Anhebung der Sätze um den Wert von ein bis zwei Besoldungsstufen ist geboten.

Die Föderalisierung der Gesetzgebungszuständigkeit für die Besoldung

war in der Föderalismusreform gewollt. Der Bund muss für seinen Bereich auch die Konsequenzen daraus ziehen. Die R-Skala, wie sie seit der einheitlichen Besoldung für Bund und Länder galt, war neben der A- und B-Skala eingeführt worden aus Respekt vor der dritten Gewalt. Die drei Staatsgewalten sind gleichermaßen bedeutsam, und die Kontrolle der Exekutive durch die Judikative muss in der Höhe der Besoldung dadurch ihre Entsprechung finden, dass die Juristen in der dritten Gewalt eine eigene Skala erhalten und im Durchschnitt etwas besser als die Juristen in der zweiten Gewalt besoldet werden. Das war denn auch der Beweggrund des Gesetzgebers bei der erstmaligen Einführung der R-Skala. In den vergangenen Jahrzehnten ist dieses Gebot gerechter Besoldung durch die tatsächliche Entwicklung ausgehöhlt worden. Während die meisten Richter und Staatsanwälte wie früher mit der Besoldungsgruppe R 1 in den Ruhestand treten, werden die Juristen der Exekutive im Durchschnitt aus einem höheren Beförderungsamte pensioniert. Die personelle Ausweitung der Exekutive in den vergangenen Jahrzehnten hat zu einer Vermehrung von Beförderungsämtern und zu einer besoldungsmäßigen Aufwertung vieler Führungsämter geführt. Diese Entwicklung geht weit über die Nachzeichnung der Beamtenbeförderung in den Be-

soldungsgruppen R 1 und R 2 hinaus. In der Bundesministerialverwaltung erreicht der Durchschnitt der Juristen inzwischen ein nach A 16 oder B 3 besoldetes Amt. Kaum ein Jurist verbleibt im Eingangsamte. Auch ist die Zahl der noch höheren Besoldungsämter in der Exekutive deutlich angewachsen, während sie in der Judikative auf etwa gleichem Niveau verharrt.

Die Auseinanderentwicklung der Gehälter von Juristen in der zweiten und dritten Gewalt kann nicht hingenommen werden. Ein vom Bundesinnenministerium vorbereitetes Bundesbesoldungsgesetz darf den gebotenen Respekt vor der Judikative nicht missen lassen. Der jetzige Entwurf muss sich diesen Vorwurf gefallen lassen. Er erklärt die Richter und Staatsanwälte zum Schlusslicht. Die Bediensteten der dritten Gewalt werden weiter finanziell abgehängt. Die von R 1 bis R 10 reichende Skala des Entwurfs für Bundesbedienstete bietet den Ländern ein schlechtes Vorbild nach dem Motto: Wenn schon der Bund seinen Bediensteten der Judikative so wenig bezahlt, können die armen Länder noch weniger zahlen.

Die an diese grundsätzlichen Ausführungen anknüpfende Stellungnahme des DRB zu Einzelfragen kann auf der Homepage des DRB unter [www.drb.de](http://www.drb.de) nachgelesen werden.

## 15. Deutscher Verwaltungsrichtertag in Weimar

Der diesjährige Verwaltungsrichtertag in Weimar steht kurz bevor. Die Thüringer Richterinnen und Richter freuen sich auf die Kolleginnen und Kollegen aus den anderen Bundesländern.

### Anmeldung jederzeit möglich

Auch Kurzentschlossene können sich noch anmelden. Das Anmeldeformular findet sich auf unserer Homepage [www.weimar2007.de](http://www.weimar2007.de). Die Online-Anmeldung kann aus technischen Gründen überlastet sein; in diesem Fall empfiehlt es sich, das Formular herunterzuladen und per Fax zu schi-

cken. Auch während der Veranstaltung nehmen die Mitarbeiter am Tagungsschalter noch Anmeldungen entgegen. Leider sind die von uns reservierten Zimmerkontingente in einigen Hotels schon ausgebucht. Deshalb weisen wir auf die Möglichkeit der individuellen Zimmersuche hin. Hier hilft besonders der Reservierungsservice der Stadt Weimar – erreichbar über unsere Homepage – weiter. Auf diesem Weg findet man auch zu zahlreichen Übernachtungsmöglichkeiten (Pensionen, Ferienwohnungen), die von uns nicht angeboten werden.

### Fachprogramm erweitert

Die Arbeitskreise bieten eine weitgespannte Themenauswahl. Der Arbeitskreis 3 (Das deutsche Ausländerrecht vor den Herausforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts) hat eine Ergänzung erfahren. Kurzfristig konnte der UNHCR für einen Workshop gewonnen werden, der das Angebot zum Asyl- und Ausländerrecht ergänzt. Der Workshop unter dem Titel „Die Auswirkungen der EU Qualifikationsrichtlinie auf das deutsche System des Flüchtlings- und Abschiebungsschutzes“ möchte auf aktuelle Fragen der Praxis einge-

# Aus dem Deutschen Verwaltungsgerichtstag e. V.

hen. Mit der Qualifikationsrichtlinie werden in der EU die Maßstäbe für die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sowie für den subsidiären Schutz konkretisiert und bestimmte Mindeststandards an Rechten kodifiziert. Die Qualifikationsrichtlinie wird die Praxis in den Mitgliedsstaaten nachhaltig beeinflussen. Seit Ablauf der Umsetzungsfrist am 10. Oktober 2006 entfaltet die Richtlinie unmittelbare Wirkung soweit sie noch nicht oder nur unzureichend in nationales Recht transponiert wurde. Den Verwaltungsgerichten wird in der Praxis bei der Auslegung der Richtlinie und der sie umsetzenden Vorschriften im Lichte des europäischen Rechts und des Flüchtlingsvölkerrechts eine besonders gewichtige Rolle zukommen. Im Rahmen des Workshops sollen Fragen der Auslegung der Anerkennungsvoraussetzungen nach der Richtlinie insbesondere im Licht der Genfer Flüchtlingskonvention und diesbezüglicher Staatenpraxis näher beleuchtet werden. Ort und Zeit des Workshops werden auf der Homepage und zu Beginn des Verwaltungsgerichtstages bekannt gegeben. Eine besondere Anmeldung ist nicht erforderlich.

Zahlreiche andere Arbeitskreise haben an Aktualität gewonnen. So hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2007 zur Frage der Ballungsraumzulage für Beamte die Möglichkeiten und Grenzen des Alimentationsprinzips erneut in den Vordergrund treten lassen. Prof. Dr. Hans Peter Bull wird im Rahmen des Arbeitskreises 12 (Von der amtsangemessenen Alimentation zur leistungsgerechten Bezahlung) auch hierauf eingehen. Auch die fortschreitende Entwicklung der elektronischen Verwaltung, der von Prof. Dr. Gabriele Britz gestaltete Arbeitskreis 9 gewidmet ist, ist erst vor kurzem wieder deutlich geworden. Frau Bundesjustizministerin Zypries hat anlässlich der CeBIT im März 2007 „10 Punkte für eine bessere Justiz dank eJustice“ vorgestellt und dabei sowohl die anwenderfreundliche Gestaltung der technisch-organisatorischen Rahmenbedingungen für den elektronischen Rechtsverkehr als auch die Beschleunigung der Verfahrensabläufe durch den Einsatz elektronischer Vorgangsbearbeitungssysteme in den Gerichten als zentrale Ziele herausgestellt. Zu beiden Punk-

ten bietet der Verwaltungsrichtertag weitere Informationen. Im Arbeitskreis selbst werden die rechtlichen Rahmenbedingungen der elektronischen Kommunikation diskutiert. Mittelpunkt eines begleitenden Workshops ist das Vorgangsbearbeitungssystem GOSA, das unter Federführung des Bundesverwaltungsgerichts und des Thüringer Oberverwaltungsgerichts entwickelt wurde, und seine Anbindung an ein elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach.

Das besondere Interesse der Teilnehmer hat der Sonderarbeitskreis in der Gedenkstätte Buchenwald gefunden, in dem über das Schicksal eines jüdischen Richters in der NS-Zeit berichtet wird. Dieser Arbeitskreis ist leider ausgebucht.

## **Zusätzliche Angebote beim Rahmenprogramm**

Gerade in Weimar bietet sich ein umfangreiches Rahmenprogramm an. Aufgrund der starken Nachfrage wurde ein dritter Termin für die allgemeine Stadtführung eingerichtet. Neben den im gedruckten Programm angekündigten Terminen am Mittwoch und Freitag findet eine weitere Führung am Donnerstag um 14:30 Uhr statt. Andererseits haben einige Angebote, insbesondere die Ausflüge mit dem Bus, zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Heftes noch kein ausreichendes Interesse gefunden. Möglicherweise müssen einzelne Angebote abgesagt werden. Hierzu bietet unsere Homepage immer aktuelle Informationen. Soweit die Besichtigungen nicht ausgebucht sind, sind auch kurzfristige Anmeldungen bei der Registrierung am Tagungsschalter noch möglich.

Besonders sei auf die Veranstaltungen hingewiesen, die speziell im Rahmen des Verwaltungsrichtertages präsentiert werden und in denen ein Weimar jenseits von Goethe und Schiller vorgestellt werden soll. Unter dem Titel „Sehnsucht nach Deutschland“ führt die Berliner Theatergruppe Apollon Göttliche Unterhaltung einen Stadtspaziergang auf. Zwei Schauspieler lassen Weimar durch Verse und Dialoge lebendig werden, nicht durch den Vortrag eines Stadtführers. Eine Führung der anderen Art gilt auch Friedrich Nietzsche. Das Sterbehaus wird nicht nur Gegenstand touristischer Besichtigung sein.

Darüber hinaus soll die prekäre Rezeptionsgeschichte erläutert werden. Hierfür konnte der Leiter des Kollegs Friedrich Nietzsche Dr. Rüdiger Schmidt-Grépály gewonnen werden.

Auch das Abendprogramm möchte nicht nur die Goethefreunde ansprechen. Neben Veranstaltungen passend zur Klassikerstadt – besonders genannt sei Peter Hacks unverwüstliches Gespräch im Hause Stein über den abwesenden Herrn von Goethe – wird ein Musikprogramm quer durch die Jahrhunderte geboten. Die Barockoper Ariodante, die den Anfang machen sollte, muss leider wegen der Schwangerschaft der Hauptdarstellerin ausfallen. Die musikalische Zeitreise beginnt jetzt erst im 19. Jahrhundert mit Verdis Freiheitsoper Nabucco und endet mit einer Oberkrainer Band im Zeitalter der Globalisierung.

## Die Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Nationalsozialismus\*

von Prof. Dr. Christian Kirchberg, Karlsruhe, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Ich möchte Sie in insgesamt 7 Schritten durch das Problemfeld der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Nationalsozialismus<sup>1)</sup> führen. Bei Illustrierung der seinerzeitigen Verhältnisse wird die Verwaltungsrechtspflege hier im deutschen Südwesten eine besondere Rolle spielen; das versteht sich in diesem Hause – und angesichts meiner eigenen bisherigen literarischen Bemühungen um dieses Thema<sup>2)</sup> – eigentlich von selbst:

### I.

Als im Oktober 1945 durch das Gesetz Nr. 2 der Amerikanischen Militärregierung über die Schließung der Gerichte<sup>3)</sup> u.a. auch die Tätigkeit des *Badischen Verwaltungsgerichtshofs* in Karlsruhe und die des *Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs* in Stuttgart beendet wurden, traf dies eine Gerichtsbarkeit, die schon seit Jahren, genauer genommen: seit Beginn des Krieges, nur mehr ein Schattendasein geführt hatte:

Denn unmittelbar vor Kriegsbeginn, am 28.08.1939, erging der seinerzeit so apostrophierte *"Mobilmachungsbefehl an die Verwaltung"*<sup>4)</sup>, d.h. der *"Erlass des Führers und Reichskanzlers über die Vereinfachung der Verwaltung"*<sup>5)</sup>, dessen Ziff. IV das Verwaltungsstreitverfahren insgesamt wesentlichen Restriktionen unterwarf: Nach Absatz 2 dieser Bestimmung trat an die Stelle der verwaltungsgerichtlichen Anfechtung einer behördlichen Verfügung ab sofort das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren. Nur bei grundsätzlicher Bedeutung oder bei besonderen Umständen des Einzelfalles konnte die Beschwerdebehörde die Anfechtung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zulassen. Entsprechendes galt nach Absatz 3 der genannten Bestimmung für die Einlegung von Rechtsmitteln gegen verwaltungsgerichtliche Entscheidungen.

Nur knapp drei Monate später folgte die von Reichsinnenminister WILLHELM FRICK erlassene *"2. VO über die Vereinfachung der Verwaltung"*<sup>6)</sup>, die u.a. die Aufhebung der den preußischen Stadt- u. Kreisverwaltungsgerichten entsprechenden Verwal-

tungsgerichte der außerpreußischen Länder anordnete; dies bedeutete speziell für das Land Baden das Ende der verwaltungsgerichtlichen Funktion der Bezirksräte. An ihrer Stelle sollten nunmehr grundsätzlich die Behörden selbst entscheiden.

Ihre auf den ersten Blick paradoxe Vollendung fand dieses *"Kriegsverwaltungsrecht"*<sup>7)</sup> oder, wie es noch drastischer genannt wurde, dieses *"Verwaltungsstandrecht"*<sup>8)</sup> mit dem *"Erlass des Führers und Reichskanzlers über die Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts"* vom April 1941<sup>9)</sup>. Den entgegen allen hochgemuten Erwartungen wurde hierdurch weder entsprechend Art. 107 WRV der institutionelle Grundstein für die Errichtung einer reichseinheitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit gelegt noch ging hiervon irgendeine besondere Signalwirkung für die Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts auf Reichsebene aus. Vielmehr handelte es sich auch bei dieser Maßnahme erklärtermaßen nur um eine mit dem Ziel der Einsparung von Personal- und Verwaltungskosten ins Werk gesetzte, erneute tiefgreifende Vereinfachung der Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>10)</sup>.

Die neue Institution *"Reichsverwaltungsgericht"* stellte nämlich nichts anderes dar als lediglich die organisatorische Zusammenlegung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, des Verwaltungsgerichtshofs Wien, des Reichsdienststrafhofs und des Reichswirtschaftsgerichts mit der Obersten Spruchstelle für Umlegungen, der Obersten Spruchstelle für Wasser- und Bodenverbände, dem Entschädigungsgericht aufgrund des Landesbeschaffungsgesetzes und dem Reichskriegsschädenamt. Darüber hinaus enthielten die Bestimmungen des zitierten Führererlasses wesentliche Einschränkungen der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Reichsverwaltungsgerichts, damit man diese, wie es der erste Präsident des Gerichts WALTER SOMMER sinngemäß formulierte, ohne Schwierigkeiten wieder loswerden könnte, wenn sie glauben sollten, an der nationalsozialistischen Weltanschauung vorbei Recht sprechen zu können<sup>11)</sup>.

Konsequenz dieser mehrfach gestaffelten "Vereinfachung" der Verwaltung und der Verwaltungsrechtspflege war, dass die entsprechende richterliche Tätigkeit, gemessen an dem Vorkriegszustand, Ende 1939/Anfang 1940 praktisch zum Erliegen kam. Damit einher ging - natürlich - auch eine gravierende personelle Ausdünnung des richterlichen Bestandes; die verbliebenen Richter wurden regelmäßig in die sog. aktive Verwaltung zurückversetzt und traten nur mehr von Fall zu Fall zusammen, um über die verbliebenen und die wenigen neuen Streitfälle zu entscheiden. Der etwa in Baden erst kurz vor Kriegsbeginn zum Präsidenten des Badischen Verwaltungsgerichtshofs ernannte JOHANN PHILIPP KOHLMEIER, der nach dem Kriege und damit bereits im vorgerückten Ruhestandsalter noch zwei Jahre als Vertreter des öffentlichen Interesses beim Verwaltungsgericht Karlsruhe und bei dem badischen Senat des 1946 eröffneten *Württembergisch-Badischen Verwaltungsgerichtshof* agierte, präsierte bereits zu Beginn des Krieges eigentlich nur noch über deren Geschäftsstellenbeamten, eine Schreibkraft und den Hausmeister, zuletzt in dem Gebäude der Saline und Bad Rappenau, wohin der Verwaltungsgerichtshof Ende 1944 wegen der wiederholten Luftangriffe auf Karlsruhe verlegt worden war<sup>12)</sup>.

### II.

Allerdings trafen auch die Vereinfachungserlasse zu Beginn des Krieges eine bereits strukturell geschwächte, unter ständigem Anpassungs- und Rechtsfertigungsdruck stehende und zunehmend weniger vom Rechtsschutz suchenden Publikum in Anspruch genommene Verwaltungsgerichtsbarkeit. Denn schon unmittelbar nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten hatte an den Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege ein Erosionsprozess begonnen, der bereits Jahre vor den kriegsbedingten "Vereinfachungen" zu wesentlichen Einschränkungen des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen bzw. zu einem signifikanten Rückgang der vor den Verwaltungsgerichten ausgetragenen Streitigkeiten führen sollte<sup>13)</sup>.

Die Machtübernahme auf Reichsebene und die Gleichschaltung der Länder wurde nämlich u.a. dadurch abgesichert, dass gegenüber den im Gefolge dieser Aktionen ergehenden behördlichen Entscheidungen der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ausdrücklich oder zumindest stillschweigend ausgeschlossen wurde. Die noch halbwegs "rechtsstaatliche" VO des Reichspräsidenten zum Schutze des deutschen Volkes vom 04.02.1933<sup>14)</sup> sah in einzelnen Bestimmungen zwar die Anfechtbarkeit behördlicher Maßnahmen vor - wenngleich zumeist ohne Suspensiv-effekt und deshalb im Wesentlichen wirkungslos. In der "Reichstagsbrandverordnung" vom 28.02.1933<sup>15)</sup> wurden Rechtsmittel schon überhaupt nicht mehr erwähnt - für manche Interpreten bereits ein eindeutiger Beleg dafür, dass "staatspolitische Maßnahmen" generell nicht anfechtbar seien<sup>16)</sup>. Entsprechend vollzog sich der "Neuaufbau des Reiches" mit Hilfe des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich, dem sog. Ermächtigungsgesetz vom 24.3.1933<sup>17)</sup> aufgrund der Gleichschaltungsgesetze im März/April 1933<sup>18)</sup> und schließlich mit Hilfe des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches vom 30.01.1934<sup>19)</sup>, ohne dass den von den Gleichschaltungs- und Ausschaltungsmaßnahmen betroffenen Organen und Körperschaften auf Länder- und Reichsebene die Möglichkeit eingeräumt war, dagegen den Schutz staatlicher Gerichte anzurufen, zumal zwischenzeitlich auch der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich durch Verwaltungsmaßnahmen aufgelöst worden war.

Die damit Hand in Hand gehende konsequente Ausrottung des Parlamentarismus, des "Todfeindes der Reichseinheit"<sup>20)</sup>, auf allen Ebenen machte zugleich all jene Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte obsolet, die dem Schutz der demokratischen Willensäußerung und -bildung durch die Veranstaltung von Wahlen dienten. Ohne verwaltungsgerichtlichen Schutz blieben ferner zusätzliche flankierende Maßnahmen der neuen Machthaber auf dem Gebiet des Staatsbürger-, Sicherheits- und Polizeirechts sowie im beruflich-gewerblichen Bereich, sei es etwa aufgrund des Gesetzes über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vom 14.07.1933<sup>21)</sup>, aufgrund der Änderung des Reichs-

und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 15.05.1935<sup>22)</sup> oder etwa aufgrund des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 07.04.1933<sup>23)</sup> sowie schließlich aufgrund der Einführung des sog. Arierparagraphen in sonstige berufsrechtliche Regelungen und in den alsbald propagandistisch disziplinierten Reichskulturbetrieb.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang ferner - auf Reichsebene - das Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiete des allgemeinen Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrechts vom 30.06.1933<sup>24)</sup>, das nicht nur empfindliche Eingriffe in die wohlverordneten - vor allem vermögenswerten - Rechte der Beamten erlaubte, sondern den Betroffenen hiergegen auch ausdrücklich den Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte verwehrte oder diese zumindest an die Entscheidungen der zuständigen Verwaltungsbehörde banden. Dazu gehörte schließlich auch der Rechtswegausschluss im gewerblich-wirtschaftlichen Bereich, den JUSTUS HEDEMANN in seinem "Deutschen Wirtschaftsrecht" von 1939<sup>25)</sup> wie folgte kommentierte:

*"Bald klar ausgesprochen, bald umschrieben, bald aus den Umständen zu folgern ist dieser Grundsatz zur Alltäglichkeit geworden. Er ist eine der einschneidendsten (und nicht unbedenklichsten) Maßnahmen unserer Zeit".*

Die vielfältigen Methoden des Rechtswegausschlusses in diesem Bereich konnten übrigens noch bis 1998 in den kursiv gedruckten, gem. Art. 123 Abs. 1 GG außer Kraft getretenen Passagen des Energiewirtschaftsgesetzes vom 13.12.1935 nachvollzogen werden.

Dazu kamen - natürlich - die in ihrem Umfang gar nicht mehr zu übersehenden, korrespondierenden Rechtswegausschlüsse in den einschlägigen Landesgesetzen. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus die von den Nationalsozialisten propagierte "Einheit von Führer und Gefolgschaft", die NS-Juristen sogar als "Überwindung des Gegensatzes von öffentlichem und privatem Recht" feierten<sup>26)</sup> und die im Ergebnis zu einer immer weitergehenden öffentlich-rechtlichen Inpflichtnahme privater Bereiche führte, ohne dass damit eine entsprechende Ausweitung verwaltungsgerichtlicher Zuständigkeiten verbunden gewesen wäre. Ganz im Gegenteil:

die Schere zwischen der Verwaltungstätigkeit einerseits und ihrer Kontrolle durch die staatlichen Verwaltungsgerichte andererseits begann immer mehr auseinanderzuklaffen.

Angesichts dessen nimmt es auch nicht Wunder, dass die "Volksgenossen" nach 1933 selbst in den Fällen, in denen sie weiterhin die Möglichkeit des Rechtsschutzes vor den Verwaltungsgerichten hatten oder ihnen diese sogar neu eingeräumt worden waren, ihr Recht zunehmend weniger vor den Verwaltungsgerichten nahmen. Die grundsätzliche Infragestellung der "Frontstellung" des Einzelnen gegenüber dem Staat und sicherlich auch die Entmutigung und Verunsicherung angesichts nur bedingt prognostizierender Reaktionen des "Maßnahmestaats" auf missliebige verwaltungsgerichtliche Erkenntnisse werden ergänzend ihren Teil zur Austrocknung der Verwaltungsrechtsprechung in den verbliebenen Bereichen beigetragen haben.

### III.

Mit dem tatsächlichen Niedergang der Verwaltungsrechtspflege kontrastierte allerdings der Umstand, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dritten Reich, obwohl sie es mit dem heiklen Bereich der Überprüfung und ggf. Aufhebung staatlicher Maßnahmen zu tun hatte, jedenfalls nominell bis zuletzt bestehen blieb.

Darüber hinaus bezeugte, wie bereits erwähnt, der "Führer" selbst diesem Zweig der Rechtspflege seine ausdrückliche Anerkennung, indem er ihn im Jahre 1941 noch durch die Errichtung eines "Reichsverwaltungsgerichts" komplettierte. Obschon man sich der Unzulänglichkeiten dieser Regelung und der damit verfolgten Zwecke, nämlich der Einsparung von Personal- und Verwaltungskosten, durchaus bewusst war, wurde dieses Ereignis in einer für jene Zeit typischen, verdeckten Argumentation vom interessierten Schrifttum zu einem nachgerade säkularen Ereignis heraufstilisiert - nicht zuletzt deshalb, um die Entscheidungsträger auf allen Ebenen des nationalsozialistischen Maßnahmestaats dadurch in die Pflicht zu nehmen, dass man sie beim Worte nahm.

Beispielhaft in diesem Sinne etwa die Ausführungen von Rechtsanwalt HERMANN REUSS, einem der litera-

risch eifrigsten Protagonisten der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dritten Reich, im "Verwaltungsarchiv" von 1940<sup>28)</sup>:

*"Damit hat uns das Kriegsjahr 1941 auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtspflege ein Ereignis gebracht, das in der Geschichte der deutschen Verwaltung und in der deutschen Rechtsgeschichte für immer einen geachteten Platz behaupten wird. Künftige Geschlechter werden es dereinst als ein bewundernswertes Zeichen der sittlichen Kraft unserer Zeit empfinden, dass der Führer mit dieser Tat mitten im größten aller Kriege dem Ethos des Rechtes gehuldigt und für das Großdeutsche Reich ein Mahnmahl der Gerechtigkeit errichtet hat. Sie werden erkennen, dass die kulturschöpferischen Kräfte und das Rechtsbewusstsein unseres im Nationalsozialismus verjüngten deutschen Volkes selbst in dieser Zeit so ungebrochen und lebensstark gewesen sind, dass auch im Lärm der Waffen die ehernen Sprache der Gesetze zu hören war. Das Wort 'inter arma silent leges' gilt nicht für ein Reich, das sich auch im Kriege einen großen nationalen Kraft-ertrag aus der Seele seines Volkes sichern will"*

Noch deutlicher als durch den nominalen bzw. faktischen Fortbestand der Verwaltungsgerichtsbarkeit und schließlich durch die Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts mitten im Kriege fand die Vereinbarkeit von "Führerstaat" und Verwaltungsrechtspflege im einschlägigen Schrifttum jener Zeit ihren – gegen alle Anfechtungen – befürwortenden Niederschlag. Kaum ein anderes rechtspolitisches Anliegen hat die veröffentlichte rechtswissenschaftliche Literatur damals so sehr bewegt wie die Rechtfertigung der *"Verwaltungsgerichtsbarkeit im neuen Reich"* – so der Titel einer programmatischen Abhandlung von REUSS aus dem Jahre 1935<sup>29)</sup>, die in der Art ihrer Argumentation beispielhaft für eine Vielzahl weiterer Veröffentlichungen zu diesem Thema<sup>30)</sup> wurde.

In personeller Hinsicht wurde die Überzeugungskraft der für den Fortbestand der Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechenden Argumente schließlich besonders eindrucksvoll dadurch dokumentiert, dass einer ihrer bis dato radikalsten Gegner, der Ministerialdirektor im "Stabe des Stellvertreters des Führers" WALTER SOM-

MER, nicht nur zum ersten Präsidenten des Reichsverwaltungsgerichts ernannt wurde, sondern daraufhin auch umgehend ausdrücklich *"Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit"* votierte, so der Titel seiner Abhandlung im "Reichsverwaltungsblatt" von 1941<sup>31)</sup>, während er noch wenige Jahre zuvor in einer "Kampfschrift" gegen die Verwaltungsgerichtsbarkeit postuliert hatte: *"Eine gesunde Verwaltung hat mit Paragraphen überhaupt nichts zu tun..."*<sup>22)</sup>.

#### IV.

Die Aufrechterhaltung zumindest der Fassade einer funktionierenden Verwaltungsgerichtsbarkeit ist wohl zunächst darauf zurückzuführen, dass selbst innerhalb der nationalsozialistischen Meinungs- und Machtzirkel letztlich die Auffassung überwog, bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit handele es sich *"richtig verstanden"*, um eine *"bewährte Einrichtung"*, die *"auch im nationalsozialistischen Reich unerlässlich"* sei. Natürlich sei dabei zwischen politischer Führung, die kontrollfrei bleiben müsse, einerseits und der Umsetzung der Führungsakte durch die Exekutive andererseits zu unterscheiden. Bei dieser Umsetzung müsse, natürlich nicht zur Verwirklichung subjektiver Rechtspositionen Einzelner, sondern *"im Interesse des Ganzen die Rechtsordnung gewahrt bleiben"*, was aus Gründen der Entlastung der Zentralinstanzen nicht von der Verwaltung selbst, sondern von den Verwaltungsgerichten zu leisten sei, so etwa Staatssekretär WILHELM STUCKART vom Reichsinnenministerium in seiner Grundsatzabhandlung *"Nationalsozialistischer Staat und Verwaltungsgerichtsbarkeit"* von 1935<sup>33)</sup>.

Daneben und vor allem gab es aber sicherlich auch schlicht utilitaristische Erwägungen, die den zumindest nominalen Fortbestand der Verwaltungsgerichtsbarkeit opportun erscheinen ließen: zum einen konnte damit zumindest der äußere Anschein der Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden, was vor allem in der Anfangszeit des Dritten Reiches nicht unwichtig war, um den Systemwechsel auch in bürgerlichen, deutschnationalen und zentrumsnahen Kreisen abzusichern. Darüber hinaus diente die Verwaltungsgerichtsbarkeit – erklärtermaßen – zur Unterbringung unliebsamer, in der sog. aktiven Verwaltung nach Mei-

nung der neuen Machthaber nicht mehr verwendbarer, weil nicht hinreichend mit dem Nationalsozialismus identifizierter Beamten – was allerdings später etwa WALTER SOMMER, bevor er Präsident des Reichsverwaltungsgerichts wurde, mit dem Bemerkten beklagte<sup>34)</sup>, es sei eigentlich unmöglich,

*"... eine mehr nationalsozialistische Verwaltung durch weniger nationalsozialistische Verwaltungsgerichte überprüfen zu lassen. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dritten Reich ist nur dann tragbar, wenn bei ihr die besseren Nationalsozialisten sind als in der allgemeinen Verwaltung. Dazu wird es aber nie kommen, denn die besseren Nationalsozialisten müssen in der Öffentlichkeit eingesetzt werden, sie werden dringend als sog. politische Beamte gebraucht..."*

Schließlich konnte die Verwaltungsgerichtsbarkeit – und insoweit insbesondere die ihr zunehmend angegliederte Disziplinargerichtsbarkeit – auch durchaus zur Konfliktlösung und Bestätigung behördlicher Entscheidungen innerhalb der gleichgeschalteten Verwaltung instrumentalisiert werden; auch dies sprach dafür, sie, wenn auch in eingeschränktem Umfang, bestehen zu lassen.

Dementsprechend haben die Verwaltungsgerichte jedenfalls bis zum Beginn des Krieges, wenn auch mit deutlich abnehmender Tendenz, weiterhin in den ihrer Zuständigkeit unterliegenden Materien Recht gesprochen bzw. Recht sprechen können oder sogar Recht sprechen sollen – nach meinen Beobachtungen überwiegend "politisch unverdächtig", zumal die "politisch verdächtigen" Maßnahmen, wie bereits ausgeführt, entweder ohnehin ihrer Kompetenz entzogen waren oder sich die Gerichte, wie noch auszuführen sein wird, diese Kompetenz selbst entzogen. Insbesondere jedoch dann, wenn es um Fälle mit jüdischen Implikationen ging, wurde unerbittlich im Sinne der jeweils für maßgeblich erklärten Staatsräson geurteilt: so etwa durch den Badischen Verwaltungsgerichtshof, wenn er die drastischen disziplinarrechtlichen Maßnahmen gegen Beamte, denen privater oder geschäftlicher Umgang mit Juden vorgeworfen wurde, in schroffer Abkehr von der rechtsstaatlich-positivistischen Tradition seiner Rechtsprechung im Wesentlichen wie folgt bestätigte<sup>35)</sup>:



*"Die Regelung der Judenfrage stellt einen wesentlichen Teil des nationalsozialistischen Programms da und hat deshalb rechtssatzmäßige Bedeutung. Auch ohne ausdrückliche Anordnung hat der Beamte sein persönliches Verhalten diesem Standpunkt entsprechend einzurichten. Ein Widerspruch gegen diese Auffassung kann deshalb nicht geduldet werden."*

Auf der anderen Seite hat sich das nämliche Gericht jedenfalls in der Anfangszeit des Dritten Reiches noch gegen die "Arisierung" der Wirtschaft zur Wehr gesetzt und dementsprechend die Versagung der Erlaubnis zum Betrieb einer "Realschankwirtschaft", die allein darauf gegründet war, der Antragsteller sei Jude und mithin zur Führung einer Wirtschaft grundsätzlich nicht geeignet, im Jahre 1934 aufgehoben<sup>36)</sup>. Die Ariergesetzgebung, die, so der VGH, von der "deutschen nationalsozialistischen Regierung" im Bewusstsein "der aus dem unverhältnismäßig großen Einfluss der Juden auf wirtschaftlichem, finanziellem und politischem Gebiet dem deutschen Volk drohenden Gefahr" und mit dem Ziel der "Reinheit der Rasse" geschaffen worden sei, gelte bisher nur für Berufstätige, die im öffentlichen Dienst stünden oder wenigstens öffentliches Vertrauen genossen. Im Bereich der Privatwirtschaft hingegen sei der "Arierparagraf" bisher grundsätzlich weder direkt noch entsprechend anwendbar; wie etwa auch der Reichsminister des Innern ausgeführt habe, seien die Behörden nicht zuletzt, um nachhaltige Störungen des Wirtschaftsgeschehens zu vermeiden, gehalten, nur aufgrund des geltenden Rechts zu entscheiden, selbst wenn es nationalsozialistischen Auffassungen nicht voll zu entsprechen scheine: "Nach dieser Rechtslage und nach dieser Rechtsauffassung höchster Regierungsstellen und Gerichte", folgte der VGH, "genießen die des Schutzes der deutschen Gesetzgebung überhaupt würdigen Juden in Deutschland diesen Schutz der Gesetze und sollen gerade auf dem Gebiet der freien Wirtschaft und damit auch des Gewerbes nicht anders behandelt werden als nach Maßgabe des geltenden Rechts."

## V.

Mindestens genauso bedeutsam für den Niedergang der Verwaltungsrechtspflege im Dritten Reich war

neben ihrer äußeren Entmachtung durch die Gesetzgebung ihre, wie es der Rechtshistoriker MICHAEL STOLLEIS genannt hat, "innere Verformung... unter dem ideologischen Druck des Regimes"<sup>37)</sup> oder, mit anderen Worten, ihre "Selbstentmachtung".<sup>38)</sup>

Ihren literarischen und zugleich höchst authentischen sowie bezeichnenden Niederschlag fand diese Entwicklung beispielhaft in den zwischen 1936 und 1941 im "Verwaltungsarchiv" veröffentlichten, sämtlich aus der Feder von OVG- bzw. VGH-Richtern stammenden Berichten über die sog. "Neue Rechtsprechung" des jeweiligen Oberverwaltungsgerichts bzw. Verwaltungsgerichtshofs<sup>39)</sup> "Neu" etwa an der Rechtsprechung des *Badischen Verwaltungsgerichtshofs*, über die ALFRED SCHÜHLY, der spätere Innenminister Südbadens und von 1952 bis 1955 dann auch noch Präsident des (süd-) *Badischen Verwaltungsgerichtshofs* in Freiburg, berichtete<sup>40)</sup>, waren angeblich "drei leitende Gesichtspunkte", und zwar erstens

*"...die Anerkennung und Betonung der gesteigerten Aufgaben und Befugnisse der Verwaltung, insbesondere der Polizei im neuen Reich",*

zweitens

*"...die Hervorkehrung des Grundsatzes, dass die Rechtsidee vor dem positiven Rechtssatz den Vorrang hat, wenn die Auslegung des Rechtssatzes ihre Berücksichtigung nicht völlig ausgeschlossen erscheinen lässt"*

und schließlich

*"...die Feststellung, dass bei einem Wechsel in der Rechtsanschauung der Verwaltungspraxis die privaten Interessen zurückzutreten haben".*

Ob diese Gesichtspunkte in der Rechtsprechung des *Badischen Verwaltungsgerichtshofs*, des *Preußischen Oberverwaltungsgerichts*, des *Sächsischen Oberverwaltungsgerichts*, des *Thüringer Oberverwaltungsgerichts*, des *Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs* oder des *Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs*, über die in dem erwähnten Zeitraum gleichermaßen im "Verwaltungsarchiv" berichtet wurde, tatsächlich "leitend" waren, kann man angesichts des überlieferten Entscheidungsaufkommens durchaus bezweifeln. Aber diese Gesichtspunkte, vor allem, um erneut SCHÜHLY zu zitieren, "... die Anerkennung und Beto-

*nung der gesteigerten Aufgaben und Befugnisse der Verwaltung, insbesondere der Polizei im neuen Reich"*, waren auf jeden Fall Menetekel einer Rechtsentwicklung, die den tatsächlichen Niedergang der Verwaltungsrechtspflege im Dritten Reich in besonderer Weise konturierten und illustrierten - und darüber hinaus selbstgemacht waren.

Ihren sinnfälligsten Niederschlag fand diese Entwicklung in der Rechtsprechung zur Überprüfbarkeit von Maßnahmen der sog. politischen Polizei. Anders als in den Fällen, in denen nationalsozialistische Implikationen etwa dann Eingang in die Rechtsprechung fanden, wenn berichtet wurde, dass sich ein Kläger ihm lästig gewordener öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen durch Rückgriff auf nationalsozialistische Gemeinwohlformeln zu entledigen suchte<sup>41)</sup>, oder wenn es ein Gericht für notwendig erachtete, dem von ihm gefundenen Ergebnis, insbesondere bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, mit eben solchen Formeln die höhere Weihe und Legitimation zu verleihen<sup>42)</sup> stellte sich die Situation nämlich in den Fällen dar, in denen eindeutig politisch motivierte Interventionen der Behörden, die in Form der üblichen polizeilichen Verfügung ergingen, zur Anfechtung vor die Verwaltungsgerichte gebracht wurden. Hier konnten die Gerichte nicht umhin, eindeutig Stellung zu beziehen, zumal von den verklagten Behörden in diesen Fällen regelmäßig mit dem Postulat der Unanfechtbarkeit "staatspolizeilicher Maßnahmen" bzw. von Verfügungen "auf dem Gebiete der politischen Polizei" argumentiert wurde.

Die Verwaltung konnte sich hierbei - jedenfalls im Ansatz - auf die im rechtswissenschaftlichen Schrifttum jener Zeit fast einmütig proklamierte Forderung nach Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Klage in "staatspolitischen Angelegenheiten" berufen, eine Forderung, die man in diesem Zusammenhang ebenso leicht aufstellen wie befolgen konnte, weil die Unüberprüfbarkeit politischer Führungsakte unausgesprochen der Mehrzahl der verwaltungsgerichtlichen Verfahrensordnungen in den verschiedenen deutschen Ländern zugrunde lag, wenn sie im Rahmen der Zuständigkeit vom Enumerationsprinzip und nicht von einer Generalklausel ausgingen. Deshalb konnte sich etwa auch der Staatsrechtslehrer

ULRICH SCHEUNER des Beifalls von allen Seiten gewiss sein, wenn er in seiner bekannten Abhandlung über *"Die Gerichte und die Prüfung politischer Staatshandlungen"*<sup>43)</sup> von 1936 dafür plädierte, außenpolitische Staatshandlungen, interne Maßnahmen der NSDAP oder gar Anordnungen des *"Führers"* von der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle auszunehmen - denn diese war auch bis dato nicht üblich gewesen.

Wenn also auch in dem Bereich politischer Staatshandlungen bzw. politischer Führungsakte - schon immer - Einvernehmen darüber bestand, dass sie nicht justiziabel seien, so enthob dies doch die Gerichte im Einzelfall nicht der Prüfung, ob eine Verfügung der *"Geheimen Staatspolizei"* oder, was die Angelegenheit noch verkomplizierte, eine x-beliebige Verfügung einer anderen Polizeibehörde politisch so "aufgeladen" war, dass sie zum Kreise der nicht anfechtbaren Verwaltungsakte gezählt werden musste. Hierin, und nicht bei der Frage der Überprüfung politischer Führungsakte lag das eigentliche Problem. Anhand einiger ausgewählter Entscheidungen - wiederum - des *Badischen Verwaltungsgerichtshofs* möchte ich nachfolgend illustrieren, ob und wie resistent die Verwaltungsgerichte jener Zeit gegenüber dem Postulat der eingeschränkten oder gar ausgeschlossenen gerichtlichen Kontrolle von Maßnahmen der so bezeichneten *"politischen Polizei"* geblieben sind<sup>44)</sup>.

## VI.

Nachdem das *Preußische Oberverwaltungsgericht* bereits 1934 bei seiner Entscheidung über das polizeiliche Verbot einer angeblich kommunistisch infiltrierten Wochenzeitung dogmatisch den Weg vorgezeichnet hatte, wie mit der Anfechtung entsprechender Maßnahmen umzugehen sei<sup>45)</sup>, hatte sich der *Badische VGH* erstmals (und zugleich letztmals) Anfang 1938 in seiner Serie von Entscheidungen mit polizeilichen Verfügungen *"staatspolitischen Inhalts"* zu befassen; sie waren interessanterweise allesamt im Verhältnis von Staat und Kirche angesiedelt. Den hier kurz zu besprechenden 3 Urteilen war ferner gemeinsam, dass die vor Gericht angefochtenen bzw. Organisationsakte jeweils auf die vom 28.02.1933 stammende *"Notverordnung zum Schutze von Volk*

*und Staat"*, die sog. *"Reichstagsbrandverordnung"*<sup>46)</sup>, gestützt waren. Unter Berufung hierauf wurde etwa ein evangelisch-kirchlicher Frauenbund mit der Begründung, er sei geeignet, die nationale Arbeit des örtlichen Frauenvereins des Deutschen Roten Kreuzes zu untergraben, verboten<sup>47)</sup>, außerdem ein vom katholischen Elisabethenverein unterhaltener Kindergarten, der offensichtlich der örtlichen NSV, der sog. *"Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt"*, ein Dorn im Auge war, geschlossen<sup>48)</sup> und schließlich der Satzungsänderung eines als eingetragener Verein geführten Diakonissenhauses widersprochen, mit der diese Einrichtung insbesondere hinsichtlich der Verwaltung des Restvermögens bei Auflösung des Vereins stärker an die evangelisch-protestantische Kirche in Baden angebunden werden sollte<sup>49)</sup>.

Der Zulässigkeit der hiergegen erhobenen Klagen hielt der Bevollmächtigte des Badischen Ministeriums des Inneren jeweils entgegen, es handelte sich - wegen der Berufung auf § 1 der *"Reichstagsbrandverordnung"* - um *"staatspolitische Verwaltungsakte"* bzw. um *"Verfügungen auf dem Gebiete der politischen Polizei"*, die a limine nicht anfechtbar seien. Die Klägerinnen wandten demgegenüber ein, dass diese Notverordnung von vornherein auf ihren Fall nicht anwendbar sei, weil sie nach ihrem Vorpruch erklärtermaßen nur der Abwehr kommunistischer Gewalttaten zu dienen bestimmt sei.

Der Verwaltungsgerichtshof widersprach dieser auf den erklärten Gesetzeszweck beschränkten Auslegung; bei dem Verbot des evangelisch-kirchlichen Frauenbundes sei es auch *"...um die Abwehr staatsgefährlicher Bestrebungen in dem heute maßgebenden ausdehnend auszulegenden Sinn des Vorspruchs zu der VO vom 28.02.1933..."* gegangen, also nicht mehr nur um kommunistische Gewaltakte, sondern auch um die Abwehr von Gefahren, *"...die sich für die Volksgemeinschaft aus grundsätzlichen weltanschaulichen Meinungsverschiedenheiten ergeben"*<sup>50)</sup>. Noch ausdehnender heißt es bezüglich der Reichstagsbrandverordnung in der Entscheidung über die Satzungsänderung eines Diakonissenhauses<sup>51)</sup>:

*"Die VO soll den nationalsozialistischen Staat und die in ihm verkörperte Volksgemeinschaft gegen jede Gefährdung ihres Bestandes sichern,*

*auch die Sicherung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gewährleisten, gleichgültig von welcher Seite die Gefährdung auch immer kommen mag"*.

Der Verwaltungsgerichtshof bejahte damit zugleich in jedem der 3 Fälle das Vorliegen einer Verfügung der *"politischen Polizei"*, ohne sich allerdings abschließend dazu zu äußern, welchen Umfang die Aufgaben der *"politischen Polizei"* generell hätten.

Anzumerken ist allerdings, dass der Begriff *"politische Polizei"* nicht etwa erst im Nationalsozialismus geprägt wurde, sondern im deutschen Polizeirecht bereits seinerzeit Tradition hatte. Auch in Weimarer Zeit wurde etwa die Tätigkeit der Pass- und Fremden-, Waffen- und schließlich Pressepolizei ohne Weiteres als *"politische Polizei"* qualifiziert<sup>52)</sup>. Im Dritten Reich machte sich jedoch, wie die hier referierten Beispiele aus der Spruchpraxis des *Badischen VGH* belegen, sehr bald die Tendenz bemerkbar, nicht nur immer mehr Bereiche dem Sachgebiet der *"politischen Polizei"* zuzuordnen - als dessen organisatorische Avantgarde die *"Geheime Staatspolizei (Gestapo)"* fungierte sollte -, sondern den Polizeibegriff insgesamt politisch aufzuladen; an die Stelle *"nur"* repressiver Gefahrenabwehr sollte der fürsorglich-erzieherische Schutz der nationalsozialistischen Volksgemeinschaft treten, womit der *"Verpolizeilichung"* aller Lebensbereiche Tor und Tür geöffnet wurde<sup>53)</sup>.

Mit der Qualifizierung der angefochtenen Maßnahme als einer solchen der *"politischen Polizei"* war nach Auffassung des *Badischen Verwaltungsgerichtshofs* allerdings nicht automatisch der Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Klage verbunden. Das Gericht konstatierte vielmehr trocken-positivistisch, dass bei Abänderung der (badischen) *"Verordnung über das Geheime Staatspolizeiamt"*<sup>54)</sup> lediglich gegenüber polizeilichen Verfügungen des Landeskriminalpolizeiamtes als geheime Staatspolizei die Klage beim Verwaltungsgerichtshof ausgeschlossen worden sei, und schlussfolgerte hieraus<sup>55)</sup>,

*"...dass nach dem Willen des Gesetzgebers in Baden ganz allgemein polizeiliche Verfügungen der ordentlichen Polizeibehörde, auch wenn sie auf dem Gebiet der politischen Polizei ergangen sind, mit der verwaltungsgerichtlichen Klage angefochten werden können."*

Selbst wenn deshalb speziell das Urteil des Badischen *Verwaltungsgerichtshofs* vom 11.01.1938, das Verbot des evangelisch-kirchlichen Frauenbundes betreffend, etwa in der Nachbetrachtung von ERNST FRAENKEL in seinem berühmten Buch *"Der Doppelstaat"* als *"...das letzte Urteil eines deutschen Verwaltungsgerichts in einer Nachprüfung politischer Maßnahmen seitens der Polizei"* gewürdigt worden ist<sup>56)</sup>, ändert dies doch nichts daran, dass die *"mutige Bejahung"* der Zulässigkeit der Klage durch den Verwaltungsgerichtshof in allen 3 hier interessierenden Fällen für die klagenden Einrichtungen letztlich nur einen Pyrrhussieg darstellte; denn:

*"Bei Verfügungen auf staatspolitischem Gebiet liegt es in der Natur der Sache, dass in erster Linie die Verwaltungsbehörde oder die ihr vorgesetzte Behörde zu einer Beurteilung darüber in der Lage ist, ob eine Gefährdung i.S. der dem Vorspruch der VO vom 28.02.1933 zu gebenden erweiterten Auslegung mittelbar oder unmittelbar zu erwarten steht oder schon vorliegt und welche Maßnahmen nach dem pflichtgemäßen weitgehenden Ermessen der Verwaltungsbehörde zu ergreifen sind"*<sup>57)</sup>.

Der Verwaltungsgerichtshof hatte das Problem also nur auf die Ebene der Begründetheit der Klage, mithin auf die Ebene der inhaltlichen Überprüfung der angefochtenen Maßnahme, verschoben und es überrascht angesichts des zitierten Obersatzes nicht, wenn er in allen 3 geschilderten Fällen zu dem Ergebnis kam, die Behörde hätte *"mit Rücksicht auf die erwähnten Belange des Staates in der Volksgemeinschaft"*<sup>58)</sup> in nicht beanstandenswerter Weise gehandelt - und die Klagen deshalb sämtlich abwies.

Diese Rechtsprechung macht deutlich, dass sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit, für die hier beispielhaft der *Badische Verwaltungsgerichtshof* zitiert worden ist, durch den Begriff *"politische Polizei"* zwar nicht von vornherein davor abschrecken ließ, ihre (formellen) Kompetenzen wahrzunehmen, und diese auch mit einem erheblichen argumentativen Aufwand verteidigte, andererseits aber bei der materiellen Prüfung vorgeblich staatspolitischer bzw. staatspolizeilicher Akte vollkommen den Rückzug antrat. Auf die im Schrifttum und sogar bei einigen Gerichten verbreitete

Auffassung, die Anfechtbarkeit von Maßnahmen staatspolitischer Natur müsse *"...nach der heutigen Staatsauffassung als ein Unding erscheinen"* - so etwa das *Hamburgische Verwaltungsgericht* in einem seinerzeit lebhaft erörterten Urteil aus dem Jahre 1935<sup>59)</sup>; tendenziell wohl auch der Württembergische VGH in einigen Entscheidungen<sup>60)</sup> -, ging jedenfalls der Badische Verwaltungsgerichtshof solange nicht ein, als ihm nicht durch eindeutige gesetzliche Bestimmungen die Ausübung seiner Kontrolltätigkeit grundsätzlich verwehrt wurde. Er gelangte jedoch zum gleichen Ergebnis, nämlich zur Verweigerung effektiven Rechtsschutzes gegen solche Maßnahmen, indem er bei polizeilichen Verfügungen, die auf § 1 der VO vom 28.02.1933 gestützt waren, sowohl die Rechtsanwendung als auch die Ermessensausübung vollkommen zur Disposition der Verwaltungsbehörden stellte. Die traditionell geringe Kontrolldichte bei Ermessensentscheidungen deckte dieses Vorgehen zwar, wurde aber zugleich zum Einfallstor nationalsozialistischer Ideologie: nach williger Übernahme der *"erweiterten"*, ja eigentlich, um mit BERND RÜTHERS zu sprechen<sup>61)</sup>, *"unbegrenzten Auslegung"* von § 1 der *"Reichstagsbrandverordnung"*, aus der schließlich nichts anderes als eine von allen Bindungen befreite polizeiliche Generalklausel wurde, zog man sich hinter die von den Behörden angestellten staatspolitischen Erwägungen zurück, *"...da die Grenzen des Ermessens auf politischem Gebiet so weit als irgend möglich gesteckt werden müssen"*<sup>62)</sup>. So blieb die verwaltungsgerichtliche Kontrolle in all diesen Fällen ein äußerer Schein. Das Gericht hatte zwar Flagge gezeigt - war aber letztlich doch im Sog der Entgrenzung polizeilicher Befugnisse untergegangen.

Bleibt nachzutragen, dass speziell die badische Regierung sich beeilte, die vom Verwaltungsgerichtshof zumindest noch bejahte Zulässigkeit der Anfechtungsklage aufgrund der Gesetzeslage im Land Baden und damit eine entsprechende Gesetzeslücke zu schließen, und in der unmittelbar nach Erlass der VGH-Entscheidung vom 11.11.1938 verfügten Änderungsverordnung zum Badischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege<sup>63)</sup> den Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Klage gegen Maßnahmen auf dem Gebiete der

"politischen Polizei" verfügte, wobei auch diese Bestimmung offen ließ, was unter "politischer Polizei" im Einzelnen zu verstehen sei. Immerhin wurden in dieser neu gefassten Bestimmung ausdrücklich auch Klagen gegen Maßnahmen der Ausländer-/Fremdenpolizei und im Sachgebiet des Passwesens sowie gegenüber solchen Maßnahmen ausgeschlossen, die "gemeinschaftsuntüchtige Personen" betrafen oder der "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" dienten. Damit dürfte der seinerzeitige Begriff der "politischen Polizei" - der übrigens nur in Danzig einer abschließenden Definition zugeführt wurde<sup>64)</sup> - im Wesentlichen erfasst gewesen sein.

## VII.

Die gewissermaßen lege artis durchgeführte Selbstentmachtung - STOLLEIS spricht, wie gesagt, sogar von einer *"inneren Verformung"*<sup>65)</sup> - der Verwaltungsgerichtsbarkeit jener Zeit, die mit der äußeren Entmachtung durch Entzug der gesetzlichen Zuständigkeiten einherging oder, wenn man so will, sie trefflich ergänzte, soll und darf gleichwohl aus der Optik unserer Tage nicht zum Anlass dafür genommen werden, den Stab über die Richterschaft jener Zeit zu brechen - eine Richterschaft, zu deren Einstellung und gleichzeitig Homogenität, wie die bisher durchgeführten Detailuntersuchungen belegen, ihre Herkunft - ganz überwiegend aus dem gehobenen bürgerlichen, insbesondere Beamtenmilieu -, ihre durchweg noch in kaiserlicher Zeit genossene Erziehung und Ausbildung, die von ihnen aus dieser Optik vom "Weimarer Parteienstaat" gewonnenen Eindrücke, sowie ferner die Umstände, die viele von ihnen in die Verwaltungsgerichtsbarkeit verschlagen hatte, und schließlich der tägliche Umgang mit einer zunehmend entfesselt agierenden Verwaltung wesentlich beigetragen haben dürften.

Allerdings hat HORST SENDLER 1988 in seinem unter dem Titel *"125 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit: Woher - Wohin?"* im Mannheimer Schloss gehaltenen Festvortrag<sup>66)</sup>, an den sich bestimmt viele von Ihnen noch erinnern werden, auch die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit das Prozedere und die Ergebnisse der heutigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, wenn auch

unter vollkommen anderen und insbesondere rechtsstaatlichen Bedingungen, nicht auch die Gefahr der "Selbstentmachtung" bergen. SENDLER hat dabei insbesondere die, so wörtlich,

*"insgesamt überlange Verfahrensdauer, die schon wiederholt als das wohl dringendste verwaltungsgerichtliche Problem unserer Zeit, als das Fundamentalproblem des ganzen Rechtsschutzes bezeichnet worden ist",*

angesprochen und dies auch und gerade im Blick auf die Verhältnisse im Dritten Reich wie folgt auf den Begriff gebracht:

*"In der Tat: unwillkürlich wird man unter sozusagen umgekehrten Vorzeichen erinnert an Erscheinungen aus der NS-Zeit. Wenn damals Einschüchterungs- und Verunsicherungseffekte bei den Verwaltungsgerichten ebenso wie bei den Betroffenen wirkten und diese häufig davon abhielten, die Gerichte überhaupt noch anzurufen, so geschieht dies heute nicht selten deswegen, weil das Recht, das sie sprechen, zu spät kommt und dann nichts mehr wert ist, eine "Selbstentmachtung" also auf ganz andere Weise herbeigeführt wird."*

*nen wirkten und diese häufig davon abhielten, die Gerichte überhaupt noch anzurufen, so geschieht dies heute nicht selten deswegen, weil das Recht, das sie sprechen, zu spät kommt und dann nichts mehr wert ist, eine "Selbstentmachtung" also auf ganz andere Weise herbeigeführt wird."*

Vergleiche heutiger Zustände oder gar Personen mit denen des Dritten Reiches sind, wie ich gerne zugeben möchte, allemal problematisch und entsprechen in der Regel nicht der "political correctness". Gleichwohl möchte ich abschließend doch dazu aufrufen, dieses Monitum SENDLERS weiterhin ernst zu nehmen und damit dazu beizutragen, dass die Verwaltungsrechtspflege, die im Jahr 2008 bereits ihren 145-ten Geburtstag feiern kann, weiterhin eine wirklich relevante Größe für die Entwicklung des Verwaltungsrechts in

Deutschland bleibt. Hoffnung in diese Richtung macht die spätestens seit dem 13. Deutschen Verwaltungsrichtertag 2001 nicht mehr nur in der „black box“<sup>67)</sup> und auch nicht nur in Aufsätzen im BDVR-Rundschreiben<sup>68)</sup>, sondern inzwischen unbefangenen und in aller (Fach-) Öffentlichkeit geführte Qualitätsdiskussion<sup>69)</sup>, die auch und gerade ein Ansporn sein soll, die Laufzeiten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verkürzen. Dass dabei tatsächlich inzwischen ein Ehrgeiz entwickelt worden ist, über dessen Ergebnisse gern berichtet wird<sup>70)</sup>, dass gleichwohl aber immer noch viel zu tun bleibt und dass die regionalen Unterschiede weiterhin groß (und nicht wirklich erklärlich) sind, wurde allerdings erst jüngst, nämlich beim 66. Deutschen Juristentag 2006 in Stuttgart, zu Recht moniert<sup>71)</sup>.

\* Überarbeitete und geringfügig ergänzte Fassung eines Vortrags, den der Verf. bei der Finissage der Ausstellung „Spiegel der Gesellschaft – Verwaltungsgerichtsbarkeit Baden-Württembergs nach 1945“ am 27.3.2003 beim VGH Baden-Württemberg in Mannheim gehalten hat; der Vortragsstil wurde beibehalten.

1) Vgl. zu dieser Thematik grundlegend und weiterführend etwa Scheerbarth, *Das Schicksal der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Nationalsozialismus*, DÖV 1963, 729; Külz, *Verwaltungskontrolle unter dem Nationalsozialismus*, KJ 1969, 367; Hempfer, *Die nationalsozialistische Staatsauffassung in der Rechtsprechung des Preuß. OVG*, 1973, S. 152 ff.; Verf., *Der Badische Verwaltungsgerichtshof im Dritten Reich*, 1980, S. 58 ff.; Stolleis, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus*, in: FS Menger, 1985, S. 57 ff. sowie Kohl, *Das Reichsverwaltungsgericht*, 1991, S.399 ff.; jeweils m.w.Nw. .

2) S.o. Fn 1 sowie die Darstellung in VBIBW 1981, 3; 1982, 67 u. 210 sowie 1983, 47.

3) Official Gazette (OG) v. 26.10.1945

4) So Reuss, *Der Krieg und die Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht (ZakDR) 1940, 11.

5) RGBl. I S. 1535.

6) RGBl. I S. 2168

7) So etwa Best, *Der Erlaß des Führers und Reichskanzlers etc.*, DR 1939, 1835, 1836

8) So ausdrücklich Reuss (s.o. Fn. 4).

9) RGBl. I S. 201

10) S. dazu und zum Folgenden erneut eingehend Kohl (o. Fn. 1), S. 451 ff. .

11) Sommer, *Justiz und Verwaltung*, DV 1942, 83.

12) Vgl. hierzu im Einzelnen Verf. (o. Fn. 1), S. 66 ff., S. 101 ff. u. 120 ff.

13) S. dazu im Einzelnen Verf. (o. Fn. 1), S. 54 ff., sowie Stolleis (o. Fn. 1), S. 64 ff. .

14) RGBl. I S. 35

15) RGBl. I S. 83

16) So etwa von Neubert, *Die Schranken richterlichen Prüfungsrechts etc.*, JW 1933, 2426 f. .

17) RGBl. I S. 141

18) Vorl. G. z. Gleichschaltung d. Länder mit d. Reich v. 31.3.1933 (RGBl. I S. 153) u. Zweites G. z.

Gleichschaltung d. Länder mit d. Reich („Reichstatthaltergesetz“) v. 7.4.1933 (RGBl. I. S. 173).

19) RGBl. I S. 75.

20) So Kluge/Krüger, *Verfassung und Verwaltung im Großdeutschen Reich*, 3. Aufl. 1941, S. 36.

21) RGBl. I S. 480.

22) RGBl. I S. 593.

23) RGBl. I S. 175.

24) RGBl. I S. 433.

25) S. dort S. 82.

26) Vgl. die Niederschrift über die 3. Arbeitstagung der „Reichsfachgruppe Hochschullehrer des BNSDJ“ v. 21./22.12.1935, DJZ 1936, Sp. 51 f. .

27) Tatsächlich waren in einigen „Renommiergesetzen“ des Dritten Reiches, wie etwa in der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 oder im Deutschen Beamtenengesetz von 1937, neuerlich Regelungen über die Anfechtbarkeit der nach diesen Gesetzen ergangenen Akte vor den Verwaltungsgerichten enthalten, vgl. §§ 29, 30 DGO u. §§ 146, 147 DBG.

28) S. dort S. 28 ff. .

29) JW 1935, 2025.

30) S. die Übersicht bei Verf. (o. Fn. 1), S. 58 ff. .

- 31) S. dort S. 549 ff. .
- 32) Sommer, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit*, DVerwBlr. 1937, 425 ff. .
- 33) DV 1935, 161 ff. .
- 34) DVerwBlr. 1937, 425, 426.
- 35) Urt. v. 12.5.1936, Az. 20/36, zit. n. Verf. (o. Fn. 1), S. 152
- 36) Urt. v. 6.2.1934, Az. 186/33, BadVerwZ 1934, 55.
- 37) Stolleis (o. Fn. 1), S. 64.
- 38) S. dazu Verf., *Die Selbstentmachtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dritten Reich*, VBIBW 1988, 379.
- 39) Vgl. Scholz, *VerwArch* 41 (1936), 401 –PreußOVG; Krüger, *VerwArch* 41 (1936), 177 – SächsOVG; Knauth, *VerwArch* 42 (1937), 314 – ThürOVG; Müller, *VerwArch* 43 (1938), 421 – BayVGH; Rupp, *VerwArch* 44 (1939), 204 – WürttVGH; Schühly, *VerwArch* 45/46 (1940/41), 43 – BadVGH.
- 40) S.o. Fn. 39..
- 41) Vgl. etwa BadVGH, Urt. v. 20.12.1938, Az. 93/38, BadVerwZ 1939, 100: Unvereinbarkeit der Heranziehung zur kirchlichen Bausteuer mit der nationalsozialistischen Weltanschauung – verneint.
- 42) Vgl. etwa BadVGH, Urt. v. 22.4.1936, BadVerwZ 1936, 85: die „gerade heute“ so notwendige Firmen- und Geschäftsklarheit und im Übrigen die „nationalsozialistische Rechtsauffassung“, die es gebiete, die „Rechtsidee“ vorgehen zu lassen, „... wenn die Auslegung des Gesetzes ihre Berücksichtigung nicht völlig ausgeschlossen erscheinen lässt“, sprächen für das Vorliegen eines ordnungswidrigen und dementsprechend zur polizeilichen Intervention berechtigenden Zustands, wenn trotz des insoweit nicht eindeutigen Wortlauts von § 15a GewO Kapitalgesellschaften anders als natürliche Personen auf die Namensanbringung an den von ihnen betriebenen Geschäften verzichteten.
- 43) RVerwBl. 1936, 437.
- 44) S. dazu auch Verf., *Die Kontrolle von Maßnahmen der „politischen Polizei“ durch die Verwaltungsgerichte*, in: Rebentisch/Teppes, *Verwaltung contra Menschführung im Staat Hitlers*, 1985, S. 141 ff. .
- 45) Vgl. erneut Verf., *Die Selbstentmachtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dritten Reich – Betrachtungen zum Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 25.10.1934*, PrOVGE 94, 134 -, VBIBW 1988, 379.
- 46) RGBl. I S. 83.
- 47) S. dazu BadVGH, Urt. v. 11.1.1938, Az. 157/37, BadVerwZ 1938, 87 u. 96.
- 48) S. dazu BadVGH, Urt. v. 1.3.1938, Az. 95/37, DV 1938, 572.
- 49) S. dazu BadVGH, Urt. v. 16.3.1938, Az. 115/37, BadVerwZ 1938, 140.
- 50) Vgl. erneut Urt. v. 11.1.1938 (o. Fn. 47), S. 98.
- 51) Vgl. erneut Urt. v. 16.3.1938 (o. Fn. 49), S. 143.
- 52) Vgl. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 1931, S. 477.
- 53) Vgl. dazu insbesondere Fangmann, *Faschistische Polizeirechtslehren*, in: Reifner/Sonnen, *Strafjustiz und Polizei im Dritten Reich*, 1984, S. 173 ff. .
- 54) ÄnderungsVO v. 25.10.1937, GVBl. S. 288.
- 55) Urt. v. 11.1.1938 (o. Fn. 47), S. 99 li. Sp..
- 56) E. Fraenkel, *Der Doppelstaat*, 1984, 58 ff. .
- 57) Urt. v. 11.1.1938 (o. Fn. 47), S. 100 li. Sp..
- 58) So etwa Urt. v. 16.3.1938 (o. Fn. 49), S. 143 re. Sp..
- 59) Entsch. v. 7.10.1935, RVerwBl. 1935, 1045.
- 60) Vgl. dazu die Nachweise bei Stolleis (o. Fn. 1), S. 73 m. Anm. 93 u. 94.
- 61) Rüthers, *Die unbegrenzte Auslegung. Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus*, 1968.
- 62) BadVGH, Urt. v. 16.3.1938 (o. Fn. 49), S. 145 li. Sp..
- 63) ÄnderungsVO v. 10.2.1938, GVBl. S. 7.
- 64) Vgl. dazu Koellreutter, *Die Danziger RechtsVO über die Polizei* v. 11.1.1937, RVerwBl. 1937, 269ff..
- 65) S.o. Fn. 37.
- 66) Abgedruckt in: VBIBW 1989, 41.
- 67) Vgl. dazu Pitschas u. Schiller, in: *Dokumentation zum 13. Deutschen Verwaltungsrichtertag* 2001, 2003, S. 175 ff., 200 ff., sowie dazu die Rezension d. Verf. VBIBW 2004, 397.
- 68) Vgl. „Standards verwaltungsrichterlicher Arbeit“ (Arbeitspapier des Präsidenten d. BVerwG und der Präsidentin/der Präsidenten der OVG's und der VGH's der Länder), BDVR-Rundschreiben 03 u.04/2005, S. 54 f.; LV Nordrhein-Westfalen, *Arbeitsgruppe Qualitätsdiskussion in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, BDVR-Rundschreiben 03 u.04/2005, S. 63 ff.; LV Hessen, *Qualitätssicherung richterlicher Arbeit in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, BDVR-Rundschreiben 1-2/2006, S. 10 f.; LV Rheinland-Pfalz, *Leitbilder „Die mündliche Verhandlung“ und „Das Urteil“*, BDVR Rundschreiben 03/2006, S. 51 ff.
- 69) Vgl. beispielhaft Bertrams, *Die Erneuerung und Sicherung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, DVBl. 2006, 997.
- 70) Vgl. nur Präs. Dr. Hien beim „Jahres-Pressesgespräch 2007“ d. BVerwG am 21.2.2007 ([www.bverw.de/Jahres-Pressesgespräch](http://www.bverw.de/Jahres-Pressesgespräch)): „Die Verfahrensdauer konnte weiter verkürzt werden. Sie liegt (...) auf einem für ein Revisionsgericht kaum noch weiter zu unterbietenden Stand. Die Dauer der durch Urteil abgeschlossenen Revisionsverfahren hat sich von 11 Monaten und 16 Tagen im Jahr 2005 auf 10 Monate und 24 Tage verringert (...) Die Nichtzulassungsbeschwerden konnten durchschnittlich in 3 Monaten und 10 Tagen erledigt werden ...“. Entsprechende „Erfolgsmeldungen“ gehören inzwischen zum Standardrepertoire vergleichbarer Pressemeldungen bzw. -gespräche leitender Repräsentanten der Instanzgerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit.
- 71) Vgl. Mayen, *Gute Rechtsprechung – Ressourcengarantie und Leistungsverpflichtung*, DVBl 2006, 1008 sowie insbesondere das – noch nicht veröffentlichte – Referat von F. Busse zum gleichen Thema in der Abteilung „Justiz“.

# Aus den Landesverbänden

Nordrhein-Westfalen

## Mitgliederversammlung am 10. November 2006 in Arnsberg

von RiVG Burkhard Ostermann, Landesvorsitzender NRW

### Gastvortrag

Zu den „Möglichkeiten und Grenzen einer Binnenmodernisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ hielt VRiVG Prof. Dr. Ramsauer aus Hamburg als Gast der Landesvereinigung einen mit großem Interesse aufgenommenen Vortrag. Herr Ramsauer betonte, wie wichtig die Kammer für die Qualität richterlicher Arbeit sei. Gerade in umfangreichen und schwierigen Verfahren sei das „Vier-Augen-Prinzip“ – mindestens zwei Richter müssen die Akten kennen – geboten. Das Spruchkörperprinzip sei auch unverzichtbar für die Sozialisierung und Ausbildung der Proberichter. Forderungen nach dem originären Einzelrichter seien um so erstaunlicher als doch allerorten gerade die Fähigkeit zur Teamarbeit verlangt werde. So könne auch das in einem Spruchkörper angesammelte Spezialwissen auf Dauer am besten erhalten bleiben. Eine Kammer sei ferner eher als ein Einzelrichter in der Lage, Druck von außen standzuhalten. Leider laufe der Verwaltungsgerichtsbarkeit immer noch der schlechte Ruf langer Verfahrenslaufzeiten nach. Die Auswirkungen dieser Wahrnehmung sehe man bei Rechtswegentscheidungen und Bestrebungen zur Privatisierung. Dennoch könne es kein erstrebenswertes Ziel sein, allein zugunsten einer Beschleunigung auf Qualität und gehaltvolle Begründungen, an denen nicht zuletzt gerade die Behörden interessiert seien, zu verzichten. Besorgniserregend sei die in letzter Zeit in zunehmenden Maße gemachte Beobachtung, dass neue Recherchesysteme wie „juris“ oder „Beck-online“ oft ohne eigene gedankliche Vorarbeit und unkritisch – etwa nach dem Motto „nichts gefunden“ oder aber „schon entschieden“ – zur Entscheidungsgrundlage gemacht würden. Den Wunsch nach einem frühen ersten Termin bei gleichzeitig hohem Bestand an Altverfahren nahm Prof. Dr. Ramsauer zum Anlass, ein lebensnahes Bild zu zeichnen: Das des Verbrauchers, der jeden Tag vom Bäcker frische Brötchen holt, um daheim dann doch zuerst die vom Vortag übrig gebliebenen Brötchen zu essen und die frischen auf Vorrat für den nächsten

Tag zu legen. Sein mit viel Applaus begleiteter Vortrag bildete die Grundlage für die nachfolgende rege Diskussion zur Frage des Verhältnisses von Erledigungszahlen und Qualitätsanforderungen.

### Bericht des Vorsitzenden und Neuwahl des Vorstands

VRiVG Uwe Sievers berichtete über aktuelle Entwicklungen, die vor allem geprägt waren durch Überlegungen der Landesregierung zur weitgehenden Aussetzung des Widerspruchsverfahrens und durch das nicht reibungslose Verhältnis zur Sozialgerichtsbarkeit. Die Verlagerung von Rechtsgebieten wie etwa der Sozialhilfe habe zu Ungleichgewichten bei der Eingangsbelastung der beiden Fachgerichtsbarkeiten geführt.

Mit seinem Bericht endete für Herrn Sievers eine achtjährige Tätigkeit als Vorsitzender der Landesvereinigung. Dr. Morgenstern, Präsident des Verwaltungsgerichts Arnsberg, sprach ihm dafür stellvertretend für die Mitglieder Dank aus. Er hob hervor, es sei nicht zuletzt der Verdienst von

Herrn Sievers gewesen, dass die Landesvereinigung beim Justizministerium und den politischen Gremien Gewicht habe. Vor allem sei ihm gelungen, durch sein besonnenes Engagement einvernehmliche Interessenausgleiche herbeizuführen.

Bei der Neuwahl des Vorstands (vgl. Bericht im BDVR Rundschreiben Nr. 6/2006) wurde RiVG Burkhard Ostermann vom VG Minden als neuer Vorsitzender gewählt. Der Wahl schlossen sich Berichte aus dem Hauptrichterrat und dem Bezirksrichterrat an. VRiVG Marwinski wies auf das Projekt einer Mitarbeiterbefragung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit hin, die für 2007 geplant sei. Die von VRiOVG Fischer als Vorsitzender des Hauptrichterrats angesprochene Erstellung von Beurteilungsspiegeln ist zwischenzeitlich erfolgt und für die Richterschaft zugänglich gemacht worden. Als Vertreter des Deutschen Richterbundes wies RiAG Kurz auf die Belastungssituation in der ordentlichen Gerichtsbarkeit hin. Er sah die Notwendigkeit, verstärkt in Fragen der Besoldung und Beihilfe tätig zu werden.

Nordrhein-Westfalen

## Rechtspolitischer Kongress in Köln

von RiVG Burkhard Ostermann, Landesvorsitzender NRW

„Bürgernah, reformbereit, rechtswahrend – Justiz auf dem Weg in die Zukunft“ – unter diesem Motto veranstaltete das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit der Kölner Universität am 26. Januar 2007 einen rechtspolitischen Kongress, an dem nicht nur Justizangehörige, sondern u.a. auch zahlreiche Vertreter der Anwaltschaft, der Hochschulen und der Wirtschaft teilnahmen. In mehreren Foren und im Plenum wurde insbesondere über moderne Managementmethoden in der Justiz, die Rolle von Schlichtern und Schiedsrichtern sowie Anforderungen an „Richter/Staatsanwälte

von Morgen“ diskutiert. Schon in der Einführungsrede der Prorektorin Prof. Dr. Dauner-Lieb der Universität zu Köln wurde deutlich, dass der Vormarsch der Ökonomisierung, verbunden mit Forderungen nach modernen Management-Methoden und Effizienzsteigerungen allgegenwärtig zu beobachten sei, ohne dass allerdings bisher inhaltliche Kriterien für die Bemessung richterlicher Qualität erarbeitet worden seien. Der frühere Präsident des Obersten Gerichtshofs in Österreich Dr. Rzeszut sprach insoweit von dem „goldenen Kalb“ der Ökonomisierung. Prof. Dr. Rudolf Schmid, der als Nicht-Jurist seit vie-

len Jahren mit der Umgestaltung von Organisationen insbesondere im Gesundheitswesen befasst ist und aktuell Geschäftsführer eines Klinkverbundes ist, machte indes aus der Sicht eines „Außenstehenden“ deutlich, dass auch die Justiz Teil der Gesellschaft sei und deren Ressourcen nutze. Forderungen nach effizienter Organisation der Gerichte seien daher berechtigt, wobei allerdings im Unterschied zu anderen Organisationen die richterliche Unabhängigkeit zu beachten sei. Sie sei unantastbar. Er sehe allerdings die Gefahr einer Grenzüberschreitung, wenn etwa ein Innenministerium mit einem Justizministerium zusammengelegt werde. Hier müssten Überlegungen hinsichtlich einer Straffung von Strukturen zurückweichen. Organisationsfragen seien eben auch Machtfragen, was aber oftmals tabuisiert werde und infolgedessen irrationalen Erwägungen Vorschub leiste. Dies ändere indes nichts an der grundsätzlichen Notwendigkeit andauernder Reformbemühungen, die häufig auf erhebliche Widerstände gegen Veränderungen in den Organisationen stießen. Dabei seien Beharrungsvermögen und Konstanz für sich betrachtet durchaus positiv zu werten, weil dadurch die Berechenbarkeit und das Vertrauen in Institutionen gefördert werde. Allerdings hätten die langen Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs in der Bundesrepublik Deutschland den an sich ständig vorhandenen Reformbedarf verdeckt und frühzeitige behutsame Anpassungen verhindert. Die fehlende Reformfähigkeit im eigenen Lande habe dann zur Folge gehabt, dass mangels eigener Erfahrungen mit Techniken der Organisationsanalyse ausländische „Importe“ notwendig geworden seien, was wiederum - auch wegen einiger eher skurril anmutender englischer Fachausdrücke - nicht zur Akzeptanz von Veränderungsbemühungen beigetragen habe. Was die handelnden Personen angehe, zeige der Gesundheitsbereich durchaus Parallelen zur Justiz. So stelle sich durchaus die Frage, ob ein guter Chefarzt auch ein guter Manager sei. Auch für die Gerichte dürfte sich die schwierige Frage stellen, ob ein guter Richter auch ein guter Organisator sei. Ohne Moderations- und Kommunikationsfähigkeit sowie Sozialkompetenz der Akteure jedenfalls seien Reformen nicht erfolgreich umzusetzen. Letztlich sei eine Organisationserneuerung

nur dann möglich, wenn gleichsam als archimedischer Punkt die „Würde des Systems“ erhalten bleibe. Richter des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Eichberger wies in seinem Referat auf der einen Seite nachdrücklich darauf hin, dass der Staat im Rahmen des Justizgewährungsanspruchs verpflichtet sei, den Gerichten in ausreichendem Maße personelle und sachliche Mittel zur Verfügung zu stellen, damit eine umfassende und zeitnahe Erledigung der Verfahren erfolgen könne. Auch unter Berücksichtigung anderer Staatsaufgaben, wie etwa des Abbaus der Staatsverschuldung, sei die Justizgewährung von zentraler Bedeutung. Sie sei den Richtern anvertraut, die ihre Aufgabe gebunden an Recht und Gesetz wahrnehmen. Dazu stehe allerdings die Forderung nach Effizienzsteigerung nicht im Widerspruch. Auch seien Überlegungen zur Kundenorientierung oder zur Qualitätsdiskussion, wie sie von dem Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts und den Präsidenten der Obergerichtsinstanzen angestellt worden seien, ohne weiteres mit der Bindung an Recht und Gesetz vereinbar. Die grundgesetzlich garantierte richterliche Unabhängigkeit sei kein Schutzschild gegen Leistungsvergleiche oder gegen die Sicherstellung der Erreichbarkeit von Richtern. Man beobachte bei der Diskussion, dass zuweilen die richterliche Unabhängigkeit als „Totschlagargument“ gegen jedwede Änderung ins Feld geführt werde. Präsident des Oberlandesgerichts Debusmann betonte, dass gerade in Zeiten des gesellschaftlichen Wandels und des allgemeinen Autoritätsverlusts die Justiz ein wichtiger wertestabilisierender Faktor sei. Es greife daher zu kurz, wenn die sicherlich notwendige Diskussion um sparsame Verwendung von Ressourcen sich nur noch darum drehe, wie mit weniger Mitteln etwas bewirkt werden könne. Schließlich habe die Justiz von Anfang an ein Qualitätsmanagement betrieben, auch wenn dies nicht als solches so bezeichnet worden sei. So sei etwa der Instanzenzug seit jeher ein Instrument der Qualitätssicherung gewesen. Dies gelte auch für das Kammerprinzip, das hierzu einen wesentlichen Beitrag leiste. Hinsichtlich der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit machte Herr Debusmann deutlich, dass diese ausschließlich „fremdnützig“ sei. Sie schütze das Vertrauen

der Gesellschaft in die Rechtsprechung. Problematisch sei in der Praxis allerdings das Fehlen klarer Konturen und Kriterien, wenn es im konkreten Einzelfall um das Verhältnis der Unabhängigkeit zu Maßnahmen der Dienstaufsicht gehe. Was aber vor allem fehle, sei eine interne „Fehlerkultur“. Es sei wünschenswert, wenn es innerhalb der Richterschaft ohne Druck möglich wäre, Probleme und Missstände zu korrigieren. Was die Erfüllung von Managementaufgaben angehe, sei eine professionelle Steuerung notwendig, Es müsse hinterfragt werden, ob der „beste Richter“ tatsächlich auch insoweit geeignet sei. All diese Fragen führten in den einzelnen Foren zu lebhaften Diskussionen. So wurde etwa das Für und Wider einer Spezialisierung von Richtern eingehend erörtert. Als Kompromissformel bot sich an, die Grenze einer langjährigen Befassung von Richtern mit einer Materie dort zu ziehen, wo das Präsidium eines Gerichts an einer sinnvollen Verteilung von Richtern gehindert werde. Ferner wurde hervorgehoben, dass die kollegiale Zusammenarbeit in einer Kammer insbesondere für junge Richter von hohem Wert sei. Justizministerin Müller-Piepenkötter konnte nach dieser Tagung jedenfalls eine Fülle von Anregungen und Arbeitsaufträgen für ihr Ministerium mitnehmen. Auch sie sah die Notwendigkeit, im Spannungsfeld zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Dienstaufsicht deutlichere Abgrenzungskriterien zu gewinnen. Letztlich waren es aber trotz aller geäußerten Kritikpunkte im Einzelnen keine bloßen Lippenbekenntnisse der Teilnehmer, wenn der deutschen Justiz insgesamt gute Noten vor allem im internationalen Vergleich gegeben wurden. Bei der Vielzahl von Detailbetrachtungen zur Organisation richterlicher Arbeit hatte allerdings eine spontane Äußerung die vielleicht nachhaltigste Wirkung: Als das Mikrofon für Dr. Rzeszut zu niedrig eingestellt war und er dadurch etwas nach vorne geneigt reden musste, kommentierte er die Höherjustizierung mit den Worten „Es ist wichtig, dass ein Richter aufrecht steht.“

Bayern

## Qualitätsdiskussion in Bayern

von RiVGH Alexander Graf zu Pappenheim, Landesvorsitzender Bayern

Unter der souveränen Leitung von **Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Siegfried Broß** diskutierten Vertreter aller am Verwaltungsprozess Beteiligten am 22. Januar 2007 im großen Sitzungssaal des Verwaltungsgerichts München eingehend über Verbesserungsmöglichkeiten bei Vorbereitung und Ablauf von Verwaltungsprozessen. Die auf Einladung des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter und des Hauptrichterrats beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zustande gekommene Veranstaltung stieß auf großes Interesse bei der Richterschaft. Teilnehmer der Diskussionsrunde waren neben den Einladenden, dem Vorsitzenden des Hauptrichterrats beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, Günter Heise, und dem Vorsitzenden des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter, Alexander Graf zu Pappenheim, weitere Vertreter der Richterschaft, u.a. der Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, Rolf Hüffer, dessen Vizepräsident Dr. Erwin Pongratz und die Präsidenten der Verwaltungsgerichte in München und Augsburg, Harald Geiger und Ivo Moll, ferner mehrere Fachanwälte für Verwaltungsrecht der Rechtsanwaltskammer München und des Bayerischen Anwaltverbands, der Generallandesanwalt des Freistaats Bayern, Dr. Wolfgang Heckner, sowie Vertreter des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, der Regierung von Oberbayern, des Bayerischen Gemeindetags und der Landeshauptstadt München.

Der Dialog von Richtern mit den übrigen am Verwaltungsprozess Beteiligten ist nach den einleitenden Worten des Vorsitzenden des Hauptrichterrats, Günter Heise, Teil eines aus Mitte der Richterschaft entwickelten und gestalteten, im Hinblick auf den Verfassungsauftrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit gebotenen eigenständigen Beitrags zur Qualitätsdiskussion. Er schließt an einen bereits vor etwa zwei Jahren den Richtern zur Diskussion vorgelegten Bericht zur Lage der Verwaltungsgerichtsbarkeit und das in der Folge als Empfehlung erarbeitete richterliche Aktionsprogramm des Hauptrichterrats an und bildet – nach der Phase der Binnen-

betrachtung – deren notwendige Ergänzung.

Prof. Dr. Broß eröffnete den Gedankenaustausch mit den folgenden grundsätzlichen Überlegungen zur Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat:

„Die optimale Gestaltung der richterlichen Arbeit und des Verwaltungsprozesses ist ein überaus begrüßenswertes Unterfangen. Im Grunde genommen handelt es sich hierbei um eine „Daueraufgabe“ die man auf verschiedenen Abstraktionsebenen betrachten kann. Zum einen aus dem Blickwinkel des Rechtsstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 3 GG als allgemeinem objektiven Ordnungsprinzip; zum anderen unter dem sich aus den Grundrechten für den einzelnen Menschen ergebenden Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (über Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG hinausgehend). Allerdings halte ich es für geboten, die Diskussion um einen weiteren Aspekt auf einer höheren Abstraktionsebene zu erweitern. Es handelt sich hierbei um den der Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einem modernen demokratischen Rechtsstaat. Ich halte diesen Aspekt aufgrund meiner jahrelangen Erfahrungen im Zusammenhang mit Reisen in Transformationsstaaten des ehemaligen Ostblocks, aber auch etwa nach Indonesien und Brasilien für sehr erhellend. Die gerichtliche Kontrolle der staatlichen Gewalt durch unabhängige Gerichte ist keineswegs so selbstverständlich, wie es uns hier in Deutschland erscheint. Erfahrungsgemäß kostet es Staatsorgane Überwindung, sich einer gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen. Ob und in welchem Umfang dies geschieht, bringt zum Ausdruck, von welcher Qualität der Rechtsstaat ist – sofern er dieses Prädikat für sich in Anspruch nimmt – und vor allem, welches Menschenbild der betreffende Staat vor Augen hat. Es ist die Entwicklung des Verhältnisses vom Staat zu den Menschen her kommend vom Objekt zum Subjekt.

Es gilt weiteres in diesem Zusammenhang zu bedenken. Die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung in einem modernen demokratischen Rechts-

staat hat eine Komplementärfunktion. Der demokratische Rechtsstaat kann sich nur durchsetzen und die Menschen, deren Wohl und Wehe ihm anvertraut sind, allumfassend nur erreichen, wenn die Ausübung der staatlichen Gewalt in Vollzug demokratisch legitimierter parlamentarischer Gesetzgebung durch eine unabhängige spezielle gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist. Gerichtliche Kontrolle der öffentlichen Verwaltung bedeutet also nicht, dass der Staat und die staatlichen Gewalten abgewertet werden. Die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung bedeutet aber ebenso wenig, dass über eine staatliche Gerichtsbarkeit gleichsam eine „Kumpaneel“ mit dem Siegel der rechtsstaatlichen Unbedenklichkeit versehen wird. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit kann vor diesem Hintergrund als „kleinerer Bruder“ der Verfassungsgerichtsbarkeit bezeichnet werden, wobei der „kleinere Bruder“ allerdings sehr viel weiter gehende Kontroll- und damit Machtbefugnisse gegenüber der Verwaltung als die Verfassungsgerichtsbarkeit hat. Der verwaltungsgerichtliche Kontrollmaßstab ist – wie Ihnen allen bekannt – sehr viel weiter als der des Bundesverfassungsgerichts gegenüber dem Gesetzgeber und davon abhängig gegenüber der Verwaltung (und den Gerichten).

Diese Befunde auf der Makroebene ziehen zwangsläufig Folgerungen für die Ausgestaltung der Mikroebene nach sich. Das heißt: Die Strukturierung der richterlichen Arbeit innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Gestaltung des Verwaltungsprozesses ist ungeachtet des verfassungsrechtlichen Rahmens nicht beliebig möglich. Über den verfassungsrechtlichen Rahmen (Rechtsstaatsprinzip und aus den Grundrechten abgeleiteter Anspruch auf effektiven Rechtsschutz) hinaus, geht es hier um das Menschenbild des Grundgesetzes auf der einen Seite, aber auch um die Selbstdefinition eines Staates als Kulturstaat im weiteren Sinn. Von daher erschließt sich ohne weiteres, dass die Rechtsprechung nicht unter Haushaltsvorbehalt gestellt und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten gestaltet wer-



den darf. Ein solch grobschlächtiger, um nicht zu sagen primitiver Ansatz, verfehlt schon den engeren verfassungsrechtlichen Rahmen, diskreditierte aber ein Staatswesen und seine Sicht des Menschen. Anders gewendet: Auch wenn Elemente der richterlichen Tätigkeit und der Gestaltung des gerichtlichen Verfahrens nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden können und dort nicht als abgesichert zu werten sind, ergeben sich für einen Rechts- und Kulturstaat trotzdem darüber hinausgehende, ohne große Schwierigkeiten zu ergründende Verpflichtungen. So mag die Organisation und der Stufenaufbau der staatlichen Gerichtsbarkeit von Verfassungen wegen nicht im Einzelnen vorgegeben sein, was aber nicht zugleich bedeutet, dass die zuständigen staatlichen Institutionen ohne Rücksicht auf die Selbstdefinition des Staates bindungslos damit umgehen dürften.

Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Probleme, die sich in den Staaten stellen, die noch keine oder jedenfalls keine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit kennen, ergeben sich von vornherein abstrakte, aber auch konkrete Grenzen für die Gestaltung der richterlichen Tätigkeit und des Verwaltungsprozesses. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit bedarf im Hinblick auf ihre Bedeutung im modernen demokratischen Rechtsstaat einer starken Stellung. Daraus folgt, dass das hergebrachte Kammersystem und die Mitwirkung von Laien bei der Rechtsprechung unerlässlich sind. Eine weitgehende Zurückschneidung dieses Prinzips in Richtung auf Hervorhebung des Einzelrichters als Prototyp des Rechtsprechungsorgans verkennt Bedeutung, Wichtigkeit und Wirksamkeit der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung für ein Staatswesen, dessen Akzeptanz allgemein und der Akzeptanz der Akte seiner Staatsorgane.

Allerdings bedeutet das nicht, dass nicht auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Handlungsspielräume bestehen und diese auch genutzt werden müssen. Meine eigenen Erfahrungen als Verwaltungsrichter zu Beginn der 70er-Jahre und der 80er-Jahre des vorigen Jahrhunderts waren zwiespältig. Tatendrang und Dynamik wurden nicht allseits goutiert. Gut Ding will (vorgeblich) Weile haben und darüber konnten auch viele Jahre vergehen. Sollten solche Missverständnisse und Defizite bestehen,

müssen sie umgehend; allerdings vor dem aufgezeigten Hintergrund; behoben werden. Das muss nicht unbedingt immer mit der Ausweitung des richterlichen Personals verbunden sein, sondern kann auch durch Umdenken und die Aufgabe lieb gewonnener Gewohnheiten jedenfalls häufig erzielt werden. So ist zumindest in den Tatsacheninstanzen die Kreation eines wissenschaftlichen Werkes selbst bei komplexen Planungsentscheidungen verfehlt, wenn darüber Jahre verstreichen und der Richterspruch wegen seines Inhalts und seines Umfangs die Betroffenen nicht mehr erreicht und deshalb ungeeignet ist, Rechtsfrieden und Akzeptanz zu bewirken.

Wichtig erscheint mir auch, darauf Bedacht zu nehmen, wie ein Verwaltungsverfahren, das der Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage vorgeschaltet ist — nicht notwendig ein Widerspruchsverfahren — gestaltet ist. Je intensiver und vor allen Dingen je umfangreicher die Beteiligung der Betroffenen in einem solchen Verfahren vonstatten geht, kann sich die nachgeschaltete gerichtliche Kontrolle ohne Verletzung der zuvor erwähnten unabdingbaren Parameter auf die Beschäftigung mit einigen wenigen zentralen Streitpunkten beschränken und demgemäß wäre auch das Urteil in kürzerer als der herkömmlichen Fassung zu fertigen. Trotzdem sollte das Widerspruchsverfahren als Regelfall vor der Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage beibehalten werden. Hierfür sprechen nicht nur die abschreckenden Erfahrungen mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Baugesetzen Ende der 60er-, Anfang der 70er-Jahre des vorigen Jahrhunderts, sondern spricht auch ein institutioneller Gesichtspunkt: Bevor sich die Staatsgewalt der von ihr unabhängigen richterlichen Gewalt unterwirft, ist es für ihr Selbstverständnis, aber auch für die Selbstdefinition eines Staatswesens unabdingbar, dass eine andere — in der Regel höhere — Behörde den Vorgang überprüft. Die vollziehende Gewalt wird nämlich mittelbar auch aufgrund des in demokratischen Wahlen zum Ausdruck gekommenen Willens der Bürgerinnen und Bürger zur Gestaltung des Staatswesens tätig. Im Hinblick darauf verbietet sich bei den meisten Verwaltungsrechtsverhältnissen der sofortige Übergang von der Verwaltungsentscheidung zu deren gerichtlicher Kontrolle.

Meine einführenden Überlegungen zur heutigen Diskussion möchte ich mit der folgenden Überlegung abschließen: Die Bedeutung verwaltungsgerichtlicher Kontrolle staatlicher Entscheidungen — die ich hier geräfft entwickelt habe — verbietet weitestgehend, ihr in großem Umfang eine Schiedsgerichtsbarkeit zur Seite zu stellen. Schiedsgerichtsbarkeit hat ihre Wurzeln in staatlichen Strukturen, die in nicht geringem Umfang feudal geprägt waren. Sie entfernt sich vor allem von der demokratischen Legitimation der Richter und der Wahrnehmung von Streitschlichtung durch eine staatliche Gewalt zur Stiftung und Sicherung des Rechtsfriedens im Innern. Von daher ist eine umfassende staatliche Gerichtsbarkeit für einen modernen demokratischen Rechtsstaat unverzichtbar.“

Die nachfolgende, mehrstündige und intensiv geführte Diskussion widmete sich eingangs der Frage, wie das Klageverfahren von vornherein auf eine möglichst effiziente Weise in Gang gesetzt werden kann. Verzögerungen bei Klageerwiderung und Aktenvorlage seitens der zuständigen Behörde können sich hier bereits deshalb ergeben, weil die Klageschrift den Verfahrensgegenstand zunächst nur pauschal benennt ohne nähere Eingrenzung des Rechtsschutzziels. Andererseits ist dies auch bei Einschaltung eines Rechtsanwalts häufig unvermeidbar, wenn der Mandant den Anwalt erst unmittelbar vor Ablauf der Klagefrist aufsucht. Mit Rücksicht auf eine erfolgreiche Startphase des Klageverfahrens sollten vier wesentliche Punkte beachtet werden, die die Transparenz des Verfahrens maßgeblich fördern:

1. Bei der Klageerhebung ist eine präzise Antragsstellung einschließlich kurzer Begründung schon wegen der Prüfung der Zuständigkeit, der Klageart und der Fixierung des Rechtsschutzziels unerlässlich.
2. Eine zeitnahe Klageerwiderung samt Aktenvorlage ist als nächster Schritt erforderlich, ebenso die Information seitens der Parteien über aktuelle Verfahrensentwicklungen (Vergleichsverhandlungen, Bescheidsrücknahmen etc.)
3. Eine alsbaldige Sichtung der Behördenakten und Schriftsätze durch den Berichterstatter kann oft unnötig lange Verfahrenslaufzeiten vermeiden.

4. Die fortlaufende Kommunikation mit den Parteien sichert den zügigen Fortgang des Verfahrens.

Die Vertreter der Anwaltschaft äußerten ebenso wie die Behördenvertreter nachhaltig den Wunsch, dass das Gericht den Verfahrensablauf durch möglichst frühzeitige Hinweise auf die nach seiner Auffassung entscheidungserheblichen Rechtsfragen strukturiert. In diesem Zusammenhang ergab sich eine deutliche Tendenz zu Gunsten eines – in geeigneten Fällen alsbald nach Klageerhebung und Vorlage der Verwaltungsakten durchzuführenden – frühen ersten Termins, sei es als Erörterungstermin des Berichterstatters, sei es als Termin vor der Kammer/dem Senat. Dass dort nur eine vorläufige Rechtsansicht des Gerichts geäußert werden kann, die sich möglicherweise im weiteren Verlauf des Verfahrens noch ändert, wird gesehen, aber mit Blick auf die zu gewinnenden Zeitvorteile in Kauf genommen. Eine ausreichende Vorbereitung auf Seiten des Gerichts, insbesondere die Kenntnis der Akten, ist allerdings in jedem Fall unverzichtbar. Lange und umständliche Klagebegründungen haben ihren Grund häufig in der Befürchtung des Rechtsanwalts, die Klage könne wegen defizitären Vortrags abgewiesen werden. Im Grunde steckt ein derartiger Vorwurf schon in der häufig in Urteilen verwendeten Formulierung: „Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich...“, die sich auf das Verhältnis Anwalt – Mandant negativ auswirkt. Im Übrigen kann ein sehr umfänglicher Vortrag der Klagepartei auch die Beklagtenseite zu ähnlichen Erwidierungen veranlassen, wenn nicht frühzeitig Hinweise des Gerichts auf die wesentlichen, entscheidungserheblichen Fragen erfolgen. Ein derartiger Konzentrationseffekt und eine damit bewirkte Straffung der Verfahren sollten Beachtung finden und seitens des Gerichts nachhaltig verfolgt werden.

Einigkeit bestand darin, dass an der Besetzung der Verwaltungsgerichte (3 Berufsrichter und 2 Laienrichter in erster Instanz, 3 Berufsrichter in den höheren Instanzen) unter allen Umständen festzuhalten ist, weil nur so die bisherige Qualität verwaltungsgewichtlicher Entscheidungen gesichert werden kann. Auch gebietet dies der Respekt vor den zur Überprüfung gestellten staatlichen Akten, die oft eine weit über den Einzelfall hinaus reichende Bedeutung haben. Insbeson-

dere sprachen sich auch die Vertreter der Anwaltschaft in diesem Sinn aus.

Die mündliche Verhandlung sollte geprägt sein durch ein offenes, transparentes Rechtsgespräch, wobei die Richterbank sich nicht auf eine „sphinxartige“ Zuhörerrolle beschränken darf, sondern die Führung übernehmen und möglichst frühzeitig ihre bei der Vorbereitung des Termins erarbeitete Rechtsansicht offen legen muss. Der Gefahr einer Ablehnung wegen der Besorgnis der Befangenheit kann unschwer durch geeignete Wortwahl und die Art und Weise der Darstellung begegnet werden; das Gericht muss seine Unabhängigkeit in geeigneter Weise zum Ausdruck bringen. Die Beteiligten sollten in jedem Fall frühzeitig erkennen können, auf was sie sich einstellen müssen.

Die schriftlichen Urteilgründe sollten sich zwar einerseits auf die entscheidungserheblichen Kernüberlegungen beschränken, jedoch mit Blick auf die angestrebte Befriedungsfunktion und die Akzeptanz der Entscheidung auch auf alle von den Beteiligten thematisierten, nicht völlig abwegigen Aspekte des Falles eingehen.

Die frühzeitige Bekanntgabe einer vorsichtig geschätzten Verfahrensdauer durch das Gericht wäre in vielen Fällen hilfreich, insbesondere mit Blick auf notwendige verfahrensbegleitende Behördenentscheidungen, z. B. die Verlängerung einer Duldung.

Die objektive, sachlich richtige Darstellung von Verwaltungsstreitigkei-

ten in der Presse hängt maßgeblich von einer effizienten Pressearbeit des jeweiligen Gerichts ab. Unerlässlich hierfür ist ein konsequenter, funktionsorientierter Informationsfluss zwischen den Spruchkörpern und der Pressestelle. Eine Urteilsverkündung unmittelbar im Anschluss an die mündliche Verhandlung – wie häufig bei erstinstanzlichen Entscheidungen – oder, wo dies nicht tunlich ist, ein separater Termin zur Entscheidungsverkündung erleichtern die Pressedarstellung.

Von allen Teilnehmern wurde dieser Gedankenaustausch als wertvoller Beitrag erachtet, mit dem einerseits die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten deutlich wurden, andererseits das gemeinsame Ziel gefördert wurde, unter verbesserter gegenseitiger Kommunikation Streitsachen zu einem Konsens oder zu einer zeitnahen, inhaltlich überzeugenden Entscheidung zu führen.

Die Bezeichnung „Qualitätsdiskussion“ hat dieser – vorerst nur auf den südbayerischen Raum beschränkte – Dialog, so die Schlussbemerkung des Vorsitzenden des Verbandes der bayerischen Verwaltungsrichter, Graf zu Pappenheim, insbesondere auch durch die Moderation von Prof. Dr. Broß verdient. Er kündigte eine Fortsetzung des Gedankenaustauschs durch eine entsprechende Veranstaltung im nordbayerischen Raum im weiteren Verlauf des Jahres an.

## Hessen

### Neu: Homepage des Landesverbandes Hessen

Die Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter verfügt über eine neu eingerichtete Homepage:

<http://hessen.bdvr.de>

Neben Hinweisen auf Vorstand und Satzung können die Besucher der Homepage Mitteilungen an die Mitglieder abrufen, aktuell z. B. das

„Diskussionspapier Essentialia Verwaltungsgerichtsbarkeit“. Die informative Homepage ist zudem mit verschiedenen BDVR-Datenbanken verlinkt. Ein besonderer Dank gilt dem Webmaster, Herrn Vorsitzenden Richter am VG Wolfram Molitor, Darmstadt.

Saarland

## Mitgliederversammlung

von Ursula Freichel, Richterin am OVG, Saarlouis

Die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Saarlandes hat am 15. März 2007 ihre jährliche Mitgliederversammlung durchgeführt. Die dabei vorzunehmenden Vorstandswahlen führten zu einer Bestätigung des seit zwei Jahren im Amt befindlichen Vorstands. Vorsitzende ist Frau ROVG Freichel, Stellvertreter und Schriftführer Herr RVG Dutt und Kassenwartin Frau ROVG Nalbach.

Der Wahl vorausgegangen waren ein Bericht des Vorstandes über seine Arbeit im vergangenen Jahr und über die aktuell zwischen den Vertretern der Landesverbände diskutierten Themen, eine Aussprache hierüber sowie ein Ausblick auf bereits in Planung befindliche Vorhaben, u.a. ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit den Landesverbänden der anderen Fachgerichtsbarkeiten und saarländischen Bundestagsabgeordneten,

der Anfang Mai stattfinden soll. Allgemein begrüßt wurde die Kontaktaufnahme mit den Luxemburger Kollegen, die ihr Verwaltungsgericht und die Geschichte ihrer noch jungen Gerichtsbarkeit einer Delegation saarländischer Kollegen im vergangenen Herbst eindrucksvoll vorgestellt haben. Zur Pflege der entstandenen Kontakte ist im Juni ein Gegenbesuch in Saarlouis geplant.

## Alimentation kinderreicher Richterinnen und Richter

von VRiVG Hartwig Weiß, VG Minden

Ein Hinweis für diejenigen Kolleginnen und Kollegen, die für drei und mehr Kinder Familienzuschlag (§§ 39 – 41 i.V.m. Anlage V des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG)) erhalten und bislang nicht wegen einer höheren Besoldung an das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) herangetreten sind:

Der Dienstherr ist aufgrund des Alimentationsprinzips (Art. 33 Abs. 5 GG) verpflichtet, der Richterin/dem Richter amtsangemessenen Unterhalt zu leisten. Dies umfasst auch die Pflicht, die der Richterin/dem Richter durch ihre/seine Familie entstehenden Unterhaltungspflichten realitätsgerecht zu berücksichtigen. Ob die Dienstbezüge der Richterin/des Richters amtsangemessen sind, beurteilt sich nach dem Nettoeinkommen. Dabei steht es dem Gesetzgeber frei, das von der Verfassung vorgegebene Ziel durch eine entsprechende Bemessung der Bruttobezüge zu erreichen, die Richterinnen/Richter an einem allgemein gewährten Kindergeld teilhaben zu lassen, steuerrechtlich die durch den Kindesunterhalt verminderte Leistungsfähigkeit auszugleichen oder diese Möglichkeiten miteinander zu verbinden. Der Gesetzgeber überschreitet dabei seinen Gestaltungsspielraum, wenn er der Richterin/dem Richter zumutet, für den Unterhalt ihres/seines dritten

Kindes und weiterer Kinder auf die familienneutralen Bestandteile seines Gehalts zurückzugreifen, um den Bedarf ihrer/seiner Kinder zu decken. Ob der Gesetzgeber eine ausreichende Alimentation der Richterinnen/Richter mit mehr als zwei Kindern sichergestellt hat, beurteilt sich auf der Basis des sozialhilferechtlichen Gesamtbedarfs. Weisen die der Richterin/dem Richter für ihr/sein drittes und jedes weitere Kind gewährten Zuschläge nicht einmal einen Abstand von 15 v.H. zum sozialhilferechtlichen Gesamtbedarf auf, so hat der Gesetzgeber den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten

BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 – 2 BvL 26/91 u.a. –, BVerfGE 99, 300 –.

Ausgehend von der Feststellung, dass in der Vergangenheit die einschlägigen besoldungsgesetzlichen Regelungen diesem Maßstab häufig nicht gerecht geworden sind, hat das Bundesverfassungsgericht auf der Grundlage von § 35 BVerfGG in der gerade zitierten Entscheidung weiter ausgeführt: Der Gesetzgeber habe die als verfassungswidrig beanstandete Rechtslage bis zum 31. Dezember 1999 mit der Verfassung in Übereinstimmung zu bringen. Komme er dem nicht nach, so gelte mit Wirkung vom 1. Januar 2000: Besoldungsempfänger hätten für das dritte und

jedes weitere unterhaltsberechtigten Kind Anspruch auf familienbezogene Gehaltsbestandteile in Höhe von 115 v.H. des durchschnittlichen sozialhilferechtlichen Gesamtbedarfs eines Kindes, der sich nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung errechne. Die Fachgerichte seien befugt, familienbezogene Gehaltsbestandteile nach diesem Maßstab zuzusprechen.

Der Gesetzgeber hat versucht, dem Beschluss vom 24. November 1998 gerecht zu werden (Art. 9 § 2 des Gesetzes vom 19. November 1999 (BGBl. I S. 2198); Art. 5 des Gesetzes vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1786); Art. 12 § 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3702) usw.).

In der Folgezeit sind von Betroffenen zahlreiche verwaltungsgerichtliche Verfahren begonnen worden. Sie wurden mit dem Ziel geführt, eine (noch) höhere Besoldung zu erlangen. Maßgebliches Argument der Klägerinnen/Kläger war und ist, dass die gesetzliche Neuregelung nicht den bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben entspreche. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 17. Juni 2004 – 2 C 34.02 – (BVerwGE 121, 91) bestätigt, die Verwaltungsgerichte seien mit Wirkung ab dem 1. Januar 2000 befugt, auf der Grundlage der Vollstreckungsanord-

nung des Bundesverfassungsgerichts den Dienstherrn eines Beamten mit mehr als zwei Kindern zu höheren Gehaltszahlungen zu verurteilen, soweit die gesetzlich bestimmte Besoldung nicht den konkreten Vorgaben des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. November 1998 entspreche. Dies gelte allerdings nur solange, wie der Gesetzgeber es unterlasse, Maßstäbe zu bilden und Parameter festzulegen, nach denen die Besoldung der kinderreichen Beamten bemessen und der Bedarf eines dritten und jeden weiteren Kindes ermittelt werde. Zugleich hat das Bundesverwaltungsgericht für die Jahre 2000 und 2001 die erforderliche (komplizierte) Berechnung vorgenommen und der ihm vorliegenden Klage zum Teil stattgegeben. Das Verfahren betraf die Ansprüche eines Bundesbankoberrates mit drei Kindern. - Auf das Urteil hat der Bundesminister des Innern mit einem Nichtanwendungserlass vom 02. November 2004 reagiert.

Aus der Fülle inzwischen ergangener einschlägiger verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen seien erwähnt: OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 2. Februar 2005 – 2 A 10039/05 –; VG Münster, Urteil vom 15. November 2005 – 4 K 946/00 –; VG Mainz, Urteil vom 21. November 2005 – 6 K 185/05.MZ – (die dort vertretene Ansicht, mit dem Außerkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes zum 01.01.2005 komme eine Alimentierung kinderreicher Beamter aufgrund der in der Entscheidungsformel des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. November 1998 enthaltenen Vollstreckungsanordnung in der durch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 17. Juni 2004 vorgenommenen Konkretisierung nicht mehr in Betracht, ist – soweit ersichtlich – vereinzelt geblieben); VG Darmstadt, Urteil vom 13. Januar 2006 – 5 E 1225/04 (3) –; VG Magdeburg, Urteil vom 16. Mai 2006 – 5 A 279/05 – (eine nach R 2 besoldete Richterin betreffend; der vom VG Mainz vertretenen Ansicht wird ausdrücklich nicht gefolgt); VG des Saarlandes, Urteil vom 16. Mai 2006 – 3 K 13/05 –; Hessischer VGH, Beschluss vom 28. August 2006 – 1 UZ 1270/06 – (abgedruckt in BDVR Rundschreiben 6/2006, S. 159). Das OVG für das Land Nordrhein-Westfalen hat die Berufung eines Dienstherrn gegen ein stattgebendes erstinstanzliches

Urteil zurückgewiesen (Urteil vom 6. Oktober 2006 – 1 A 1927/05 –). Mit Urteil vom 15. Januar 2007 – 1 A 3433/05 – hat es sich – dabei das Urteil vom 6. Oktober 2006 präzisierend – zu den Ansprüchen eines Richters am Finanzgericht mit vier Kindern (auch soweit es um das Jahr 1999 geht) geäußert.

In der Literatur haben sich mit der Problematik u.a. beschäftigt: Hahn, DRiZ 2005, 7; Schaller, RiA 2005, 112; Repkewitz, RiA 2005, 273; Gärditz, ZBR 2005, 288. Einschlägige Passagen enthält noch der Bericht über die Tagung von Präsidium und Bundesvorstand des DRB am 18./19. November 2004 in DRiZ 2005, 10. Eine Einführung findet sich bei Schwegmann/Summer, Bundesbesoldungsgesetz, 123. Aktualisierungslieferung (Juli 2006), § 39 Rdnr. 3 - 4e, eine Übersicht von Teetzmann in DRiZ 2006, 46.

Wer beim LBV noch nicht höhere Besoldung verlangt hat, sich aber mit dem Gedanken trägt, das zu tun, sollte bedenken: Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Beschluss vom 24. November 1998 ausgeführt, eine allgemeine rückwirkende Behebung des von ihm festgestellten Verfassungsverstoßes sei mit Blick auf die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses nicht geboten, sondern nur zugunsten solcher Beamten/Richter erforderlich, die ihre Ansprüche in bestimmter Weise „zeitnah“ geltend gemacht hätten. Das LBV schließt daraus, wer etwa im Jahre 2007 Ansprüche der in Rede stehenden Art auch für zurückliegende Jahre erhebe, könne für die Zeit vor dem 1. Januar 2007 schon deshalb nichts bekommen, weil es insoweit an einer zeitnahen Geltendmachung fehle (so z.B. anscheinend auch Hessischer VGH, Beschluss vom 28. August 2006). Es dürfte zweifelhaft sein, ob dieser Schluss zulässig ist. An sich gelten für die Verjährung von Ansprüchen auf Besoldung die Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuches (vgl. Brockhaus in Schütz/Maiwald, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Stand: 270. Aktualisierung (Februar 2007), § 94 Rdnr. 383 m.v.N.). Und das Bundesverfassungsgericht hat sich in dem Beschluss vom 24. November 1998 (nicht unmittelbar zu diesen Regeln, sondern) zu der anderen Frage des Umfangs der rückwirkenden Beseitigung des Verfassungsverstoßes geäußert (siehe dazu VG Minden, Urteil

vom 06. Juli 2005 – 4 K 3901/03 –; zu Ansprüchen für die Vergangenheit verhält sich auch das Urteil des OVG für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Januar 2007).

Begehren nach höherer Besoldung sollten gerade auf eine Erhöhung des Familienzuschlags (§§ 39 – 41 BBesG) zielen. Schlecht, weil nicht sachgerecht ist das Verlangen etwa nach höherem Kindergeld (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. März 2005 – 2 C 13/04 –; OVG Münster, Urteil vom 12. Mai 2006 - 1 A 3606/04 -). Das LBV wertet ein Begehren nach höherem Familienzuschlag auch dann, wenn es als Widerspruch (gegen eine Besoldungsmittelteilung) bezeichnet wird, als Antrag. Dieser wird generell abgelehnt. Dabei beschränkt sich das LBV zur Begründung auf pauschale Behauptungen. Keinesfalls wird der Antragstellerin/dem Antragsteller etwa unter Rückgriff auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2004 vorgerechnet, dass und weshalb sie/er (angeblich) nichts zu bekommen habe - obschon man solche Darlegungen von einer an Recht und Gesetz gebundenen Behörde ohne Weiteres erwarten würde -. Auf die gleiche Weise wird ein nachfolgender Widerspruch behandelt. Wer den Weg beschreitet, muss also von vornherein bereit sein, ins Klageverfahren zu gehen. Dabei könnte sich herausstellen, dass die Betreffende/der Betreffende (ganz oder zum Teil) unterliegt, weil die Bezüge, die sie/er für das dritte und jedes weitere Kind erhält bzw. erhalten hat, den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Vorgaben entsprechen bzw. entsprachen. Soweit ersichtlich, treffen die mit einschlägigen Fällen befassten Verwaltungsgerichte ihre Kostenentscheidungen gemäß § 154 Abs. 1 VwGO oder § 155 Abs. 1 VwGO. An sich dürfte es nahe liegen, auch dann, wenn das Land NRW gewinnt, ihm gemäß § 155 Abs. 4 VwGO sämtliche Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Denn das LBV gibt für seine negativen Entscheidungen keine substantiierte Begründung, negiert insbesondere das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2004 und provoziert dadurch das nachfolgende verwaltungsgerichtliche Verfahren. Auf § 155 Abs. 4 VwGO sollte deshalb vor Gericht hingewiesen werden.

## Fünf neue Richter für das BVerwG gewählt

Der Richterwahlausschuss des Deutschen Bundestages hat am 29. März 2007 insgesamt 27 neue Richter und Richterinnen für die obersten Bundesgerichte gewählt, darunter fünf neue Richter für das Bundesverwaltungsgericht: Es sind

Richterin am OVG Berlin-Brandenburg Dr. Ulrike Bumke

Richterin am VGH Baden-Württemberg Anne-Kathrin Fricke

Richter am Bay. VGH München Prof. Dr. Ingo Kraft

Richter am Bay. VGH München Dr. Stefan Langer

Vizepräsidentin des VG Schleswig Maren Thomsen

Die Genannten sollen im Laufe der nächsten Monate Ihren Dienst antreten. Der BDVR gratuliert allen gewählten Kollegen und Kolleginnen ganz herzlich zum neuen Amt.

### Rheinland-Pfalz

## Staatsminister und PräsOVG a. D. Prof. Dr. Heribert Bickel 80 Jahre alt

Am 30. April 2007 vollendet der frühere Vorsitzende der VVR und stellvertretende Vorsitzende des BDVR Prof. Dr. Heribert Bickel sein 80. Lebensjahr.

Heribert Bickel wurde 1927 in Aachen geboren. Nach Abitur, rechtswissenschaftlichem Studium in Mainz, Referendarausbildung in Koblenz und Absolvierung der juristischen Staatsexamina trat er im Jahre 1955 in die Finanzverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz ein. Zuvor hatte er über ein steuer- und finanzrechtliches Thema promoviert. Nach Tätigkeiten bei Finanzämtern, bei der Oberfinanzdirektion Koblenz und ab 1958 im Finanzministerium wechselte Heribert Bickel im Jahre 1959 in die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes und war zunächst Verwaltungsgerichtsrat beim Verwaltungsgericht Koblenz. Schon ein Jahr später wurde er an das Oberverwaltungsgericht abgeordnet und 1962 zum Oberverwaltungsgerichtsrat ernannt. Ab 1967 war er zugleich gewähltes Mitglied des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs.

## Richter am BVerwG Dr. Detlef Bayer verstorben

Herr Richter am BVerwG Dr. Detlef Bayer ist am 27. Februar 2007 im Alter von 55 Jahren plötzlich verstorben. Herr Bayer wurde am 26. März 1951 in Gelsenkirchen geboren. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften und evangelischer Theologie an der Ruhr-Universität Bochum bestand er im Februar 1975 die erste und im Oktober 1977 die zweite juristische Staatsprüfung. Im Juni 1980 wurde ihm der Titel eines Doktors der Rechte verliehen. Bereits im Dezember 1978 trat er in die nordrhein-westfälische Verwaltungsgerichtsbarkeit ein. Dort war er zunächst beim Verwaltungsgericht Gelsenkir-

chen tätig. Am 7. Mai 1987 wurde er zum Richter am Oberverwaltungsgericht in Münster ernannt. Von August 1990 bis Juni 1991 war er in die neuen Länder abgeordnet. Am 17. Mai 1995 wurde er zum Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt. Dort gehörte er dem für das Recht des öffentlichen Dienstes zuständigen 2. Revisionsssenat an. Er war Mitglied des Richterrates beim BVerwG, zeitweilig dessen Vorsitzender. Er ist auch durch eine Vielzahl von Publikationen hervorgetreten, u.a. als Autor und Herausgeber eines Kommentars zum Bundesbeamtengesetz und Beamtenversorgungsgesetz.

In dieser Funktion hatte er prägenden Einfluss auf dessen Rechtsprechung zur damaligen kommunalen Gebietsreform.

Im Jahre 1969 folgte ein erneuter Wechsel in die Verwaltung: Heribert Bickel wurde erster Landrat des neu gegründeten Landkreises Mainz-Bingen, des größten Landkreises im Lande. Ab 1973 amtierte er zugleich als Vorsitzender des Landkreistages Rheinland-Pfalz und Präsidiumsmitglied des Deutschen Landkreistages.

Im Jahre 1976 kehrte Heribert Bickel in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zurück und übernahm das Amt des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz. In seine Amtszeit fiel Ende der 70-er/Anfang der 80er-Jahre ein starker Anstieg der Zahl der Verfahren, zu dessen Bewältigung Heribert Bickel vorausschauend auf den Einsatz moderner Technik setzte.

Nach den Landtagswahlen 1983 übernahm Heribert Bickel das Amt des Justizministers im Kabinett

Bernhard Vogel, das er bis zur Übernahme des Justizressorts durch die FDP nach den Landtagswahlen 1987 ausübte.

Nach seinem Ausscheiden aus der aktiven Politik widmete sich Heribert Bickel verstärkt seinem Engagement als Rechtslehrer, insbesondere als Lehrbeauftragter an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und als Dozent und Leiter der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Rheinland-Pfalz, der größten Fort- und Weiterbildungseinrichtung des Landes.

Heribert Bickel war auch verbandspolitisch als Mitglied des Vorstands der Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz – VVR – tätig; von 1966 bis 1969 war er Vorsitzender der VVR und amtierte gleichzeitig als stellvertretender Vorsitzender des BDVR.

Der BDVR und die VVR gratulieren dem Jubilar herzlich.

## Wechsel an der Spitze des Verwaltungsgerichts Karlsruhe

Hans Strauß ist neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe. Am gestrigen Donnerstag hat er die Nachfolge von Herrn Dr. Dürr angetreten, der Ende September in Ruhestand getreten ist.

Hans Strauß verfügt über langjährige und vielfältige Erfahrung sowohl in beiden Instanzen der baden-württembergischen Verwaltungsgerichtsbarkeit als auch in der baden-württembergischen Justizverwaltung. Der heute 54-jährige Jurist begann seine Laufbahn in der Justiz am 15. Januar 1979 beim Verwaltungs-

gericht Karlsruhe. In den achtziger Jahren war er zum Landratsamt Karlsruhe, zum Bundesverfassungsgericht und zur Führungsakademie Baden-Württemberg abgeordnet. Nach seiner Ernennung zum Richter am Verwaltungsgerichtshof im November 1989 wechselte er zum Justizministerium Baden-Württemberg, wo er als Referatsleiter für öffentliches Recht und Verfassungsrecht u.a. mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Wiedervereinigung Deutschlands befasst war. Anfang 1994 wurde Hans Strauß Vorsit-

zender Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe, bevor er am 11. März 2004 zum Vorsitzenden Richter des für das Abgabenrecht zuständigen 2. Senats des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg aufstieg. Der zweifache Familienvater ist langjähriger Prüfer im Ersten und Zweiten Juristischen Staatsexamen sowie seit Oktober 2002 Mitglied des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg. Für den neuen Präsidenten bedeutet der Wechsel an die Spitze des Verwaltungsgerichts eine Rückkehr an das Gericht seines Wohnorts Karlsruhe.

## Dr. Bernd Wittkowski neuer Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Wiesbaden

Zum 1. Februar 2007 wurde Dr. Bernd Wittkowski zum neuen Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Wiesbaden ernannt. Seinen beruflichen Werdegang begann er 1980 am Verwaltungsgericht Hannover, wo er 1983 zum Richter am Verwaltungsgericht ernannt wurde. 1985 wechselte Dr. Wittkowski zum Verwaltungsge-

richt Frankfurt. An der Johann-Wolfgang-Goethe Universität wurde er 1991 promoviert. Einer Abordnung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel von 1992 bis 1993 folgte im selben Jahr die Ernennung zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Ende des Jahres 2004 übernahm er im

Hessischen Ministerium der Justiz die Aufgabe eines Referatsleiters in der Abteilung für Zivilrecht und Öffentliches Recht einschließlich Rechtspflege und Gesetzgebungsangelegenheiten bis zur Aufnahme seiner Tätigkeit bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden. Er ist verheiratet und Vater einer Tochter.

## Drittgerichtete Amtspflicht des Staates zur ordnungsgemäßen Ausstattung der Gerichte

BGH, Urteil vom 11.1.2007, Az: III ZR 302/05

### Aus den Gründen:

I

Die klagende Sparkasse nimmt aus abgetretenem und eigenem Recht im Wege der Teilklage das Land S. auf Schadensersatz wegen verzögerter Bearbeitung von Eintragungsanträgen durch das Grundbuchamt in Anspruch.

Die zwischenzeitlich insolvent gewordene Zedentin, die U. GmbH, später U. gesellschaft mbH (im Folgenden: U. oder Zedentin), war Eigentümerin eines im Grundbuch des Amtsgerichts O. in H. für W. eingetragenen Grundstücks. Sie errichtete

dort insgesamt 45 Eigentumswohnungen als Ferienwohnungen und verkaufte diese ab 1992 an Interessenten. Die Finanzierung des Objekts erfolgte durch die Klägerin. Voraussetzung für die Fälligkeit der Kaufpreise, mit denen der Kontokorrentkredit der Klägerin in Höhe von 13.912.000 DM schrittweise zurückgeführt werden sollte, war nach den mit den Erwerbern geschlossenen Kaufverträgen unter anderem die Eintragung einer Auflassungsvormerkung. Nach dem Vorbringen der Klägerin lagen sämtliche übrigen Fälligkeitsbedingungen seit dem Juli 1997 vor.

Am 6. September 1996 stellte der Urkundsnotar mit Ausnahme eines Kaufvertrags, der am 28. November 1996 übersandt wurde, Anträge auf Eintragung von Auflassungsvormerkungen im Grundbuch. Änderungen der Teilungserklärung vom 6. August 1992 wurden unter anderem am 30. August 1996 und am 9. Oktober 1997 beurkundet. Der beim Grundbuchamt des Amtsgerichts O. tätige Rechtspfleger wie auch andere Dezernate des Amtsgerichts waren seinerzeit überlastet. Eintragungsanträge wurden vom Grundbuchamt in der Reihenfolge ihres Eingangs bearbeitet. Der Rechtspfleger legte im vorliegenden Fall die Wohnungseigentumsgrundbücher erst am 30. Juli 1998 an und trug am selben Tage die beantragten Vormerkungen ein. Mit Schreiben vom 13. Oktober 1997 hatte der Notar zuvor die ungewöhnlich lange Bearbeitungszeit beanstandet

und um Mitteilung gebeten, wann mit dem Grundbuchvollzug gerechnet werden könne; gleichzeitig hatte er auf erhebliche finanzielle Nachteile für den Bauträger hingewiesen. Weitere mündliche Erinnerungen, insbesondere durch die U., sind streitig.

Mit der Klage macht die Klägerin auf der Grundlage einer dem Grundbuchamt eingeräumten Bearbeitungszeit von ca. acht Monaten ab Antragstellung am 28. November 1996 Zinschäden der Zedentin sowie eigene Ausfälle mit Zinsforderungen infolge der Konkurseröffnung für den Zeitraum von Ende Juli 1997 bis Ende Juli 1998 in Höhe von 457.019,25 Euro nebst Zinsen geltend. Das beklagte Land hat sich unter anderem auf Verjährung berufen. Das Landgericht hat die Klage wegen Eintritts der Verjährung abgewiesen, das Oberlandesgericht hat ihr unter einer Korrektur des Zinszeitpunkts stattgegeben. Hiergegen richtet sich die vom Senat zugelassene Revision des Beklagten.

## II

Die Revision hat Erfolg. Sie führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an das Berufungsgericht.

### Abgetretene Ansprüche

#### 1. Amtshaftung

- a) Auf der Grundlage der bisherigen Feststellungen lässt sich nicht abschließend beurteilen, ob Bediensteten des beklagten Landes eine Amtspflichtverletzung zur Last fällt.
- aa) Allerdings hat im Rechtsstaat jede Behörde die Amtspflicht, Anträge mit der gebotenen Beschleunigung zu bearbeiten und, sobald ihre Prüfung abgeschlossen ist, ungesäumt zu bescheiden (Senatsurteil BGHZ 30, 19, 26; zum Bauantrag Senatsurteile vom 24. Januar 1972 - III ZR 9/70 - WM 1972, 743; vom 24. Februar 1994 - III ZR 6/93 - NJW 1994, 2091, 2092; vom 12. Juli 2001 - III ZR 282/00 - VersR 2002, 714; MünchKomm/Papier, BGB, 4. Aufl., § 839 Rn. 217; so auch für das Verwaltungsverfahren § 10 Satz 2 VwVfG; s. ferner § 839 Abs. 2 Satz 2 BGB). Dem entspricht für gerichtliche Verfahren der Anspruch auf Justizgewährung und eine Entscheidung innerhalb angemessener Frist (vgl.

Art: 6 Abs. 1 MRK). Diese Verpflichtung trifft in erster Linie die unmittelbar mit der Sache befassten Beamten, hier den Rechtspfleger des Grundbuchamts. Dass im Streitfall die Amtspflicht zu zügiger Bearbeitung, die sich in Grundbuchsachen auch aus § 18 Abs. 1 Satz 1 GBO ergibt (Bauer/v. Oefele/Wilke, GBO, 2. Aufl., § 18 Rn. 1), bei einer Erledigungszeit von einem Jahr und acht Monaten seit dem Eingang des letzten Antrags objektiv verletzt ist, wird auch von dem Beklagten nicht in Frage gestellt.

- bb) Schadensersatzansprüche aus Amtspflichtverletzungen setzen jedoch nach der gesetzlichen Regelung ein individuelles Fehlverhalten des einzelnen Beamten voraus; lediglich die haftungsrechtliche Verantwortlichkeit hierfür wird durch Art. 34 GG auf den Staat oder die öffentliche Körperschaft, in deren Dienst er steht, verlagert. Danach kann auch eine erhebliche Arbeitsüberlastung ein Verschulden des Beamten ausschließen, wenn die Überlastung den vorgesetzten Stellen bekannt war oder zumindest bei ordnungsgemäßer Aufsicht bekannt sein musste (Senatsurteil vom 24. Juni 1963 - III ZR 195/61 - VersR 1963, 1080, 1082; anders wohl MünchKomm/Papier, aaO). Diese Voraussetzungen sieht das Berufungsgericht hier als gegeben an; es hat auch dem Rechtspfleger selbst ersichtlich keinen Schuldvorwurf machen wollen. Vergeblich beruft sich demgegenüber die Revisionserwiderung auf die wirtschaftliche Bedeutung des Objekts für die Zedentin und die Dringlichkeit der Angelegenheit. Es trifft zu, dass, soweit § 17 GBO nicht entgegensteht, auch beim Grundbuchamt besondere Umstände die vordringliche Behandlung eines Eintragungsantrags gebieten können (Demharter, GBO, 25. Aufl., § 18 Rn. 1); das gilt insbesondere, wenn der Antragsteller auf die Dringlichkeit hingewiesen hat oder diese offenkundig ist. Ein Vorziehen des Vorgangs U. hätte indes nach den von der Klägerin nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen Feststellungen des Berufungsgerichts nur bedeutet, dass die ebenso überfällige Bearbeitung anderer, im Bereich des Grundbuchamts O.

häufiger vorkommender Ferienwohnungsprojekte hätte zurückgestellt werden müssen und die finanziellen Nachteile dann bei diesen eingetreten wären. Für einen Ermessensfehler des Rechtspflegers bei der Erledigung der Eintragungsanträge bietet der Streitstoff daher keine Grundlage.

- cc) Eine Verletzung dritgerichteter Amtspflichten im Bereich der Justiz des beklagten Landes kommt aber unter dem Gesichtspunkt eines Organisationsmangels in Betracht.
- (1) Der Staat hat kraft seiner aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Verpflichtung zur Justizgewährung und zur Gewährleistung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes seine Gerichte so auszustatten, dass sie die anstehenden Verfahren ohne vermeidbare Verzögerung abschließen können. Es ist seine Aufgabe, im Rahmen des Zumutbaren alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig sind, einer Überlastung der Gerichte vorzubeugen und ihr dort, wo sie eintritt, rechtzeitig abzuwehren. Er hat, insbesondere soweit es um das Gebot der Beschleunigung von Haftsachen geht, die dafür erforderlichen – personellen wie sächlichen – Mittel aufzubringen, bereitzustellen und einzusetzen (BverfG NJW 2000, 797; 2006, 668, 671; ähnlich BGH, Urteil vom 3. November 2004 - RiZ [R] 2/03 - NJW 2005, 905, 906).
- (2) Der Senat hat allerdings in seiner bisherigen Rechtsprechung in vergleichbaren Fällen danach differenziert, ob es bei der Zuweisung von Dienstkräften und Sachmitteln an die für die Bearbeitung von Anträgen zuständigen Eingangsbehörden oder Fachstellen um den Aufgabenbereich der Zentralbehörden oder den der unteren Behörden ging. Nur im letzteren Falle hat er den Schutzzweck solcher Amtspflichten in der Befriedigung auch der Interessen von Einzelpersonen gesehen, während er hinsichtlich der Tätigkeit von Zentralstellen prinzipiell nur ein öffentliches Interesse ohne Drittschutz dem Einzelnen gegenüber angenommen hat (BGHZ 111, 272, 273 ff.; Urteil vom 10. November 1958 - III ZR 135/57 - NJW 1959, 574 f.; Urteil vom 24. Juni 1963 - III ZR 195/61

- VersR 1963, 1080, 1082). An dieser Rechtsprechung hält der Senat mit Blick auf den verfassungsrechtlich gebotenen effektiven Rechtsschutz und die eingangs angeführte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr uneingeschränkt fest. Freilich bleibt es dabei, dass bei der Entscheidung über die Besetzung der einzelnen Dienststellen auch andere Umstände als die Einzelinteressen der Antragsteller wie insbesondere die finanzielle Leistungsfähigkeit der betreffenden Körperschaft und die Möglichkeit zur Aufbringung der notwendigen Mittel berücksichtigt werden müssen, wie der Senat in den genannten früheren Entscheidungen hervorgehoben hat (BGHZ 111 aaO S. 274; Urteil vom 10. November 1958 aaO S. 273). Solche - weiterhin maßgebenden - Aspekte betreffen insbesondere die Prerogative des Haushaltsgesetzgebers bei der Zuweisung von Stellen und der Bewilligung von Mitteln. In dieser Beziehung hält es der Senat auch nach nochmaliger Überprüfung für zutreffend, dass den gesetzgebenden Organen - abgesehen von sogenannten Maßnahmen- oder Einzelfallgesetzen - Amtspflichten nur gegenüber der Allgemeinheit und nicht in Richtung auf bestimmte Personen oder Personengruppen obliegen (Senatsurteile BGHZ 56, 40, 46; 84, 292, 300; 87, 321, 335; 140, 30, 32; Urteil vom 7. Juli 1988 - III ZR 198/87 - NJW 1989, 101). Das hindert aber nicht, die dem nachgeordnete Verpflichtung der Judikative oder Exekutive zur sachgerechten Verteilung der ihr zur Verfügung stehenden Mittel dann als drittschützend zu werten, wenn es an einzelnen Verwaltungsstellen wegen Überlastung der zuständigen Bediensteten zu unzumutbaren Verzögerungen kommt und es allein in der Hand der übergeordneten (Zentral-)Behörde liegt, hier für Abhilfe zu sorgen (noch weitergehend Soergel/Vinke, BGB, 13. Aufl., § 839 Rn. 119: mangelnde Personal- oder Sachmittelausstattung könne eine Verzögerung nicht rechtfertigen).
- (3) Nach diesen Maßstäben kommt es für den Streitfall darauf an, ob der Direktor des Amtsgerichts O., die Präsidenten des übergeordne-

ten Landgerichts und des Oberlandesgerichts oder das Justizministerium des Landes die ihnen - nach Maßgabe der beamtenrechtlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen, wobei die berechtigten Belange der betroffenen Beamten oder Angestellten nicht unberücksichtigt bleiben dürfen - jeweils möglichen und zumutbaren Maßnahmen ergriffen haben, um eine Erledigung der von der Zedentin gestellten Eintragungsanträge in angemessener Zeit sicherzustellen. Darlegungs- und beweisbelastet hierfür ist der Beklagte, da dem geschädigten Dritten solche internen Abläufe im Behördenbetrieb in aller Regel nicht bekannt sind und auch nicht bekannt sein müssen (vgl. zum Organisationsverschulden Staudinger/Wurm, BGB, 13. Bearb., § 839 Rn. 229).

Tragfähige Feststellungen hierzu hat das Berufungsgericht nicht getroffen. Es hat einerseits ohne

erkennbare Vorbehalte oder Einschränkungen auf das vorgerichtliche Schreiben des beklagten Landes vom 22. November 2001 Bezug genommen, wonach es beim Grundbuchamt des Amtsgerichts O. wegen der Vielzahl von großen Wohnungseigentumsanlagen (Ferienwohnungen) generell zu Verzögerungen gekommen und eine Umverteilung der Geschäfte aufgrund der Personalsituation des Amtsgerichts nicht möglich gewesen sei, und zugleich andererseits mangels einer näheren Begründung letztlich nur unterstellt, dass eine Verkürzung der Bearbeitungsfrist nicht objektiv unmöglich gewesen sei. Welche Maßnahmen im Einzelnen amtspflichtwidrig unterlassen worden sein sollen, lässt das Berufungsgericht offen. Infolgedessen kann das angefochtene Urteil mit der gegebenen Begründung nicht bestehen bleiben.

## Beiordnungsantrag eines auswärtigen Rechtsanwalts

**Konkludentes Einverständnis mit Einschränkung gem. Mehrkostenverbot**

*BGH, Beschluss vom 10.10.2006, Az: XI ZB 1/06*

### Aus den Gründen:

#### I.

Dem in Oberbayern wohnhaften Kläger, der die Rückabwicklung eines Kreditvertrages zur Finanzierung einer Immobilienfondsbeteiligung begehrt, wurde Prozesskostenhilfe bewilligt und ein Rechtsanwalt in Berlin zu den Kosten eines beim Prozessgericht, dem Landgericht München I, zugelassenen Anwalts beigeordnet. Nach dessen Ausscheiden hat das Landgericht auf Antrag Dr. G. (im Folgenden: Prozessbevollmächtigter) zu denselben Bedingungen als Rechtsanwalt beigeordnet.

Die gegen die Einschränkung der Beiordnung gerichtete sofortige Beschwerde ist erfolglos geblieben. Zur Begründung hat das Oberlandesgericht ausgeführt: Nach § 121 Abs. 3 ZPO könne ein Anwalt, der zwar beim Prozessgericht postulationsfä-

hig, aber nicht zugelassen sei, nur beigeordnet werden, wenn dadurch keine höheren Kosten entstünden. Der Fall biete keine Veranlassung, von dieser Regelung abzuweichen. Im Bezirk des Oberlandesgerichts München gebe es eine Vielzahl von Anwälten, die sich auf Anlegenseite mit kreditfinanzierten Fondsbeitritten befassen. Mit der vom Oberlandesgericht zugelassenen Rechtsbeschwerde verfolgt der Kläger sein Begehren weiter.

#### II.

Die statthafte (§ 574 Abs. 1 Nr. 1 ZPO) und nach § 575 ZPO auch im Übrigen zulässige Rechtsbeschwerde ist unbegründet. Die Ausführungen des Oberlandesgerichts halten rechtlicher Überprüfung stand.

1. Die Zulässigkeit der angefochtenen Einschränkung folgt aus § 121 Abs. 3 ZPO.



- a) Bei Bewilligung von Prozesskostenhilfe nach § 121 Abs. 1 und 3 ZPO ist in der Regel ein beim Prozessgericht zugelassener Rechtsanwalt beizuordnen, weil dadurch wegen der Verpflichtung des Rechtsanwalts, seine Kanzlei am Ort des Gerichts zu betreiben (( 27 Abs. 1 Satz 1 BRAO), grundsätzlich sichergestellt ist, dass keine Reisekosten anfallen (BAG NJW 2005, 3083). Ein auswärtiger Rechtsanwalt kann grundsätzlich nur beigeordnet werden, wenn dadurch weitere Kosten nicht entstehen (§ 121 Abs. 3 ZPO; BGHZ 159, 370, 372).
- b) In Rechtsprechung und Literatur ist umstritten, ob ein Gericht die genannte Einschränkung ohne Nachfrage bei dem betroffenen Rechtsanwalt anordnen darf. Während eine Mindermeinung ein ausdrücklich erklärtes Einverständnis des Rechtsanwalts für erforderlich hält (OLG Karlsruhe FamRZ 1991, 348; OLG Bremen NJW-RR 2001, 1229; OLG Oldenburg FamRZ 2003, 107; OLG Düsseldorf Rpfleger 2004, 709, 710; Bork, in: Stein/Jonas, ZPO 22. Aufl. § 121 Rdn. 14; Zöller/Philippi, ZPO 25. Aufl. § 121 Rdn. 13), lehnt die herrschende Meinung dies mit unterschiedlicher Begründung ab. Ein Teil meint, eine Nachfrage sei nicht erforderlich, weil es seiner Einwilligung nicht bedürfe (OLG Hamm MDR 2001, 832 und FamRZ 2004, 708, 709; OLG Celle MDR 2000, 1038, 1039; OLG Nürnberg FamRZ 2002, 106 und NJW 2005, 687; OLG Naumburg OLGReport 2002, 310; KG NJW-RR 2005, 924; Hartung, in: Hartung/Römermann/Schons, RVG 2. Aufl. § 46 Rdn. 29; Musielak/Fischer, ZPO 4. Aufl. § 121 Rdn. 18). Ein anderer Teil ist der Ansicht, die Einwilligung sei konkludent in dem Antrag auf Beiordnung enthalten (BAG NJW 2005, 3083 f.; OLG Schleswig JurBüro 1992, 486, 487; OLG Stuttgart OLGR 1999, 122, 123; OLG Brandenburg JurBüro 2000, 481, 482 und FamRZ 2005, 2005; OLG Hamburg FamRZ 2000, 1227, 1228; Hartmann, in: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann ZPO 64. Aufl. § 121 Rdn. 62; MünchKommZPO/Wax 2. Aufl. § 121 Rdn. 11; Houben, in: Baumgärtel, RVG 9. Aufl. § 46 Anm. 5). Der Bundesgerichtshof hat sich mit der Streitfrage bisher nicht näher befasst, die Beiordnung eines auswärtigen nur zu den Bedingungen eines ortsansässigen Rechtsanwalts aber für zulässig erachtet (vgl. BGHZ 159, 370, 373; BGH, Beschlüsse vom 23. März 2006 – IX ZB 130/05, WM 2006, 1298 und vom 6. April 2006 – IX ZB 169/05, NJW 2006, 1881). Der erkennende Senat hält die genannte Einschränkung ohne ein ausdrücklich erklärtes Einverständnis des betroffenen Rechtsanwalts für zulässig.
- Ein Beiordnungsantrag enthält regelmäßig ein konkludentes Einverständnis des Prozessbevollmächtigten mit einer dem Mehrkostenverbot des § 121 Abs. 3 ZPO entsprechenden Einschränkung der Beiordnung. Bei einem Rechtsanwalt ist die Kenntnis des Mehrkostenverbots des § 121 Abs. 3 ZPO vorauszusetzen. Wenn ein auswärtiger Rechtsanwalt gleichwohl seine Beiordnung beantragt, muss er davon ausgehen, dass seinem Antrag nur im gesetzlich zulässigen Umfang stattgegeben wird (BAG NJW 2005, 3083, 3084; OLG Celle FamRZ 1991, 962 und MDR 2000, 1038, 1039; OLG Brandenburg JurBüro 2000, 481, 482; OLG Hamburg FamRZ 2000, 1227, 1228; OLG Nürnberg FamRZ 2002, 106; KG NJW-RR 2005, 924). Der Einwand, es gebe auch Fälle, in denen die Beiordnung eines auswärtigen Anwalts das Mehrkostenverbot nicht berühre (OLG Düsseldorf Rpfleger 2004, 709, 710); greift nicht. In diesen Fällen hat die Beiordnung des auswärtigen Rechtsanwalts unbeschränkt zu erfolgen. Geschieht dies nicht, steht dem betroffenen Anwalt ein eigenes Beschwerderecht zu (BAG NJW 2005, 3083; OLG Hamburg FamRZ 2000, 1227; OLG Oldenburg FamRZ 2003, 107; OLG Köln FamRZ 2005, 2008 f.; OLG Karlsruhe NJW 2005, 2718).
2. Ein solcher Fall ist hier auch unter der gebotenen (vgl. BGHZ 159, 370, 373; BAG NJW 2005, 3083, 3084) Berücksichtigung der Rechtsprechung zur zusätzlichen Beiordnung eines Verkehrsanwalts nach § 121 Abs. 4 ZPO nicht gegeben.
- a) Danach ist bei Bevollmächtigung eines Rechtsanwaltes am Sitz des Gerichts regelmäßig auch die Zuziehung eines am Wohn- oder Geschäftsort der auswärtigen Partei ansässigen Verkehrsanwaltes als zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendig im Sinne von § 91 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbs. ZPO anzusehen (BGHZ 159, 370, 374 m.w.Nachw.). Hier würden die Kosten eines solchen Verkehrsanwalts durch die einschränkungslose Beiordnung des in Berlin ansässigen Prozessbevollmächtigten des Klägers aber nicht erspart. Der nicht am Gerichtsort, sondern ca. 100 km entfernt wohnende Kläger begehrt die Beiordnung seines auswärtigen Prozessbevollmächtigten nicht zur Vermeidung einer Informationsreise an den Gerichtsort.
- b) Dass einem am Gerichtsort ortsansässigen beigeordneten Rechtsanwalt die Kosten einer Reise an den Wohnort der Partei zu erstatten sind, wenn die Prozessführung ein Informationsgespräch erfordert und die auswärtige Partei nicht in der Lage ist, die Kosten einer Reise zu ihm aufzubringen, vermag entgegen der Ansicht des Klägers eine einschränkungslose Beiordnung seines Prozessbevollmächtigten ebenfalls nicht zu rechtfertigen. Die Kosten für eine oder mehrere Reisen des Prozessbevollmächtigten von Berlin zum Landgericht München I oder in den ca. 100 km südlich gelegenen Wohnort des Klägers übersteigen die fiktiven Reisekosten des Klägers für eine gleiche Anzahl von Fahrten von seinem Wohnort in den ca. 100 km entfernten Gerichtsort München deutlich.
- c) Die einschränkungslose Beiordnung des Prozessbevollmächtigten des Klägers lässt sich schließlich auch nicht damit begründen, dass nur er besondere Kenntnisse in einer Spezialmaterie besitze (vgl. dazu Fischer MDR 2002, 729, 733). Insoweit hat das Oberlandesgericht unangegriffen festgestellt, in seinem Gerichtsbezirk gebe es eine Vielzahl von Rechtsanwälten, die sich auf Anlegenseite mit kreditfinanzierten Fondsbeitritten befassen.

## Bayerischer Beamtenbund fordert Erhöhung der Bezüge

**BBB will drei Prozent mehr / „Vorgesehene Einmalzahlung unzulänglich“ / Grundsatzpositionen zur Dienstrechtsreform vorgestellt**

FAZ, 7.2.07

Die bayerischen Beamten fordern eine Erhöhung ihrer Besoldung um drei Prozent. Der Hauptausschuss des Bayerischen Beamtenbundes (BBB) hat die Staatsregierung aufgefordert, die Besoldung und Versorgung der bayerischen Landes- und Kommunalbeamten rückwirkend zum 1. Januar 2007 um mindestens drei Prozent zu erhöhen.

Die für dieses Jahr vorgesehene Einmalzahlung von 250 Euro sei „unzulänglich“. Sie käme allenfalls als Ersatzlösung „bei der Aufstockung um weitere 750 Euro“ und gleichzeitiger Zusage einer „Linearanpassung“ von mindestens 3 Prozent von 2008 an in Betracht, heißt es in der Entschließung, die der BBB-Vorsitzende Habermann am Dienstag in München bekanntgab. Er wies darauf hin, dass der Freistaat die Besoldung zuletzt 2004 um ein Prozent erhöht und für 2006 eine Einmalzahlung von 250 Euro gewährt habe.

Dies hätten die Beamtengewerkschaften nur „akzeptiert“ mit Blick

auf die vom Deutschen Beamtenbund (DBB) – der Dachorganisation des BBB – und dem Bundesinnenminister angestrebte bundeseinheitliche Dienstrechtsreform.

Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform im vergangenen Jahr ist der Bund lediglich für seine eigenen Bediensteten zuständig, so dass die Länder die Besoldung und Versorgung jeweils selbst bestimmen können. Weil jedoch mit einer Dienstrechtsreform in Bayern „frühestens“ 2010 zu rechnen sei, werde der „überfällige Anpassungsanspruch“ bei den Bezügen nicht länger zurückgestellt. Der BBB vertritt rund 200 000 Mitglieder aus dem öffentlichen Dienst in Bayern.

Neben der Entschließung stellte BBB-Chef Habermann die „Grundsatzpositionen“ zur geplanten Dienstrechtsreform in Bayern vor. Als Ziel wird „die Förderung von Qualität, Kreativität und Motivation der Beschäftigten und deren amts- und leistungsgerechte Besoldung“ genannt.

Dafür müsse das Land zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen, weil Bayerns Beamte durch die Arbeitszeitverlängerungen von 1994 und 2004 sowie „durch eine lange Reihe sonstiger Sparmaßnahmen“ eine Dienstrechtsreform „bereits vorfinanziert“ hätten. Leistungselemente sollten nur zusätzlich auf das Grundgehalt gesattelt und darüber hinaus ruhegehaltfähig werden – sich also auf die Höhe der späteren Pension auswirken.

Die Vergabe von Leistungsbestandteilen in der Besoldung sei „losgelöst vom bisherigen Beurteilungssystem“ zu entwickeln: „Es ist nicht allgemein regelbar; vielmehr muss es jeweils ressort- und behördenspezifisch in Dienstvereinbarungen mit der Personalvertretung festgelegt werden.“ Eine Mitnahme von Versorgungsansparungen für Beamte, die freiwillig aus dem Dienstverhältnis ausscheiden und in die Wirtschaft wechseln wollen, befürwortet der BBB.

# Werbung

# Werbung