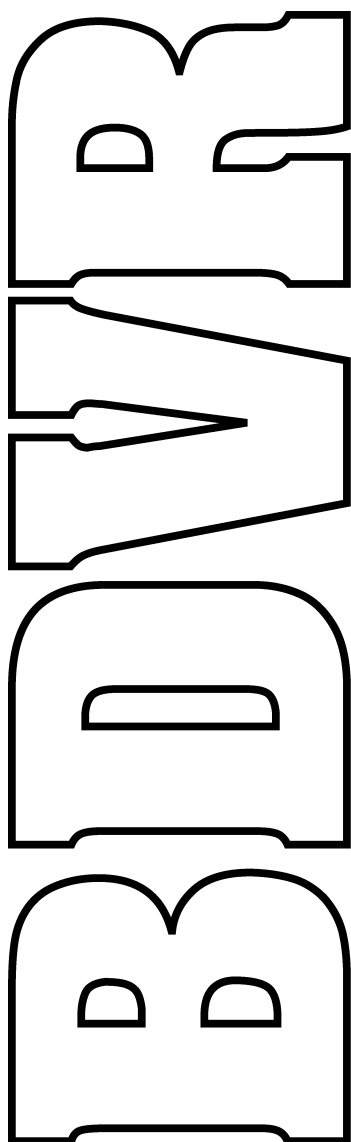


BDVR

Rundschreiben



Inhalt

Seite

Impressum	142
Aus dem BDVR	
Grußwort zum Jahreswechsel.....	143
Das Gerichtskostenrecht muss bürgerfreundlich werden!	144
Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts	145
Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag	
Kleiner Verwaltungsgerichtstag in Kassel 2009	146
Aus den Landesverbänden	
Thüringen: Neuer Vorstand gewählt	146
Nordrhein-Westfalen: Neuer Vorstand.....	147
Europa	
Bericht über den EJTN-Aufenthalt in Rumänien	147
Als „Gastschüler“ in Suomi.....	150
Experience in Germany in evaluating quality of justice and of judicial decisions.....	153
Justiz	
Ein Bündnis für das deutsche Recht.....	155
Aus der Gesetzgebung	
Hinweis der Redaktion	156
Personalia	
Heidi Stengelhofen Richterin am Bundesverwaltungsgericht.....	156
Neuer Vorsitzender Richter am OVG Hamburg	157
Dr. Egon Christ als Präsident des Verwaltungsgerichts Wiesbaden eingeführt.....	157
Dr. Rainald Gerster als Präsident des Verwaltungsgerichts Gießen eingeführt	157
Aus der Rechtsprechung	
Ruhegehaltfähige Dienstzeit bei Teilzeitkräften.....	158
Konkurrentenstreitverfahren: Beurteilungsbeitrag	162

Herausgeber:

Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Deutscher
Verwaltungsgerichtstag e. V.
Berlin

Heft 4

2008

40. Jahrgang

Herausgeber

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und
Verwaltungsrichterinnen (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 11. Februar 2009 statt.

Internet und E-Mail

HomePage des BDVR: www.bdvr.de

HomePage des Verwaltungsgerichtstags:
www.verwaltungsgerichtstag.de

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

Webmaster: Thomas Michel

Verantwortliche Redakteure

Rainer P. Eckert, Rainer Hepp, Andrea Herrmann, 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

Anzeigen-Preisliste

Zur Zeit gilt Anzeigen-Preisliste Nr. 4

Sitz der Redaktion

Darmstadt

Werbeanzeigen

werden erbeten an:

RVG Dr. Hans-Günther Wartusch
Verwaltungsgericht Wiesbaden
Konrad-Adenauer-Ring 15
D-65187 Wiesbaden
Telefon: 06 11 / 32 - 31 41
Telefax: 06 11 / 32 - 31 11
Hans-Guenther.Wartusch@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

Satz, Layout und Druck

Reichert-Druck + Verlag
Quellenstraße 24
D-65321 Heidenrod-Mappershain

Das BDVR-Rundschreiben wird auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.

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

Die Auslieferung dieses Hefts erfolgte in der 50. Kalenderwoche

Grußwort zum Jahreswechsel

von Dr. Christoph Heydemann, Vorsitzender des BDVR

Liebe Kolleginnen und Kollegen!

Auf das Jahr der Erd-Maus folgt gewiss am 26. Januar 2009 das Jahr des Erd-Rinds. Wie freundlich klingt der chinesische Kalender in unseren Ohren. Und wie rieben wir uns erstaunt die Augen, als im Herbst mehrere Banken, die zum Himmel aufstrebenden Kathedralen unserer Zeit, einstürzten und staatliche Geldinstitute Millionenbeträge mit einer Laxheit überwiesen, wie wir sie nicht von der Bearbeitung unserer Beihilfeanträge kennen. Die Bürger einer globalisierten Welt leben im Jahr der Finanzmarktkrise und stehen am Rande einer Ära der Weltwirtschaftskrise. Wir Deutschen können uns glücklich schätzen, dass die vielbeschworene Realwirtschaft, mein Kandidat für das Wort des Jahres, hierzulande noch wirklich ist. Während Island kaum mehr als eine Bank auf brodelndem Untergrund zu sein scheint und auch das Vereinigte Königreich unter seiner weitgehenden Ausrichtung auf den Bankensektor leidet, steht Deutschland auf zwei Standbeinen, der Auto- und Maschinenbauindustrie, und auf etlichen Spielbeinen. Es ist eben so: ein Mischwald leistet Schädlingen besser Widerstand als eine Monokultur. Unsere Exportorientierung mag der deutschen Industrie zusetzen, unsere Spitzenstellung wird aber hoffentlich fortbestehen. Das ist nicht selbstverständlich, wie der Niedergang der Automobilindustrie in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten von Amerika zeigt, sondern verlangt Fleiß, Kreativität und Anpassungsfähigkeit. Jedenfalls in der Vergangenheit waren das unsere Stärken.

Notzeiten sind Sternstunden des öffentlichen Rechts. Der die Unordnung aufräumende und die Gesellschaft regulierende Staat erhebt sich und wächst über sich selbst hinaus. Die Prediger, die alles auf den freigelassenen Kapitalismus und die wohl-tätige Selbstregulierung der Märkte setzten, werden diesseits des Atlantiks und selbst jenseits kleinlaut. Der deutsche Gesetzgeber hat in kürzester Zeit auf beeindruckende Weise ein Rettungspaket zur Finanzmarktstabilisierung zusammengestellt mit

schwindelerregenden Finanzsummen und eine Behördenstruktur aufgebaut (Es soll hier nicht kritisiert werden, dass dabei der Bundesgerichtshof und das Bundesverwaltungsgericht erst- und letztinstanzlich Rechtsschutz bieten sollen). Wie mir scheint, hat das deutsche Staats- und Verwaltungsrecht noch allerhand an Innovationskraft aufzubieten. Als weiterer Beitrag zur Abwendung der Krise der Realwirtschaft legt die Bundesregierung ein Konjunkturprogramm auf, ohne diese Bezeichnung zu verwenden. Geld spielt offenbar keine Rolle, wenn „Sachzwänge“ drücken. Phantasielos erscheint mir, alles auf die Gebäudesanierung und den Autoneukauf zu setzen. Wie leicht wäre es, die von der Verfassung verlangte amtsangemessene Alimentation der Richter, auch ein Sachzwang, wieder herzustellen. Bekanntlich geht es nicht um bloße Gehaltserhöhungen, sondern um die Korrektur einer jahrelangen teils schleichenden, teils sprunghaften Verschlechterung der Besoldung in der dritten Gewalt, um das Ende einer Benachteiligung der Justiz. Wir versprechen, die uns geschuldeten Gehaltskorrekturen in den Konsum zu stecken und so unseren Beitrag zur Konjunkturbelebung zu leisten. Wie leicht lässt sich so das Notwendige mit dem Nützlichen verbinden!

Unsere Forderung an die Politik lautet: change! Und die Antwort der Politiker? Haben Sie Reaktionen auf die Besoldungskampagne des BDVR und des DRB vernommen? Welche Justizminister haben sich gegen die verfassungswidrige Unteralimentation von Richtern ausgesprochen? In welchem Bundesland gibt es einen Gesetzentwurf für ein Justizbesoldungsgesetz? Bundesjustizministerin Zypries hat sich immerhin bequem, auf dem Deutschen Juristentag in Erfurt die Föderalisierung der Richterbesoldung zu bedauern. Das ist uns zu wenig. Wir erwarten von den zuständigen Ministern, dass sie sich für die Belange der Justizbeschäftigten stark machen. Ein notorisches Versagen wäre ein starker Grund dafür, zusammen mit dem Deut-

schen Richterbund die Verselbständigung der Justiz zu verlangen. Wir erwarten von den Justizpolitikern eine klare Antwort auf unsere Forderungen: yes, we can! Das Primat der Politik gegenüber der Verfassungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet doch wohl die Rechts- und Finanzpolitiker. Das gilt umso mehr, weil die Richter aus gutem Grund nicht streiken dürfen. Die Politiker dürfen sich nicht beschweren, wenn wieder einmal Karlsruhe spricht und feststellen muss, dass die Besoldung von Richtern nicht mehr den Anforderungen des Grundgesetzes genügt. Es mehren sich die Anzeichen, dass es auf eine solche Entscheidung hinausläuft. In einigen Ländern sind Klagen von Richtern und Staatsanwälten auf verfassungsgemäße Alimentation rechtshängig. Das Bundesverwaltungsgericht äußert in obiter dicta sein Unbehagen an der geltenden Rechtslage. Es geht nicht darum, das Absinken auf Hartz-IV-Niveau zu verhindern, das steht derzeit nicht zu befürchten. Es geht um den gebotenen Respekt gegenüber der dritten Gewalt; die Wertigkeit der jeweiligen Sachwalter des Gemeinwohls macht sich nicht zuletzt an der Bezahlung fest. Und so selbstverständlich es ist, dass der Bundespräsident besser besoldet wird als die Bundeskanzlerin, so wichtig ist es auch, dass Richterinnen und Richter nicht mehr und mehr „abgehängt“ werden. Nicht die Sicherung des Bedarfs einer Justiz-Maus, sondern die Beachtung der höheren Bedürfnisse eines Justiz-Rindes, das den Karren zieht, darauf muss es im neuen Jahr hinauslaufen!

Zu Weihnachten wird erst einmal ausgespannt, bevor wir im neuen Jahr wieder ins Geschirr gehen. Der Vorstand des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen wünscht Ihnen und Ihrer Familie ein besinnliches Weihnachtsfest und ein gutes neues Jahr 2009!

Das Gerichtskostenrecht muss bürgerfreundlich werden!

Stellungnahme zur Änderung des Kostenrechts im Verwaltungsprozess

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen unterstützt das Bemühen des Bayerischen Landtags, das Gerichtskostenrecht für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verbessern. Mit Beschluss vom 19. Februar 2008 (Drucksache 15/9998) hat der Landtag verlangt, dass die Verfahrensgebühren erst mit dem Ende des Verfahrens fällig werden und bei frühzeitiger Rücknahme einer Klage ganz wegfallen sollen. Damit würden zwei Änderungen durch das Kostenrechtsmodernisierungsgesetz wieder beseitigt, die seit dem 1. Juli 2004 gelten und die sich, wie die Praxis lehrt, nicht bewährt haben. Sie bedeuten für die Verwaltungsgerichtsbarkeit einen unnötigen Verwaltungsaufwand und können Bürger davon abschrecken, ihr Recht zu suchen:

1. Nach § 6 Abs. 1 Nr. 4 GKG werden seit dem Jahr 2004 Gerichtsgebühren in Prozessverfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits mit der Erhebung der Klage fällig, während nach altem Recht die Gerichtskosten erst nach Abschluss des Verfahrens erhoben wurden. Nur scheinbar wurde damit eine in Zivilstreitigkeiten schon lang bestehende Regelung übernommen. Unberücksichtigt blieb der grundsätzliche Unterschied der Verfahren vor den Zivil- und den Verwaltungsgerichten. Im Gegensatz zu dem Streit zwischen Gleichrangigen im Zivilprozess bedeutet eine Kostenvorschusspflicht in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren, bei dem der Bürger unter Berufung auf Artikel 19 Abs. 4 GG die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns begehrt, eine unzumutbare Zugangshürde. Der Bürger ist regelmäßig der Adressat eines ihn belastenden Verwaltungsakts und damit oft in einer Verteidigungsposition. Er steht jedoch aus formellem Grund vor der Notwendigkeit, selbst den Verwaltungsakt vor Gericht anzugreifen. Die Pflicht, einen Gerichtskostenvorschuss zu zahlen, trifft so praktisch nur die Bürger, während die handelnden Behörden kaum Klagen gegen Bürger erheben und vorfinanzieren müssen. Die Situation hat sich für die Bürger dadurch verschärft, dass in vielen Bundeslän-

dern die behördlichen Widerspruchsverfahren eingeschränkt oder ganz abgeschafft worden sind und eine Klage als einzige Rechtsschutzmöglichkeit bleibt. Den Verwaltungsgerichten kommt zunehmend die bisher von den Widerspruchsstellen wahrgenommene Aufgabe zu, einen leichten Behördenfehler zu beanstanden oder aber erstmals eine tragfähige Begründung dafür zu geben, warum ein Verwaltungsakt im Ergebnis richtig ist. In solchen Situationen kann ein rechtlich unerfahrener Bürger leicht auf den Gerichtskosten sitzen bleiben. Wird das regelmäßig kostenlose Widerspruchsverfahren abgeschafft, ist es eine Frage der fairen Verfahrensgestaltung, für die Bürger einen zunächst kostenlosen Zugang zum Verwaltungsgericht zu ermöglichen und Gerichtskosten grundsätzlich erst dann einzufordern, wenn sich die Sache nicht leicht vorab klären lässt, sondern durch eine streitige Entscheidung abgeschlossen wird.

Darüber hinaus hat sich die Kostenvorschussregelung aber auch deshalb nicht bewährt, weil sie im Gegensatz zum zivilrechtlichen Verfahren einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erfordert. Die Zivilgerichte stellen nach § 12 Abs. 1 Satz 1 GKG die Klage erst zu, wenn die Gebühr für das Verfahren entrichtet worden ist. Der Verwaltungsaufwand beschränkt sich auf die Kontrolle des Eingangs der Gebühr. Die Kläger haben ein eigenes Interesse daran, den Vorschuss einzuzahlen. Das gilt nicht entsprechend für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Unabhängig von der Einzahlung des Kostenvorschusses wird die verwaltungsgerichtliche Klage stets zugestellt und weiter bearbeitet. Zudem lässt sich von den Verwaltungsgerichten, bei denen anders als im Zivilprozess nur selten eine bestimmte Geldzahlung eingeklagt wird, die Höhe des Streitwertes mitunter nur schwierig vorläufig festsetzen. Ist dem Richter die vorläufige Festsetzung gelungen, muss die Verwaltung die Kosten berechnen, eine Kostenrechnung erstellen und den Eingang der Zahlung kontrollieren, gegebenenfalls vollstrecken. Stellt sich im Verlauf des Verfahrens heraus, dass die vorläufige Festset-

zung unrichtig war, wiederholen sich die Arbeitsgänge.

2. Während früher bei einer Rücknahme der Klage mehr als eine Woche vor der mündlichen Verhandlung Verfahrensgebühren vollständig entfielen, reduziert sich seit dem Jahr 2004 lediglich die Höhe der Gebühren (siehe Nr. 5111 des Kostenverzeichnisses zum GKG), wenn die Klage zurückgenommen wird, wobei es auf den Zeitpunkt nicht mehr ankommt. Auch diese Regelung hat sich als nachteilig erwiesen. Einerseits bedeutet sie für den Kläger, der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren in den weit überwiegenden Fällen eine einmonatige Klagefrist einzuhalten hat, dass auch die lediglich zur Fristwahrung erhobene Klage, die bereits nach wenigen Tagen zurückgenommen wird, in möglicherweise erheblichen Umfange gerichtskostenbelastet ist. Andererseits erschwert die Regelung unnötig die Möglichkeit des Gerichts, durch richterliche Hinweise oder im Rahmen eines Erörterungstermins den Bürger über die Rechtslage zu informieren und ihn bei Aussichtslosigkeit seines Rechtsschutzbegehrens davon zu überzeugen, das Verfahren zu beenden. Viele Verwaltungsrichter, die regelmäßig zu dem Instrument einer früh durchgeführten Erörterung der Sach- und Rechtslage vor dem Berichterstatter greifen, stellen fest, dass es wesentlich schwieriger geworden ist, Kläger von der weiteren Durchführung eines sinnlosen Verfahrens zu überzeugen. Eine gütliche Beendigung des Rechtsstreites auf diesem Wege wäre aber vor allem aus Gründen des Rechtsfriedens justizpolitisch anzustreben.

Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts

Stellungnahme zu den Erfahrungen mit der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) nach dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (InfrPBG)

1. Die mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (InfrPBG) begründete erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG (§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO) für bestimmte Infrastrukturvorhaben nunmehr im gesamten Bundesgebiet soll – neben den Änderungen im behördlichen Verfahren – einem beschleunigten Abschluss dieser gerichtlichen Verfahren dienen.

Hiergegen sind bereits im damaligen Gesetzgebungsverfahren Bedenken und Einwände vorgebracht worden, die überwiegend rechtspolitischer Natur waren bzw. vor möglichen Problemen in der Praxis warnten. Hingewiesen wurde u.a. auf die Gefahr, dass infolge des kumulativen Anfalls solcher Verfahren ein Engpass beim BVerwG ("Flaschenhals-Effekt") entstehen könnte, der dem bezweckten Beschleunigungseffekt zuwiderlaufen könnte (vgl. u.a. Hien, DVBl. 2006, 351 <352>, Paetow, NVwZ 2007, 36 <37 f.>). Diese Bedenken sind nach wie vor gültig.

Das BVerwG hat mit Urteil vom 9. Juli 2008 (BVerwG 9 A 14.07) zwar verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Bestimmung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Gerichts unter Hinweis auf eine dem Gesetzgeber insoweit zustehende Einschätzungsprärogative zurückgewiesen. Es hat aber zugleich deutlich gemacht, dass der Gesetzgeber bei der Zuweisung erstinstanzlicher Verfahren an ein oberstes Bundesgericht in quantitativer und qualitativer Hinsicht verfassungsrechtlichen Schranken unterliegt, die das Gericht als "derzeit (noch) nicht überschritten" angesehen hat. Dies mag als "warnender Fingerzeig" des Gerichts verstanden werden.

2. Der inzwischen verstrichene Zeitraum von 21 Monaten erscheint zu kurz und das statistische Material zu dürftig, als dass daraus bereits heute hinreichend sichere Schlüsse gezogen werden könnten. Immerhin zeigt sich, dass die oben beschriebene Gefahr nicht unbegründet sein dürfte. Grund dafür ist weniger die rein quantitative (in den Anhangszahlen sich niederschlagende) Belastung des

Gerichts, sondern mehr deren qualitative Dimension, die sich aus dem Bearbeitungsaufwand ergibt, der für Verfahren nach dem InfrPBG in der Regel erforderlich ist. Die Verfahren sind in der Regel von außerordentlicher Komplexität in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht, vor allem wenn (wie dies zunehmend geschieht) Eigentumsbetroffene oder Naturschutzverbände Verstöße gegen die Vorgaben des europäischen Habitat- und Artenschutzrechts geltend machen. Dies kann dazu führen, dass ein einziges Verkehrsprojekt zunächst den jeweiligen Berichterstatter für die Dauer mehrerer Wochen und Monaten vollauf in Anspruch nimmt und sodann die weiteren Senatsmitglieder mit zwar deutlich geringerem, aber ebenfalls beachtlichem Zeitaufwand mit dem Fall befasst sind. Dies hat dazu geführt, dass die Verfahrensdauer für Klageverfahren, je nach Komplexität des Streitstoffs, derzeit zwischen 12 und 18 Monaten betragen kann. Bei zunehmendem Anfall solcher Verfahren muss mit einem Anstieg der Verfahrensdauer gerechnet werden.

3. Nach dem derzeit hier allein vorliegenden Geschäftsbericht des BVerwG zum Abschluss des 2. Quartals 2008 waren zum Stichtag 30. Juni 2008 dort 28 Verfahren nach dem InfrPBG und 47 Verfahren nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG), zusammen 75 Verfahren anhängig. Das entsprach 3,2 % bzw. 5,5 %, zusammen 8,7 % des Gesamtanhangs.

Auffallend daran ist, dass auch nach dem Inkrafttreten des InfrPBG weiterhin mehr Verfahren nach dem VerkPBG anhängig wurden und derzeit anhängig sind als nach dem InfrPBG. Die Geltung des VerkPBG, der Vorgängerregelung zum InfrPBG, war zuletzt bis zum 16. Dezember 2006 befristet und auf die neuen Bundesländer und das Land Berlin beschränkt. Gleichwohl wird das VerkPBG als ausgelaufenes Recht weiterhin zu Eingängen führen, weil das BVerwG zuständig bleibt für Planungen, bei denen das behördliche Verfahren durch die in § 11 Abs. 2

VerkPBG näher bezeichneten Einleitungsakte nach diesem Gesetz begonnen wurde (vgl. § 39 Abs. 1 Satz 2 AEG, § 24 Abs. 1 Satz 2 FStrG, § 56 Abs. 5 Satz 2 WaStrG jeweils i.V.m. § 11 Abs. 2 VerkPBG). Der "Auslaufzeitraum" dürfte noch lange andauern.

4. Auffallend ist weiter, dass die beim BVerwG bislang nach dem InfrPBG eingegangenen Verfahren beinahe ausschließlich Vorhaben nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) betreffen; dagegen entfielen auf das Eisenbahnrecht (AEG) lediglich zwei Vorhaben (3 Klage- und 1 Eilverfahren) und auf das Wasserstraßenrecht (WaStrG) nur ein Vorhaben (1 Klage- und 1 Eilverfahren). Das bisherige Ausbleiben von Verfahren betreffend diese Verkehrsträger (in nennenswerter Zahl) lässt Zweifel aufkommen, ob im Bereich des AEG und des WaStrG der vom InfrPBG behauptete und verfassungsrechtlich die erstinstanzliche Zuständigkeit erst rechtfertigende Beschleunigungsbedarf im gerichtlichen Verfahren derzeit tatsächlich vorliegt. Für das Magnet-schwebebahngesetz ist seit der Aufgabe des aus politisch-wirtschaftlichen Gründen gescheiterten Transrapid-Projekts (Strecke vom Münchner Hauptbahnhof zum Flughafen München) derzeit ohnehin kein Beschleunigungsbedarf zu erkennen.

5. Als eher hinderlich für die rasche Erledigung der beim BVerwG anhängig werdenden (Klage-/Hauptsache-) Verfahren nach dem InfrPBG erweist sich, dass die in Re-de stehenden Verwaltungsakte (Planfeststellungsbeschlüsse, Plangenehmigungen) von Gesetzes wegen sofort vollziehbar sind, mithin die Betroffenen in der Regel gezwungen sind, zusätzlich ein Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes anhängig zu machen (Antrag auf Aussetzung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO). Diese Eilverfahren führen einerseits zu doppeltem Arbeitsaufwand, binden Arbeitskraft und verzögern so eine frühere Befassung mit der Hauptsacheklage. Andererseits führen sie nur äußerst selten zu einem frühzeitigen (vorläufigen) Bau-recht der Vorhabenträger. Das gilt vor

Aus dem BDVR

allem für Verfahren, in denen naturschutzrechtliche Einwendungen zur gerichtlichen Prüfung gestellt sind. Diese sind in der Regel derart komplex und in tatsächlicher Hinsicht streitig (s.o.), dass eine hinreichende Prüfung der Erfolgsaussichten der Klage im Eilverfahren nicht möglich ist und eine reine Folgenabwägung in der Regel zur Aussetzung der sofortigen Vollziehung führen muss, um die

Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern. Von daher sollte der Gesetzgeber erwägen, auf die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit zu verzichten; es bliebe der zuständigen (Planfeststellungs-) Behörde unbenommen, diese im Einzelfall gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO anzuordnen.

Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag

Kleiner Verwaltungsgerichtstag in Kassel 2009

Am 4. / 5. Juni 2009, Donnerstag Nachmittag und Freitag, bietet der Deutsche Verwaltungsgerichtstag e.V. in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes eine Fachtagung in Kassel an für Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter mit drei nacheinander angesetzten Themen: Wir beschäftigen uns erstens mit den Einwirkungen des Europarechts auf die verwaltungsgerichtliche Praxis,

die von Rechtswissenschaftlern und Praktikern allgemein wie auch anhand ausgewählter Referenzgebiete behandelt werden sollen. Wir suchen zweitens eine Antwort auf die Fragen, ob das deutsche öffentliche Recht als Exportartikel für junge Demokratien und Entwicklungsländer taugt und wie im östlichen Europa und in der weiteren Welt deutsche Rechtstraditionen im harten Konkurrenzkampf insbesondere mit angel-

sächsischen Angeboten beworben werden können. Wir wollen schließlich im Gespräch mit Sozialrichtern (Kassel ist der Sitz des Bundessozialgerichts) klären: Sind Sozialrichter anders als Verwaltungsrichter? Es geht also um die Frage nach unterschiedlichen Rechtsprechungsmilieus. Für ein anregendes Rahmenprogramm wird gesorgt. Eine Einladung mit den Angaben zu den Anmeldemodalitäten folgt.

Aus den Landesverbänden

Thüringen

Neuer Vorstand gewählt

von VPräsVG Thomas Lenhart, Weimar

Bei der Mitgliederversammlung des Vereins der Thüringer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen am 26. Juni 2008 wurde ein neuer Vorstand gebildet. Zum Vorsitzender wurde Thomas Lenhart, Vizepräsident des VG Weimar gewählt und zur stellvertretenden Vorsitzenden Barbara von Saldern, Richterin am VG Gera. Weitere Vorstandsmitglieder sind Andrea Blumenkamp, Richterin am Thüringer Oberverwaltungsgericht und Claudia Feilhauer-Hasse, Richterin am VG Gera.

Der neue Vorstand bedankte sich für das entgegengebrachte Vertrauen und sprach dem bisherigen Vorsitzenden Thomas Michel den herzlichen Dank aller Mitglieder für sein langjähriges Engagement an der Spitze des Vereins aus. Herr Michel hatte in seinen Abschiedsworten auf die zukünftigen Herausforderungen für den Landesverband hingewiesen und die Notwendigkeit eines engen Zusammenstehens aller Mitglieder betont. Herr Lenhart griff als neuer Vorsitzender diesen Appell auf und

berichtete von den aktuellen Entwicklungen in der Landesgesetzgebung. Das - mittlerweile in Kraft getretene - Thüringer Besoldungsgesetz bringe zwar nicht die befürchteten radikalen Einschränkungen, könne die Thüringer Richterinnen und Richter aber nicht zufriedenstellen. So werde zwar die Gehaltserhöhung aus dem Tarifvertrag der Länder auf die Beamten und Richter übertragen. Durch das Zurückbleiben hinter den deutlich günstigeren Regelungen auf Bundesebene realisiere sich nun aber das

befürchtete Auseinanderklaffen von Bundes- und Landesbesoldung in aller Schärfe. Auch die Regelungen im Zusammenhang mit der leistungsabhängigen Besoldung seien insgesamt unerfreulich. Zwar werde der bei Beamten leistungsbezogene gezahlte Besoldungsteil bei Richtern pauschal gewährt; er bleibe aber nicht ruhegehaltstfähig. Dies werde langfristig zu einer weiteren Absenkung der Versorgungsbezüge führen. Hier gegenzusteuern sei eine der wichtigsten Aufgaben für die Zukunft. Herr Lenhart wies darauf hin, dass sich das gemeinsame Auftreten aller Thüringer Richterverbände in dienstrechtlichen Fragen sehr bewährt habe und diese Zusammenarbeit der Verbände verstärkt werden solle. Besonderes Augenmerk werde auf die neuen landesrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im richterlichen Dienstrecht gelegt werden. Vor den Thüringer Landtagswahlen im September 2009 sei zwar nicht mehr mit einer Novellierung des Thüringer Richtergesetzes zu rechnen. Die interne Diskussion, welche Änderungen hier wünschenswert seien, könne aber nun begonnen werden.

Nordrhein-Westfalen

Neuer Vorstand

Bei der Mitgliederversammlung der Landesvereinigung am 31. Oktober 2008 in Düsseldorf sind die Kollegen VRVG Deibel (VG Münster) und ROVG Saurehaus (OVG NRW) aus dem Vorstand ausgeschieden. Dem wiedergewählten bzw. neuen Vorstand gehören nunmehr an:

Vorsitzender:

VRVG Burkhard Ostermann
(VG Minden)

1. Stellvertreter:

VRVG Hans-Martin Niemeier
(VG Köln)

2. Stellvertreterin:

VR'inVG Maria Appelhoff-Klante
(VG Düsseldorf)

Schriftführer:

RVG Dr. Lars Duesmann
(VG Gelsenkirchen)

Weitere Mitglieder:

RVG Burkhard Bunte
(VG Minden)

R'inOVG Katharina Jestaedt
(OVG NRW)

RVG Dr. Jan Neumann
(VG Münster)

RVG Peter Roitzheim
(VG Aachen)

VRVG Herbert Schäfer
(VG Arnshausen)

Geschäftsführer ist weiterhin:

VRVG Jost Frank
(VG Düsseldorf).

Seit Ende Oktober 2008 ist die Homepage der Landesvereinigung über den Internetauftritt des BDVR erreichbar.

Bericht über den EJTN-Aufenthalt in Rumänien vom 2. - 16. September 2007

von RVG Stephan Groscurth, Berlin

„Warum Rumänien?“ – diese Frage hörte ich am ersten Tag meines zweiwöchigen Aufenthaltes im Rahmen des EJTN-Programms gleich mehrfach. Die Verwunderung darüber, dass ein ausländischer Richter sich freiwillig dazu entschließt, einen Teil dieses EU-Studienaufenthalts in der - den meisten Lesern wohl ebenso wie mir zuvor nicht geläufigen - Stadt Iasi (gesprochen: Jasch) im äußersten Nordosten Rumäniens nahe der Grenze zu Moldawien zu verbringen, war bei den rumänischen Richtern groß. Umgekehrt waren meine Pläne zuvor allerdings auch bei einigen deutschen Kollegen auf gewisse Skepsis gestoßen! Hintergrund meiner Bewerbung im März 2007 war u.a. die Überlegung gewesen, das neue EU-Mitglied Rumänien auf diese Weise kennen lernen zu können, ohne dass die Kenntnis der Landessprache hierfür Voraussetzung war. Vielmehr akzeptiert Rumänien

im Rahmen des EJTN-Austauschs Englisch und/oder – vgl. dazu noch später! – Französisch.

Iasi, früher Hauptstadt des Fürstentums Moldau, ist mit etwa 350.000 Einwohnern die drittgrößte Stadt Rumäniens. Die erste Universität des Landes wurde hier gegründet. Prägend für das Stadtbild sind neben zahllosen Kirchen eine Vielzahl von Plattenbauten. Nicht nur der zweite Weltkrieg, sondern auch zwei Erdbeben in den 40'er und den 70'er Jahren des vorigen Jahrhunderts haben hier ihre Spuren hinterlassen, die nur langsam ausgebessert werden und die alte Pracht erahnen lassen. Der Landesteil Moldau gehört sichtbar zu den ärmsten Regionen Rumäniens.

Als erster ausländischer Richter überhaupt durfte ich zunächst eine Woche Gast im „Tribunal de Iasi“ sein, einem von 42 derartigen Gerichten im Land, die im deutschen Sys-

tem den Status von Landgerichten hätten. Im gleichen Gebäude war allerdings auch das übergeordnete Appellationsgericht (hiervon gibt es insgesamt 15 in Rumänien) untergebracht, in dessen Arbeitsweise ich ebenfalls Einblick erhielt. Am Tribunal war ich einer „Referentin“, Frau Monica Cocor, zugeordnet, die selbst Richterin dort ist. In Rumänien gibt es keine Spezialisierung der Gerichtsbanken; vielmehr untergliedert sich die Justiz in verschiedene Zweige unter jeweils einem einheitlichen Gerichtsdach, wobei die Tribunal-Ebene in die zivile, die Straf- und die Verwaltungs- und Steuersektion unterfällt. Auf der Ebene des Appellationsgerichts kommt noch die Arbeits- und Sozialgerichtssektion hinzu. Das führt dazu, dass die Richter innerhalb der Gerichtszweige sehr viel einfacher umgesetzt werden können und dies auch geschieht. Zum Zeitpunkt meiner Bewerbung war „meine“

Richterin dem Verwaltungsgerichts-zweig zugewiesen, was ein Grund dafür war, sie als meine Betreuerin auszuwählen; als ich in Iasi war, fungierte sie als Zivilrichterin. Später erfuhr ich, dass Monica Cocor nach ihrer Rückkehr von ihrer eigenen EJTN-Stage in Paris im Oktober 2007 – dies war ein weiterer Grund für ihre Ernennung zu meiner „Referentin“ – wiederum der verwaltungsgerichtlichen Sektion zugeordnet war. Ein letzter Grund, die Kollegin als „Referentin“ auszuwählen, waren ihre Sprachkenntnisse; sie spricht hervorragend Französisch und vernünftig Englisch, so dass wir gut miteinander kommunizieren konnten. Das konnte man allerdings nicht von allen Kollegen sagen, deren sprachliche Fähigkeiten meist weniger ausgeprägt waren.

Schwerpunkt meines Aufenthaltes in Iasi waren Gerichtsbesuche, und zwar nicht nur am Tribunal, sondern auch beim Amtsgericht und am Appellationsgericht. So erhielt ich einen breiten Eindruck in den Ablauf aller Arten mündlicher Verhandlungen, die sich im Kern unabhängig von der behandelten Rechtsmaterie ähnlich gestalteten. Hierbei konnte ich vier wesentliche, von unserem System gänzlich abweichende Merkmale ausmachen, die den Ablauf rumänischer Gerichtsverhandlungen ganz allgemein kennzeichnen: Zum einen kommt dem Prinzip der Mündlichkeit eine besondere Bedeutung zu. Anders als bei uns muss den Beteiligten offenbar zu jeder sich aus dem Fortgang des Verfahrens ergebenden Entwicklung Gelegenheit gegeben werden, Stellung zu nehmen. Das bedeutet, dass Parteien zu einer mündlichen Verhandlung geladen werden, deren Gegenstand allein die Erörterung einer Zulässigkeitsfrage sein kann. Die Sache wird dann, wenn der Gesichtspunkt neu war oder eine Partei hierzu noch Stellung nehmen will, zeitnah vertagt. Es kommt nicht selten vor, dass eine Sache bis zur Entscheidungsreife sieben (oder mehr!) Mal terminiert wurde. Eine Konzentrationsmaxime scheint dem rumänischen Verfahrensrecht also fremd.

Diese Verfahrensweise ist deshalb gewöhnungsbedürftig, weil – ein zweites typisches Merkmal der rumänischen Justiz – die an einem Tag zu verhandelnden Fälle sämtlich ohne Festlegung einer Uhrzeit terminiert werden. Es ist keine Seltenheit, dass

50 oder mehr Verfahren für einen Tag angesetzt werden – zum Transport der Vielzahl der Akten werden dabei in allen Gerichten reguläre Einkaufswagen aus dem Supermarkt benutzt! Die Beteiligten warten sodann Stunden (oftmals im Stehen!), bis die Sache aufgerufen wird. Die hierdurch entstehende Unruhe im Gerichtssaal und die konstante Verschlechterung der Luftverhältnisse nahmen die Richter – so schien es – mit stoischer Gelassenheit hin. Diese allgemein geübte Praxis war allseits akzeptiert und stieß nur selten auf Protest der Wartenden. Nicht nur einmal bestanden die Terminezettel vor dem Gerichtssaal aus so vielen hintereinander gehefteten DIN A 4-Seiten, dass das Konvolut seinen Anfang zwar an dem dafür vorgesehenen Terminalschild nahm, sein Ende aber irgendwo auf dem Fußboden fand!

Eine dritte Besonderheit besteht in dem Fehlen eines jeglichen Rechtsgesprächs, und zwar auch im Bereich des Verwaltungsrechts. Die Sache wird durch die Protokollführerin aufgerufen, die auch die Formalien prüft, der Richter trägt aber sodann weder einen Sachbericht vor, noch lässt er seine Ansicht zu Rechtsfragen erkennen. Oftmals verließen die Beteiligten den Gerichtssaal, ohne auch nur ansatzweise zu wissen, welcher Ansicht das Gericht zuneigt. Mein Hinweis an die Kollegen, dass das Bemühen eines deutschen Verwaltungsrichters in der (meist einzigen!) mündlichen Verhandlung darin besteht, entweder eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits herbeizuführen oder aber denjenigen, der voraussichtlich unterliegen wird, zur Aufhebung eines Bescheides bzw. zur Klagerücknahme zu bewegen, um das Verfahren unstreitig zu erledigen, stieß einhellig auf große Verwunderung. Man hat nicht nur Angst, so den generell sehr ernst genommenen Grundsatz des fairen Verfahrens zu verletzen, sondern fürchtet auch allseits Befangenheitsanträge. Letztlich ließ der zeitliche Rahmen der meist nur jeweils wenige Minuten umfassenden Verhandlung jeder Sache für eine fachliche Erörterung ohnehin wenig Raum.

Weiterhin kennzeichnend ist schließlich die mangelnde Spezialisierung der Kammern oder Abteilungen des Gerichts. Jeder Richter befasst sich mit jeder Art von Fällen, die nach dem Zufallsprinzip unter ihnen aufgeteilt werden. Eine Kollegin, deren

Sitzung ich an einem Tag beobachtete, war so gleichermaßen mit beamtenrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, baurechtlichen und mit Steuersachen befasst. Die Richter sind überlastet und arbeiten ausgesprochen hart. Oftmals ist die Arbeit nur zu leisten, weil die Verwandten und Freunde sich im Hintergrund um die Organisation des Familienlebens und die Betreuung der Kinder kümmern und so auch ggf. Sonntagschichten ermöglichen. Mir ist schleierhaft geblieben, wie man 50 oder mehr Fälle für eine Sitzung angemessen vorbereiten kann – aber es ist ständige Gerichtspraxis, nicht nur in den unteren Instanzen. Übrigens teilen sich normalerweise zwei, manchmal auch drei Kollegen ein oft sehr kleines Dienstzimmer, und zu Hause zu arbeiten ist unüblich.

Angesichts der beschriebenen Zustände fragt man sich insgeheim nach der Effizienz des Systems. Eine Straffung der Verfahren erscheint, zumal ein deutlicher Richtermangel herrscht, an vielerlei Stellen erforderlich – aber alle Kollegen, die ich traf, sind erkennbar bemüht, trotz oftmals schlechter Bedingungen für rechtsstaatliche Verhältnisse zu sorgen.

Meine fehlenden rumänischen Sprachkenntnisse waren sicher die Hauptursache dafür, dass ich bei den Gerichtsbesuchen wenig Inhaltliches erfahren habe. Trotz unermüdlicher Übersetzungsbemühungen der Kollegin konnte ich Details der jeweiligen Fälle oft nur erraten, und eine vertiefte Kenntnis der Rechtsfragen war deshalb auch nicht durch ein Aktenstudium oder die Teilnahme an richterlichen Beratungen möglich. Gleichwohl meine ich, dass ich in der ersten Woche einen sehr guten Eindruck in die Rahmenbedingungen und die Arbeitsabläufe der rumänischen Justiz bekommen habe.

Ein besonderer Höhepunkt der Woche in Iasi stellte der auf meinen Wunsch durch Monica Cocor organisierte Besuch der nur ca. 20 km entfernten rumänischen Grenze zu Moldawien dar. Im Rahmen meiner Abordnung an das Bundesministerium der Justiz von 2005 – 2006 war ich im hierfür zuständigen Referat mit Fragen der grenzpolizeilichen Zusammenarbeit innerhalb der EU befasst, so dass mich die praktischen Auswirkungen der Thematik an der nunmehrigen EU-Außengrenze interessierten. Über das Nachbarland Moldawien hatte ich mir zuvor aller-

dings keine konkreten Gedanken gemacht. Moldawien war früher eng mit Rumänien verbunden, und so gibt es nicht nur in der Sprache, sondern in familiären Wurzeln Gemeinsamkeiten zwischen den Nachbarn. Vor dem EU-Beitritt Rumäniens waren die Möglichkeiten für Moldawier, nach Rumänien zu reisen, deutlich einfacher. Nun gibt es einen kleinen Grenzverkehr, der nach neuen Maßstäben streng kontrolliert wird. Ärmlich wirkende Moldawier versuchen, ihr Einkommen durch den Verkauf selbst hergestellter Waren und Lebensmittel aufzubessern, was von den Beamten toleriert wird. Dies gilt nicht im Fall von Drogenschmuggel. Ein junger moldawischer Student, der Cannabis in größeren Mengen versuchte über die Grenze zu bringen, wurde zum Zeitpunkt meines Besuchs nach vorangegangener Telefonüberwachung gestellt, vor aller Augen durchsucht und in Polizeigewahrsam genommen. Am nächsten Tag sah ich ihn beim Haftrichter in Iasi wieder. Gespräche mit dem Leiter der Grenzschutzstelle (auch) über Asyl- und Migrationsfragen und eine Demonstration der computergestützten Fahndungsmittel sowie von Detektionstechnologie bildeten den Abschluss eines beeindruckenden Vormittags an der Grenze.

Ebenso beeindruckend war abschließend ein Besuch bei einer lokalen, von UNICEF unterstützten Organisation, die sich um die Belange von Kindern und Jugendlichen in der Region kümmert. Ursprünglich gegründet, um die Rechte dieser Gruppe in gerichtlichen Verfahren zu beobachten und wahrzunehmen, hat sich ein Schwerpunkt der Arbeit heutzutage dahingehend entwickelt, sich um Kinder zu kümmern, deren Eltern aus ökonomischen Gründen ins Ausland (zumeist Italien) gegangen sind, um hier zu arbeiten. Ich erfuhr erschütternde Schicksale von Kindern, die mit 12 oder 13 Jahren allein gelassen werden, weil den Eltern keine andere Wahl bleibt, um den Lebensunterhalt zu finanzieren. Man schätzt die Zahl der Fälle dieser Art allein in der Region um Iasi auf etwa 1.000 im Jahr!

Trotz hoher Arbeitsbelastung wurde ich in der Woche in Iasi durch die Kollegin Cocor und einigen anderen Kollegen rundum betreut – dieser Einsatz war keinesfalls selbstverständlich! Alle haben sich sichtlich bemüht, mir den Aufenthalt in Iasi möglichst interessant und angenehm

zu gestalten, wofür ich sehr dankbar bin. Dazu zählten private abendliche Einladungen, die Begleitung ins lokale Fußballstadion ebenso wie in mehrere sonntägliche Gottesdienste der rumänisch-orthodoxen Kirche und ein beeindruckender und mit erheblichem Fahraufwand verbundener Besuch in diversen Moldau-Klöstern, die zu Recht zum UNESCO-Weltkulturerbe zählen.

Die zweite Woche des Aufenthalts in Rumänien absolvierte ich in Bukarest. Der EJTN-Kontaktpunkt NIM (National Institute of Magistrates) hatte diesen Teil des Aufenthalts so organisiert, dass in dieser Woche insgesamt sieben Kollegen aus EU-Ländern zusammenkamen, die ebenfalls zuvor oder danach im selben Rahmen jeweils an einem Gericht in Rumänien verbracht hatten bzw. dies plant. Dies hatte nicht nur den Vorteil, dass auf diese Weise Institutionen besucht werden konnten, die ansonsten jedem Einzelnen von uns verschlossen geblieben wären, sondern auch, dass wir uns fachlich unter Berücksichtigung unserer jeweiligen nationalen Hintergründe austauschen konnten. Hier trat allerdings das oben schon angedeutete Sprachproblem an den Tag: Während die aus Lettland und Schweden stammenden Kollegen der „Nord-schiene“ nicht des Französischen mächtig waren, sprachen die belgischen und italienischen Kollegen kaum Englisch. Eine Kommunikation zwischen den beiden Gruppen, in deren Mitte ich stand, war so kaum möglich.

Es würde den Rahmen dieses Berichts sprengen, alle Details der in Bukarest absolvierten zahlreichen Programmpunkte zu referieren. Hier standen u.a. Besuche im Justizministerium, beim – im gigantischen „Palast des Volkes“ untergebrachten – Verfassungsgericht, bei der besonders im Lichte der rumänischen Öffentlichkeit stehenden Anti-Korruptionsbehörde, im größten rumänischen Gefängnis sowie bei der Generalstaatsanwaltschaft an. Natürlich besuchten wir auch wieder verschiedene Gerichte, die in Bukarest manchmal in regelrechten Justizpalästen, mitunter Kopien mitteleuropäischer Vorbilder vom Ende des vorletzten Jahrhunderts, untergebracht sind. Selbst am obersten Gericht in Bukarest wird man der Aktenflut kaum Herr (angesichts des besonders hohen Frauenanteils – geschätzt

80 % landesweit - in der rumänischen Richterschaft ein vielleicht unpassender Ausdruck!), und auch hier stehen teilweise 50 Sachen am Tag auf dem Sitzungsplan. Bemerkenswert war, dass ebenso wie in den Vorinstanzen keinerlei Anwaltszwang besteht – diese bürgerfreundliche Praxis, die sich als zeitraubend erweist, soll aber mit der baldigen Einführung von Prozesskostenhilfe abgeschafft werden.

Zufälligerweise stieß unsere Gruppe in Bukarest auf den Generalsekretär des EJTN, Herrn Gilles Charbonnier mit seinem Stab, der zeitgleich an einer Tagung in der Stadt teilnahm. So konnten wir uns über das Programm austauschen, Kritik äußern und Verbesserungen vorschlagen. Diese Rückmeldungsmöglichkeit nach Brüssel habe ich als besonders wertvoll empfunden.

Fazit: Die Aufteilung meines Aufenthalts in zwei Wochen völlig unterschiedlicher Natur war sehr gelungen. Stand im Mittelpunkt der ersten Woche die praktische Arbeit der rumänischen Gerichte, war der zweite Teil geprägt von einem Einblick in die wichtigsten rumänischen juristischen Institutionen. Einen breiteren Einblick kann man in dieser Zeitspanne kaum bekommen! Ich kann jedem Kollegen nur empfehlen, sich um eine Teilnahme am Programm zu bemühen, gerade in einem uns in weiten Teilen noch unbekanntem Mitgliedstaat. Die Antwort auf die eingangs gestellte Frage kann am Ende meines Berichts daher nur eine Gegenfrage sein, die lautet: „Warum nicht Rumänien?“.

Als „Gastschüler“ in Suomi

Bericht über einen Studienaufenthalt am Verwaltungsgericht Helsinki

von VPräsVG Dr. Werner Heermann, Würzburg

Das Richteraustauschprogramm

Das Europäische Netzwerk für die Fortbildung im Justizbereich (European Judicial Training Network -EJTN-, Réseau Européen de Formation Judiciaire – REFJ-) ¹⁾ ist ein internationaler Verein ohne wirtschaftlichen Zweck, der, unterstützt durch die EU u.a. einen Austausch von Richtern und Staatsanwälten aus den EU-Mitgliedsstaaten und den Beitrittskandidaten organisiert. Im Jahre 2007 wurden erstmals die Verwaltungsrichter einbezogen, was die Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (Association of European Administrative Judges) ²⁾ als Erfolg verbucht. Es kamen 13 Verwaltungsrichter aus Deutschland zum Zuge. Die Gastländer waren Spanien (5), Frankreich (2), Österreich (2), Rumänien (2), Bulgarien (1), Finnland (1) ³⁾, Ich bin (als einziger aus allen EU-Ländern) nach Finnland gegangen.

Bei dem EJTN-Richteraustausch können die Gäste Zeit und Ort des Aufenthalts mit dem Gastland selbst vereinbaren und es gibt zum Programm keine Vorgaben. Ich habe mich für das Verwaltungsgericht Helsinki (Helsingin hallinto-oikeus) entschieden. Dort wurde ich wunschgemäß der Kammer zugewiesen, deren Zuständigkeit sich zum Teil mit meinen Aufgaben beim Heimatgericht (Baurecht, Umweltschutzrecht) deckt. An zwei Tagen war ich beim Obersten Verwaltungsgericht (Korkein hallinto-oikeus) zu Gast. Ich nahm dort an einer Feierstunde anlässlich des 89. Geburtstags des Gerichts und einer Sitzung (Beratung) des 3. Senats teil. Es wurden Fälle aus dem Asyl-, Behindertren- und Waffenrecht behandelt. Auf dem Programm stand auch ein Besuch bei der Juristischen Fakultät Helsinki, wo ich mir in einem Doktorandenseminar den Vortrag eines südafrikanischen Professors über die internationale Zusammenarbeit bei der Wassermanagement, wenn Flüsse mehrere Staaten durchqueren (Shared watercourse management), anhörte. Die Rahmenbedingungen meines Studienaufenthalts konnte man sich nicht besser wünschen. Ich hatte ein eigenes Büro mit Telefon und einem PC mit den

gleichen Zugriffsmöglichkeiten wie das Personal. Mir wurde eine eigene E-Mail-Adresse eingerichtet. Ein Programm für die Übersetzung von Rechtsbegriffen war installiert und im Regal fand sich hilfreiche Literatur (z.B. Rechtswörterbuch). Bei einem Land mit einer seltenen und dazu schwierigen Sprache stellt sich natürlich das Problem der Verständigung. Finnland hat aber im Austauschprogramm, wie einige andere Länder, die Unterweisung auch in Englisch angeboten. Die wichtigsten Gesetze liegen in englischer Übersetzung vor ⁴⁾. Ein wichtiges Hilfsmittel war das Programm „Inter Active Terminology for Europe“ ⁵⁾, mit dem man Begriffe aus jeder EU-Sprache in jede andere übersetzen lassen kann. Die Verwendung einer Fremdsprache bedeutet natürlich für Betreuer einen erheblichen Aufwand. Ein Referent mit sehr guten Englischkenntnissen aus einem Studienaufenthalt in den USA hat sich die ganze Zeit um mich gekümmert. Die fachlichen Diskussionen und mein Vortrag für die finnischen Kollegen über die Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland fanden in Englisch statt. Meine alltagstauglichen Kenntnisse der finnischen Sprache waren gleichwohl hilfreich, denn ich konnte wenigstens Texte –teils freilich nur mit Mühe – lesen. Beim Obersten Verwaltungsgericht konnte ich mich sowohl mit dem Präsidenten als auch mit der Richterin, die mich betreut hat, wunderbar verständigen – sie sprachen nahezu perfekt Deutsch.

Der Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Finnland

Das System der finnischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist zweistufig. Es besteht aus acht regionalen Verwaltungsgerichten ⁶⁾, dem Verwaltungsgericht für die autonome Provinz Åland und dem Obersten Verwaltungsgericht in Helsinki. Daneben gibt es ein Marktgericht (Markkinaoikeus) und ein Versicherungsgericht (Vakuutus-oikeus), die ebenfalls ihren Sitz in Helsinki haben. Das Versicherungsgericht entspricht in etwa dem deutschen Sozialgericht; bei Verfahrensfehlern steht die Berufung an das

Oberste Verwaltungsgericht offen. Das Marktgericht ist u.a. zuständig für Wettbewerbskontrolle und öffentliche Aufträge; insoweit handelt es sich sachlich um Verwaltungsrechtsprechung und in der zweiten Instanz entscheidet das Oberste Verwaltungsgericht.

Das Oberste Verwaltungsgericht wurde im Jahre 1918, also bald nach der Unabhängigkeitserklärung (6.12.1917), gegründet. Im Jahre 1955 wurden 11 regionale Verwaltungskontrollinstanzen errichtet. Diese Einrichtungen wurden im Jahre 1989 in selbständige, unabhängige Verwaltungsgerichte 1. Instanz überführt. Im Jahre 1999 fand eine Umbildung der Gerichtssprengel statt.

Ein Verfassungsgericht gibt es in Finnland nicht.

Die Rechtsgrundlagen der Verwaltungsrechtsprechung und die Anwendung in der Praxis

Das Finnische Grundgesetz in der seit dem 1. März 2000 gültigen Fassung enthält eine dem Art. 19 Abs. 4 GG vergleichbare Rechtsweggarantie (§. 21). Die Rechtsprechung ist im 9. Kapitel (§§ 98 - 105) geregelt. Die Verwaltungsrechtsprechung ist in § 98 Abs. 2 verankert. Nach § 106 hat ein Gericht (nur) bei einem offensichtlichen Verstoß eines Gesetzes gegen das Grundgesetz diesem den Vorrang einzuräumen.

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren ist im Verwaltungsprozessgesetz (Hallintolainkäyttölaki) von 1996 geregelt. Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte umfasst alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten mit Ausnahme der dem Marktgericht und dem Versicherungsgericht zugewiesenen Angelegenheiten, also auch alle Steuersachen, und einzelne Gegenstände, die in Deutschland den ordentlichen Gerichten zugewiesen sind (Psychisch Kranke, Ordnungswidrigkeiten). Über Schadensersatz wegen Amtspflichtverletzung haben auch in Finnland die Zivilgerichte zu entscheiden. In einigen Angelegenheiten (z.B. Steuersachen) ist ein Verwaltungsvorverfahren vorgeschrieben. Für bestimmte Gegenstände ist ein Verwaltungsgericht für das ganze Land zuständig, nämlich das Verwaltungsgericht Helsinki für Mehrwertsteuer, Autosteuer, Zölle, Verbrauchssteuern und für Asylsachen, das Verwaltungsgericht Vaasa

für wasserrechtliche sowie umweltschutzrechtliche Genehmigungen und Anordnungen.

Die Gerichtsverfassung ist im Verwaltungsverfahrensgesetz (Hallinto-oikeuslaki) von 1999 geregelt. Es gibt drei Kategorien von Juristen bei den Verwaltungsgerichten, die in wörtlicher Übersetzung folgendermaßen heißen: Verwaltungsrichtersrichter (hallinto-oikeustuomari), Verwaltungsgerichtssekretär (hallinto-oikeussihteeri) und Notar (notaari). Verwaltungsgerichtssekretär wird in den englischen Texten oft mit "referendary" übersetzt. Mit den deutschen Rechtsreferendaren⁷⁾ dürfen die Betreffenden aber nicht verwechselt werden. Sie entsprechen den früheren Gerichtsassessoren, also Volljuristen am Beginn ihrer Laufbahn und noch ohne Stimmrecht. In Hinblick auf die Funktion passt am besten der Begriff "Referenten". Sie können dann mit der Zeit zum Richter aufrücken. Die Notare können mit den deutschen Urkundsbeamten verglichen werden. Sie müssen einen Fachhochschulabschluss besitzen. Zu den Mitgliedern des Gerichts gehören auch Sachverständige, die zugezogen werden, wenn es um folgende Angelegenheiten geht: Kindeswohl, in der Entwicklung Behinderte, psychisch Kranke, Drogensüchtige, ansteckende Krankheiten. Die Referenten müssen einen rechtswissenschaftlichen Studienabschluss besitzen. Nach dem Grundgesetz (§ 17) sind die Nationalsprachen Finnisch und Schwedisch und jeder hat das Recht, sich bei Gericht oder einer Behörde einer dieser Sprachen zu bedienen. In Finnland haben 6 % der Bevölkerung Schwedisch als Muttersprache. Die Referenten müssen bei einsprachigen Verwaltungsgerichten die andere Sprache verstehen und mündlich beherrschen; bei zweisprachigen Verwaltungsgerichten müssen sie die andere Sprache auch schriftlich beherrschen. Bei der Berufung der Richter wirken unabhängige Wahlgremien mit. Die Obersten Gerichte machen aber selbst die Vorschläge für die Ernennung ihrer Richter.

Im Regelfall entscheidet das Verwaltungsgericht in der Besetzung mit drei Richtern; in bestimmten Fällen entscheiden zwei Richter oder ein Richter allein. In den (in Vaasa konzentrierten) Wasserrechts- und Umweltrechtsangelegenheiten gehören der Richterbank zwei Rechtskundige

und ein Biologe oder Techniker an. Wenn in den oben genannten Fällen Sachverständige mitwirken, gehören der Richterbank ebenfalls nur zwei Rechtskundige an. Im Jahre 2006 haben am Verwaltungsgericht Helsinki nach dem Jahresbericht⁸⁾ an 1002 Entscheidungen, also etwa in 10 % der Fälle, Sachverständige mitgewirkt.

Im Verwaltungsgericht können Kammern (jaostot) gebildet werden. Beim Verwaltungsgericht Helsinki bestehen sechs Kammern. Die Kammern sind regelrechte Gerichtsabteilungen. Beispielsweise gehören der fünften Kammer, die meine Betreuung übernommen hatte, neun Richter, sieben Referenten, zwei Notare und vier Sekretärinnen an.

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren läuft etwas anders ab, als in Deutschland. In den meisten Fällen sind die Kläger nicht durch einen Anwalt vertreten. Jedes eingehende und auslaufende Schriftstück wird im elektronischen Archiv registriert, sodass man bei einem Aufruf gleich einen Überblick über die Verfahrensgeschichte hat. Alle Texte werden auf dem PC geschrieben. Das Phondiktat wird nicht praktiziert. Auf Diskretion wird großer Wert gelegt. Schon im elektronischen Archiv sind die geheimhaltungsbedürftigen Streitsachen (z.B. Asyl, Steuern) gekennzeichnet. Das Verfahren ist meist schriftlich. Eine mündliche Verhandlung ist nicht obligatorisch, kann aber beantragt werden. Sie wurde beim Verwaltungsgericht Helsinki im Jahre 2006 in 143 Sachen, also in etwa 15 % der Fälle durchgeführt. Die mündliche Verhandlung steht nicht am Ende des Verfahrens, sondern ist nur ein Zwischenschritt. Eine Amtstracht wird nicht getragen. Das Protokoll wird von den Referenten geführt. Wenn der Rechtsstreit der Geheimhaltung unterliegt, ist die mündliche Verhandlung nicht öffentlich. Das Rechtsschutzgesuch wird von einem Berichterstatter (esittelijä) bearbeitet. In der Regel fungieren die Referenten als Berichterstatter, manchmal übernehmen auch Richter diese Aufgabe. Der Berichterstatter betreut den Fall bis zur Entscheidungsreife. Eine förmliche Beweisaufnahme (Zeugen, externe Sachverständige, Augenschein⁹⁾) ist selten. In der Regel stützt sich das Gericht auf die von den Beteiligten vorgelegten bzw. angeforderten Schriftstücke. Der Berichterstatter

fertigt einen Entwurf auf grünem Papier, der mit den Akten bei den entscheidenden Richtern in Umlauf gegeben wird. Einer der Richter fungiert als Prüfer und kontrolliert alle Angaben und den Inhalt. Die Entscheidung wird dann in einer abschließenden Beratung getroffen, die obschon nicht öffentlich, einen formalen Charakter hat. Sie findet an einem vorbestimmten Wochentag statt. Der Kammervorsitzende legt für die Sitzungstage die Zusammensetzung der Richterbank fest. Welche Fälle von wem behandelt werden, ist nicht abstrakt-generell im Voraus festgelegt. Das Prinzip des „gesetzlichen Richters“, wie es in Deutschland in Auslegung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG entwickelt worden ist, existiert also in Finnland so nicht. Der Berichterstatter fertigt die Entscheidung aus und bestätigt hierbei die Übereinstimmung mit der Urschrift. Der als Prüfer fungierende Richter wird in der Entscheidung (mit einem „t“ für tarkastaja) kenntlich gemacht. In Finnland gilt Imponiergehabe als äußerst unfein. Wie es dem Volkscharakter entspricht, wirkt die schriftliche Entscheidung unpräzise. Es fehlen Staatswappen und „Im Namen des Volkes“. Der Entscheidungssatz wird nicht hervorgehoben; man muss ihn also erst in der Mitte des Textes suchen. Jedenfalls in Asylsachen unterscheidet sich die Entscheidung in Aufbau und Erscheinungsbild nicht von der zugrunde liegenden Verwaltungsentscheidung. Im Allgemeinen wird nur mit dem Gesetz argumentiert. Hinweise auf Gerichtsentscheidungen fanden sich in den mir zur Verfügung gestellten Entscheidungen sehr selten. Rechtswissenschaftliche Literatur wird – jedenfalls in der ersten Instanz – anscheinend nie zitiert. Die abweichende Meinung eines Richters kann der Entscheidung als Annex beige-fügt werden.

Über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte entscheidet das Oberste Verwaltungsgericht¹⁰⁾. In einer Reihe von Angelegenheiten entscheidet es erstinstanzlich. Auch beim Obersten Verwaltungsgericht gibt es keinen Anwaltszwang. Die Überprüfung umfasst auch die Tatsachen, beschränkt sich also nicht auf Rechtsfragen, wie bei der Revision. In bestimmten Angelegenheiten (Steuern, Ausländerrecht, Sozialhilfe) muss erst die Zulassung der Berufung beantragt

werden. Das Oberste Verwaltungsgericht hat neben dem Präsidenten 20 Richter und einen ähnlichen Unterbau (insbesondere Referenten) wie die Verwaltungsgerichte. Es entscheidet in der Besetzung mit fünf Richtern, über die Zulassung der Berufung entscheiden drei Richter. Auch auf dieser Ebene gibt es die Mitwirkung von Experten. Das Oberste Verwaltungsgericht überwacht auch die gesamte Gerichtsverwaltung in seinem Zuständigkeitsbereich. Es kann der Regierung Vorschläge für Gesetzesinitiativen machen und seine Meinung zu Gesetzesvorhaben abgeben.

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren ¹¹⁾ wird vom Officialprinzip beherrscht. Das Gericht erforscht den Sachverhalt von Amts wegen und ist an das Vorbringen der Beteiligten nicht gebunden. Die Behörde, um deren Entscheidung es geht, wird nicht als Partei angesehen. Das Verfahren ist nicht kontradiktorisch. Das Gericht kann eine Entscheidung nicht nur aufheben, sondern auch ändern, was allerdings nicht zum Nachteil des Klägers geschehen darf. Das Gericht darf auch die Zweckmäßigkeit überprüfen. In der Praxis geschieht das jedoch selten. Wenn ein Rechtsmittel in erster Linie mit der Unzweckmäßigkeit begründet wird, muss das Oberste Verwaltungsgericht die Sache dem Staatsrat (Ministerrat) vorlegen. Zur Klage befugt sind die Adressaten einer Verwaltungsentscheidung sowie solche, deren Rechte oder Interessen von der Entscheidung direkt betroffen sind. Eine der deutschen „Schutznormtheorie“ entsprechende Einschränkung des Prüfungsrahmens besteht nicht. Auch Behörden können Verwaltungsentscheidungen anfechten, wenn es gesetzlich zugelassen ist oder wenn es um öffentliche Interessen geht, deren Wahrung der Behörde obliegt. Die behördlichen Klagerechte spielen vor allem im Umweltschutzrecht eine bedeutende Rolle. Eine Untätigkeitsklage ist nicht vorgesehen. Auch eine abstrakte Normenkontrolle ist – vom Kommunalrecht abgesehen – nicht eingeführt. Nach § 107 Grundgesetz dürfen aber Gerichte (und Behörden!) untergesetzliches Recht bei einem Verstoß gegen ein Gesetz oder die Verfassung nicht anwenden. Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes sind nicht so bedeutend wie in Deutschland. Eine rechtsbehelfsfähige Behördenentscheidung darf

grundsätzlich erst vollzogen werden, wenn sie unanfechtbar ist.

Eine besondere Verfahrensart ist die Gemeindebürgerklage. Sie unterscheidet sich von der normalen Klage schon dadurch, dass sie nicht im Verwaltungsprozessgesetz, sondern im Gemeindegesetz (Kuntalaki) in einem gesonderten Kapitel (§§ 88 – 100) geregelt ist. Es handelt sich um eine Form der Popularklage. Jeder Gemeindebürger und jede Gesellschaft, deren Sitz in der Gemeinde ist, kann gemeindliche Entscheidungen anfechten. Schon der Besitz eines Sommerhauses verleiht dem Auswärtigen das Klagerecht. Zunächst muss ein Abhilfeverfahren durchlaufen werden. Dann steht die Klage zum Verwaltungsgericht offen, die (nur) auf Verfahrensfehler, Machtüberschreitung und sonstige Illegalität gestützt werden kann. Das Gericht kann die Entscheidung nur aufheben, aber nicht ändern und ist an die innerhalb der Klagefrist vorgebrachten Klagegründe gebunden.

Bei der verwaltungsgerichtlichen Klage ist das Kostenrisiko gering. Im Falle des Unterliegens wird nur eine Gebührenpauschale von 80 €, welche in bestimmten Angelegenheiten (Steuern, Sozialrecht) sogar entfällt, erhoben. Allerdings müssen die außergerichtlichen Kosten dem obsiegenden Teil nicht automatisch ersetzt werden. Das Gericht kann dies aber anordnen, wobei der Bürger nur in seltenen Ausnahmefällen die Kosten der obsiegenden Behörde tragen muss.

Statistik

Über die Leistungsfähigkeit der finnischen Verwaltungsgerichtsbarkeit kann man sich anhand der allgemein zugänglichen Jahresberichte ¹²⁾ ein Bild machen, in welchen Eingänge, Erledigungen, Bestände, Laufzeiten u.a. aufgeschlüsselt und teils den Schätzungen und Zielvorgaben gegenübergestellt sind. Einige Zahlen sollen hier herausgegriffen werden: Im Jahre 2006 sind bei den allgemeinen Verwaltungsgerichten (außer Åland) 24.389 Streitsachen eingegangen; erledigt wurden 22 720, was 3 % über den Erwartungen lag. Die Laufzeit differiert je nach den Gegenständen und betrug durchschnittlich 8,3 Monate. Beim Obersten Verwaltungsgericht betragen die Eingänge 3.793, die Erledigungen 4.006; die durchschnittliche Laufzeit

lag bei 10,3 Monaten. Auch das Verwaltungsgericht Helsinki hat seine Hausaufgaben erfüllt. Im Jahre 2006 sind 10.939 Streitsachen eingegangen, 9.898 wurden erledigt, wobei als Ziel 9.000 vorgegeben waren. Die Laufzeit betrug im Mittel 8,4 Monate. Die Zahlen sind eigentlich nur aussagekräftig, wenn man die Personalausstattung gegenüberstellt. Am 31.12.2006 hatte das Verwaltungsgericht Helsinki 51 Richter, 51 Referenten und 14 Notare. Die Gleichberechtigung der Geschlechter hat in Finnland eine lange Tradition. Das Frauenwahlrecht wurde bereits vor gut 100 Jahren, als das Land noch russisches Großfürstentum war, eingeführt. Am Verwaltungsgericht Helsinki sind bei den Juristen Männer und Frauen etwa gleich stark vertreten. Das Gericht hat eine Chefin und zwei weibliche Kammervorsitzende.

Erfahrungen und Eindrücke

Die Verwaltungsrechtsprechung in Finnland arbeitet nach meinem Eindruck effizient und auf hohem Niveau. Sie erscheint mir insgesamt bürgerfreundlicher als das deutsche System, weil das Kostenrisiko geringer und der Prüfungsrahmen weiter ist. Die nationalen Besonderheiten erkennt man am besten daran, dass auch das beste Übersetzungsprogramm keinen passenden Begriff anbietet. So erging es mir mit der „unantastbaren“ deutschen Schutznormtheorie, die ausländischen Kollegen nicht leicht zu vermitteln ist. Ein Indikator für Unterschiede in der Rechtskultur sind auch erstaunte Gesichter auf bestimmte Fragen. So erging es mir bei der Frage, ob mit der Gemeindebürgerklage Missbrauch getrieben werde. Das Popularklagerecht bei gemeindlichen Entscheidungen scheint nicht exzessiv genutzt zu werden. Eine gewisse Ratlosigkeit konnte ich andererseits bei der Frage nach einer Verfahrensbeendigung durch gerichtlichen Vergleich hervorrufen. Offenbar wird eine gütliche Einigung im Bereich des Verwaltungsrechts als „fauler Kompromiss“ angesehen. Was der deutsche Beobachter vermisst, ist die mit der öffentlichen mündlichen Verhandlung am Ende des Prozesses verbundene Selbstdarstellung der Rechtsprechung als unabhängige dritte Staatsgewalt und der Disput zwischen den Beteiligten ¹³⁾. Er fragt sich, warum es bei der Urteilsberatung so förmlich zugeht, wo doch

außer dem Referenten (und vielleicht einmal einem Gast) keiner zuhört. Beim Obersten Verwaltungsgericht konnte ich eine sehr disziplinierte Beratung erleben. Nach dem Vortrag des Referenten gab jedes Senatsmitglied ein – den Durchschnittstemperaturen des Landes entsprechend – unterkühltes Statement ab, das – obwohl alle sich sonst mit dem Vornamen anreden und duzen¹⁴⁾, mit den Worten „arvoisa puheenjohtaja“ (sehr geehrte Vorsitzende) eingeleitet wurde.

Auch wenn im Fernsehen die englische Sprache fast unumschränkt herrscht (und Finnisch in die Untertitel verbannt wird), ist der Einfluss der deutschen Kultur im Bewusstsein der Menschen noch stark verankert. Wenn ich gelegentlich gefragt wurde, ob es große Unterschiede zur Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland gibt, meinte ich die Sorge herauszuhören: „Haben wir denn alles richtig gemacht?“ In Finnland gilt die osteuropäische Zeit, die Uhren gehen also eine Stunde vor. Ob auch in der Verwaltungsrechtsprechung die Uhren vorgehen, überlasse ich wegen Befangenheit¹⁵⁾ dem geneigten Leser.

- 1) siehe www.ejtn.net
- 2) siehe www.aeaj.org
- 3) *Ausgewählte Erfahrungsberichte sollen in den BDVR-Rundschreiben veröffentlicht werden.*
- 4) *Abrufbar unter www.finlex.fi/en/*
- 5) *<http://iate.europa.eu/>*
- 6) *In Helsinki, Hämeenlinna, Kouvolaa, Kuopio, Oulu, Rovaniemi, Turku, Vaasa*
- 7) *Für sie hat man das so schön altertümlich klingende Lehnwort *auskultantti*. Eine dem deutschen System vergleichbare Referendarzeit gibt es in Finnland nicht.*
- 8) *Den Jahresbericht findet man - in Finnisch - unter www.oikeus.fi/5992 unter "toimintakertomus".*
- 9) *Beim Verwaltungsgericht Helsinki 2006 nur in einem Fall.*
- 10) *Die Jahresberichte sind im Internet unter www.kho.fi abrufbar und zwar in vier Sprachen (Finnisch, Schwedisch, Englisch, Französisch).*

- 11) *Zu den Verfahrensgrundsätzen siehe Olli MÄENPÄÄ, in: An Introduction to Finnish Law, edited by Juha Pöyhönen, Kauppa-kaari, Helsinki 2002, Chapter 4 Judicial Review of Administrative Action ; Kari KUUSINIEMI, in: Access to Justice in Environmental Matters in the EU, edited by Jonas Ebbesson, Kluwer Law International, The Hague 2002, Chapter 6 Finland.*
- 12) *Siehe Fußnoten 86 und 108, sowie zum landesweiten Jahresbericht www.kho.fi/28885.*
- 13) *Selbstkritisch insoweit: Janne AER, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa - Dimensions of Legal Certainty in Administration, Kauppa-kaari, Helsinki 2000, Summary S. 285 – 288.*
- 14) *Die Sie-Form existiert zwar in der Sprache, führt aber ein kümmerliches Dasein.*
- 15) *Der Verfasser ist mit einer Fin- nin verheiratet.*

Experience in Germany in evaluating quality of justice and of judicial decisions*

von VRBVerwG Dr. Otto Mallmann

I want to give you some information about the situation in Germany concerning the quality of justice and of judicial decisions.

(1) Let me start with a recent experience. A few weeks ago I participated as an ad-hoc-judge in some decisions of the European Court of Human Rights in Strasbourg.

I replaced the German judge who could not take part.

One case dealt with the requirement of **Article 6 § 1 of the European Convention on Human Rights** that a decision shall be made **within a reasonable time** – an important aspect of quality of justice as elaborated in the case law of the European Court of Human Rights and also in the opinions of CCJE.

The case involved a typical situation caused by the German reunification: The former proprietor of real estate in

East Germany who had left the German Democratic Republic claimed restitution of the house which had been transferred into public property. The present owner stated that he had purchased the house in good faith.

There was huge number of similar cases in the German Administrative Courts and most of them were very difficult and complex. Old files and registers of the time of the German Democratic Republic had to be inspected. Sometimes they did not exist any more or were incomplete. Therefore and because of the overload of work proceedings in part of these cases took quite long.

In the mentioned case proceedings lasted about 8 years in 4 instances (the competent public authorities are counted as one instance). After the acknowledgement of the German Government that Article 6 had been

violated the case was struck out of the Court's list of cases pursuant to Article 37 § 1 c).

So far there are not so many cases where a violation of Art. 6 by German courts has been formally stated. Efforts have been taken to reduce delay which is not representative for the German judiciary as a whole.

*Lecture given at Tartu, Estonia on 18 June 2008 at the international conference on "Quality of judicial decisions and evaluation thereof" held by the Supreme Court of Estonia in co-operation with the Consultative Council of European Judges (CCJE).

The author is Presiding Justice at the Federal Administrative Court of Germany (Bundesverwaltungsgericht) and member of the CCJE.

Nevertheless, for future cases from Germany the Sürmeli decision of the European Court of Human Rights may play a role (judgment of 8 June 2006, application no. 75529/01). In this decision the court pointed out that the remedies available in German law concerning the length of judicial proceedings are not sufficient and held that there had been a violation of Article 6 § 1 and of Article 13 of the Convention.

The court explicitly welcomed an initiative of the German Government to introduce a remedy in the form of a new complaint concerning the length of proceedings. The complaint alleging inaction should be submitted to the Court dealing with the case or the Appellate Court. The Appellate Court should be able for instance to set a time limit.

Judges associations did not agree with this initiative, however. In the discussion intermediate proceedings after a complaint were criticized as possibly counterproductive. The initiative of the Government seems to fail. During the two years after the Strasbourg court's message to Germany in the Sürmeli decision nothing could be achieved. That leaves the German Government in an uncomfortable situation. Presently another solution based on a compensation concept is being discussed, possibly with better chances.

(2) I turn to another point. A decision within a reasonable time is - as already mentioned - an important aspect of quality of justice. There is a **conflict of values**, however. The relationship of **quality of judicial decisions** and the **quantity of cases** decided by judges is being discussed in Germany.

Ministers of Justice and many court presidents are strongly focusing on the importance of fast decisions. Assessments of a judge's performance (frequently written by courts presidents) are increasingly emphasizing the number of cases finished by a judge. These assessments are crucial for decisions concerning promotion. Certainly other points relevant for qualification are covered, too, in such assessments but there seems to be a clear tendency. Thereby a judge's method of work including the accuracy and legal correctness of the decision may be influenced.

While everybody accepts the necessity of a decision within reasonable time, this increasingly quantity-oriented viewpoint is put in question in the actual discussion in Germany. Judges associations emphasize the importance of achieving **just decisions as the result of fair proceedings**. The importance of **securing social peace** and **certainty of the law** as main object of judicial decisions includes the time element, but does not allow a one-sided approach.

Other statements deny a real conflict of values alleging that judges can make fast decisions and take care at the same time of other quality requirements. This may depend on additional resources, however.

(3) In this context I want to mention the discussion about decisions by a panel of judges. In Germany, traditionally decisions by such panels are frequently provided by law. While there is a clear tendency to reduce panel decisions in order to create more personal resources, the decision by a panel of judges - at least in cases of special importance - instead of one judge is frequently regarded as an instrument of securing quality of decisions.

In this context it should be mentioned that in Germany judges are often appointed soon after their final exams, at the age of for instance 27 or 28. A panel requirement is an appropriate way for young judges to gather experience.

(4) A frequently used method in Germany to achieve the termination of proceedings after a short time - and a more peaceful situation among litigants than by judicial decisions - are **amicable settlements**. The CCJE has discussed this issue in opinion No. 6. German Procedural law obliges judges in civil cases to try to reach an amicable settlement at every stage of the proceedings). In practice amicable settlements are wide-spread (also in administrative cases).

(5) The classical instruments to improve quality of justice and of judicial decisions include **statistics**. They measure workload of courts and length of proceedings.

Computerized systems have created more efficiency.

A new type of statistical data processing has started in the last years In

years In Germany: In several courts judges wrote down **every day how much time they worked on every individual case**. That means that for a certain period of time every judge took notes about each minute of the daily work broken down to specific cases.

A judge noted for instance that he has worked on case A 185 minutes (including lecture in the library), on case B 5 minutes (just to answer a phone call) and so on.

The study was carried out by a private consulting firm.

The (strictly anonymous) result is the average time spent by judges on certain types of cases (for example divorce cases, contracts cases). The data serve as a base for planning of personal resources.

In addition, so called "**client surveys**" have been carried out by several courts (for example by the Federal Administrative Court. The intention is that **litigants** (mainly lawyers) shall **evaluate** for instance the judges' performance during the public hearing, availability of judges for giving information, acceptance and understandability of decisions, length of proceedings, service/friendliness of court staff. The questionnaires offer for example an evaluation on a scale from 1 (= very good) to 6 (= insufficient). The answers give a useful feedback to judges and court staff concerning the quality of work.

(6) Among the measures on court level aiming at higher quality standards "**Quality groups**" shall be mentioned. They consist of some judges, often in addition of court employees and work on a voluntary base in a number of courts.

Subjects are for instance "client orientation" and the optimization of work flow, that means an efficient cooperation within working units and among judges and court employees. These groups may make suggestions for certain improvements.

(7) In addition, there is a controversial debate about in Germany concerning so called "**new guidance models**" for the judiciary as endorsed and partly practiced by Land ministers of justice.

That means a **transfer of modern economic methods** concerning organization, management and budgeting mainly used in the context of **business administration** (for exam-

ple benchmarking, controlling, certain budgetary methods) to the judiciary.

The consequence is the definition of the result of judicial work as a "product", the key element of the "new guidance model". In the controversial debate the objection is made that these methods - which I cannot describe in detail - are not at all or only with considerable modifications suitable for the judiciary.

The opinion is also stated that at least part of the new methods violate judicial independence. For example so

called "target agreements" are being criticized.

Such a "target agreement" is for example an agreement between a minister of justice and a court president that a court will obtain additional human resources for a certain period of time and shall in return decide a fixed number of cases of a certain kind (e.g. asylum cases) within this specified period of time. Similar agreements are also made between a president of an Appellate Court and the president of a lower Court.

Such agreements do not seem to be legally binding for judges with respect to the mentioned "deadline". Some judges feel, however, that pressure is put on them to decide the cases until a fixed date although they may need more time for example to explore the facts.

Ein Bündnis für das deutsche Recht

Pressemitteilung des BMJ vom 27. Oktober 2008

Bundesjustizministerin Brigitte Zypries hat heute zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Justizberufe ein "Bündnis für das deutsche Recht" geschlossen. In einer gemeinsamen Erklärung haben sich Bundesnotarkammer, Bundesrechtsanwaltskammer, Deutscher Anwaltverein, Deutscher Juristinnenbund, Deutscher Notarverein, Deutscher Richterbund und das Bundesjustizministerium auf eine bessere und abgestimmte internationale rechtliche Zusammenarbeit verständigt. Alle Akteure auf diesem Gebiet sind aufgerufen, sich an diesem Bündnis zu beteiligen.

"Recht ist die Grundlage für eine friedliche Lösung von Konflikten. Es ist ein Garant für Freiheit und Demokratie. Recht schafft zudem im Wirtschaftsleben die notwendige Sicherheit für einen Wohlstand, an dem alle teilhaben können. Die Globalisierung hat auch zu einem Wettbewerb bei der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit geführt. Der Erfolg in diesem Wettbewerb und die Verbreitung der uns vertrauten Regelungsmodelle erleichtert die wirtschaftliche und politische Kooperation mit unseren Partnerländern. Jeder Unternehmer tut sich leichter, wenn er im Ausland auf ein Rechtssystem trifft, das ihm vertraut ist. Rechtsexport erhöht aber auch die Bereitschaft ausländischer Unternehmen, in Deutschland verstärkt zu investieren. Gleichzeitig tragen wir dazu bei, dass rechtstaatliche Standards wie Menschenrechte und Justizgarantien verbreitet werden - im Interesse unserer Partnerländer, aber gleichzei-

tig auch in unserem eigenen Interesse. Deutschland engagiert sich in vielfältiger Weise und auf verschiedenen Ebenen im Bereich der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit. Mit dem "Bündnis für das deutsche Recht" wollen wir diese Kräfte bündeln und Inhalte und Strukturen dieses Engagements besser aufeinander abstimmen.", sagte Bundesjustizministerin Brigitte Zypries.

In der gegenwärtigen Praxis wird die internationale rechtliche Zusammenarbeit sowohl von der Bundesregierung und den in ihrem Auftrag tätigen Organisationen als auch von Bundesländern, Kommunen und zahlreichen privaten Interessensträger betrieben. Allerdings gibt es derzeit kein einheitliches inhaltliches und organisatorisches Konzept zur Information, Koordination und Kooperation der beteiligten Akteure. Um Reibungsverluste zu vermeiden und die vorhandenen Ressourcen besser zu nutzen, haben sich heute auf dem Fachsymposium "Zukunft der deutschen internationalen rechtlichen Zusammenarbeit - Konzeption und Beitrag der Justiz" die Justizberufe und das Bundesjustizministerium auf gemeinsame Leitlinien zur Verbesserung der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit geeinigt.

Ziel künftiger Maßnahmen ist unter anderem eine bessere Außendarstellung des deutschen Rechts, indem beispielsweise deutsche Gesetze, Urteile und Lehrbücher verstärkt in fremde Sprachen übersetzt werden. Weiterhin sollen inhaltliche und geografische Schwerpunkte gebildet werden. Die deutsche Rechtsbera-

tion im Ausland soll in Zukunft nicht mehr allein von der Nachfrage einzelner Partnerländer bestimmt werden. Die deutschen Akteure wollen mit ihren Angeboten gezielt auf interessante Partnerländer zugehen. Inhaltlich ist dabei neben der Verbreitung rechtsstaatlicher Strukturen und dem Aufbau eines funktionsfähigen Justizwesens ein verstärktes Engagement beim Wirtschaftsrecht nötig. Dabei sollen vor allem solche Länder in den Blick genommen werden, die bereits in ihrer Rechtstradition zu Deutschland eine besondere Nähe aufweisen oder an der Übernahme deutscher Rechtsgrundsätze ein besonderes Interesse zeigen. Die von der Bundesregierung angestoßenen Rechtsdialoge mit China oder Vietnam zeigen, dass die internationale rechtliche Zusammenarbeit in solchen Ländern besonders erfolgreich ist. Bedeutsam sind auch Schwerpunkte in wirtschaftspolitisch wichtigen Staaten wie zum Beispiel der Golfregion oder Zentralasiens.

Bereits jetzt haben die beteiligten Akteure konkrete Maßnahmen in den Blick genommen. Um einen besseren Informationsaustausch zu gewährleisten, wird das Bundesjustizministerium eine Datenbank errichten, in der alle deutschen Projekte der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit vernetzt werden. Weiterhin sollen die finanziellen Mittel für die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) im nächsten Bundeshaushalt um 52% erhöht werden. Die deutschen Justizorganisationen beabsichtigen, im November 2008 eine mehrsprachige Bro-

schüre zu veröffentlichen, in der die Vorzüge der deutschen Rechtsordnung dargestellt werden. Weitere Maßnahmen zur konkreten Umsetzung der beschlossenen Leitlinien sollen künftig in regelmäßigen Koordinierungstreffen der beteiligten Akteure erörtert und begleitet werden.

"Es geht nicht darum, dass am deutschen Wesen die Welt genesen soll. Unser internationales Engagement setzt auf Partnerschaft und den Respekt vor Traditionen. Aber "Made in

Germany" gilt auch als Qualitätsmerkmal für das deutsche Recht. Es ist vorhersehbar, bezahlbar und durchsetzbar. Es sorgt für einen fairen Interessensausgleich und eine angemessene Verteilung von Risiken. Unser deutsches Recht ist Teil des kontinentaleuropäischen Kodifikationsrechts. Wenn unser Rechtssystem gegenüber dem amerikanischen und britischen Common Law weltweit nicht ins Hintertreffen geraten soll, brauchen wir mehr Engagement

im globalen Wettbewerb. Der Staat allein kann dies nicht leisten. Deshalb freue mich, dass die juristischen Berufsorganisationen mit uns an einem Strang ziehen. Auch die Wirtschaft kann sich hier noch stärker engagieren. Alle Akteure im Bereich der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit sind dazu aufgerufen, sich dem gemeinsamen "Bündnis für das deutsche Recht" anzuschließen", sagte die Bundesjustizministerin.

Aus der Gesetzgebung

Hinweis der Redaktion

Die Aufsätze „Die Reichweite des Vertretungszwanges nach § 67 Abs. 4 VwGO in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts, insbesondere bei Streitwert- und Kostenbe-

schwerden“ von Carsten Zander, Richter am Verwaltungsgericht, Chemnitz (Heft 3, Seite 131 ff) und „Das Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts – Ein Überblick aus verwaltungsgerichtlicher

Sicht –“, von Carsten Zander, Richter am Verwaltungsgericht, Chemnitz (Heft 1, Seite 22 ff), befinden sich in einer aktualisierten Fassung auf unserer Homepage im Internet (www.bdvr.de).

Personalien

Heidi Stengelhofen Richterin am Bundesverwaltungsgericht

von VPräsVG Thomas Michel, Meiningen

Die bisherige Richterin am OVG Rheinland-Pfalz Heidi Stengelhofen wurde mit Wirkung vom 2. Juni 2008 zur Richterin am Bundesverwaltungsgericht ernannt.

Frau Stengelhofen begann ihre berufliche Laufbahn nach Ableistung des Vorbereitungsdienstes am 1. März 1996 als Proberichterin am VG Koblenz. Am 22. März 2000 wurde sie zur Lebenszeitrichterin ernannt. Sie war in der Folgezeit außer beim VG Koblenz zunächst im Wege der Abordnung, später als Richterin am OVG auch beim Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz tätig. Vom 1. August 2007 bis 1. Juni 2008 war sie an das Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Mainz abgeordnet.

Mit ihrer Ernennung zur Bundesrichterin kehrt sie an eine ihr wohl bekannte Stätte zurück: Vom 1. Oktober 2000 bis 14. August 2003 war sie bereits als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverwaltungsgericht abgeordnet und hat dabei auch den Umzug des Gerichts von Berlin nach Leipzig erlebt.

Frau Stengelhofen setzt sich in ganz besonderem Maße auch für die beruflichen Interessen der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter ein. Sie ist einem Großteil der Leser des BDVR-Rundschreibens gut bekannt, gehört sie doch seit 2001 dem BDVR-Vorstand als Beauftragte und dem Vorstand des Vereins Verwaltungsgerichtstag e.V. als Mitglied an.

In beiden Organisationen führt sie die Kassengeschäfte. Es spricht schon für sich, wenn sich jemand mit dieser Funktion bei den Landesverbänden aber auch allgemein im Berufsverband so großer Beliebtheit erfreut.

Für ihre neue Aufgabe sei Frau Stengelhofen alles Gute und viel Erfolg gewünscht. Ihre vielen Freunde im Berufsverband sind sich sicher, dass sie aber bei allem beruflichen Erfolg und aller hervorragender juristischer Qualifikation die liebenswürdige, herzliche Kollegin bleibt, als die wir sie besonders schätzen.

Neuer Vorsitzender Richter am OVG Hamburg

Mit Wirkung vom 1. Juni 2008 wurde Prof. Dr. Ulrich Ramsauer zum Vorsitzenden Richter am OVG Hamburg ernannt. Ulrich Ramsauer, Jahrgang 1948, war bisher mit jeweils der Hälfte seiner Arbeitskraft Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht und Professor an der Universität Hamburg. Er übernimmt nun unter Beibehaltung seines Amtes an der Universität Hamburg den am OVG Hamburg neu eingerichteten fünften Senat mit

Zuständigkeiten im Umwelt- und Planungsrecht. Damit ist zum ersten Mal an einem Oberverwaltungsgericht eine halbe Vorsitzendenstelle geschaffen und besetzt worden.

Ulrich Ramsauer gehört der Verwaltungsgerichtsbarkeit seit 1976 an, davon fast 19 Jahre als Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht. 10 Jahre lang war er Mitglied des Hamburgischen Verfassungsgerichts. An der Universität Hamburg ist er seit 25

Jahren als Professor tätig. Er gehört zu den Gründungsmitgliedern der Forschungsstelle Umweltrecht und ist seit 2005 Geschäftsführender Direktor des Seminars für Verwaltungslehre. Ulrich Ramsauer gehört zu den Mitbegründern und Schriftleitern der NordÖR. Außerdem ist er langjähriger Vorsitzender der Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsjuristen. Für den Deutschen Verwaltungsjuristentag e.V. hat er sich bei diversen Verwaltungsrichtertagen und Fortbildungsveranstaltungen mehrfach als Referent und Moderator engagiert.

Dr. Egon Christ als Präsident des Verwaltungsgerichts Wiesbaden eingeführt

In einer Feierstunde in der Retunde im Schloss Biebrich, Wiesbaden, verabschiedete der Hessische Justizminister Banzer heute die ehemalige Präsidentin des Verwaltungsgerichts Wiesbaden Frau Dagmar Rechenbach und führte Herrn Dr. Egon Christ als neuen Präsidenten des Verwaltungsgerichts Wiesbaden offiziell in sein Amt ein.

Dr. Christ wurde am 9. August 1953 in Rüsselsheim geboren. Nach seinem Abitur in Rüsselsheim nahm er

1972 das Studium der Rechtswissenschaften in Frankfurt am Main auf, das er 1978 mit der ersten juristischen Staatsprüfung abschloss. Während des 1982 begonnenen juristischen Vorbereitungsdienstes wurde er am 14. Dezember 1983 promoviert. 1985 legte er die zweite juristische Staatsprüfung ab. Am 18. März 1985 wurde er zum Richter auf Probe und am 18. März 1988 zum Richter auf Lebenszeit am Verwaltungsgericht Darmstadt ernannt. Ab dem

1. März 1993 wurde er in das Hessische Ministerium der Justiz abgeordnet und unter Fortdauer seiner Abordnung am 28. Juli 1994 zum Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof ernannt. Am 1. Juli 1999 wurde er als Ministerialrat in das Hessische Ministerium der Justiz versetzt. Seit 1. Juli 2008 ist Herr Dr. Christ Präsident des Verwaltungsgerichtes Wiesbaden. Herr Dr. Egon Christ ist rechtswissenschaftlich als Dozent tätig. Seit Juni 2004 ist er Vorsitzender der Synode des Evangelischen Dekanats Rüsselsheim und des Dekanatssynodalvorstands. Er ist verheiratet und hat eine erwachsene Tochter.

Dr. Rainald Gerster als Präsident des Verwaltungsgerichts Gießen eingeführt

In einer Feierstunde im Alten Schloss in Gießen am 1. Oktober 2008 verabschiedete der Justizminister Jürgen Banzer den ehemaligen Präsidenten des VG Gießen Prof. Dr. Roland Fritz und führte Herrn Dr. Rainald Gerster als neuen Präsidenten des VG Gießen offiziell in sein Amt ein. Dr. Gerster wurde am 6. Januar 1960 in Wiesbaden geboren. Nach seinem Abitur im Jahr 1978 absolvierte er den Grundwehrdienst und verpflichtete sich sodann als Soldat auf Zeit. 1981 nahm er das Studium der Rechtswissenschaften an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz auf und legte 1986 die erste juristische Staatsprüfung ab. Es folgte das Referendariat im Landgerichtsbezirk Wiesbaden und die zweite juristische Staatsprüfung im Jahre 1989. Nach

einer zweijährigen Tätigkeit als Rechtsanwalt wurde Herr Dr. Gerster 1991 in das Richterverhältnis auf Probe berufen. Am 1. Oktober 1991 erfolgte die Promotion. Im April 1994 wurde Herr Dr. Gerster zum Richter am Verwaltungsgericht beim Verwaltungsgericht Frankfurt ernannt. Nach einer Abordnung erfolgte die Versetzung zum Verwaltungsgericht Wiesbaden im Oktober 1994 und schließlich die Abordnung zum Thüringer Oberverwaltungsgericht in Weimar bis Ende 1996. Es schloss sich sodann eine Abordnung an das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe als wissenschaftlicher Mitarbeiter vom April 1997 bis Ende März 1999 an. Zur Unterstützung der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag bei der Tätigkeit des Untersuchungsaus-

schusses UNA 15/2 erfolgte eine Abordnung bis November 2001 und sodann Abordnungen an das Hessische Ministerium der Justiz und in die Staatskanzlei bis September 2005. Die Ernennung zum Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof unter Fortbestehen der vorerwähnten Abordnungen erfolgte zum 27. Mai 2002. Am 1. Oktober 2005 trat Herr Dr. Gerster das Amt des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtes Gießen an und am 1. Dezember 2006 das Amt des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtes Frankfurt am Main. Die Präsidentschaft des Verwaltungsgerichtes Gießen übernahm Herr Dr. Gerster bereits zum 1. Juli 2008. Seit dem Sommersemester 1995 ist Herr Dr. Gerster Lehrbeauftragter an der Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden, Fachbereich Polizei. Außerdem nahm er am Führungskolleg Hessen VI teil. Herr Dr. Gerster ist verheiratet und hat eine Tochter.

Ruhegehaltfähige Dienstzeit bei Teilzeitkräften

Hess. VGH, Beschluss vom 31. Juli 2008, Az: 1 UE 2279/07

Aus den Gründen:

I.

Die Klägerin wendet sich gegen die Festsetzung ihrer Versorgungsbezüge mit Bescheid des Regierungspräsidiums Kassel vom 5. April 2006.

Die am 19. März 19.. geborene Klägerin ist mit Ablauf des Monats März 2006 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden. Sie stand vorher im Schuldienst und hatte das statusrechtliche Amt einer Lehrerin (Besoldungsgruppe A 13 BBesO) inne. Die Klägerin war in den Jahren 1997 und 1998 zunächst im Angestelltenverhältnis mit reduzierter Stundenzahl als Lehrerin tätig. Mit Wirkung vom 2. Februar 1998 wurde sie in das Beamtenverhältnis übernommen. In der Zeit vom 1. August 2000 bis zum 31. Juli 2004 war die Klägerin zu drei Vierteln in Teilzeit beschäftigt dergestalt, dass sie in den ersten drei Jahren dieses Zeitraums voll arbeitete, aber nur drei Viertel der Bezüge bekam. Im vierten Jahr war sie von der Dienstleistung freigestellt und erhielt weiterhin die auf drei Viertel reduzierten Bezüge. Während dieses "Sabbatjahres" erkrankte die Klägerin schwer, musste operiert werden und trat ihren Dienst ab 1. August 2004 zunächst mit aus gesundheitlichen Gründen deutlich verminderter Stundenzahl an. Schließlich wurde sie mit ihrem Einverständnis zum 1. April 2006 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt.

Bei der Festsetzung der ihr zustehenden Versorgungsbezüge ermittelte das Regierungspräsidium Kassel eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von 21,79 Jahren und legte auf dieser Grundlage einen Ruhegehaltsatz von 40,86 vom Hundert fest. Bei dieser Berechnung ging die Behörde bezüglich der zu berücksichtigenden Studienzeit der Klägerin, bezüglich der Ausbildungszeit als Beamtin auf Widerruf während des Referendariats und bezüglich der Zurechnungszeit bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres von einer Minderung der Versorgungsbezüge wegen länger als zwölf Monate andauernder Freistel-

lung nach § 6 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG aus, so dass diese drei Zeiträume jeweils nur mit einer Quote von 0,88 auf die ruhegehaltfähige Dienstzeit angerechnet wurden. Außerdem berücksichtigte die Behörde den Versorgungsabschlag nach § 14 Abs. 3 BeamtVG in Höhe von 10,8 vom Hundert.

Gegen den Festsetzungsbescheid hat die Klägerin am 4. Mai 2006 beim Verwaltungsgericht Gießen Klage erhoben und sich sowohl gegen den Versorgungsabschlag gemäß § 14 Abs. 3 BeamtVG als auch gegen die Quotierung der Studien-, Referendar- und Zurechnungszeiten gewandt. Bezüglich des Versorgungsabschlages hat das VG Gießen das Verfahren mit Beschluss vom 8. Dezember 2006 abgetrennt und unter dem Aktenzeichen 5 E 4024/06 fortgeführt.

Bezüglich der Quotierung machte die Klägerin geltend, dass der Beklagte durch die Anrechnung der Studienzeit, der Referendarzeit und der Zurechnungszeit nur mit dem Faktor 0,88 eine überproportionale Kürzung ihrer Versorgungsbezüge wegen der Teilzeitbeschäftigung vorgenommen habe. Dies stelle nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eine mittelbare Diskriminierung von Frauen dar, für die es keine sachliche Rechtfertigung gebe. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 23. Oktober 2003 (Rs C-4/02) zum Versorgungsabschlag alter Prägung für Teilzeitkräfte lasse sich insoweit auf die Quotierungsvorschriften übertragen und führe dazu, dass auch die neue Regelung als europarechtswidrig einzustufen sei.

Die Klägerin hat beantragt,

den Beklagten unter entsprechender Aufhebung des Bescheides des Regierungspräsidiums Kassel vom 5. April 2006 zu verpflichten, der Klägerin Versorgungsbezüge auf der Grundlage eines Ruhegehaltssatzes von 44,53 vom Hundert nebst 5 % Zinsen über dem Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit zu gewähren.

Der Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Er trug vor, die vorgenommene Quotierung entspreche den Regelungen des Beamtenversorgungsgesetzes und verstoße nicht gegen verfassungsrechtliche Grundsätze, insbesondere nicht den Anspruch auf angemessene Alimentation aus Art. 33 Abs. 5 GG und den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Die Lehre von der mittelbaren Diskriminierung der Frau stoße ohnehin prinzipiell auf durchgreifende Bedenken, weil sie das Diskriminierungsverbot überdehne und nicht berücksichtige, dass die Berufung auf die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Dienstherrn ein geschlechtsunabhängiger Grund und damit diskriminierungsfrei sei. Zudem finde die Quotierung der Ausbildungs- und Zurechnungszeiten, die Frauen und Männer sicherlich unterschiedlich häufig treffen würde, ihre sachliche Rechtfertigung nicht allein in allgemeinen fiskalischen Erwägungen, sondern auch im Gedanken der Verteilungsgerechtigkeit: Erreiche ein Beamter die bis zum regulären Eintritt des Versorgungsfalls mögliche ruhegehaltfähige Dienstzeit (Soll-Lebensarbeitszeit) nicht, weil er zeitweise ganz oder zum Teil vom Dienst freigestellt war, so sei es folgerichtig, dass sich dies auf die Höhe seiner Versorgung in der Weise auswirke, dass seinen Versorgungsbezügen ein der geringeren Gesamtdienstleistung für den Dienstherrn angepasster verminderter Ruhegehaltsatz zu Grunde gelegt werde.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit Urteil vom 13. September 2007 in vollem Umfang stattgegeben und zur Begründung darauf abgestellt, dass der Beklagte zwar die geltenden Regelungen des Beamtenversorgungsgesetzes aus § 6 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG i. V. m. § 12 Abs. 5 BeamtVG und § 13 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG zutreffend angewandt habe. Die genannten Bestimmungen des nationalen Rechts bewirkten jedoch nach Maßgabe der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes aus dessen Urteil vom 23. Oktober 2003 (Rs C-4/02 und C-5/02) eine mittelbare Diskriminierung teilzeitbeschäftigter Beamtinnen, die nicht durch objektive Faktoren gerechtfertigt sei. Das Altersruhegeld nach dem Beamtenversorgungsgesetz falle gemäß der Rechtsprechung

des Europäischen Gerichtshofes in den Anwendungsbereich des Art. 141 EG, der den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit verankere. Dieser Grundsatz stehe nicht nur der Anwendung von Vorschriften entgegen, die eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts enthielten, sondern auch der Anwendung von Vorschriften, die Ungleichbehandlungen von männlichen und weiblichen Arbeitnehmern aufgrund von nicht auf dem Geschlecht beruhenden Kriterien aufrecht erhielten, sofern sich diese Ungleichbehandlungen nicht mit objektiv gerechtfertigten Faktoren erklären ließen. Gemessen an diesen Anforderungen könne eine nationale Regelung, die bewirke, dass das Ruhegehalt eines Arbeitnehmers stärker als unter proportionaler Berücksichtigung seiner Zeiten der Teilzeitbeschäftigung gekürzt werde, nicht dadurch als objektiv gerechtfertigt angesehen werden, dass in diesem Fall das Ruhegehalt einer geminderten Arbeitsleistung entspreche oder dass mit ihr eine Besserstellung teilzeitbeschäftigter Beamter gegenüber vollzeitbeschäftigten Beamten verhindert werden solle. Dies habe der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 23. Oktober 2003 (Rs C 4/02 und 5/02) sowie ihm folgend das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 25. Mai 2005 (- 2 C 14.04 - NVwZ 2005, 1080) für den Versorgungsabschlag bei Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung nach § 14 Abs. 1 BeamtVG a. F. entschieden. Derselbe Gesichtspunkt der überproportionalen Berücksichtigung der Teilzeitbeschäftigung lasse sich ohne weiteres auf die nach neuem Versorgungsrecht erfolgende Kürzung von Ausbildungszeiten (Studium, Vorbereitungsdienst) sowie der Zurechnungszeit übertragen und führe dazu, dass auch insoweit eine mittelbare Diskriminierung vorliege, die durch objektive Gesichtspunkte nicht gerechtfertigt sei. Durch die Kürzungsvorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG werde der geringeren Arbeitszeit bei Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung bereits Rechnung getragen, indem Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung nur zu dem Teil als ruhegehaltfähige angerechnet würden, der dem Verhältnis der ermäßigten zur regelmäßigen Arbeitszeit entspreche. Für weitere Kürzungen sei nach der für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts allein maßgebenden Auffassung des

Europäischen Gerichtshofes kein Raum, so dass die dem Gemeinschaftsrecht widersprechenden Bestimmungen der §§ 6 Abs. 1 Satz 4, 12 Abs. 5 und 13 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG unangewendet bleiben müssten. Demgemäß belaufe sich der Ruhegehaltsatz für die Klägerin ohne die Quotierung auf 44,53 vom Hundert.

Gegen dieses Urteil hat der Beklagte die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. Zur Begründung trägt er vor, dass das Verwaltungsgericht die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zum Versorgungsabschlag alter Art schlicht auf die Neuregelung über die Quotierung übertragen habe, ohne seine Entscheidung jedoch ausreichend zu begründen und zu prüfen, ob die festgestellte mittelbare Diskriminierung nicht objektiv gerechtfertigt sei. Zudem habe der Europäische Gerichtshof ausdrücklich festgestellt, dass eine proportionale Kürzung wegen der tatsächlich erbrachten geringeren Lebensdienstzeit ohne weiteres zulässig sei. Das Verwaltungsgericht sei die Begründung schuldig geblieben, weshalb durch die Quotierung eine überproportionale Kürzung eintrete. Außerdem lasse das Urteil die notwendige Differenzierung zwischen den drei Kürzungstatbeständen vermissen. Immerhin sei die Anrechnung von Studienzeiten und anderen vordienstlichen Ausbildungszeiten ohnehin dem Ermessen des Dienstherrn überlassen, da es sich um "Kann-Zeiten" handele, bei denen ein weiter Spielraum für die Anrechnung bestehe. Bei der Zurechnungszeit werde proportional das bisherige Verhältnis von Teilzeit zu Vollzeit auf die bis zum 60. Lebensjahr fehlenden Jahre übertragen, so dass ebenfalls nur von einer proportionalen Fortschreibung die Rede sein könne. Dasselbe gelte schließlich für absolvierte Ausbildungszeiten im Beamtenverhältnis auf Widerruf.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen vom 13. September 2007 - 5 E 1313/06 - aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie ist der Auffassung, dass das Verwaltungsgericht zu Recht die Gesichtspunkte aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 23. Oktober 2003 auf die Quotierung der

Ausbildungs- und Zurechnungszeiten übertragen habe und zu dem Ergebnis gekommen sei, dass durch § 6 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG eine mittelbare Diskriminierung von Frauen vorliege. Weitere materielle Voraussetzungen für eine derartige Diskriminierung – beispielsweise hinsichtlich der Gründe für die Teilzeitbeschäftigung oder der familiären Verhältnisse der Frauen – gebe es nicht. Der Beklagte behaupte auch zu Unrecht, dass es sich lediglich um eine proportionale Kürzung wegen Teilzeitbeschäftigung handele, denn Vergleichsmaßstab sei allein der Grundsatz, dass für gleiche Arbeit das gleiche Entgelt zu zahlen sei. Dies habe der Europäische Gerichtshof in seiner Entscheidung vom 6. Dezember 2007 (Rs C-300/06) zur Vergütung von zusätzlichen Unterrichtsstunden bei teilzeitbeschäftigten Lehrern erneut klargestellt und sei auch dort zu dem Ergebnis gekommen, dass es sich um mittelbare Diskriminierung handele, wenn teilzeitbeschäftigte Beamte für die Unterrichtsstunden, die sie über ihre individuelle Arbeitszeit hinaus bis zu der Stundenzahl leisten, die ein vollzeitbeschäftigter Beamter im Rahmen seiner Arbeitszeit erbringen muss, schlechter vergütet werden als vollzeitbeschäftigte Beamte. Schließlich treffe es auch nicht zu, dass die angegriffenen Regelungen des Beamtenversorgungsgesetzes keinen nationalen verfassungsrechtlichen Bedenken unterlägen. Vielmehr schütze Art. 3 Abs. 2 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Entscheidung vom 19.11.2003 - 2 BvR 1476/01 - Rdnr. 17) auch vor indirekten Ungleichbehandlungen.

Zur Darstellung des Sach- und Streitstandes im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Behördenakten des Beklagten Bezug genommen, die sämtlich Gegenstand der Beratung gewesen sind.

II.

Der Senat kann über die Berufung nach § 130a VwGO durch Beschluss entscheiden, da er sie einstimmig für unbegründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält. Die Beteiligten sind zu dieser Verfahrensweise angehört worden und haben ausdrücklich auf mündliche Verhandlung verzichtet.

Die zulässige Berufung hat keinen Erfolg, da das Verwaltungsgericht der Klage mit zutreffenden Erwägungen stattgegeben hat. Der Senat nimmt daher gemäß § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO auf die Urteilsgründe Bezug und führt ergänzend Folgendes aus:

Zu Recht hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass es sich bei der Quotierung der Studien-, Ausbildungs- und Zurechnungszeiten um eine mittelbare Diskriminierung im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes handelt, die wegen Verstoßes gegen Art. 141 Abs. 1 und 2 EG - früher Art. 119 EG-Vertrag - unzulässig ist und zur Nichtanwendbarkeit der die Diskriminierung bewirkenden nationalen Vorschriften führt.

Denn nach wie vor sind unter den Beamten sowohl beim Land Hessen als auch in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt wesentlich mehr Frauen als Männer teilzeitbeschäftigt oder beurlaubt. Dies lässt sich aus den dem Senat übersandten Übersichten des Hessischen Statistischen Landesamtes als auch aus den im Internet frei zugänglichen Materialien des Statistischen Bundesamtes zweifelsfrei entnehmen. So waren beim Land Hessen im Jahr 2006 22.854 Beamte und Richter (mit mindestens ½) teilzeitbeschäftigt, darunter 17.764 Frauen, was einem Anteil von 77,73 % entspricht. Zusätzlich waren in Hessen bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden 2.633 Beamte (mit mindestens ½) teilzeitbeschäftigt, darunter 1.808 Frauen, also ein Anteil von 68,67 %. Hinzu kommen für 2006 auf kommunaler und Landesebene in Hessen 5.598 Beurlaubte, davon 4.809 (= 85,9 %) Frauen. Diese Zahlen machen bereits deutlich, dass Frauen in Hessen zu einem erheblich höheren Prozentsatz von den Quotierungsregelungen des Beamtenversorgungsgesetzes betroffen sind als Männer.

Da die Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes aber nicht nur die Höhe der Ruhestandsbezüge der Beamten und Richter in Hessen regeln, sondern bundesweit anzuwenden sind (§ 1 Abs. 1 und 2 BeamtVG), müssen neben den hessischen Zahlen verstärkt die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Materialien zum Personal im öffentlichen Dienst (www.destatis.de, Rubrik "Finanzen und Steuern", Fachserie 14, Reihe 6, 2006) Berücksichtigung finden. Danach sind zum Stichtag 30.

Juni 2006 bundesweit 400.519 Beamte in Teilzeit tätig, darunter 314.327 Frauen, was einem Anteil von 78,48 % entspricht. Hinzu kommen zum selben Zeitpunkt 71.130 beurlaubte Beamte, von denen 59.232 Frauen waren, also 83,27 %. Demnach ergeben sich auch unter Berücksichtigung der bundesweiten Zahlen erheblich höhere Frauenanteile bei den Teilzeitbeschäftigten und Beurlaubten, so dass Frauen von der geschlechtsneutral formulierten Quotierung wesentlich häufiger betroffen sind als Männer.

Diese mittelbare Diskriminierung fällt sowohl in den Schutzbereich von Art. 141 EG als auch von Art. 3 Abs. 1 und 2 GG (s. nur BVerfG, 19.11.2003 - 2 BvR 1476/01 - NVwZ 2004, 336 = NJW 2004, 1099) und lässt sich entgegen der Auffassung des Beklagten nicht allein durch den Hinweis auf die geschlechtsneutrale Formulierung des Gesetzeswortlautes rechtfertigen. Dies bestätigt nicht zuletzt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006 (BGBl I S. 1897), das ausdrücklich mittelbare ebenso wie unmittelbare Benachteiligungen verbietet (§ 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 und Abs. 2 AGG).

Da die vorgesehene Quotierung in § 6 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG durch die Verweisungen in § 12 Abs. 5 BeamtVG bzw. § 13 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG nicht nur für Ausbildungszeiten im Beamtenverhältnis auf Widerruf gilt, sondern auch für vordienstliche Ausbildungszeiten und für die Zurechnungszeit, werden Frauen in allen drei Bereichen gleichermaßen benachteiligt. In allen drei Fällen findet eine mehr als proportionale Kürzung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit aufgrund der Teilzeitbeschäftigung bzw. Beurlaubung statt. Dies ergibt sich aus dem Zusammenspiel von § 6 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 1 Satz 4 BeamtVG. Zunächst legt § 6 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG fest, dass Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung nur zu dem Teil ruhegehaltfähig sind, der dem Verhältnis der ermäßigten zur regelmäßigen Arbeitszeit entspricht. Ist eine Beamtin also während ihrer Dienstzeit beispielsweise für fünf Jahre zu ½ teilzeitbeschäftigt, werden diese fünf Jahre nur zur Hälfte - also zweieinhalb Jahre - auf die ruhegehaltfähige Dienstzeit angerechnet. Dies ist eine ausschließlich proportionale Übertragung der Teilzeitbeschäftigung auf die ruhegehaltfähige Dienstzeit und kann auch unter dem

Gesichtspunkt der mittelbaren Diskriminierung nicht beanstandet werden.

Die in § 6 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG vorgesehene Quotierung greift jedoch zusätzlich und führt dazu, dass auch weitere Zeiten, die die Beamtin z. T. sogar bereits in Vollzeit verbracht hat (nämlich ihre Studienzeit oder sonstige vordienstliche Ausbildungszeiten sowie die Ausbildungszeit im Beamtenverhältnis auf Widerruf), ebenfalls nur zu einem geringeren Maß berücksichtigt werden als es bei einem ausschließlich vollzeitbeschäftigten Beamten der Fall wäre. Dies zeigt die Überlegung, dass beispielsweise für einen zehn Jahre lang vollzeitbeschäftigten Beamten, der vorzeitig in den Ruhestand versetzt wird, zehn Jahre als ruhegehaltfähige Dienstzeit zuzüglich der vollen Ausbildungs- und Vorbereitungsdienstzeit anerkannt würden, während eine 20 Jahre lang zur Hälfte beschäftigte Beamtin auf die gleiche Anzahl von erbrachten Dienststunden und damit insoweit auf dieselbe ruhegehaltfähige Dienstzeit wie der Vollzeitbeamte käme, jedoch hinsichtlich ihrer Ausbildungs- und Studienzeiten zusätzlich eine Quotierung auf bis zu 0,5 hinnehmen müsste. Beide Beamten hätten gegenüber dem Dienstherrn die gleiche Anzahl an Lebensarbeitsstunden erbracht; die Stunden würden jedoch in unterschiedlicher Art und Weise bei der Ruhegehaltberechnung berücksichtigt, was die überproportionale Übertragung der Teilzeitbeschäftigung durch die Quotierungsvorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG belegt.

Diese mittelbare Diskriminierung ist auch nicht durch objektive Gründe, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben, gerechtfertigt. Denn weder die von dem Beklagten herangezogenen fiskalischen Erwägungen noch die behauptete "Verteilungsgerechtigkeit" sind geeignet, die Diskriminierung zu rechtfertigen.

Bereits in seinem Urteil vom 23. Oktober 2003 (C-4/02) hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass der Zweck, die öffentlichen Ausgaben zu begrenzen, nicht mit Erfolg zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts angeführt werden könne. Dem folgend hat das Bundesverwaltungsgericht in seinen beiden Urteilen vom 25. Mai 2005 (2 C 6.04 und 2 C 14.04) entschieden, dass für die

damalige Regelung über den Versorgungsabschlag alter Fassung bei Teilzeitbeschäftigung eine Rechtfertigung nicht darin liegen kann, dass es sich um einen immanenten Korrekturmechanismus handelt, mit dem eine auf der früheren degressiven Ruhegehaltstabelle beruhende vergleichsweise Besserstellung der teilzeitbeschäftigten Beamten habe vermieden werden sollen. Ebenso ungeeignet ist deshalb der jetzt zur Rechtfertigung herangezogene Grundsatz der "Verteilungsgerechtigkeit", der es gebieten soll, dass ein zugunsten des Dienstherrn angepasster, verminderter Ruhegehaltsatz zu Grunde gelegt wird, wenn ein Beamter durch teilweise Freistellungen vom Dienst die bei durchgehender Vollzeitbeschäftigung mögliche "Soll-Lebensarbeitszeit" nicht erreicht. Die Anpassung erfolgt bereits durch die proportionale Kürzung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit für Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung nach § 6 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG und muss nicht dadurch verstärkt werden, dass andere Zeiten ebenfalls nur quotiert angerechnet werden. Gerade wegen der inzwischen geltenden linearen Ruhegehaltsskala nach § 14 Abs. 1 Satz 1 BeamtVG besteht noch weniger Anlass, zusätzliche Kürzungsmechanismen anzuwenden, da die nach altem Recht in Einzelfällen nicht auszuschließende Begünstigung von Teilzeitkräften nicht mehr auftreten kann. Alleiniger Maßstab für die proportionale Übertragung der Teilzeitbeschäftigung auf die Höhe der Ruhestandsbezüge muss deshalb die tatsächlich geleistete Arbeitszeit bleiben, und nur für tatsächliche Zeiten mit reduzierter Arbeitszeit oder Beurlaubung darf sich demgemäß die ruhegehaltfähige Dienstzeit entsprechend vermindern.

Andere, nicht fiskalische Gründe, die die unterschiedliche Behandlung von Vollzeit- und Teilzeitkräften rechtfertigen könnten, hat weder die Beklagte im Laufe des Rechtsstreites noch die Bundesrepublik Deutschland im Gesetzgebungsverfahren vorgebracht (vgl. BT-Drs. 13/3994). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (4 -C/02, Rn 87 des Juris-Abdrucks, m. w. N.) ist es jedoch Sache des Mitgliedstaates, der Urheber einer solchen Maßnahme ist, oder der Partei des Ausgangsverfahrens, die sich auf sie beruft, vor dem nationalen Gericht nachzuweisen, dass objektive Gründe zur

Rechtfertigung der Maßnahme vorliegen, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben. Insoweit geht es fehl, wenn der Beklagte dem erstinstanzlichen Gericht vorwirft, es habe eventuelle Rechtfertigungsgründe nicht umfassend geprüft. Das Verwaltungsgericht hat die haushaltsmäßigen Gesichtspunkte erwogen, aber verworfen und war zu weiterer Prüfung schon deshalb nicht verpflichtet, weil ihm keine anderen Gründe vorgebracht worden sind oder diese ansonsten auf der Hand lägen.

Bei den vordienstlichen Ausbildungszeiten kann der Dienstherr sich insbesondere nicht darauf berufen, dass er diese Zeiten ohnehin nur auf freiwilliger Basis als ruhegehaltfähige Dienstzeiten anerkenne. Zwar handelt es sich insoweit um "Kann-Zeiten", die nur nach pflichtgemäßem Ermessen angerechnet werden. Auch bei der Berücksichtigung dieser Kann-Zeiten muss jedoch ein diskriminierungsfreier Maßstab herangezogen werden, und dies ist nicht der Fall, wenn die Kann-Zeiten für durchgehend vollzeitbeschäftigte Beamte anders gewichtet werden als bei teilweise beurlaubten oder in Teilzeit beschäftigten Beamten.

Auch bezüglich der Zurechnungszeiten nach § 13 Abs. 1 BeamtVG ist kein objektiver Rechtfertigungsgrund für die vorgeschriebene diskriminierende Handhabung ersichtlich oder von dem Beklagten vorgetragen worden. Denn die Ausgangslage ist für alle Beamten gleich: Sowohl bei vormals teilzeitbeschäftigten als auch bei durchgehend vollzeitbeschäftigten Beamten werden durch die Zurechnungszeiten fiktive Dienstjahre bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres zu zwei Dritteln mitberücksichtigt, ohne dass feststeht, ob diese Dienstzeiten - sollten sie tatsächlich im aktiven Beamtenverhältnis verbracht worden sein - in Vollzeit, Teilzeit oder teilweiser Freistellung abgeleistet worden wären. Es lässt sich weder ein Erfahrungssatz dahingehend aufstellen, dass teilzeitbeschäftigte Beamte ohne den vorzeitigen Ruhestand bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres weiterhin Teilzeit gearbeitet hätten noch lässt sich umgekehrt feststellen, dass bislang vollzeitbeschäftigte Beamte bis zum Erreichen des 60. Lebensjahres keinerlei Freistellungen durch Teilzeit oder Beurlaubung in Anspruch genommen hätten. Insofern handelt es

sich jeweils um die gleichen Unwägbarkeiten, die nicht zu Lasten der Teilzeitbeschäftigten dahingehend aufgelöst werden dürfen, dass eine aus der Vergangenheit errechnete Quotierung von Teilzeit zu Vollzeit in die Zurechnungszeit hinein fortgeschrieben wird. Auch insofern gibt es - über die finanziellen Erwägungen hinaus - keine Rechtfertigungsgründe, die die bei den Zurechnungszeiten bestehende mittelbare Diskriminierung rechtfertigen könnten.

Das Verwaltungsgericht ist daher zu Recht unter Nichtanwendung der Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG zu dem Ergebnis gekommen, dass der Klägerin ein Ruhegehalt ohne Quotierung in Höhe von 44,53 vom Hundert zusteht.

Offen bleiben mag in diesem Zusammenhang, ob die Quotierungsvorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG im Fall der Klägerin nicht bereits aus anderen Gründen keine Anwendung finden darf. Denn die für die Quotierung maßgebliche Teilzeitbeschäftigung der Klägerin von drei Viertel in der Zeit zwischen dem 1. August 2000 und dem 31. Juli 2004 dauerte zwar bei erster Betrachtung vier Jahre und damit länger als die in § 6 Abs. 1 Satz 4 genannten zwölf Monate. Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass die Klägerin in dieser Zeit nicht eine "normale" Teilzeitbeschäftigung mit drei Viertel ausgeübt hat, sondern von der Regelung eines "Sabbatjahres" Gebrauch gemacht hat mit der Folge, dass sie drei Jahre voll gearbeitet hat und ein Jahr gänzlich vom Dienst freigestellt war, jeweils unter Gewährung von drei Viertel der Bezüge. Insoweit könnte auch Anlass bestehen, diese Sabbatregelung nicht als Drei-Viertel-Teilzeitbeschäftigung für die Dauer von vier Jahren, sondern als dreijährige Vollzeitbeschäftigung mit einjähriger Beurlaubung anzusehen. Für diesen Fall würde die Freistellungs-dauer von zwölf Monaten nicht überschritten, so dass schon aus diesem Grund § 6 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG auf die Klägerin nicht anwendbar wäre.

Konkurrentenstreitverfahren

Beurteilungsbeitrag Hess. VGH, Beschluss vom 26. Mai 2008, Az: 1B348/08

Aus den Gründen:

Die zulässige Beschwerde des Antragsgegners ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat dem Antragsgegner zu Recht im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig bis zu einer neu zu treffenden Auswahlentscheidung untersagt, die Stelle der Direktorin bzw. des Direktors als Leiterin bzw. Leiter des Studienseminars für Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen in A-Stadt mit der Beigeladenen zu besetzen. Der Antragsteller ist durch die Art und Weise des Auswahlverfahrens und die hierauf beruhende Auswahlentscheidung zu Gunsten der Beigeladenen in seinem von Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 134 HV gewährleisteten grundrechtsgleichen Recht auf chancengleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach Maßgabe von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung verletzt worden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 1989, DVBl. 1989, 1247, Beschluss vom 24. September 2002, DVBl. 2002, 1633 f., und Beschluss vom 9. Juli 2007 - 2 BvR 206/07 -; Hess. StGH, Urteil vom 13. Mai 1992, NVwZ-RR 1993, 201 f.; Hess. VGH, Beschluss vom 26. Oktober 1993 - 1 TG 1585/93 - DVBl. 1994, 593 m. w. N.). Zur Begründung nimmt der Senat zunächst gemäß § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts Bezug. Das Vorbringen des Antragsgegners rechtfertigt keine andere Entscheidung.

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht beanstandet, dass die Beurteilung der Beigeladenen vom 27. März 2007 fehlerhaft ist, weil ihre Tätigkeit am Studienseminar für Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen in A-Stadt nicht beurteilt wurde. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners kann sich der Antragsteller hierauf auch berufen, denn er hat einen Anspruch darauf, dass die Auswahlentscheidung auf der Grundlage von ordnungsgemäßen Beurteilungen getroffen wird. Nach der Rechtsprechung des Senats ist eine lückenhafte dienstliche Beurteilung regelmäßig in Personalauswahlverfahren nicht verwertbar (Beschlüsse vom 7. Dezember 2005 - 1 TG 2611/05 - sowie vom

19. Dezember 2005 - 1 UZ 1756/05 - jeweils m. w. N.). Die Lücke in der Beurteilung der Beigeladenen ist auch erheblich, denn es geht um ihre dienstlichen Leistungen als Ausbilderin am Studienseminar, die gerade im Hinblick auf die Aufgaben der ausgeschriebenen Stelle der Leiterin/des Leiters des Studienseminars in A-Stadt bedeutsam sind.

Soweit der Antragsgegner vorträgt, nach der Rechtsprechung des beschließenden Senats dürfe der Beurteilungszeitraum nicht länger als ein Jahr zurückliegen, verkennt er die Rechtsprechung des Senats. Die Jahresfrist bezieht sich allein darauf, dass ein aktueller Eignungs- und Leistungsvergleich es erfordert, dass die zu Grunde liegenden Beurteilungen im Zeitpunkt der Auswahlentscheidung nicht älter als ein Jahr sind. Eine fehlerfreie Auswahlentscheidung setzt voraus, dass der Dienstherr auf der Grundlage des gesamten für die persönliche und fachliche Einschätzung von Eignung und Leistung der Bewerber/innen bedeutsamen Inhalts der Personalakten die Eignung der Bewerber/innen im Hinblick auf das spezifische Anforderungsprofil des zu besetzenden Dienstpostens einem Vergleich unterzieht und nach Feststellung der insoweit bedeutsamen Tatsachen eine wertende Abwägung und Zuordnung vornimmt. Hierbei kommt der letzten, aktuellen dienstlichen Beurteilung eine wesentliche Bedeutung zu.

Für das nunmehr durchzuführende Auswahlverfahren weist der Senat darauf hin, dass zunächst neue dienstliche Beurteilungen zu erstellen sind, denn die Beurteilungen des Antragstellers vom 8. Mai 2007 und die der Beigeladenen vom 27. März 2007 sind älter als ein Jahr. Bei den Beurteilungen sind die dienstlichen Beurteilungen aus dem Jahr 2007 einzubeziehen, wobei darauf zu achten ist, dass keine Beurteilungslücken vorhanden sind und bei Antragsteller und Beigeladener ein möglichst gleich langer Beurteilungszeitraum zu Grunde gelegt wird. Zuständig für die Beurteilung ist im vorliegenden Fall der Direktor des Amtes für Lehrerbildung, das gemäß § 4

Abs. 3 Satz 1 Hessisches Lehrerbildungsgesetz die Aufsicht über die Studienseminare ausübt. Sollte der Direktor des Amtes für Lehrerbildung nicht in der Lage sein, aufgrund eigener Erkenntnisse die Leistungen von Antragsteller und Beigeladener als Ausbilder zu beurteilen, muss er sich durch Einholung von Beurteilungsbeiträgen sachkundig machen. In Betracht kommt hier insbesondere ein Beurteilungsbeitrag des früheren Leiters des Studienseminars in A-Stadt. Dem steht nicht entgegen, dass dieser inzwischen im Ruhestand ist. Zwar trifft es zu, dass ein im Ruhestand befindlicher Beamter grundsätzlich nicht mehr an verwaltungsrechtlichen Maßnahmen mitwirken darf. Deshalb ist er nicht in der Lage, eine dienstliche Beurteilung zu erstellen und eine solche in dienstlicher Eigenschaft zu verantworten. Davon unberührt bleibt jedoch die Möglichkeit, auch nach Eintritt in den Ruhestand wie ein sachverständiger Zeuge Auskunft über die Leistungen des Beamten in der Vergangenheit zu geben und eine persönliche Leistungsbewertung vorzunehmen, welche dann von dem zuständigen Beurteiler zu würdigen und auszuwerten ist (BVerfG, Beschluss vom 20. August 2004 - 2 B 64.04 - juris; Nds. OVG, Urteil vom 30. Mai 2007 - 5 LC 44.06 - juris).

Sollte einer der Bewerber - von demselben Beurteiler - eindeutig besser beurteilt worden sein, so ist wegen der gebotenen Nachvollziehbarkeit und zur Vermeidung von willkürlichen Entscheidungen schriftlich zu begründen, warum sich aus dem Inhalt der Personalakten und der Beurteilungen im Sinne der Ziffer 6.1 Satz 3 des Stellenbesetzungserlasses des Hessischen Kultusministeriums vom 22. November 2001 (ABl. HKM 2002, 8) keine Kriterien ableiten lassen, die die Auswahlentscheidung eindeutig und nachvollziehbar begründen, und es deshalb angezeigt ist, ein schulfachliches Überprüfungsverfahren durchzuführen (Senatsbeschluss vom 22. Juli 2004 - 1 TG 1698/04 -).

Werbung

Werbung