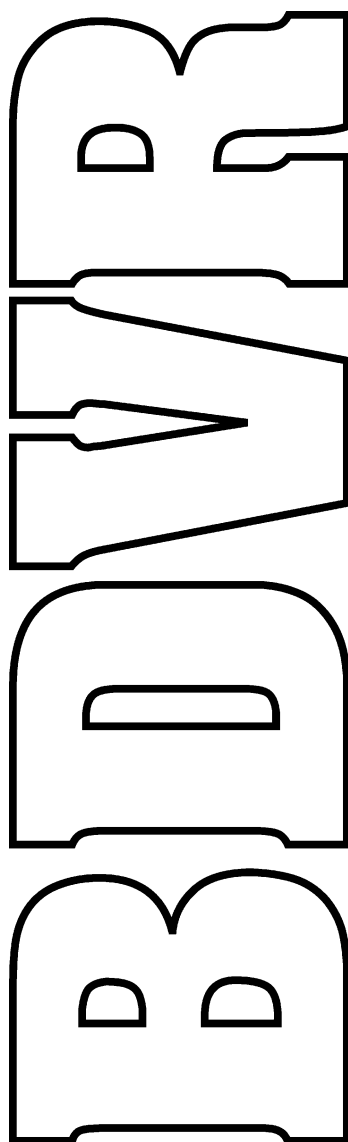


BDVR

Rundschreiben



| Inhalt | Seite |
|---|-------|
| Impressum | 78 |
| Aus dem BDVR | |
| Bericht aus dem Vorstand..... | 79 |
| Aus dem Deutschen Verwaltungsgerichtstag e. V. | |
| Bericht vom Kleinen Verwaltungsgerichtstag in Kassel | 79 |
| Aus den Landesverbänden | |
| Baden-Württemberg: Stellungnahme des Justizministeriums | 83 |
| Bayern: Bericht über den Start des Pilotprojekts "Gerichtsinterne Mediation in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit" | 86 |
| Bayern: Klares Votum für Robenabwrackprämie | 86 |
| Bayern: Informationsfahrt des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter nach Budapest | 87 |
| Sachsen: Treffen der Vorsitzenden der Landesverbände der „Ost“-Länder am 20./21.3.2009 in Magdeburg | 89 |
| Sachsen: Symposium „Justizlehre“ in Dresden am 19. und 20.3.2009 | 90 |
| Gastbeitrag | |
| Das Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung sonstiger Vorschriften | 92 |
| Europa | |
| Bericht an den Vorstand des BDVR über die Hauptversammlung der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter in Sofia/Bulgarien | 99 |
| Die Qualität von Gerichtsentscheidungen..... | 101 |
| Justiz | |
| Die „Zahl der Richter, Staatsanwälte und Vertreter des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland“ | 109 |
| Rechtsprechung | |
| Amtshaftungsregress gegenüber Richter | 110 |
| Vorlagebeschluss zu § 42 Abs. 2 VwGO..... | 112 |
| Aus der Presse | |
| Drei-Klassen-Gesellschaft | 119 |
| Abkehr von 42-Stunden-Woche | 120 |
| Bund soll Richter bezahlen..... | 120 |
| Gekaufte Berufung..... | 121 |

Herausgeber:

Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Deutscher
Verwaltungsgerichtstag e. V.
Berlin

Heft 3

2009

41. 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 21. Oktober 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 Mei-
nungsaustausch untereinander und der schnelleren Information
durch den Vorstand dient. Anmeldungen bitte per Email an den
Webmaster Thomas Michel (Adresse siehe www.bdvr.de) oder
einfach durch eine E-Mail ohne Inhalt an:
bdvr-subscribe@yahoogroups.de.

Webmaster: Thomas Michel

Verantwortliche Redakteure

Rainer P. Eckert, Michael Ehrmantraut, Rainer Hepp, Adelheid
Rabas-Bamberger, Yvonne Stehlik, Dr. Hans-Günther Wartusch

Manuskripte und Zuschriften

werden erbeten an:

VPräsVG Rainer Hepp
Verwaltungsgericht Darmstadt
Julius-Reiber-Straße 37
D 64293 Darmstadt
Postfach 11 14 50
D 64229 Darmstadt
Telefon: 06151 992-1717
Telefax: 06151 992-1701
Rainer.Hepp@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de

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

Anzeigen-Preisliste

Zur Zeit gilt Anzeigen-Preisliste Nr. 8

Sitz der Redaktion

Darmstadt

Werbeanzeigen

werden erbeten an:

RVG Dr. Hans-Günther Wartusch
Verwaltungsgericht Wiesbaden
Konrad-Adenauer-Ring 15
D 65187 Wiesbaden
Telefon: 0611 32-3141
Telefax: 0611 32-3111
Hans-Guenther.Wartusch@VG-Wiesbaden.Justiz.Hessen.de

Bestellungen und Adressänderungen

werden erbeten an:

RinVG Adelheid Rabas-Bamberger
Verwaltungsgericht Darmstadt
Julius-Reiber-Straße 37
D 64293 Darmstadt
Postfach 11 14 50
D 64229 Darmstadt
Telefon: 06151 992-1767
Telefax: 06151 992-1701
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.

**Die Auslieferung dieses Hefts erfolgte
in der 42. Kalenderwoche**

Bericht aus dem Vorstand

Der BDVR-Vorsitzende Dr. Heydemann leitete am 4. und 5. Juni 2009 den vom Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag und der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter vorbereiteten 4. Kleinen Verwaltungsgerichtstag in Kassel. Präsident Reimers begrüßte die Besucher als Hausherr im gastgebenden Hessischen Verwaltungsgerichtshof. „Das deutsche öffentliche Recht als Muster für andere Länder?“ war das erste Thema, zu dem auch Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter aus Armenien

und Georgien das Wort ergriffen. Am zweiten Tag beschäftigten sich die etwa 50 Teilnehmer mit den „Einwirkungen des Europarechts auf die verwaltungsgerichtliche Praxis“ allgemein und an Beispielen aus dem Ausländer- und Umweltrecht. Es folgte im Rahmen einer Podiumsdiskussion ein Gedankenaustausch mit Sozialrichterinnen und Sozialrichtern über die Frage „Sind Sozialrichter anders als Verwaltungsrichter?“ Ein ausführlicher Bericht über die Tagung findet sich in diesem Heft. Der Vorstand des BDVR und des Vereins

Deutscher Verwaltungsgerichtstag trat am 22. und 23. Juni 2009 zur Vorstandssitzung in Freiburg (Breisgau) zusammen. In enger Abstimmung mit dem Ortsausschuss am dortigen Verwaltungsgericht unter der Leitung von Präsident Michaelis traf er Entscheidungen über das Programm und organisatorische Details für den 16. Verwaltungsgerichtstag vom 5. bis 7. Mai 2010. Die Verbandsaktivitäten im Sommer 2009 konzentrierten sich auf die weitere Vorbereitung des Freiburger Kongresses.

Bericht vom Kleinen Verwaltungsgerichtstag in Kassel am 4./5. Juni 2009

Rechtsexport, Einflüsse des Europarechts, Verhältnis zur Sozialgerichtsbarkeit

von RBVerwG Joachim Buchheister, Leipzig

Der Kleine Verwaltungsgerichtstag hat sich zu einer festen Größe im Veranstaltungskalender der Verbandsmitglieder entwickelt. Der Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. hat auch in diesem Jahr und damit zum vierten Mal eine Tagung dieses Formates ausgerichtet, die sich als Forum zum Gedankenaustausch in einem überschaubaren Kreis und als Fortbildungsseminar zu aktuellen Themen in den Jahren zwischen den großen (und immer größer werdenden) Verwaltungsrichtertagen versteht¹⁾. Die Veranstaltung fand heuer in Kassel in den Räumen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs statt. Mitveranstalter war deshalb die Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter. Den Kasseler Kollegen und Kolleginnen sei an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt für die gelungene Vorbereitung vor Ort und die aufmerksame Gastfreundschaft.

Die vom Bundesvorstand angesetzten Themen waren gut gewählt und stießen auf einiges Interesse über den Kreis der Verbandsmitglieder hinaus. So konnten der BDVR-Vorsitzende VRiVG Dr. Christoph Heydemann und PräsVGH Wolfgang Reimers als Hausherr über 50 Teilnehmer begrüßen, in ihrer Mehrzahl aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder stam-

mend, aber auch Vertreter der Sozialgerichtsbarkeit, des Bundesministeriums der Justiz (Frau MR Dr. Christine Steinbeiß-Winkelmann) und nicht zuletzt des Deutschen Bundestages (MdB Frau Mechthild Dyckmans).

Auch wenn die Tagung im historischen Sitzungssaal des VGH stattfand und damit in einem ehemaligen Wohnraum der Brüder Jacob und Wilhelm Grimm, erwartete die Teilnehmer durchaus keine Märchenstunde. Die Tagung bot unter der souveränen Leitung des BDVR-Vorsitzenden vielmehr einen thematisch breit gespannten Bogen, beginnend mit einem deutlich über den Tellerrand der verwaltungsrichterlichen Profession hinausreichenden Blick auf den Stand der Bemühungen, das deutsche öffentliche Recht vor allem in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas zu implementieren („Das deutsche öffentliche Recht als Muster für andere Länder?“), fortfahrend mit einer Betrachtung der stetig zunehmenden europarechtlichen Einflüsse („Einwirkungen des Europarechts auf die verwaltungsgerichtliche Praxis“) bis zu einer Erkundung der tatsächlichen oder doch nur vermeintlichen Andersartigkeit der Sozialrichter („Sind Sozialrichter anders als Verwaltungsrichter?“).

1. Das deutsche öffentliche Recht als Muster für andere Länder?

Das Hauptthema der Tagung galt der Entwicklung der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit, namentlich der Förderung einer Rezeption des deutschen öffentlichen Rechts durch länderspezifische Projekte und der Stärkung rechtsstaatlicher Grundsätze im Rahmen vereinbarter Rechtsstaatsdialoge. Dr. Heydemann erinnerte in seiner Einführung daran, dass der Rechtsexport nicht mit „okzidentaler Hegemonie“ gleichgesetzt werden dürfe, sondern sich im Rahmen eines partnerschaftlichen Austausches vollziehen müsse.

Dieser Grundtenor zog sich dann auch durch alle vier Referate zum Thema. Zunächst berichtete MD Dr. Schmitt-Wellbrock vom Bundesministerium der Justiz über die Schwerpunkte der Justiz-Außenpolitik des Ministeriums. Er machte deutlich, dass in Zeiten der Globalisierung auch das Recht in einem Wettbewerb stehe. Angelsächsisches Common Law und kontinentaleuropäisches Kodifikationsrecht konkurrieren miteinander. Deutschland müsse sich in diesem Wettbewerb gerade in den Schwellenländern und den Transformationsstaaten engagieren. Die internationale rechtliche Zusammenarbeit dürfe dabei nicht als eine Art

Aus dem Deutschen Verwaltungsgerichtstag e. V.

Entwicklungshilfe verstanden werden und keine missionarischen Züge tragen; es gehe vielmehr um Angebote und um Beratung. Der Referent betonte, dass ein deutsches Eigeninteresse an der Verbreitung unserer Rechtsordnung bestehe. Dies diene der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen in den Partnerländern und erleichtere zugleich die internationalen Aktivitäten deutscher Unternehmen; außerdem erhöhe es die Bereitschaft ausländischer Unternehmen, in einem Land mit vertrauter Rechtsordnung zu investieren. In diesem Zusammenhang erinnerte Dr. Schmitt-Wellbrock an das im Oktober 2008 mit deutschen Justizorganisationen geschlossene und vom BDVR mitgetragene Bündnis für das deutsche Recht, das sich für die Verbreitung des deutschen Rechts im Ausland einsetzt. Hauptziel des Bündnisses ist eine stärkere Koordination der deutschen Aktivitäten, eine Verbesserung der Präsentation des deutschen Rechts im Ausland und ein erleichterter Zugang zu deutschen Rechtstexten in Fremdsprachen²⁾. Der Koordination soll insbesondere eine Datenbank dienen, die Akteure und Projekte in den einzelnen Ländern auflistet³⁾. Eine zentrale Rolle bei der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit der Bundesregierung spielt bekanntlich die IRZ-Stiftung⁴⁾. Sie unterstützt Partnerstaaten bei der Reformierung ihres Rechtssystems und Justizwesens, vor allem durch Gesetzgebungsberatung und Hilfe bei der Implementierung von Reformgesetzen. Die Arbeit konzentriert sich gegenwärtig auf die Staaten Mittel- und Osteuropas, die neuen unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion und die Partnerstaaten des Stabilitätspaktes für Südosteuropa. Derzeit ist die Stiftung unter anderem in Bosnien-Herzegowina, Kroatien, den baltischen Staaten, Polen, Rumänien, der Tschechischen Republik und Ungarn tätig. Gerade das deutsche öffentliche Recht erweise sich dabei, so Dr. Schmitt-Wellbrock, als besonders exportgeeignet. Die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts, der öffentlich-rechtliche Rechtsschutz als Ausfluss verfassungsrechtlicher Grundsätze, überhaupt die Grundlinien des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts und des Verwaltungsprozessrechts, aber auch Bereiche des besonderen Verwaltungsrechts, etwa das Wirtschaftsverwaltungsrecht, stießen gerade in den Transformationsstaa-

ten Mittel- und Osteuropas auf hohes Interesse, während manche Besonderheit des deutschen Rechtssystems, zum Beispiel die Aufsplittung der Gerichtsbarkeiten, einem Außenstehenden kaum vermittelbar sei. Dr. Schmitt-Wellbrock kam schließlich noch auf den mit bestimmten Ländern, insbesondere der VR China, vereinbarten Rechtsstaatsdialog zu sprechen. Die üblichen Einwände vorwegnehmend betonte er, dass grundlegende Verbesserungen der rechtsstaatlichen Standards nicht von heute auf morgen erwartet werden könnten. Es gehe um eine Institutionalisierung des Dialogs und um wenigstens kleine, aber immerhin schrittweise Verbesserungen.

Vom Generellen zum Konkreten führte das zweite Referat, gehalten von Zeno Reichenbecher von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, der über das von ihm geleitete Programm für Rechts- und Justizreformen im Südkaukasus berichtete. Das 2002 aufgelegte Programm im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betrifft Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Kooperationspartner sind die Justizministerien dieser Länder. Allgemeines Ziel des Projektes ist die Verbesserung der Rechtssicherheit in den Ländern des südlichen Kaukasus⁵⁾. Das Programm will Unterstützung auf allen Ebenen der Rechts- und Justizreform leisten. Neben Gesetzgebungsberatung und Maßnahmen zur Rechtsverbreitung sollen vor allem die regionale Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch gefördert werden. Als herausragendes Beispiel führte der Referent die seit 2002 jährlich stattfindende internationale Richterkonferenz der drei Länder des Südkaukasus zu aktuellen Rechtsthemen an. Zudem hätten sich die Präsidenten der drei südkaukasischen Verfassungsgerichte 2007 in Deutschland über die Praxis der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit und das Rechts- und Justizsystem informiert. Ergebnis der Reise sei unter anderem eine gemeinsame Konferenz der drei Verfassungsgerichte zu aktuellen Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit im Jahr 2008 gewesen, ferner die im Juni 2009 anstehende Südkaukasus-Konferenz in Berlin. Der Justizminister der Republik Armenien habe im Rahmen des Projektes zudem erst im April 2009 unter anderem den Hessischen Verwaltungsge-

richtshof besucht, dessen Präsident sich seit Jahren als Experte für die Ausbildung von Richtern beim Aufbau der Justiz in Armenien und Georgien engagiert. Der Referent sprach auch die Schwierigkeiten der Projektarbeit vor Ort an. Ein hoher Grad an Korruption, Ineffizienz der staatlichen Strukturen, Intransparenz der Entscheidungsabläufe und ganz allgemein eine ungesunde Dominanz der Exekutive, außerdem ungeklärte Konfliktzonen, insbesondere zwischen Armenien und Aserbaidschan um Bergkarabach, erschwerten die Bemühungen um eine Festigung rechtsstaatlicher Strukturen. Entscheidend für den Erfolg des Projekts sei, so Reichenbecher, dass von Seiten der Berater keine vorgefertigten Entwürfe, etwa bloße Übersetzungen heimischer Gesetzestexte, angeboten würden, sondern eine tatsächliche Beratung und gemeinsame Erarbeitung erfolgten. Noch wichtiger für den Transformationsprozess seien die Implementierung und Popularisierung verabschiedeter Reformgesetze. „Law in the books“ reiche nicht aus; erforderlich sei eine gezielte Fortbildung der Rechtsanwender einschließlich einer Erneuerung der Juristenausbildung sowie die Information der allgemeinen Öffentlichkeit über die neuen Gesetze und die dadurch eröffneten Rechtsschutzmöglichkeiten, um die Reformen mit Leben zu füllen. Dazu sei der Einsatz deutscher Fachleute als Langzeitexperten vor Ort und im Rahmen kurzzeitiger Engagements für Schulungen und Vorträge von besonderer Bedeutung.

Danach referierte der Präsident des Verwaltungsgerichts Armeniens, Tigran Mukuchyan, über den Aufbau der dortigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das armenische Verwaltungsgericht hat zum 1. Januar 2008 nach einer längeren Vorbereitungszeit, die unter anderem einer intensive Schulung der Richter mit Unterstützung deutscher Kollegen eingeschlossen hat, seine Arbeit mit zunächst 16 (nunmehr 20) Richtern aufgenommen. Es fungiert neben den Gerichten der allgemeinen Gerichtsbarkeit für Zivil- und Strafsachen als erstinstanzliches Gericht. Seine Entscheidungen können - anders als die dreistufig aufgebaute Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, bei der als zweite Instanz Appellationsgerichte eingerichtet sind - nur im Wege der Beschwerde zum Kassationsgericht mit

Aus dem Deutschen Verwaltungstag e. V.

Sitz in Jeriwan angegriffen werden. Dort bestehen besondere Verwaltungskammern, die mit einem Vorsitzenden und zwei weiteren Richtern besetzt sind. Die Eingänge und damit auch die Akzeptanz des neu gegründeten Verwaltungsgerichts sind seinem Präsidenten zufolge beeindruckend. Schon im ersten Jahr seines Bestehens (2008) seien 5 900 Klagen und zahlreiche sog. Zahlungsverfügungen, in erster Linie Bußgeldverfahren, eingegangen, von denen 4 200 entschieden worden seien. Rund 65% der Entscheidungen sei zugunsten der klagenden Bürger ausgefallen. Die Rechtsmittelquote sei mit 136 Kassationsbeschwerden außerordentlich gering; die Beschwerden hätten zudem in den wenigsten Fällen Erfolg gehabt. Insgesamt sei bislang nur rund ein Prozent der Entscheidungen vom Kassationsgericht geändert worden. Präsident Mukuchyuan brachte zum Ausdruck, dass aus diesen Zahlen keineswegs auf etablierte rechtsstaatliche Strukturen geschlossen werden könne. Es fehle noch an einem hinreichend gefestigten rechtsstaatlichen Bewusstsein und den notwendigen staatlichen Rahmenbedingungen.

Frau Mariam Tsiskadze, Richterin der Kammer für Verwaltungssachen am Obersten Gericht Georgiens, bot sodann einen Überblick über den dortigen Gerichts Aufbau. Die Judikative ist dreistufig organisiert, bestehend aus den sog. Stadtgerichten als Eingangsinstanz für sämtliche Streitigkeiten (derzeit 21 Gerichte), zwei Appellationsgerichten als Berufungsinstanz mit jeweils einer Kammer für verwaltungsrechtliche Sachen einschließlich Steuersachen und dem Obersten Gericht als Kassationsgericht, ebenfalls mit einer Kammer für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten (besetzt mit 6 Richtern). Gründe für die Zulassung einer Kassationsbeschwerde sind die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache, eine Abweichung von der Rechtsprechung des Obersten Gerichts oder entscheidungserhebliche Verfahrensfehler. Bemerkenswert waren vor allem die auch schon von dem Vorredner geschilderten praktischen Schwierigkeiten der Rechtssprechung, die in erster Linie offenbar durch eine unzureichende Kodifizierung des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsakt bedingt sind. Übliche Handlungsform

der Verwaltung sei bislang, so die Referentin, eine Art Verwaltungsvertrag, der mangels besonderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften regelmäßig nur nach den insoweit unzureichenden Maßstäben des Zivilrechts beurteilt werden könne.

Die anschließende Aussprache konzentrierte sich auf die praktischen Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit. Befruchtet wurde die Diskussion vor allem durch die Erfahrungen derjenigen Tagungsteilnehmer, die bereits selbst als Experten in Auslandsprojekten mitgewirkt haben. VRIOVG Prof. Dr. Ulrich Ramsauer und PräsVGH Wolfgang Reimers sprachen die Konkurrenz zu anglo-amerikanischen Beratungsprojekten an. Gerade im Bereich des Zivil- und Wirtschaftsrechts sei ein praktisch nicht mehr einholbarer Vorsprung gegenüber den kontinentaleuropäisch geprägten Beratungsangeboten zu konstatieren, die zudem unter einer unzureichenden Koordination der verschiedenen Akteure und Projekte litten. Besonderheiten wie etwa das Abstraktionsprinzip des BGB oder die diffizile Verzweigung der hiesigen Rechtswege seien schlichtweg nicht vermittelbar. Anders lägen die Dinge im öffentlichen Recht; insbesondere das deutsche Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht seien in besonderem Maße exportgeeignet. PräsB-VerwG a.D. Dr. h.c. Eckart Hien bestätigte diesen Befund anhand seiner Erfahrungen im Rahmen eines EU-Twinning-Projektes zur Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Kroatien. Schwierigkeiten bereiteten, so Hien an die Adresse des BMJ, mitunter schon ganz naheliegende Dinge wie etwa eine fundierte Übersetzung der aktuellen Fassung der VwGO in die englische Rechtssprache.

Als Erkenntnis des ersten Tagungstages konnte festhalten werden, dass das öffentliche Recht bei der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit der deutschen Akteure eine wesentliche Rolle spielt. Ob es allerdings in absehbarer Zeit tatsächlich gelingen wird, mit einer Politik der kleinen Schritte etwa die Länder des Südkaukasus an rechtsstaatliche Strukturen heranzuführen, mag angesichts der Meldungen über Menschenrechtsverletzungen und staatliche Willkür, die uns aus dieser Region

regelmäßig erreichen, durchaus fraglich erscheinen.

2. Einwirkungen des Europarechts auf die verwaltungsgerichtliche Praxis

Zunächst referierte Prof. Dr. Stefan Kadelbach, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht am Institut für Öffentliches Recht der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, über die allgemeinen Einwirkungen des Europarechts auf die verwaltungsgerichtliche Praxis. Einleitend hob er den Grundsatz der organisatorischen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten und ihrer Beschränkung durch die Rechtsprechung des EuGH hervor. Im Einzelnen wurden sodann für bestimmte Zulässigkeitsfragen die europarechtlichen Auswirkungen erörtert, namentlich bezogen auf die Verfahrensgrundsätze des rechtlichen Gehörs, der Öffentlichkeit, der Verfahrensdauer und der Rechtskraft. Anschließend stellte er im Rahmen der Einwirkungen auf das materielle Recht die normative Methodik des EG-Rechts vor, differenziert nach der Normhierarchie des Gemeinschaftsrechts und unter besonderer Berücksichtigung der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien. Abschließend wurden das Vorlageverfahren und die Folgen einer zu Unrecht unterbliebenen Vorlage an den EuGH dargestellt.

Im Anschluss erläuterte RiBVerwG Prof. Dr. Ingo Kraft anschaulich die Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH auf das nationale Aufenthaltswesen. Er verdeutlichte den durch das Gemeinschaftsrecht erzwungenen Perspektivwechsel im Ausländerrecht. Der im deutschen Recht dominierende ordnungs- und sicherheitsrechtliche Aspekt werde weithin überlagert und verdrängt durch den gemeinschaftsrechtlichen Grundgedanken, dass es auch insoweit in erster Linie um die Ausübung von Grundfreiheiten gehe, namentlich der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs. Der Referent erläuterte anhand einschlägiger Rechtsprechung des EuGH die Dominanz und zunehmende Deutungshoheit gegenüber nationalrechtlichen Maßstäben. Dies zeige sich etwa bei der ausgreifenden Auslegung des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation, der durch die Rechtsprechung schritt-

Aus dem Deutschen Verwaltungsgerichtstag e. V.

weise von einer rein beschäftigungspolitischen zu einer aufenthaltsrechtlichen Materie entwickelt worden sei. Auch der Rechtsschutz gegen Ausweisungen habe sich durch eine Verlagerung des maßgeblichen Zeitpunktes für die gerichtliche Überprüfung von einer Handlungskontrolle zu einer Erfolgskontrolle verändert. Als Ausblick prognostizierte der Referent, dass eine doppelte Rationalität auf Dauer nicht durchhaltbar sei und deshalb über kurz oder lang auch in den vermeintlich gemeinschaftsrechtsfreien Bereichen des Ausländerrechts eine Angleichung erfolgen werde. Bei aller Kritik erweise sich der EuGH als Motor der Integration.

Schließlich referierte RiVGH Bodenbender über die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf das nationale Abfallrecht. Gegenstand seiner Betrachtung war vor allem die Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie durch die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien. Der Referent beleuchtete die aus seiner Sicht erforderlichen Änderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und veranschaulichte am Beispiel verschiedener Abfallprodukte die Schwierigkeiten der Subsumtion unter den gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Abfallbegriff.

3. Sind Sozialrichter anders als Verwaltungsrichter?

Nach den Ausflügen in die weite Welt der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit und der Einflüsse des Europarechts führte das dritte und letzte Thema der Tagung zurück in den Nahbereich der eigenen Befindlichkeiten. Es galt die Frage auszuloten, ob und worin sich die Vertreter der Sozialgerichtsbarkeit von einem landläufigen Verwaltungsrichter unterscheiden. Die schon in der Fragestellung angelegten Klippen konnten die Teilnehmer der Podiumsdiskussion nicht zuletzt dank der Leitung durch den auch hier souverän als Diskussionsleiter agierenden BDVR-Vorsitzenden erfolgreich umschiffen. Vollkommen zu Recht hoben Ri'inBSG Dr. Elke Roos und VRiLSG Dr. Ulrich Freudenberg, Vorstandsmitglied des Bundes deutscher Sozialrichter, in ihren Diskussionsbeiträgen hervor, dass sich mögliche Unterschiede nur selten durch biogra-

phische Vorprägungen, sondern allenfalls durch die in den Prozessordnungen angelegte unterschiedliche Arbeitsweise ergäben; Sozialrichter seien von Anfang an zu einem höheren Maß an Selbständigkeit in der Prozessführung und Entscheidungsfindung gezwungen; hinzu trete der mittlerweile sehr hohe Erledigungsdruck. Interessant war in diesem Zusammenhang die während einer längeren Abordnung in der Sozialgerichtsbarkeit gesammelte Erfahrung der an der Podiumsdiskussion teilnehmenden Ri'inVG Rautgundis Schneiderei, die die Einschätzung bestätigte, dass jedenfalls in der ersten Instanz deutliche Unterschiede erkennbar seien, keinesfalls in der Gründlichkeit, sehr wohl aber in der Entscheidungssicherheit und der Angst vor Fehlern.

Die anschließende allgemeine Diskussion kreiste in erster Linie um die unterschiedliche Außensicht der beiden Gerichtsbarkeiten. Beklagt wurde vor allem die stereotype Einordnung, die mitunter bei Vertretern der Legislative als auch auf Regierungsebene anzutreffen sei und die zu der verhängnisvollen Übernachtentscheidung des Vermittlungsausschusses zur Verlagerung der Sozialhilfe beigetragen habe. Weder sei die Sozialgerichtsbarkeit die Hausgerichtsbarkeit der Gewerkschaften oder gar eine Ansammlung besserer Sozialarbeiter noch urteile die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem „kalten Herzen“, das ihr verbreitet vorgehalten werde. Der diffuse, an Einzelentscheidungen hochgezogene Vorwurf, die Verwaltungsgerichte ließen Unrecht stehen, während die Sozialgerichte für die Bürger urteilten, sei mittlerweile durchaus gängig, aber grundfalsch. So sehr die Tagungsteilnehmer in dieser Einschätzung einig waren, so ratlos zeigte man sich letztlich bei den tatsächlichen Gründen für das unbestreitbar unterschiedliche Image der beiden Gerichtsbarkeiten. Als Konsens blieb die Erkenntnis, dass die vermeintlichen Unterschiede weniger durch wechselseitige Vorurteile als vielmehr durch falsche Außenansichten genährt werden.

4. Fazit

Zum Gelingen der Tagung hat nicht zuletzt das gut organisierte Rahmenprogramm beigetragen, vor allem ein von VPräsVGH Dr. Karl-Hans Rothaug

sachkundig geleiteter Spaziergang durch den reizvollen Bergpark Wilhelmshöhe sowie eine Besichtigung der Murhardschen Bibliothek der Stadt Kassel mit wertvollen Handschriften des Mittelalters und der frühen Neuzeit.

Als Fazit bleibt die Feststellung, dass das Tagungsformat des „Kleinen Verwaltungsgerichtstags“ sich dank guter Themenwahl und ausgezeichnete Organisation ein weiteres Mal bewährt hat.

- 1) *Vgl. zur Vorjahrestagung den Bericht von Domgörgen, BDVR-Rundschreiben 03/2008, S. 103 ff.*
- 2) *nähere Informationen unter www.bmj.bund.de*
- 3) *www.interjus.de*
- 4) *Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V.; nähere Informationen unter www.irz.de*
- 5) *Nähere Informationen unter www.gtz.de/law-caucasus*

Baden-Württemberg

Stellungnahme des baden-württembergischen Justizministeriums

auf den Antrag der Abgeordneten Rainer Stickleberger u. a. zu Mitwirkungsrechten nach dem Landesrichtergesetz

LT-Drucksache 14/4759 vom 01.07.2009

Mit Schreiben vom 20. Juli 2009 Nr. 3110.C/0112 nimmt das Justizministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Der Landtag wolle beschließen, die Landesregierung zu ersuchen zu berichten,

1. *wie die Mitwirkungsrechte des Präsidialrats und des Richterwahlausschusses in den Bundesländern und im Bund ausgestaltet sind (rechtsvergleichende Darstellung);*

1. Richterwahlausschüsse existieren im Bund und in neun Ländern. Ihre verfassungsrechtliche Grundlage findet sich in Artikel 95 Abs. 2 GG und Artikel 98 Abs. 4 GG. Nach Artikel 95 Abs. 2 GG entscheidet über die Berufung der Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss. Dessen Zuständigkeit erstreckt sich also nicht auf Beförderungsentscheidungen. Nach Artikel 98 Abs. 4 GG können die Länder bestimmen, dass über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet.

In den Ländern, in denen Richterwahlausschüsse eingerichtet sind (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen; zur Rechtslage in Baden-Württemberg siehe sogleich), entscheiden diese immer über die Einstellung der Lebenszeitrichter und meistens auch über Beförderungen (keine Zuständigkeit des Richterwahlausschusses für Beförderungsentscheidungen besteht in Bremen, Hessen und Thüringen; in Schleswig-Holstein entscheidet über die Berufung des Präsidenten eines oberen Landesgerichts der Landtag auf Vorschlag des Justizministers). In Brandenburg und Schleswig-Holstein entscheidet der Richter-

wahlausschuss auch über Versetzungen. In einigen Ländern wirkt der Richterwahlausschuss auch bei der Einstellung von Proberichtern mit (Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz).

Richterwahlausschüsse entscheiden innerhalb ihrer Zuständigkeit entweder alleine (Bremen, Hamburg), oder gemeinsam mit dem zuständigen Minister (Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen).

In Baden-Württemberg besteht die Besonderheit, dass der Richterwahlausschuss als Konfliktausschuss konzipiert ist: Der Richterwahlausschuss entscheidet nur dann, wenn Justizminister und Präsidialrat keine Einigung über die geplante Maßnahme erzielen. Diese subsidiäre Zuständigkeit besteht bei der Ernennung eines Richters auf Lebenszeit, bei der Beförderung und bei der Versetzung, mit Ausnahme der Versetzung im Interesse der Rechtspflege nach § 31 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) und der Versetzung wegen Veränderung der Gerichtsorganisation (§ 32 DRiG).

In den Ländern, in denen kein Richterwahlausschuss existiert (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt), werden die Richter durch die Exekutive ernannt und befördert.

2. Präsidialräte sind die Organe der richterlichen Personalvertretung auf dem Gebiet der Personalentscheidungen. Die Beteiligung an allgemeinen und sozialen Angelegenheiten erfolgt durch die Richterräte.

Die Präsidialräte der Richter im Bundesdienst sind in § 54 ff. DRiG geregelt. Für die Richter im Landesdienst schreibt § 74 Abs. 1 Satz 1 DRiG die Bildung eines Präsidialrats zwingend vor. Ebenfalls zwingend vorgegeben ist in

§ 75 Abs. 1 DRiG, dass der Präsidialrat vor der Entscheidung über die Beförderung eines Richters anzuhören ist. § 75 Abs. 2 DRiG stellt klar, dass dem Präsidialrat durch Landesregelung weitere Aufgaben übertragen werden können.

In der Praxis gehen die Zuständigkeiten der Präsidialräte regelmäßig über die Anhörung bei der Beförderung hinaus:

a) Teilweise wird der Präsidialrat bereits bei der Einstellung der Proberichter oder von Richtern kraft Auftrags beteiligt (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Saarland, Schleswig-Holstein). In Baden-Württemberg ist der Präsidialrat bei der Beschäftigung eines Proberichters über die Dauer von 24 Monaten hinaus zu beteiligen, im Saarland bei der Beschäftigung über die Dauer von 18 Monaten hinaus.

Häufig ist der Präsidialrat bei der Berufung in das Richter-verhältnis auf Lebenszeit zu beteiligen (Bund, Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

Oft wirkt der Präsidialrat bei den Entscheidungen über Versetzungen oder Amtsenthebungen mit, die nach § 30 ff. DRiG im Interesse der Rechtspflege oder bei einer Veränderung der Gerichtsorganisation möglich sind (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Sachsen). Gleiches gilt für die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen).

Auch bei der Entscheidung über die Entlassung von Richtern nach § 21 DRiG wird gelegentlich die Beteiligung des Präsidialrats vorgesehen (Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen).

In Brandenburg, Niedersachsen, dem Saarland und Sachsen-Anhalt erfordern auch bestimmte Abordnungsentscheidungen die Beteiligung des Präsidialrats.

Selten findet sich ein Beteiligungsrecht bei der Versagung einer Nebentätigkeitsgenehmigung (Baden-Württemberg, Berlin, Saarland). Nur in Baden-Württemberg vorgesehen ist die Beteiligung bei der Verhängung von Disziplinarmaßnahmen durch Disziplinarverfügung und bei der Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens. In Bayern ist die Erhebung der Disziplinaranzeige beteiligungspflichtig. Vereinzelt ist die Beteiligung vorgesehen bei der Entscheidung über eine Teilzeitbeschäftigung (Saarland) und der Entscheidung über die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen (Rheinland-Pfalz).

- b) Regelmäßig besitzen die Präsidialräte ein Anhörungsrecht, d. h. sie können zu der geplanten Maßnahmen eine zustimmende oder abweichende Stellungnahme abgeben.

In vielen Ländern ist für den Fall, dass der Stellungnahme des Präsidialrats nicht gefolgt werden soll, ein (teilweise zweistufiges) Einigungsverfahren vorgesehen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland, Thüringen).

Führt auch das Einigungsverfahren nicht zu einer gemeinsamen Position von Präsidialrat und oberster Dienstbehörde, endet die Mitwirkungsmöglichkeit des Präsidialrats. In der Regel kann dann die geplante Maßnahme von der zuständigen Stelle vollzogen werden. Teilweise hat aber der fortbestehende Dissens eine Verlagerung der Entscheidungszuständigkeit zur

Folge. So endet in Niedersachsen und in Sachsen-Anhalt das Einigungsverfahren zwar durch einen Beschluss der Einigungsstelle; danach kann jedoch die oberste Dienstbehörde eine Entscheidung der Landesregierung (Niedersachsen) oder des Ministerpräsidenten (Sachsen-Anhalt) beantragen.

In Baden-Württemberg besteht die Besonderheit, dass bei Nichteinigung zwischen Justizminister und Präsidialrat die Entscheidungsbefugnis für bestimmte Maßnahmen (Ernennung als Richter auf Lebenszeit, Beförderung, Versetzung) nicht innerhalb der Exekutive bleibt, sondern – wie oben dargelegt – auf den Richterwahlausschuss übergeht.

2. *aus welchen Richterinnen und Richtern sich die Präsidialräte der verschiedenen Gerichtszweige sowie die ständigen und nicht-ständigen Richterinnen und Richter des Richterwahlausschusses im Einzelnen personell zusammensetzen und für welchen Zeitraum sie von wem gewählt wurden;*

Die Zusammensetzung der Präsidialräte ist in § 34 des Landesrichtergesetzes (LRiG) geregelt. Danach besteht der Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit aus einem Vorsitzenden und acht weiteren Mitgliedern, die Präsidialräte der anderen Gerichtsbarkeiten jeweils aus einem Vorsitzenden und vier weiteren Mitgliedern, die jeweils von den Richtern der betreffenden Gerichtsbarkeit gewählt werden. Daneben werden jeweils ein Stellvertreter des Vorsitzenden und außer den weiteren Mitgliedern die gleiche Anzahl Ersatzmitglieder gewählt. Wahlberechtigt sind nach § 36 LRiG alle Richter, die am Wahltag bei einem Gericht des Gerichtszweiges beschäftigt sind, für den der Präsidialrat gebildet wird. Gewählt werden können nur Richter, die seit mindestens fünf Jahren Richter auf Lebenszeit sind und weder beurlaubt noch an eine andere Dienststelle als ein Gericht ihres Gerichtszweiges abgeordnet sind. Der von den Richtern zu wählende Vorsitzende des Präsidialrats

und sein Stellvertreter werden aus dem Kreis der wahlberechtigten Gerichtspräsidenten, die weiteren Mitglieder (Ersatzmitglieder) aus der Mitte der wahlberechtigten Richter gewählt. Gibt es in der betreffenden Gerichtsbarkeit nur einen Gerichtspräsidenten, so ist dieser Vorsitzender des Präsidialrats, Stellvertreter des Vorsitzenden ist in diesem Falle sein Vertreter im Amt. Die Amtszeit des Präsidialrats dauert vier Jahre (§ 17 LRiG).

3. *in wie vielen Fällen die Präsidialräte der verschiedenen Gerichtszweige in der laufenden und in der vergangenen Amtsperiode nach § 32 Abs. 1 Landesrichtergesetz (LRiG) insgesamt beteiligt wurden und wie oft dabei bei Stellen ab R 2 (jeweils mit und ohne Zulage) den Präsidialräten lediglich ein Bewerber bzw. eine Bewerberin vorgeschlagen wurde;*

Der Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit wurde in der laufenden und vergangenen Amtsperiode insgesamt in 643 Fällen nach § 32 Abs. 1 LRiG beteiligt, davon handelte es sich in 136 Fällen um Bewerbungsverfahren um Ämter der Besoldungsgruppen ab R 2 mit nur einem Bewerber.

Der Präsidialrat der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde in 46 Fällen beteiligt; davon handelte es sich in 6 Fällen um Bewerbungsverfahren um Ämter der Besoldungsgruppen ab R 2 mit lediglich einem Bewerber.

Der Präsidialrat der Arbeitsgerichtsbarkeit wurde in 30 Fällen beteiligt; davon handelte es sich in einem Fall um ein Bewerbungsverfahren um ein Amt der Besoldungsgruppen ab R 2 mit nur einem Bewerber.

Der Präsidialrat der Finanzgerichtsbarkeit wurde in 30 Fällen beteiligt; davon handelte es sich in 16 Fällen um Bewerbungsverfahren um Ämter der Besoldungsgruppen ab R 2 mit nur einem Bewerber.

Der Präsidialrat der Sozialgerichtsbarkeit wurde in 113 Fällen beteiligt; davon handelte es sich in 15 Fällen um Bewerbungsverfahren um Ämter der Besoldungsgruppen ab R 2 mit lediglich einem Bewerber.

4. wie oft sich die Präsidialräte der verschiedenen Gerichtszweige in der laufenden und der vergangenen Amtsperiode gegen die beabsichtigte Maßnahme der obersten Dienstbehörde ausgesprochen haben (mit Angabe, um welche Fälle der Beteiligung nach § 32 Abs. 1 LRiG es sich dabei handelte und wie dann weiter verfahren wurde);

In der laufenden und vergangenen Amtsperiode hat sich der Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit bei 643 Befassungen in drei Fällen gegen die vorgeschlagene Maßnahme ausgesprochen. Es handelte sich dabei in einem Fall um die Entlassung eines Proberichters und in zwei Fällen um Ernennungen nach § 32 Abs. 1 Ziff. 1 LRiG. In allen Fällen wurde der Gegenvorschlag des Präsidialrats akzeptiert.

Der Präsidialrat der Arbeitsgerichtsbarkeit hat sich in einem Fall gegen eine Ernennung nach § 32 Abs. 1 Ziff. 1 LRiG ausgesprochen. Der Gegenvorschlag wurde akzeptiert.

Der Präsidialrat der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich in drei Fällen gegen eine Ernennung nach § 32 Abs. 1 Ziff. 1 LRiG ausgesprochen. Die Gegenvorschläge wurden akzeptiert.

Die Präsidialräte der Sozialgerichtsbarkeit und der Finanzgerichtsbarkeit haben sich in der laufenden und vergangenen Amtsperiode nicht gegen beabsichtigte Maßnahmen der obersten Dienstbehörde ausgesprochen.

5. wie viele Richter bzw. Richterinnen und Staatsanwälte bzw. Staatsanwältinnen in den vergangenen fünf Jahren an das baden-württembergische Justizministerium abgeordnet wurden und wie lange jeweils;

In den vergangenen fünf Jahren endeten 92 Abordnungen von Richterinnen und Richtern bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten an das Justizministerium. Die durchschnittliche Dauer der Abordnungen betrug 29,1 Monate. Derzeit sind 31 Richterinnen und Richter bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte an das Justizministerium angeordnet.

6. wie oft in den vergangenen fünf Jahren ehemals an ein Ministerium abgeordnete Richter oder Staatsanwälte bzw. Richterinnen oder Staatsanwältinnen auf Präsidenten- bzw. Direktorenstellen oder sonstige Stellen ab R 2 mit und R 2 ohne Zulage berufen wurden;

In den vergangenen fünf Jahren waren von allen Richterinnen und Richtern bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, die in ein Amt der Besoldungsgruppe R 2 und höher ernannt wurden, 31 zuvor an ein Ministerium abgeordnet gewesen.

7. wie oft dies seit Inkrafttreten der neuen Beurteilungsrichtlinie für Richter und Staatsanwälte am 15. Oktober 2008 der Fall war;

Seit Inkrafttreten der neuen Beurteilungsrichtlinie sind 8 Richterinnen und Richter bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ein Amt der Besoldungsgruppe R 2 und höher ernannt worden, die zuvor an ein Ministerium abgeordnet gewesen waren.

8. wie oft der Richterwahlausschuss in den vergangenen zehn Jahren einberufen wurde (mit Angabe, wie dabei entschieden wurde, ob also die ursprünglich geplante Maßnahme der obersten Dienstbehörde, der Gegenvorschlag des Präsidialrats oder ein anderer Vorschlag mehrheitlich beschlossen wurde);

9. wie oft in der laufenden und der vergangenen Amtszeit ein Verfahren vor dem Richterwahlausschuss durch die oberste Dienstbehörde abgebrochen wurde, bevor der Richterwahlausschuss eine Entscheidung traf;

In den vergangenen zehn Jahren kam es zu keiner Einberufung des Richterwahlausschusses.

10. in welchen Bereichen die neue Regelbeurteilung nach § 5 Abs. 1 LRiG inzwischen angewendet wird.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 LRiG kann das Justizministerium bestimmen, dass die vierjährige Regelbeurteilung zu festen Stichtagen erfolgt. Derartige Stichtage hat

das Justizministerium in der Beurteilungsrichtlinie für Richter und Staatsanwälte vom 15. Oktober 2008 (Az. 2000/0175, Die Justiz S. 313) für die Fachgerichtsbarkeiten (Verwaltungs-, Sozial-, Arbeits- und Finanzgerichtsbarkeit) bestimmt. Die Richter auf Lebenszeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit sowie die Staatsanwälte werden weiterhin nach einem individuellen Rhythmus beurteilt, der jeweils mit der letzten (Regel- oder Anlass-) Beurteilung beginnt.

Für Richter der Besoldungsgruppe R 1 in der Verwaltungs-, Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit war erster Stichtag der 1. April 2009, für Richter der übrigen Besoldungsgruppen der 1. Juli 2009. In der Finanzgerichtsbarkeit wurde der 1. April 2009 als einheitlicher Stichtag für die erstmalige Beurteilung der Richter aller Besoldungsgruppen bestimmt.

Dr. Goll
Justizminister

Bayern

Bericht über den Start des Pilotprojekts "Gerichtsinterne Mediation in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit"

von Regierungsrätin Christiane Viefhäus, LL.M.

Der Bayerische Staatsminister des Innern, Joachim Herrmann, der Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH), Rolf Hüffer, sowie der Vizepräsident des BayVGH und Leiter der Projektgruppe Mediation, Stephan Kersten, stellten im Rahmen einer Pressekonferenz am 10. Juni 2009 im Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München das Pilotprojekt "Gerichtsinterne Mediation in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit" vor, das Anfang Juni 2009 am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof sowie an den bayerischen Verwaltungsgerichten Ansbach, München und Regensburg gestartet ist.

Innenminister Herrmann erklärte dabei, dass Mediation als moderne Methode zur Konfliktlösung aus vielen Bereichen unserer Gesellschaft nicht mehr wegzudenken sei. Der Innenminister betonte die Vorteile einer erfolgreichen Mediation gegenüber einem Urteil durch den Richter. Anders als bei einem Gerichtsurteil gebe es bei der Mediation keine Gewinner und Verlierer. Vielmehr nähmen die Beteiligten unter Leitung eines neutralen Richtermediators ihre Angelegenheiten selbst in die Hand und erarbeiteten einvernehmlich Lösungen für die Zukunft. Den Abschluss stelle im Erfolgsfall eine Einigung der Beteiligten dar, die alle gemeinsam entwickelt hätten und daher auch akzeptieren könnten. Mediation könne damit Geld, Zeit und Nerven sparen. Innenminister Herrmann zeigte sich davon überzeugt, dass die bayerischen Verwaltungsgerichte mit der Mediation ein innovatives Zusatzangebot bereit hielten, das für alle Seiten gewinnbringend sein werde: Für die Parteien, Anwälte und Behörden sei die Mediation eine attraktive zusätzliche Möglichkeit der gütlichen Streitbeilegung. An den Gerichten könne sie zu einer anderen, flexibleren Streitkultur und einer weiteren Qualitätsverbesserung führen.

Auch nach Ansicht von Präsident Hüffer ist Mediation innerhalb eines Gerichtsverfahrens ein Angebot an die Beteiligten, das in geeigneten

Fällen die Chance bietet, relativ zeitnah, ohne zusätzliche Gerichtskosten eine echte Konfliktbereinigung zu ermöglichen, die über den sonst möglichen Urteilspruch hinausgeht. Er wies aber auch auf die Grenzen der gerichtlichen Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit hin. Nicht außer Acht gelassen werden dürfe, dass im Verwaltungsverfahren wie im Verwaltungsprozess die Ausgangsposition eine andere sei als etwa in Zivilverfahren, in denen die Parteien über ihre Rechte frei verfügen könnten. Im öffentlichen Recht gelte demgegenüber der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Es gebe aber auch im öffentlichen Recht Fallgestaltungen, die für eine Mediation geeignet seien. Er hob hervor, dass das auf zwei Jahre angelegte Pilotprojekt durch Professor Dr. Reinhard Greger von der Universität Erlangen wissenschaftlich begleitet und evaluiert werde. Die Ergebnisse des Pilotprojekts sollten bis Ende 2011 in einem Projektbericht zusammengefasst werden. In dem Bericht würden die Ziele, das Konzept, die Methoden und der Verlauf des Pilotprojekts analysiert und bewertet. Hiervon werde dann abhängen, welche Schlussfolgerungen aus dem Pilotprojekt zu ziehen seien und welche Vorschläge für das weitere Vorgehen gemacht werden könnten.

Vizepräsident Kersten ergänzte, dass das Projekt organisatorisch betreut werde von einer Projektgruppe, die

aus Vertretern der Richterschaft, des Innenministeriums sowie je nach Aufgabenstellung weiteren Personen bestehe. Seit Anfang des Jahres hätten sich 15 Richterinnen und Richter in drei Abschnitten für dieses Projekt zu Mediatoren ausbilden lassen. Dabei seien sie speziell in den Bereichen Gesprächsführung und Konfliktmanagement geschult worden, um künftig die Parteien an den Pilotgerichten bei der Suche nach einer interessengerechten Lösung ganz gezielt zu unterstützen. Die Ausbildung werde ergänzt durch 5 geplante Supervisionstermine. Als erfahrene Ausbilder habe man die Mediatorin Frau Lisa Waas und den ehemaligen Präsidenten des Verwaltungsgerichts Freiburg, Herrn Prof. Dr. von Bargen, der sich seit Jahren dem Thema Mediation widmet, gewinnen können.

Vizepräsident Kersten veranschaulichte nochmals die Besonderheiten des gerichtlichen Mediationsverfahrens und unterstrich insbesondere die Elemente der Freiwilligkeit und Vertraulichkeit. Der Richtermediator sei nicht zur Entscheidung befugt, er solle vielmehr die Beteiligten als neutraler Dritter bei ihrer eigenverantwortlichen Suche nach einer Konfliktlösung unterstützen.

Nähere Informationen zum Pilotprojekt sind auf der Homepage des BayVGH unter <http://www.vgh.bayern.de/mediation.htm> verfügbar.

Bayern

Klares Votum für Robenabwrackprämie

von RVGH Dr. Richard Häußler

Wie der BDVR-Vorsitzende Dr. Christoph Heydemann in einem Pressegespräch mit der Berliner Morgenpost vom 1.4.2009 mitgeteilt hat, unterstützt der Bund Deutscher Verwaltungsrichter (BDVR) die Forderung des Deutschen Anwaltvereins (DAV) und des Deutschen Richterbundes (DRB), eine Verschrottungsprämie für mindestens neun Jahre alte Roben in

Höhe von 250 € einzuführen. Die Verbandsversammlung habe sich bei ihrer Frühjahrstagung auf Schloss Sanssouci mit überwältigender Mehrheit bei nur einer Stimmenthaltung für die Abwrackprämie ausgesprochen.

Die Idee zu einer Umtauschprämie für alte Roben stammt nach den Worten des BDVR-Vorsitzenden vom

Verband der Deutschen Textilindustrie. Die Sparte der Robenschneider und Gewandmeister klage seit Jahresbeginn über dramatisch sinkende Umsätze. Anscheinend sparen in Zeiten der allgemeinen Wirtschaftskrise Anwälte, Richter und Staatsanwälte zuerst an ihrer Berufskleidung. Es ist von einer beispiellosen Rezession im Robengeschäft die Rede. Der Branchenprimus, die "Roben King AG", verzeichnete nach eigenen Angaben im ersten Quartal einen Absatzrückgang von 90 %. Derzeit würden nur noch Berufsanfänger Billig-Roben bestellen und Gebraucht-roben nachfragen. Das Geschäft mit Premium-Roben sei völlig zum Erliegen gekommen.

Außerdem habe eine vom Verband der Deutschen Textilindustrie beauftragte, unabhängige Studie der Universität Karlsruhe ergeben, dass von neun oder mehr Jahre alten Roben erhebliche Gesundheitsgefahren ausgehen. Die Materialforscher untersuchten in der Residenz des Rechts mehr als 100 in Gebrauch befindliche Roben aus den Herstellungsjahren 1970 bis 2000. Sie fanden nicht nur in erheblichem Umfang Speisereste, Kaffeespuren und Motenlöcher, sondern auch mehr als ein Dutzend Arten von Haus- und Aktenstaubmilben. Für die menschliche Gesundheit sind nach Einschätzung des Karlsruher Materialforschers Prof. Dr. Schaugnau besonders die in den Roben hängenden Feinstäube gefährlich. Die Fein- und Feinstäube erhöhten das Risiko des Lungenkrebsses beträchtlich. Mehrstündige Sitzungen in den zumeist schlecht klimatisierten Sitzungssälen der Karlsruher Justiz seien für Träger alter Roben gesundheitlich ebenso schädlich wie mehrtägiges Kettenrauchen.

Unter diesen Umständen, so der BDVR-Vorsitzende Dr. Christoph von Heyde, gehöre es geradezu zur Fürsorgepflicht des Staates für seine Richter und Staatsanwälte, einen turnusgemäßen Austausch der Roben finanziell zu fördern. Eine „Gesundheitsprämie“ von 250 € für den Erwerb einer neuen Robe würde nach den Berechnungen des BDVR den Bundeshaushalt nur minimal belasten. Es müssten voraussichtlich nicht einmal 1 Mio. € bereit gestellt werden, was angesichts der Abwrackprämie für Pkws nicht ins Gewicht falle. Im Gegenzug würde ein bedeutender Schritt für die Gesund-

heit der Staatsdiener und Anwälte getan und die notleidende Branche der Robenschneider spürbar entlastet. Bei ersten Gesprächen hätten sich allerdings ranghohe Vertreter des Bundesjustizministeriums sehr reserviert gezeigt. Bundeswirtschaftsminister Freiherr zu Guttenberg habe aber eine vorurteilslose Prüfung zugesagt. Gesundheitsministerin Ulla Schmidt lasse untersuchen, ob die Prämie von den Krankenkassen übernommen werden könne.

Nach dem vom DRB und DAV vorgelegten Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der gesundheitlichen Rahmenbedingungen in der Justiz“ (JugsRaG) soll die "Gesundheitsprämie" von 250 € an alle Rechtsanwälte, Staatsanwälte und Richter ausbezahlt werden, die seit mindestens einem Jahr Halter einer mindestens neun Jahre alten Robe sind, einen Nachweis einer ordnungsgemäßen Entsorgung durch das zuständige Gericht bzw. die zuständige Anwaltskammer vorlegen und einen Kaufvertrag über eine neue Robe abgeschlossen haben. Während der

Deutsche Anwaltsverein und der Verband der Deutschen Textilindustrie auch eine staatliche Förderung für ein Jahr alte Gebrauchtroben befürworten, halten der BDVR und der DRV eine solche Förderung von Jahresroben aus hygienischen Gründen nicht für sinnvoll.

Der Verband der Bayerischen Verwaltungsrichter (VBV) hat durch seinen Vorsitzenden Graf zu Erlenbusch angeregt, auch die Landesanwälte in den Kreis der Anspruchsberechtigten aufzunehmen. Die Roben der Landesanwälte gehörten, bedingt durch zahlreiche Sitzungsdienste, zu den meist beanspruchten Roben Bayerns. Etwas anderes gelte lediglich für die Robe des Generallandesanwalts, die eher als Verschlusssache anzusehen sei. Außerdem sei zu erwägen, auch Roben in die Förderung aufzunehmen, die zwar noch nicht neun Jahre alt wären, aber optisch entsprechend alt wirkten. Schließlich gehe es bei der Robenumtauschprämie auch darum, das Ansehen der Justiz in der Bevölkerung zu heben.

Bayern

Informationsfahrt des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter nach Budapest

von RVGH Alexander Graf zu Pappenheim, München

Vom 1. bis 5. Mai 2009 unternahm der Verband der Bayerischen Verwaltungsrichter (VBV) eine Informationsfahrt nach Budapest, um die Strukturen des dortigen Verwaltungsrechtsschutzes kennen zu lernen. Wie schon zwei Jahre zuvor in Wien stieß auch diesmal die Reise auf reges Interesse unter den Mitgliedern. Über vierzig Kolleginnen und Kollegen, zum großen Teil begleitet von ihren Ehepartnern, haben teilgenommen, allen voran der Präsident und der Vizepräsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, Rolf Hüffer und Stephan Kersten.

Nach den trüben Wettererfahrungen der Novemberreise 2007 nach Wien war der Wunsch laut geworden, derartige Reisen doch lieber im Frühjahr stattfinden zu lassen. Die Reise war bewusst über das lange Wochenende mit dem 1. Mai geplant, so dass am Feiertag und dem nachfolgenden Wochenende die Möglichkeit zu einem touristischen Begleitprogramm

gegeben war. Am Montag und Dienstag folgten dann offizielle Termine beim Berufungsgericht von Budapest und beim Gerichtshof für die Hauptstadt. Das Wetter zeigte sich von seiner erfreulichsten Seite: wir hatten fast durchgängig strahlenden Sonnenschein bei frühlinghaften, zum Teil sogar heißen Temperaturen. Bereits am ersten Tag (1. Mai) gab es eine kleine Stadtführung durch die Randgebiete der Pester Altstadt mit ihren beeindruckenden Palais aus der großen Zeit von Budapest zu Ende des 19. Jahrhunderts. Am Samstag trafen sich die Teilnehmer vormittags zu einem Besuch im Parlamentsgebäude, einem überaus imposanten Repräsentationsbau der Jahrhundertwende, wo auch die Heilige Stephanskronen, der Reichsapfel und das Szepter zu bewundern sind. Diese uralten Kroninsignien (die Krone datiert aus dem Jahre 1000 n. Chr., der im Szepter gefasste Bergkristall mit eingeschnittenen Adlern stammt

Aus den Landesverbänden

sogar noch von den ägyptischen Pharaonen!) waren zu Ende des Zweiten Weltkriegs von Ungarn in die Vereinigten Staaten verbracht worden, wo sie Jahrzehntlang in Fort Knox aufbewahrt wurden. Ende der 80er Jahre wurden sie wieder nach Ungarn zurückgebracht und zunächst im Nationalmuseum ausgestellt. Heute werden sie in einer Vitrine unter der großen Kuppel des Parlaments gezeigt. Dies erscheint logisch, denn in Ungarn galt die Stephanskronen stets als Quelle der königlichen und damit aller staatlichen Macht. Das dem englischen Parlamentsgebäude an der Themse nachempfundene Parlamentsgebäude beherbergt zwei große Plenarsäle für das Ober- und das Unterhaus, wobei heute in Ermangelung eines Oberhauses der hierfür bestimmte, überaus prächtige und mit den modernsten technischen Raffinessen der Erbauungszeit (Fernheizung, Klimaanlage über eisgekühlte Brunnen) ausgestattete Saal nur noch für besondere Anlässe genutzt wird. Ein beeindruckendes Detail: Weil im Plenarsaal Rauchverbot herrschte, wurden in den Wandelhallen vor dem Sitzungssaal eigens große Messingablagen installiert, auf denen die Abgeordneten ihre brennenden Zigarren ablegen konnten, wenn sie in den Saal gingen um dort an den Plenardebatten teilzunehmen. Fand der Zigarrenfreund dann nach einem besonders eindrucksvollen (und entsprechend langen) Redebeitrag seine Zigarre auf der Ablage nur im abgebrannten Zustand wieder vor, sagte man dann schon einmal, seine Rede sei „eine ganze Havanna wert“ gewesen. Der Nachmittag war ausgefüllt mit einer Stadtführung vom Millenniums-Denkmal und dem palastartigen Széchenyi-Bad bis hinauf auf den Burgberg mit seinen barocken Straßenzügen, dem königlichen Schloss, der Matthiaskirche und der Fischerbastei. Am Sonntag folgte dann ein Ausflug zum Donauknie mit dem pittoresken Künstlerstädtchen Szentendre, den Festungsrüinen von Visegrád und dem mächtigen Dom von Esztergom, Sitz des ungarischen Kardinal-Primas.

Bei der Vorbereitung des fachlichen Programms wurden wir unterstützt von unserem Kollegen Dr. Péter Darák, Richter am ungarischen Obersten Gerichtshof (Legfelsőbb Bíróság), der uns auch zu den beiden von uns besuchten Gerichten begleitete. Vielen ist er bekannt vom Kleinen Ver-

waltungsgerichtstag 2008 in München; er hielt dort einen Vortrag über die ungarische Richterethikkommission.

Struktur gebendes Element des ungarischen Verwaltungsaufbaus ist von alters her das Komitat (megye), wobei diese Verwaltungseinheit von der Größe her zwischen einem Landkreis und einem Bezirk in Bayern liegt. Der ungarische Gerichtsaufbau knüpft hieran an. Die untere Gerichtsebene wird gebildet von Gerichten auf Ebene der Städte und größeren Gemeinden (városi bíróság) sowie der Komitate (megyei bíróság). Das ungarische Gerichtswesen kennt im Unterschied zur Lage in Deutschland und Österreich bisher keine selbständigen Verwaltungsgerichte. Klagen gegen Verwaltungsakte werden von hierauf spezialisierten Richtern und Spruchkörpern (Kollegien) bei den allgemein zuständigen Gerichten bearbeitet.

Zur Eröffnung des fachlichen Programms besuchten wir das Budapester Berufungsgericht (Fővárosi Ítéltábla = hauptstädtisches Tafelgericht), eines von insgesamt fünf ungarischen Berufungsgerichten (in Budapest, Pécs, Szeged, Győr und Debrecen). Während Verwaltungsbescheide vom Bürger stets angefochten werden können, gibt es die Möglichkeit der Anrufung der Berufungsgerichte nur in ausgewählten Materien. Das Verwaltungsrechts-Kollegium beim Berufungsgericht in Budapest hat hier eine landesweite Zuständigkeit, wohingegen dieses Gericht im Bereich von Zivil- und Strafrecht nur für die Entscheidung über Berufungen gegen fünf erstinstanzliche Komitatsgerichte zuständig ist.

Die Abteilungen des Berufungsgerichts für Zivil- und Verwaltungsstreitverfahren sind in einem modernen Gebäude auf der Burg- (Buda-) Seite der Stadt mit ca. 4.000 m² Bürofläche auf drei Etagen untergebracht. Nach der Durchschreitung von Sicherheits-schleusen, wie man sie von Flughäfen kennt, wurden wir in den „Großen Sitzungssaal“ geleitet, der von seiner Größe her knapp für uns alle Platz bot. Dort begrüßte uns herzlich die Leiterin des für Verwaltungssachen zuständigen Kollegiums, Frau Dr. Ilona Mathiedisz, die uns die Kompetenzen und die Arbeitsweise des Kollegiums schilderte und uns anschließend auch durch das Haus führte. Ein Detail erregte sofort das

Interesse vor allem der mitgereisten Kolleginnen: Nicht nur die Präsidentin des Berufungsgerichts, sondern auch alle Vorsitzenden und die Richter im für Verwaltungsrecht zuständigen Kollegium sind Frauen! Eine Nachfrage ergab allerdings, dass die dazugehörigen Ehemänner zumeist Anwälte sind. Hier kann eine Erklärung liegen. Denn Richter sind auch in Ungarn zwar hoch angesehen, aber mäßig bezahlt. Der Anwaltsberuf ist daher für Männer wohl attraktiver.

Das Budapester Berufungsgericht wurde 2003 gegründet. An ihm arbeiten 83 Richter (ausschließlich Berufsrichter), und zwar 53 Richter einschließlich Präsidentin und Vizepräsidentin im zivilrechtlichen Bereich, 20 Richter im Strafrecht und 10 Richter im Kollegium für Verwaltungsrecht. Im Verwaltungsstreitverfahren herrscht – im Unterschied zu unserer VwGO – die Beibringungsmaxime. Außerdem ergehen die Entscheidungen nach dem Kassationsprinzip; der klagende Bürger kann also nur die Aufhebung einer fehlerhaften Verwaltungsentscheidung erreichen. Mit einer Verpflichtungsklage kann die Behörde nur allgemein zum Handeln gezwungen werden, nicht aber dazu, einen bestimmten Verwaltungsakt zu erlassen. Gegen die Entscheidungen des Berufungsgerichts besteht die Möglichkeit einer Revision zum Obersten Gericht. Hier herrscht aber Anwaltszwang. Außerdem gilt die Revision in Ungarn nicht als ordentliches Rechtsmittel. Jeder Senat wird bei der Fallbearbeitung unterstützt von einem/r Referendar/in und zwei Sekretären/innen. Die durchschnittliche Laufzeit der Berufungsverfahren liegt bei sechs Monaten. In den letzten fünf Jahren haben die drei Senate des Kollegiums für Verwaltungsrecht (Polgári és Közigazgatási Kollégium) über 10.000 Fälle erledigt mit steigender Tendenz der Eingänge in der letzten Zeit. So sind die Eingangszahlen im Zeitraum 2008/2009 um 24% angestiegen. Behandelte Materien sind insbesondere Vergaberecht, Wettbewerbsrecht(!), Bankenaufsicht, Gesundheitsrecht, Entschädigungsrecht und Häftlingshilfe. Bei der Besichtigung des Hauses machte dann vor allem ein Fitnessbereich mit einigen Geräten zur körperlichen Ertüchtigung großen Eindruck!

Der Abend war klassischen Genüssen gewidmet: Es gab höchst beeindruckende Zigeunermusik, ein opu-

lentes Essen und interessante Gespräche in einem Lokal auf dem Burgberg mit Mitgliedern der Ungarisch-Bayerischen Gesellschaft, u.a. dem ehemaligen Staatssekretär im ungarischen Innenministerium Prof. Dr. Katona.

Den Abschluss der Informationsfahrt bildete ein Besuch beim Hauptstädtischen Gericht (Fővárosi Bíróság). Dieses residiert in einem imposanten Altbau gegenüber dem Obersten Gericht auf der Pester Seite der Stadt. Hier arbeiten im Verwaltungsrechts-Kollegium 28 von insgesamt über 700 Richtern. Das Hauptstädtische Gericht vereinigt im Zivil- und Strafrecht erst- und zweitinstanzliche Zuständigkeiten. Beim Verwaltungsrechts-Kollegium liegt seit 1999 die zentrale erstinstanzliche Zuständigkeit für große Infrastrukturvorhaben wie etwa den Autobahn- und Flughafenbau.

Im Unterschied zum Berufungsgericht gibt es hier wahrhaft große Sitzungssäle zu bewundern, wobei insbesondere der Hauptsitzungsraum durch in die Wände eingelassene Gemälde beeindruckt, die die Rechts- und Verfassungsgeschichte Ungarn widerspiegeln. Sie haben wunderbarerweise auch die kommunistische Zeit überdauert, obwohl man sie damals entfernt hatte. Wir wurden empfangen von der Leiterin des Verwaltungsrechts-Kollegiums, Frau Dr. Erzsébeth Láng und zwei weiteren Richtern, die in diesem Kollegium arbeiten. Frau Dr. Láng schilderte die Grundzüge des ungarischen Verwaltungsrechtsschutzes und erzählte aus der alltäglichen Praxis. Besonders interessant war hierbei, dass derzeit in Ungarn eine Diskussion über die Errichtung einer selbständigen, von der allgemeinen Gerichtsbarkeit abgeschiedenen Verwaltungsgerichtsbarkeit geführt wird. Hauptargument für eine solche Reform ist die für Verwaltungsstreitverfahren notwendige besondere Verfahrensordnung. Dagegen spricht, dass es offenbar Verflechtungen der Zuständigkeiten gibt, wonach zum Teil auch zivilrechtliche Streitigkeiten von den für Verwaltungsrecht zuständigen Kollegien entschieden werden. Seit einigen Jahren gibt es zudem auch in Ungarn den öffentlich-rechtlichen Vertrag. Eine zu einseitige Spezialisierung der mit Verwaltungsstreitverfahren besetzten Richter auf die Verwaltungsgesetze wäre da von Nachteil. Deshalb befürwortete Frau Dr. Láng die

ses Reformprojekt nicht.

In der gerichtlichen Praxis zeigen sich auch in Ungarn die Probleme, die wir zum großen Teil selbst aus unserem Alltag gut genug kennen: Kritik an zu langer Verfahrensdauer, obwohl die Ursachen hierfür häufig gar nicht beim Gericht liegen, hohe Arbeitsbelastung (jeder Richter hat durchschnittlich über 150 Fälle im Jahr zu erledigen) und permanente, häufig wenig durchdachte Rechtsänderungen. In Verwaltungsstreitsachen gibt es in Ungarn keinen Suspensiveffekt, was durch sehr kurze Entscheidungsfristen für das Gericht wettgemacht wird. Zudem hat das Hauptstadtgericht in Eilverfahren derzeit noch eine zentrale Kompetenz für ganz Ungarn. Eine Regionalisierung ist hier aber geplant. Die Entscheidungen werden in der Regel vom Einzelrichter getroffen, er kann aber auch mit Zustimmung des/der Leiters/in des Kollegiums zwei weitere Kollegen zur fachlichen Unterstützung hinzuziehen. Einen „gesetzlichen Richter“ in unserem Sinn gibt es auch hier – wie in fast allen anderen europäischen Ländern – nicht. Die allgemeine Geschäftsverteilung im Kollegium regelt der/die Vorsitzende, die Verteilung

der einzelnen Fälle erfolgt durch das gesamte Kollegium. Etwas unklar blieb die Aufgabenverteilung zwischen Hauptstadtgericht und Berufungsgericht. So ist das Hauptstadtgericht für Großvorhaben grundsätzlich erste und letzte Instanz, das Berufungsgericht wird jedoch „konsultiert“. Bei auseinander laufender Rechtsprechung kann der/die Vorsitzende zur Herstellung der Rechtseinheit eine Entscheidung des Obersten Gerichts beantragen.

Der erneute Blick über die deutschen Grenzen während der schönen Tage in Budapest hat nicht nur die Gelegenheit gegeben, neue Kontakte zu knüpfen und bereits bestehende weiter zu festigen, sondern auch den Blick für die Verwaltungsrechtspflege in unseren EU-Partnerländern geweitet. Es zeigt sich, dass die Rechtsentwicklung in der EU in den wesentlichen Fragen zunehmend im Gleichklang verläuft. Der gemeinsame europäische Rechtsraum wird damit gerade in einem Bereich spürbar, der in der Vergangenheit noch eine Domäne des nationalstaatlichen Rechts war.

Sachsen

Treffen der Vorsitzenden der Landesverbände der „Ost“-Länder am 20./21.3.2009 in Magdeburg

von RVG Dr. Hanns Christian John, Dresden

Die inzwischen zur Tradition gewordene jährliche Zusammenkunft der Vereins- und Verbandsvorsitzenden der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen fand auf Einladung von VRiOVG Helmut Engels, dem für die perfekte Organisation zu danken ist, in den Räumen des Justizentrums in Magdeburg, dem ehemaligen Reichspostamt, statt. Die Veranstaltung diente wie schon in den vergangenen Jahren der gegenseitigen Information über die Rechtsentwicklung und dem Stand der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern sowie dem Meinungsaustausch.

Zur Frage der Besoldung wurde festgestellt, dass die im Zuge der Föderation

lismusreform auf die Länder übergegangene Zuständigkeit für Besoldungsangelegenheiten zu ersten eigenständigen Landesbesoldungsgesetzen geführt hat bzw. es diesbezügliche Gesetzgebungsvorhaben gibt. Immerhin – und insoweit auch etwas überraschend – hat die Justizministerin Sachsen-Anhalts inzwischen die Rückkehr zur Bundeszuständigkeit für das Laufbahnrecht und die Besoldung der Richter und Justizbeamten der Länder gefordert. Dem hat sich die Bundesjustizministerin inzwischen angeschlossen. Im Hinblick auf die Frage der grundsätzlichen Amtsamessenheit der Besoldung sind keine Klageverfahren bekannt; in einigen Ländern sind Widersprüche gegen die Besol-

dungsmittelungen erhoben worden, deren Bearbeitung entweder ausgesetzt worden ist oder deren Zurückweisung unverzüglich erfolgt.

Die Geschäftslage in den Ländern hat sich unterschiedlich entwickelt: Der Rückgang der Eingänge in Asylsachen ist nur teilweise (Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern) durch ein Ansteigen der Eingänge in klassischen Verfahren ausgeglichen; im Übrigen ist ein mehr oder weniger starker Rückgang der Eingangszahlen zu verzeichnen. Die Justizverwaltungen haben darauf in Anwendung von Pebbßy-Fach reagiert, indem freiverwendende Stellen nicht nachbesetzt werden, ohne allerdings die teilweise noch hohe Zahl an Altverfahren zu berücksichtigen. Die Personalausstattung wird deshalb aktuell nur teilweise als bedarfsgerecht angesehen.

Der Vergleich der Mitbestimmungsrechte in den einzelnen Ländern (vgl. auch BDVR-Rundschreiben 1/2009, S. 4) ergab, dass die mitbestimmungspflichtigen oder mitwirkungsbedürftigen Tatbestände in den Richtergesetzen gegenüber den jeweiligen personalvertretungsrechtlichen Regelungen mehr oder weniger deutliche Defizite aufweisen. In der Diskussion innerhalb der Verbände wurde beobachtet, dass die Forderung nach einer selbstverwalteten Justiz umso eher erhoben wird, je geringer die Mitbestimmungsrechte sind. Das Erfordernis von Mitbestimmungstatbeständen wurde weniger darin gesehen, sie in jedem Einzelfall auch tatsächlich wahrzunehmen und auszuüben, als vielmehr, die Entscheider zu Kompromisslösungen zu veranlassen.

Der Bundesverband wurde gebeten, eine Änderung des Rechtspflegergesetzes anzuregen mit dem Ziel, Rechtspfleger auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorzusehen. Diese könnten dort Aufgaben übernehmen, die derzeit von Richtern wahrgenommen werden müssen, etwa im Zusammenhang mit der Bewilligung und Abwicklung von PKH. Weiter wurde angeregt, die Regelungen über die Vollstreckung zu Gunsten der öffentlichen Hand zu vereinfachen. Insbesondere sollen die Vorsitzenden Richter, denen derzeit Vollstreckungsaufgaben obliegen, von diesen entlastet werden.

Diskutiert wurde ferner, ob eine Änderung des gerichtlichen Verfahrens in Personalvertretungssachen des Bundes angeregt werden soll. Durch

den derzeit vorhandenen Verweis auf das ArbGG ist das Verfahren sehr umständlich und aufwändig, insbesondere wegen des Erfordernisses, auch in der 2. Instanz ehrenamtliche Richter zu beteiligen, die auch die Entscheidungen mit zu unterschreiben haben. Kontrovers diskutiert und schließlich zugestimmt wurde dem

Vorschlag, eine Gesetzänderung mit dem Ziel in Berufungszulassungsverfahren eine Zulassungsfiktion einzuführen, die etwa vorsehen könnte, dass eine Berufung als zugelassen gilt, wenn über den Antrag sechs Monate nach Eingang der Begründung nicht entschieden ist.

Sachsen

Symposium „Justizlehre“ in Dresden am 19. und 20.3.2009

von RVG Dr. Hanns Christian John, Dresden

Gibt man in den gängigen Internet-Suchmaschinen den Begriff „Justizlehre“ ein, finden sich dort nur sehr wenige Einträge, die zumeist auf das am 19. und 20.3.2009 in Dresden unter dieser Überschrift stattgefundenene Symposium verweisen. Anders als etwa der Begriff „Gesetzgebungslehre“, der immerhin schon durch einen Eintrag in „Wikipedia“ geadelt ist, und anders auch als die „Verwaltungslehre“, die Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen und universitärer Lehrveranstaltungen ist, scheint noch nicht recht deutlich zu sein, was Justizlehre eigentlich ist und was sie will. Aufklärung verschafft da vielleicht die Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz, das gemeinsam mit dem Sächsischen Obergericht das Symposium veranstaltet hat. Danach sollte es bei der Veranstaltung unter dem Gesichtspunkt, dass Justiz ein Standortfaktor sei, um Fragen der Qualitätssicherung und Möglichkeiten der Verbesserung der – dankenswerterweise mit Anführungszeichen versehenen – „Justizprodukte“ gehen, um Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns, aber auch um Fragen der Richterethik. Diese Themen wurden durch die am ersten Tag der Tagung gehaltenen Referate aufgegriffen und am nächsten Tag in weiteren Diskussionen und Referaten in Arbeitsgruppen vertieft.

Nach der Begrüßung der ganz überwiegend aus der Justiz und den Justizverwaltungen stammenden etwa 140 Teilnehmer durch Justizstaatssekretärin Gabriele Hauser, die einen Zusammenhang zwischen Bemühungen zur Effizienzsteigerung in Staat und Wirtschaft und der Modernisierung der Justiz herstellte, referierte

PräsOVG Dr. Michael Bertrams, Münster, zur Binnenmodernisierung der Justiz. Am Beispiel der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und unter Bezugnahme auf die „Ruck“-Rede Roman Herzogs stellte er voran, dass „etwas geschehen“ müsse, um die Justiz zeitgemäßen Anforderungen entsprechend zu gestalten. Dem folgte der Hinweis auf die verfassungsrechtlichen Grenzen einer administrativen oder ökonomischen Steuerung der Justiz, die letztlich dazu führten, dass eine Modernisierung der Justiz gegenwärtig vornehmlich durch das Erkennen und Ausschöpfen von Binnenreserven erreicht werden könne. Hiervon ausgehend seien 1999 in einem einheitlichen Leitbild zunächst Aufgaben, Ziele, Werte und Maßstäbe der Verwaltungsgerichtsbarkeit beschrieben worden. Sodann seien vielfältige Maßnahmen ergriffen worden, die dem Ziel dienen, die Effizienz der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu steigern: Die Organisationsstrukturen und Abläufe seien geändert worden (Stichwort: Serviceeinheiten), Anforderungsprofile seien formuliert worden, man habe die Personalführung verbessert, um individuelle Leistungspotentiale zu erschließen und zu fördern, usw.. Begleitet worden seien diese Maßnahmen durch Befragungen der „Kunden“ (Rechtsanwälte und Behörden) sowie der Mitarbeiter. Die mit der Binnenmodernisierung verfolgten Ziele und die Wege dorthin hätten dann auch Eingang in die im März 2005 formulierten „Standards verwaltungsrichterlicher Arbeit“ gefunden. In der sich an den Vortrag anschließenden Diskussion wurden insbesondere die zuletzt genannten „Standards“ problematisiert, die nach Meinung von Dr. Bert-

rams die Diskussion beflügelt hätten. Deutliche Skepsis bestand auch gegenüber Zielvereinbarungen, die nach Auffassung von Dr. Bertrams keinesfalls quantitative Vorgaben enthalten dürften, sondern lediglich Verabredungen, wie Altverfahren abgebaut werden können.

Zu den europäischen Aspekten des Qualitätsmanagements in der Rechtsprechung verwies als nächster Referent Dr. Otto Mallmann, VRiBVerwG, auf die Stellungnahmen des Consultative Council of European Judges (CCJE; <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/>). In seiner jüngsten Stellungnahme Nr. 11 vom 18.12.2008 habe der Beirat darauf hingewiesen, dass die Qualität von Gerichtsentscheidungen von ihrem äußeren und inneren Umfeld abhängen. Zum äußeren Umfeld zählten die Qualität der Gesetzgebung, die dem Justizsystem zugewiesenen Haushaltsmittel und die Qualität der Ausbildung aller Angehörigen der Rechtsberufe. Die Qualität der Ausbildung und damit die Professionalität des Richters sei zugleich auch ein interner Umstand, der sich neben der Ausgestaltung des Verfahrens und der Verhandlung auf die Qualität von Gerichtsentscheidungen auswirke. Bei der Beurteilung der Qualität von Gerichtsentscheidungen habe der CCJE betont, dass eine Kontrolle vornehmlich auf dem innerstaatlichen Rechtsweg zu erfolgen habe, hierbei nicht nur die Qualität der eigentlichen Entscheidung, sondern auch ihrer Vorbereitung in der Überlegung einzubeziehen sei und dass statistische Überlegungen allein nicht ausreichen, um festzustellen, ob eine ergangene Entscheidung von zufriedenstellender Qualität ist. Zu Fragen der Richterethik verwies Dr. Mallmann auf die Stellungnahme Nr. 3 des CCJE vom 19.11.2002, in der die Verantwortlichkeit der Richter für die Garantie ihrer Unabhängigkeit auf institutioneller und individueller Ebene betont und die politische Aktivitäten von Richtern kritisch beurteilt worden seien.

Ähnlich wie bereits Dr. Bertrams vertrat Prof. Dr. Joachim von Barga, PräsVG a.D., Freiburg, die Auffassung, optimale gerichtliche Leistungen durch effektive gerichtsinterne Verfahren seien zu erreichen, wenn alle Beteiligten „ständig im besten Sinne in Sorge“ seien. In der nach wie vor aktuellen Qualitätsdiskussion, die trotz zahlreicher Modellversuche noch nicht genügend Fortschritte

gemacht habe, dürfe die Qualität nicht von außen gesteuert werden, jedoch müssten die Mittel von außen bereitgestellt werden. Sodann stellte Dr. von Barga die Bedingungen dar, unter denen in Deutschland die Qualitätsdiskussion geführt werde, wie damit in der Justiz umgegangen werde und welche konzeptionelle Ansätze verfolgt würden. Zusammenfassend gelangte er zum Ergebnis, dass eigene Anstrengungen der Justiz zur Verbesserung der Qualität unverzichtbar seien und hierbei auch Kennzahlen- und Benchmarking-Verfahren durchaus erfolgreich sein dürften, wobei allerdings die Qualitätskriterien nicht darauf reduziert werden dürften.

Aus der Sicht der Justizverwaltung beschrieb Michael Steindorfner, Amtschef im baden-württembergischen Justizministerium, die Steuerungsmöglichkeiten der Verwaltung durch Fachaufsicht und Geldzuweisungen. Er verwies auf nicht abwendbare Einsparmaßnahmen und warb deshalb dafür, mit weniger Mitteln genauso viel oder gar mehr zu leisten. Dies erfordere allerdings die Bereitschaft zu Veränderungen, um die Leistungsfähigkeit der Justiz zu erhalten. Ein zukunftssträchtiges Justizmanagement müsse sich von einer Input-Steuerung weg- und zu einer Output-Steuerung hinentwickeln, d.h., die Steuerung dürfe nicht mehr über die Zuweisung von finanziellen und personellen Ressourcen erfolgen, sondern müsse sich ergebnisorientiert von der Frage leiten lassen, wofür diese Ressourcen eingesetzt werden sollen. Diese sollten den Dienststellen im Rahmen eines Budgets zur eigenverantwortlichen Verwaltung überlassen werden, wobei hiervon nicht die Auslagen in Rechtssachen oder stellunggebundene Personalausgaben betroffen seien. Von den steuerbaren Verwaltungseinnahmen sollten 75% bei der Dienststelle verbleiben und der Rest an den Landeshaushalt abgeführt werden. Weiter müssten für die im Zusammenhang mit der Budgetierung erforderliche Kosten-Leistungs-Rechnung Produkte der Justiz definiert werden, um ermitteln zu können, welche Leistungen zu erbringen seien und welche Ressourcen hierfür erforderlich seien. Dies diene der Information über den Ressourceneinsatz und sei zugleich Basis für Vergleiche, die im Rahmen von Vergleichsringen angestellt werden könnten.

Prof. em. Dr. Klaus Röhl, Ruhr-Universität Bochum, stellte seinem mit starkem Beifall bedachten Vortrag über die Justiz und die Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit und in direkter Antwort auf seinen Vorredner die Feststellung voran, dass Geld die Welt regiere. Diese werde mit ökonomischen Kategorien erfasst, was sich auf Leistungen und Verhalten auswirke; die „Rechenhaftigkeit“ werde zum Bestandteil des Persönlichkeitssystems. Eine kalkulative Mentalität fände Eingang in die juristische Methode, und für den Verteilungskampf, dem sich die Justiz zu stellen habe, stünden deren Chancen eher schlecht. Die Einführung von Controlling-Instrumenten in die Justiz berge die Gefahr, dass durch Zahlen ein sanfter Anpassungsdruck erzeugt werde, der die innere Unabhängigkeit der Richter gefährden könne. Ohne diesen Instrumenten eine Absage zu erteilen plädierte Prof. Dr. Röhl dafür, sie auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Zur Qualitätsdiskussion in der Justiz merkte er an, dass deutlich zwischen Qualität und Quantität zu unterscheiden sei, ebenso zwischen Effizienz – die Beschreibung der Wirtschaftlichkeit von Produkten – und Effektivität – die Beschreibung von deren Tauglichkeit. Die Qualität gerichtlicher Produkte sei schwierig zu definieren; inhaltlich sei dies wohl nur im Rechtsmittelverfahren zu bewerkstelligen, so dass eine Qualitätskontrolle nur in Randbereichen stattfinden könne. Das aktuell verfolgte Qualitätsmanagement führe zu einer Justizreform von innen, da unmittelbar die richterliche Praxis berührt sei, etwa wenn die Terminierungspraxis in Rede stehe. Die zentrale Frage sei, ob und inwieweit von innen kommende Verfahrensinnovationen im Wege kollegialer Standardsetzung für den einzelnen Richter verbindlich zu machen seien, weil die richterliche Unabhängigkeit jedem einzelnen Richter gewährt sei.

In der sich an die Referate anschließenden Diskussion betonten Dr. Bertram und Herr Steindorfner, dass die für die Steigerung der Effizienz der Justiz und für die Budgetierung erforderlichen Zahlenaggregationen möglichst anonym und abstrakt zu erheben seien, um der Gefahr zu begegnen, dass diese normative Kraft entfalten. Zu den Bestrebungen zur Budgetierung wurde von der Zuhörerschaft kritisch angemerkt, dass die Verteilung budgetierten

Mangels nach unten nicht redlicherweise als Verantwortungsmehrung verkauft werden könne, wenn das Budget nicht auskömmlich bemessen sei.

Der Begriff „Richterethik“ wurde schließlich von Barbara Krix, VPräsLG a. D., Itzehoe, definiert als Beschäftigung mit lebenspraktischen Fragen des Berufs, wobei sie darauf hinwies, dass die Schwierigkeit einer Definition vor allem mit dem Gegenstand und dem möglichen Inhalt einer Richterethik zusammenhänge. Zu den möglichen Inhalten habe sich der CCJE in seiner bereits von Dr. Mallmann erwähnten Stellungnahme Nr. 3 vom 19.11.2002 unter Bezugnahme auf die von einer Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen formulierten „Bangalore Principles of Judicial Conduct“ (vgl. Titz, DRiZ 2009, 34 ff.) geäußert. Wenn in Deutschland die Erforderlichkeit einer – kodifizierten – Richterethik bejaht werden sollte, stelle sich die Frage, in welcher Form dies geschehen und wie die Regeln propagiert werden sollten. In Schleswig-Holstein habe sich aus der Richterschaft heraus eine „Schleswiger Ethikrunde“ gebildet, die Ethik-Regeln bislang allerdings nicht verschriftlicht habe. Ausschlaggebend auch für die Akzeptanz der Regeln sei, dass diese aus der Richterschaft heraus entwickelt werden und von

gesetzlichen Regelungen disziplinarischen Charakters zu unterscheiden seien. Ethik-Regeln dienen der Darstellung der dritten Staatsgewalt und stärken deren Legitimität. Über kurz oder lang werde man sich angesichts der internationalen Diskussion auch in Deutschland dem Thema stellen müssen, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Diskussion über eine Selbstverwaltung der Justiz.

Ob durch die Themen der Referate eine Eingrenzung und Ausgestaltung des Begriffs „Justizlehre“ erreicht worden ist, wird vielleicht die weitere Diskussion ergeben. Das Sächsische Justizministerium beabsichtigt, die Ergebnisse des Symposiums zum Gegenstand einer Veröffentlichung im Boorberg-Verlag zu machen. Dem Ziel, eine Diskussionsgelegenheit zu Fragen der Qualität und Effizienz justizieller Dienstleistungen zu bieten, hat die Veranstaltung allemal gedient. Klar dürfte allerdings auch nach dem Symposium sein:

- Jeder Versuch, die Effizienz gerichtlichen Handelns zu steigern, muss sich an verfassungsrechtlichen Vorgaben messen lassen: Die richterliche Unabhängigkeit darf dabei weder direkt noch indirekt ansatzweise in Frage gestellt werden, und der Justizgewährungsanspruch steht weiter-

hin nicht unter Finanzierungsvorbehalt.

- Die Modernisierung der Justiz von außen wie von innen bleibt eine notwendige Aufgabe. Die Justiz ist um ihrer selbst willen allerdings gut beraten, sich allen Bestrebungen zu widersetzen, die zu einer Discount-Justiz führen könnten.
- Die Frage, ob in Deutschland Regeln der richterlichen Ethik kodifiziert werden sollen, welchen Inhalt und welche Reichweite sie gegebenenfalls haben sollen, ist noch weiter zu diskutieren. Dass man diesem Thema auch eine eigene Veranstaltung widmen kann und sollte, hat das Symposium „Ethik in der Justiz“ am 20.6.2007 in Frankfurt am Main gezeigt (vgl. NJW 29/2007, S. XVI; <http://www.hefam.de/koll/sym2007grur.html>).

Anlässlich des Symposiums bat der Präsident der Rechtsanwaltskammer Sachsen, RA Dr. Martin Abend, im Wallpavillon des Dresdner Zwingers zu einem Empfang. Das auf diesem Empfang von PräsOVG Erich Künzler, Bautzen, gehaltene Grußwort wurde mit sehr großem Beifall bedacht (abgedruckt BDVR-Rundschreiben 2/2008, S. 43).

Das Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung sonstiger Vorschriften

Überblick über Änderungen der VwGO und anderer für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutsamer Gesetze (Stand: 25.08.2009)

von RVG Carsten Zander, Chemnitz

I. Einführung

Im Bundesgesetzblatt Nr. 50 vom 04.08.2009 ist das Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung sonstiger Vorschriften vom 30.07.2009 veröffentlicht worden (BGBl. I S. 2449). Da durch dieses Gesetz erneut die Verwaltungsgerichtsordnung und andere auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutsame Gesetze geändert werden, soll im Folgenden ein erster

Überblick über diese Regelungen gegeben werden.

II. Gesetzgebungsgeschichte

Das Bundesministerium der Justiz legte unter dem 20.03.2008 einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht vor¹⁾. Unter dem 26.09.2008 brachte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle

der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und kostenrechtlicher Vorschriften beim Bundesrat ein²⁾. Nachdem dessen Rechtsausschuss und Ausschuss für Innere Angelegenheiten unter dem 27.10.2008 einige Änderungen vorschlugen³⁾, beschloss der Bundesrat in seiner Sitzung am 07.11.2008⁴⁾ eine dementsprechende Stellungnahme abzugeben⁵⁾. Unter dem 17.12.2008 wurde der Gesetzentwurf mit der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates, der Stellungnahme des Bundesrates und der

Gegenäußerung der Bundesregierung in den Bundestag eingebracht⁶⁾, der den Entwurf in seiner Sitzung am 22.01.2009 im vereinfachten Verfahren ohne Debatte an den Rechtsausschuss (federführend), den Innenausschuss und den Finanzausschuss überwies⁷⁾. Der Rechtsausschuss des Bundestages empfahl am 22.04.2009 die Annahme der Vorlage in der Ausschussfassung⁸⁾, worauf der Bundestag in seiner Sitzung am 23.04.2009 den Entwurf unter der Überschrift „Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung sonstiger Vorschriften“ einstimmig (!) annahm⁹⁾. Hiervon wurde der Bundesrat unter dem 24.04.2009 unterrichtet¹⁰⁾, der dann auf Empfehlung seines Rechtsausschusses vom 05.05.2009¹¹⁾ am 15.05.2009¹²⁾ beschloss, den Vermittlungsausschuss anzurufen¹³⁾. Nach entsprechender Unterrichtung des Bundestages am 19.05.2009¹⁴⁾ beschloss der Vermittlungsausschuss am 27.05.2009 die Bestätigung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes¹⁵⁾. Hierauf beschloss der Bundesrat auf Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen¹⁶⁾ mit 2/3-Mehrheit am 12.06.2009¹⁷⁾, gemäß Art. 77 Abs. 3 GG Einspruch einzulegen¹⁸⁾. Auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 17.06.2009¹⁹⁾ beschloss der Bundestag am 18.06.2009 in namentlicher Abstimmung mit nur einer Gegenstimme den Einspruch des Bundesrates zurückzuweisen²⁰⁾, womit die nach Art. 77 Abs. 4 Satz 2 GG erforderliche 2/3-Mehrheit zur Zurückweisung des Einspruchs deutlich überschritten wurde. Der Bundespräsident hat das Gesetz am 30.07.2009 ausgefertigt.

III. Überblick über den Inhalt des Gesetzes

Das (ursprünglich noch aus 8 Artikeln bestehende) Gesetz soll die Reform des Rechts der freiwilligen Gerichtsbarkeit ergänzen. Die verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten nach der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO), dem Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland (EuRAG) und der Bundesnotarordnung (BNotO) sollen sich nicht mehr nach dem Verfahrensrecht der freiwilligen Gerichtsbarkeit, sondern nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) richten. Vorgrifflich zum gerichtlichen Verfahren

soll auch das Verfahren, in dem die Rechtsanwalts-, Notarkammern oder Justizverwaltungen Entscheidungen in anwaltlichen oder notariellen Verwaltungsangelegenheiten treffen, reformiert und dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) unterstellt werden. Schließlich soll die Schlichtungstätigkeit der Rechtsanwaltskammern gestärkt und bei der Bundesrechtsanwaltskammer eine unabhängige „Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft“ eingerichtet werden. Außerdem sollen Bestimmungen über den Vertretungszwang bei den Bundesgerichten zugunsten der Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen erweitert werden. In diesem Zusammenhang sollen auch die Regeln über die Vertretung in Kostensachen modifiziert werden²¹⁾.

Das nunmehr in der Fassung des Rechtsausschusses des Bundestages beschlossene Gesetz besteht aus 10 Artikeln:

- Art. 1: Änderung der Bundesrechtsanwaltsordnung
- Art. 2: Änderung des Gesetzes über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland
- Art. 3: Änderung der Bundesnotarordnung
- Art. 4: Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes
- Art. 5: Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung
- Art. 6: Änderung der Finanzgerichtsordnung
- Art. 7: Änderung kostenrechtlicher Vorschriften
- Art. 8: Änderung des FGG-Reformgesetzes [neu]
- Art. 9: Änderung sonstigen Bundesrechts [neu]
- Art. 10: Inkrafttreten [Art. 8 des Entwurfs]

Im Rahmen dieses Beitrages können nur die für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutsamen Vorschriften dargestellt werden. Eine nähere Befassung mit den übrigen Änderungen muss andernorts erfolgen²²⁾. Hingewiesen werden soll aber auf die nach § 191f BRAO bei der Bundesrechtsanwaltskammer einzurichtende unabhängige Stelle zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedern von Rechtsanwaltskammern und deren Auftraggebern, die den Namen „Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft“ führt²³⁾.

IV. Änderungen der VwGO

Art. 5 des Gesetzes enthält einige Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung, die im Folgenden näher beleuchtet werden sollen.

1. Änderung des § 23 Abs. 1 Nr. 6 VwGO

Durch Art. 5 Nr. 1 werden in § 23 Abs. 1 Nr. 6 VwGO die Wörter „das fünfundsechzigste Lebensjahr vollendet“ durch die Wörter „die Regelaltersgrenze nach dem Sechsten Buch Sozialgesetzbuch erreicht“ ersetzt. Damit wird die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz vom 20. April 2007 (BGBl. I S. 554) auch für das Recht eines ehrenamtlichen Richters, die Berufung in das Amt aus Altersgründen abzulehnen, nachvollzogen²⁴⁾.

2. Änderung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VwGO

Durch den Rechtsausschuss des Bundestag neu aufgenommen wurde die Ersetzung des Wortes „neuer“ in § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VwGO durch das Wort „der“ (Art. 5 Nr. 2²⁵⁾). Damit soll eine Klarstellung vorgenommen werden²⁶⁾. Durch Art. 7 Nr. des Planungsvereinfachungsgesetzes vom 17. Dezember 1993²⁷⁾ wurden die Wörter „oder die Änderung“ vor den Wörtern „neuer Strecken“ eingefügt. Daraus könnte man ableiten, dass die Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte sich bei Änderungsvorhaben auf neue Strecken beschränkt, bestehende Strecken hingegen nicht erfasst werden. Dieses Ergebnis entspricht nicht dem Regelungszweck des Planungsvereinfachungsgesetzes, aus Gründen der Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte bei Klagen gegen Verkehrswegevorbau auszuweiten. Durch das Planungsvereinfachungsgesetz sollte die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte „auch für die Änderung bzw. den Ausbau“ der Verkehrswege und -anlagen eingeführt werden, die im seinerzeit geltenden § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VwGO genannt waren²⁸⁾ und nicht etwa eine Beschränkung erreicht werden. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht die Vorschrift auch auf die Änderung bestehender Strecken angewandt²⁹⁾. Der Wortlaut der Vorschrift wird gemäß dem mit dem Planungsvereinfachungsgesetz verfolgten Zweck klarstellend geändert.

3. Änderung des § 52 Nr. 3 Satz 4 VwGO

Ebenfalls durch den Rechtsausschuss neu eingefügt wurde Art. 5 Nr. 3, wonach in § 52 Nr. 3 Satz 4 VwGO die Wörter „der von den Ländern errichteten Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen“ durch die Wörter „einer von den Ländern mit der Vergabe von Studienplätzen beauftragten Behörde“ und das Wort „Stelle“ durch das Wort „Behörde“ ersetzt werden³⁰⁾. Die zuletzt genannte Norm konzentriert die örtliche Gerichtszuständigkeit bei Verwaltungsakten, die die Hochschulzulassung betreffen, entsprechend der Konzentration im Verwaltungsbereich. Die nunmehr vorgenommene Änderung ist eine Folge der mit Staatsvertrag vom 05. Juni 2008 über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung³¹⁾ von den Bundesländern vorgesehenen Auflösung der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen. Als gemeinsame Einrichtung für Hochschulzulassung soll eine Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Dortmund geschaffen werden. Die neue Formulierung in § 52 Nr. 3 Satz 4 VwGO ist nicht auf eine bestimmte Stelle bezogen und stellt die alleinige Zuständigkeit eines mit den Besonderheiten des Vergabeverfahrens vertrauten Gerichts sicher. Aufgrund der gewählten Formulierung wird für den Fall, dass der Staatsvertrag erst nach der Änderung von § 52 VwGO in Kraft treten sollte, derzeit die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen erfasst, anschließend die geplante Stiftung für Hochschulzulassung³²⁾. Nach Art. 18 Abs. 1 Satz des Staatsvertrages tritt dieser am 1. Tag des Monats in Kraft, der auf den Monat folgt, in dem die letzte Ratifikationsurkunde bei der Staatskanzlei des Sitzlandes der Stiftung (Nordrhein-Westfalen, Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrages) hinterlegt ist.

4. Änderung des § 67 VwGO

Der gerade erst durch das Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 12.12.2007³³⁾ mit Wirkung zum 01.07.2008 geänderte § 67 VwGO³⁴⁾ wird erneut geändert.

a) Änderung des § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 VwGO

Durch den Rechtsausschuss wurde die Änderung durch Art. 5 Nr. 4a) eingefügt, wonach in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 die Angabe „§ 3 Nr. 4“ [des Steuerberatungsgesetzes] durch

die Angabe „§ 3a“ ersetzt wird³⁵⁾. Dabei handelt es sich um eine Änderung redaktioneller Art. Im Steuerberatungsgesetz wurde der bisherige § 3 Nr. 4 auf Grund Art. 1 Nr. 2 und 3 des Achten Gesetzes zur Änderung des Steuerberatungsgesetzes vom 08. April 2008 (BGBl. I S. 666) durch den neuen § 3a ersetzt, sodass die Verweisung entsprechend zu korrigieren war³⁶⁾.

b) Änderung des § 67 Abs. 4 VwGO

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sollen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen einschließlich deren Rechtsschutzgesellschaften die Möglichkeit erhalten, in bestimmten Verfahren mit Bezug zu öffentlichen Dienst- oder Arbeitsverhältnissen auch vor dem Bundesverwaltungsgericht ihre Mitglieder und sich selbst zu vertreten³⁷⁾.

Durch Art. 5 Nr. 4 b) aa) werden nach § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO folgende Sätze eingefügt:

„Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in Satz 5 genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.“

Die Erweiterung der prozessvertretungsbefugten Personen vor dem Bundesverwaltungsgericht erfolgt, damit Gewerkschaften ihre Mitglieder in allen für sie relevanten Streitigkeiten – d. h. nicht nur in arbeitsrechtlichen, sondern insbesondere auch in dienstrechtlichen Streitigkeiten – bis zur Revisionsinstanz vertreten können. Bislang war den Gewerkschaften zwar im arbeitsgerichtlichen Verfahren die Prozessvertretung für ihre Mitglieder bis zum Bundesarbeitsgericht erlaubt, § 11 Abs. 4 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 ArbGG. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren konnten Gewerkschaften ihre Mit-

glieder dagegen nur bis zum Oberverwaltungsgericht vertreten, § 67 Abs. 4 Satz 5, Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO a. F. Vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfen – vom Behördenprivileg abgesehen – nach § 67 Abs. 4 Satz 3, Abs. 2 Satz 1 VwGO weiterhin nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer einer deutschen Hochschule auftreten³⁸⁾. Mit dem – allerdings durch die zahlreichen Verweisungen nicht gerade übersichtlichen und nur schwer lesbaren – neuen Satz 5 soll ein Gleichklang zwischen den Gerichtsbarkeiten hergestellt werden, weil zu erwarten ist, dass Gewerkschaften einen Beamten in einem dienstrechtlichen Revisionsverfahren oder einen Arbeitnehmer in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit Bezug zu dem Arbeitsverhältnis ebenso gut wie einen Arbeitnehmer in einem arbeitsgerichtlichen Revisionsverfahren vertreten können. Dabei soll es allerdings genügen, dass die Zulassung für Verfahren mit Bezug zu öffentlichen Dienst- oder Arbeitsverhältnissen erfolgt, womit insoweit die Formulierung des § 67 Abs. 1 Satz 6 VwGO in der bis 30. Juni 2008 geltenden Fassung wieder aufgegriffen wird³⁹⁾.

Entsprechend der Wertung des § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO, Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen hinsichtlich der Prozessvertretungsmöglichkeiten gleich zu behandeln, werden für die Prozessvertretung vor dem Bundesverwaltungsgericht neben Gewerkschaften auch Vereinigungen von Arbeitgebern zugelassen⁴⁰⁾. Zwar gilt für öffentlich-rechtliche Arbeitgeber und deren Zusammenschlüsse ohnehin das Behördenprivileg des § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO. Die Erstreckung der Prozessvertretungsbefugnis vor dem Bundesverwaltungsgericht auf Arbeitgebervereinigungen hat aber eine Bedeutung für Verfahren, die in einem Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis stehen und an denen neben einem Hoheitsträger sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber beteiligt sind (z. B. Klage des Arbeitgebers auf Zustimmung zur Kündigung eines Schwangeren nach § 9 Abs. 3 Satz 1 des Mutterschutzgesetzes oder eines schwerbehinderten Menschen nach § 85 SGB IX).

Durch Art. 5 Nr. 4 b) bb) wird in dem neuen § 67 Abs. 4 Satz 8 (Satz 6 a. F.) die Angabe „3 und 5“ durch die Angabe „3, 5 und 7“ ersetzt, wodurch klargestellt werden soll, dass

das Selbstvertretungsrecht auch für die erweiterten Vertretungsmöglichkeiten vor dem Bundesverwaltungsgericht gilt⁴¹⁾.

V. Änderungen anderer für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutsamer Gesetze

1. Änderungen der Bundesrechtsanwaltsordnung und der Bundesnotarordnung

Die durch § 32 Satz 1 BRAO n. F. § 64a Abs. 1 BNotO n. F. nunmehr vorgeschriebene ergänzende Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Verwaltungsverfahren nach der Bundesrechtsanwaltsordnung und der Bundesnotarordnung hat ebenso wie die durch § 112c BRAO n. F. bzw. § 111b BNotO n. F. geregelte entsprechende Anwendung der Verwaltungsgerichtsordnung für das gerichtliche Verfahren keine unmittelbare Auswirkungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, da der Rechtsweg in Anwalts- (zum Anwaltsgerichtshof und Bundesgerichtshof, § 112a BRAO n. F., § 35 EuRAG n. F.) und Notarsachen (zum Oberlandesgericht und Bundesgerichtshof, § 111 BNotO n. F.) unverändert bleibt⁴²⁾.

2. Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Durch Art. 4 des Gesetzes werden in § 2 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG die Wörter „im Verfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ durch die Wörter „durch die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ oder durch die in verwaltungsrechtlichen Anwalts- und Notarsachen zuständigen Gerichte“ ersetzt. Diese Änderung soll dazu dienen, die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes in den anwaltlichen und notariellen Verwaltungsverfahren zu gewährleisten⁴³⁾.

3. Änderung kostenrechtlicher Vorschriften

Durch Art. 7 werden zahlreiche kostenrechtliche Vorschriften geändert, die auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit von Bedeutung sind.

Durch das Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts entstanden Unklarheiten hinsichtlich des Vertretungserfordernisses bei Streitwert- und Kostenbeschwerden⁴⁴⁾. Dies führte in Rechtsprechung und Literatur zu unterschiedlichen Auffassungen. Ging eine Meinung auch bei Streitwert- und Kostenbeschwerden

nunmehr von einem Vertretungszwang aus⁴⁵⁾, hielt die andere Auffassung an der bisherigen Rechtslage trotz der Neufassung des § 67 VwGO fest und lehnte einen Vertretungszwang insoweit weiterhin ab⁴⁶⁾. Es liegt auf der Hand, dass dies zu Schwierigkeiten, insbesondere bei den Rechtsmittelbelehrungen, führte. Teilweise wurde versucht, diesem Problem dadurch zu entgehen, dass in den Belehrungen auf Hinweise hinsichtlich eines bestehenden oder nicht bestehenden Vertretungszwangs grundsätzlich verzichtet wurde, was seinerseits zu vermehrten Wiedereinsetzungsanträgen bei den Rechtsmittelgerichten führte.

In der Gesetzesbegründung wird nunmehr ausdrücklich ausgeführt, dass die Änderungen in Artikel 6 [gemeint: Artikel 7] dies in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtslage für alle in Betracht kommenden Rechtsbehelfe klarstelle, um Auslegungszweifeln in der Praxis vorzubeugen⁴⁷⁾. Zu diesem Zweck werde in den einschlägigen Bestimmungen nunmehr ausdrücklich geregelt, dass alle Anträge und Erklärungen – damit auch der Rechtsbehelf betreffend die Wertfestsetzung oder den Kostenansatz selbst – nach seiner Wahl durch den Beteiligten selbst als auch durch einen von ihm bestellten Bevollmächtigten schriftlich eingereicht oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle abgegeben werden können, selbst wenn in der Hauptsache nach den Regelungen der jeweiligen Prozessordnung ein Vertretungszwang bestehe⁴⁸⁾.

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass der Gesetzgeber hier (endlich) eingegriffen und seinen Willen nunmehr wohl eindeutig klargestellt hat, auch wenn man inhaltlich zu der jetzt getroffenen Lösung durchaus unterschiedlicher Auffassung sein kann.

a) Änderung des Gerichtskostengesetzes

Durch Art. 7 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes wird § 66 Abs. 5 Satz 1 GKG wie folgt gefasst:

„Anträge und Erklärungen können ohne Mitwirkung eines Bevollmächtigten schriftlich eingereicht oder zu Protokoll der Geschäftsstelle abgegeben werden; § 129a der Zivilprozessordnung gilt entsprechend.“

In § 67 Abs. 1 Satz 2 GKG wird die Angabe „§ 66 Abs. 3 Satz 1 bis 3, Abs. 4, 5 Satz 1 und 4, Abs. 6 und 8“

durch die Angabe „§ 66 Abs. 3 Satz 1 bis 3, Abs. 4, 5 Satz 1 und 5, Abs. 6 und 8“ ersetzt (Art. 7 Abs. 1 Nr. 3).

b) Änderung der Kostenordnung

§ 14 Abs. 6 Satz 1 der Kostenordnung wird durch Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 wie folgt gefasst:

„Anträge und Erklärungen können ohne Mitwirkung eines Rechtsanwalts schriftlich eingereicht oder zu Protokoll der Geschäftsstelle abgegeben werden; § 129a der Zivilprozessordnung gilt entsprechend.“

Es bleibt allerdings unklar, warum statt der sonst verwendeten Formulierung „ohne Mitwirkung eines Bevollmächtigten“ hier lediglich der Rechtsanwalt (als ein, wenn auch wohl der häufigste Bevollmächtigte) genannt wird. In der Gesetzesbegründung wird diese Abweichung nicht erläutert, sodass möglicherweise ein Redaktionsversehen vorliegt.

c) Änderung des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes

Durch Art. 7 Abs. 3 erhält § 4 Abs. 6 Satz 1 JVEG die gleiche Fassung wie § 66 Abs. 5 Satz 1 GKG n. F.

d) Änderung des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes

§ 11 Abs. 6 Satz 1 RVG wird durch Art. 7 Abs. 4 Nr. 2 genauso gefasst wie § 66 Abs. 5 Satz 1 1. Hs. GKG n. F. Die insoweit abweichende Regelung beruht darauf, dass nach § 11 Abs. 6 RVG – insoweit abweichend von den übrigen Vorschriften – die Norm des § 129a ZPO nicht nach Satz 1 2. Hs., sondern nach Satz 2 entsprechend gilt. Dagegen erhält § 33 Abs. 7 Satz 1 durch Art. 7 Abs. 4 Nr. 5 die gleiche Fassung wie § 66 Abs. 5 Satz 1 GKG n. F.

Erst durch den Rechtsausschuss eingefügt wurde die neue Vorschrift des § 15a RVG über die Anrechnung einer Gebühr (Art. 7 Abs. 4 Nr. 3)⁴⁹⁾. Damit soll die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs korrigiert werden, dass eine Gebühr von vornherein nur in gekürzter Höhe entstehe, wenn auf sie eine andere Gebühr angerechnet werde⁵⁰⁾. Der unterlegene Prozessgegner habe sie deshalb auch nur in entsprechend verminderter Höhe zu erstatten⁵¹⁾. Dies hielt der Rechtsausschuss für unbefriedigend, weil es den Auftraggeber benachteilige, was sich in einer Reihe von Konstellationen zeige, die für die Tätigkeit der Rechtsanwälte und die gerichtliche Praxis von überragender

Bedeutung sei. Insbesondere erhalte die obsiegende Prozesspartei eine geringere Erstattung ihrer Kosten, wenn sie ihrem Rechtsanwalt vor dem Prozessauftrag in derselben Sache bereits einen Auftrag zur außergerichtlichen Vertretung erteilt hätte. Da die Geschäftsgebühr für die außergerichtliche Vertretung nach Vorbemerkung 3 Abs. 4 VV RVG zur Hälfte auf die Verfahrensgebühr für die Vertretung im Prozess anzurechnen sei, vermindere sich der Anspruch auf Erstattung der Verfahrensgebühr entsprechend. Durch die neue Regelung des § 15a soll der im Gesetz bisher nicht definierte Begriff der Anrechnung inhaltlich bestimmt werden. Der mit den Anrechnungsvorschriften verfolgte Gesetzeszweck soll gewahrt, zugleich aber unerwünschte Auswirkungen der Anrechnung zum Nachteil des Auftraggebers vermieden werden⁵²⁾.

§ 15a Abs. 1 RVG n. F. soll die Anrechnung im Innenverhältnis zwischen dem Rechtsanwalt und dem Auftraggeber regeln. Die Vorschrift beschränke die Wirkung der Anrechnung auf den geringstmöglichen Eingriff in den Bestand der betroffenen Gebühren. Beide Gebührenansprüche blieben grundsätzlich unangetastet erhalten, sodass der Rechtsanwalt beide Gebühren jeweils in voller Höhe geltend machen könne. Er habe insbesondere die Wahl, welche Gebühr er fordere und – falls die Gebühren von verschiedenen Personen geschuldet werden – welchen Schuldner er in Anspruch nehme. Ihm sei lediglich verwehrt, insgesamt mehr als den Betrag zu verlangen, der sich aus der Summe der beiden Gebühren nach Abzug des anzurechnenden Betrags ergebe. Soweit seine Forderung jenen Betrag überschreite, könne ihm der Auftraggeber die Anrechnung entgegenhalten⁵³⁾.

Absatz 2 betrifft die Wirkung der Anrechnung im Verhältnis zu Dritten, die nicht am Mandatsverhältnis beteiligt sind, sondern etwa für entstandene Gebühren Schadensersatz zu leisten oder sie nach prozessrechtlichen Vorschriften zu erstatten haben. Da die Anrechnung den Bestand der einzelnen Gebührenansprüche bereits im Innenverhältnis zwischen dem Rechtsanwalt und dem Auftraggeber unberührt lasse, wirke sie sich insoweit auch im Verhältnis zu Dritten nicht aus. In der Kostenfestsetzung müsse also etwa eine Verfahrensgebühr auch dann in voller Höhe

festgesetzt werden, wenn eine Geschäftsgebühr entstanden sei, die auf sie angerechnet werde. Sichergestellt werden soll jedoch, dass ein Dritter nicht über den Betrag hinaus auf Ersatz oder Erstattung in Anspruch genommen werde, den der Rechtsanwalt von seinem Auftraggeber verlangen könne. Insbesondere sei zu verhindern, dass insgesamt mehr als dieser Betrag gegen den Dritten tituliert werde. Dies soll damit erreicht werden, dass sich auch ein Dritter auf die Anrechnung berufen könne, wenn beide Gebühren im gleichen Verfahren – etwa in der Kostenfestsetzung – gegen ihn geltend gemacht würden. In gleicher Weise sei die Anrechnung zu berücksichtigen, wenn und soweit der Anspruch auf eine der Gebühren bereits gegen den Dritten tituliert oder von ihm selbst bereits beglichen worden sei⁵⁴⁾.

Da die Frage der Anrechnung einer vorprozessual entstandenen Geschäftsgebühr auf eine gerichtliche Verfahrensgebühr auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterschiedlich gesehen wurde⁵⁵⁾, ist das gesetzgeberische Tätigwerden grundsätzlich zu begrüßen. Es bleibt aber zu hoffen, dass durch diese neue Regelung die aufgetretenen Probleme beseitigt und nicht dafür neue entstehen⁵⁶⁾. So ist schon ein erster Streit darüber entstanden, ob der § 15a RVG eine Gesetzesänderung i. S. d. § 60 Abs. 1 RVG beinhaltet⁵⁷⁾ oder lediglich eine Klarstellung des Gesetzgebers zu den bisherigen Anrechnungsregeln darstellt, sodass § 15a RVG auch auf noch nicht abschließend entschiedene „Altfälle“ anzuwenden ist⁵⁸⁾.

Ebenfalls durch den Rechtsausschuss in das Gesetz eingefügt wurde der neue Art. 7 Abs. 4 Nr. 6⁵⁹⁾. Hierdurch wird § 55 Abs. 5 Satz 2 RVG [Festsetzung der aus der Staatskasse zu zahlenden Vergütungen und Vorschüsse] durch folgende Sätze ersetzt:

„Der Antrag hat die Erklärung zu enthalten, ob und welche Zahlungen der Rechtsanwalt bis zum Tag der Antragstellung erhalten hat. Bei Zahlungen auf eine anzurechnende Gebühr sind diese Zahlungen, der Satz oder der Betrag der Gebühr und bei Wertgebühren auch der zugrunde gelegte Wert anzugeben. Zahlungen, die der Rechtsanwalt nach der Antragstellung erhalten hat, hat er unverzüglich anzuzeigen.“

Die allgemeinen Vorschriften zur Anrechnung gelten auch für die Vergütung des Rechtsanwalts, der im Wege der Prozesskostenhilfe beigeordnet oder als Prozesspfleger bestellt ist. Im Antrag auf Festsetzung der aus der Staatskasse zu zahlenden Vergütung ist deshalb die Angabe erforderlich, welche Zahlungen auf etwaige anzurechnende Gebühren geleistet worden sind, wie hoch diese Gebühren sind und aus welchem Wert diese Gebühren entstanden sind. Damit stehen dem Urkundsbeamten für die Festsetzung der Vergütung alle Daten zur Verfügung, die er benötigt, um zu ermitteln, in welchem Umfang die Zahlungen nach § 58 Abs. 1 und 2 RVG auf die anzurechnende Gebühr als Zahlung auf die festzusetzende Gebühr zu behandeln sind⁶⁰⁾.

VI. Inkrafttreten

Nach Art. 10 Satz 1 tritt dieses Gesetz (vorbehaltlich der Sätze 2 und 3) am 01.09.2009 in Kraft. Dabei handelt es sich um die Regelungen in den Artikeln 1 bis 4 sowie in Artikel 7 Abs. 3 Nr. 2 und 3 sowie in Artikel 9 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 4 und Abs. 7, also Folgeänderungen zum FGG-RG, die zeitgleich mit diesem am 01.09.2009 in Kraft treten sollen⁶¹⁾. Wahrscheinlich hat der Rechtsausschuss des Bundestages, als er diese Regelungen am 22.04.2009 beschloss, nicht damit gerechnet, dass es zur Anrufung des Vermittlungsausschusses und noch zu einem Einspruch des Bundesrates mit 2/3-Mehrheit und damit zu einer erheblichen Zeitverzögerung kommen würde, bis das Gesetz endgültig beschlossen und verkündet wird.

Nach Art. 10 Satz 2 treten die Art. 5 [Änderung der VwGO], Art. 6 [Änderung der FGO], Art. 7 Abs. 1 [Änderung des GKG], Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 [Änderung des § 14 Abs. 6 Satz 1 KostO], Art. 7 Abs. 3 [Änderung des JVEG], Art. 7 Abs. 4 [Änderung des RVG], Art. 8 [Änderung des FGG-Reformgesetzes], Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 [Streichung des § 140 2. Hs. GVG], Art. 9 Abs. 3 [Änderung des § 26 Nr. 9 EGZPO], Art. 9 Abs. 5 [Streichung des § 44 Abs. 2 Satz 1 2. Hs. ArbGG], Art. 9 Abs. 6 [Änderung des SGG] und Art. 9 Abs. 8 [Änderung des Steuerberatungsgesetzes] schon am Tag nach der Verkündung, also am 05.08.2009 in Kraft. § 32 Satz 2 in Art. 13 und Art. 9 Abs. 2 treten gemäß Art. 10 Satz 3 am 28.12.2009 in

Kraft. Bei diesen beiden letzten Vorschriften handelt es sich um Regelungen zur Abwicklung von Verfahren über einen einheitlichen Ansprechpartner, die der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie⁶²⁾ dienen und daher erst zum Ende der Umsetzungsfrist am 28.12.2009 in Kraft treten, weil erst dann die notwendigen Strukturen zum einheitlichen Ansprechpartner in den Ländern geschaffen sein müssen⁶³⁾.

Auch hier ist zu bemängeln, dass eine Übergangsregelung fehlt, soweit es die Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung betrifft⁶⁴⁾. Dies ist umso unverständlicher, als in diesem Gesetz durchaus Übergangsregelungen vorhanden sind (so in § 215 BRAO n. F., § 43 EuRAG n. F. und § 118 BNotO n. F.) und auch Art. 2 des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung [§ 48 VwGO] eine Übergangsregelung enthält⁶⁵⁾.

Soweit in Rechtsmittelbelehrungen zum Bundesverwaltungsgericht nur pauschal auf den dort außer in Prozesskostenhilfverfahren bestehenden Vertretungszwang hingewiesen wird, besteht kein Änderungsbedarf. Werden allerdings die dort zugelassenen Prozessbevollmächtigten im Einzelnen aufgezählt oder wird auf die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften (§ 67 Abs. 4 Satz 3 i. V. m. Abs. 2 Satz 1, § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und §§ 3, 5 RDGEG) verwiesen, sind diese Belehrungen wegen des fehlenden Hinweises auf die nunmehr nach § 67 Abs. 4 Satz 5 n. F. VwGO Vertretungsberechtigten irreführend und somit wieder einmal⁶⁶⁾ unrichtig i. S. d. § 58 Abs. 2 VwGO geworden. Dies gilt entsprechend für die Rechtsmittelbelehrungen zum Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof, soweit darin auf die Vorschrift des § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO hingewiesen wurde, denn diese Norm ist durch die Einfügung der neuen Sätze 5 und 6 nunmehr Satz 7 geworden. Da der Gesetzgeber offenbar nicht gewillt ist,

dieses Problem zu berücksichtigen, sollte – damit künftig nicht jede auch noch so kleine Änderung der Regelungen der Vertretungsberechtigung immer zu irreführenden, unvollständigen oder sogar inhaltlich falschen und damit unrichtigen Rechtsmittelbelehrungen führt – generell auf konkrete Belehrungen zum Vertretungszwang verzichtet werden. Nach herrschender Meinung – jedenfalls zu § 58 Abs. 1 VwGO⁶⁷⁾ – ist ein Hinweis in der Rechtsmittelbelehrung auf den Vertretungszwang nicht erforderlich⁶⁸⁾. Denn § 58 Abs. 1 VwGO verlangt nur die Belehrung hinsichtlich des Rechtsbehelfes, der Verwaltungsbehörde oder des Gerichts, bei denen der Rechtsbehelf anzubringen ist, des Sitzes und der einzuhaltenen Frist. Soweit sächsische Verwaltungsgerichte aufgrund der letzten Änderung der Vertretungsregelungen teilweise auf die Belehrung zum Vertretungszwang verzichteten, führte dies jedoch zu vermehrten Wiedereinsetzungsanträgen und damit einer stärkeren Belastung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichtes. Eine Kompromisslösung – auch im Sinne eines „Nobile officium“⁶⁹⁾ – wäre daher ein bloßer Hinweis darauf, dass beim Oberverwaltungsgericht und Bundesverwaltungsgericht außer im Prozesskostenhilfverfahren nach Maßgabe der einschlägigen, jeweils geltenden Vorschriften Vertretungszwang besteht. Bei Rechtsmittelbelehrungen für Kosten- und Streitwertbeschwerden kann nunmehr (wieder) der Hinweis aufgenommen werden, dass hierfür kein Vertretungszwang besteht.

Soweit eine allgemeine Übergangsregelung (wie z. B. § 71 GKG) fehlt, ist nach den Grundsätzen des intertemporalen Rechts das neue Verfahrensrecht in der Regel auch auf bereits anhängige Verfahren anzuwenden⁷⁰⁾. Dies ist unter dem rechtsstaatlichen Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes grundsätzlich nicht zu beanstanden. Änderungen des Prozessrechts erfassen generell alle

zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens anhängigen Verfahren; der Bürger kann nicht darauf vertrauen, dass es unverändert bleibt⁷¹⁾. Da die in § 67 Abs. 4 Satz 5 und 6 VwGO in der ab dem 05.08.2009 geltenden Fassung die Vertretungsbefugnis vor dem Bundesverwaltungsgericht erweitert, bestehen auch im Hinblick auf das im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Schutz des Vertrauens eines Rechtsmittelführers in die prozessrechtlich gewährleistete Rechtsmittelsicherheit⁷²⁾ keine Bedenken, diese Regelungen ab diesem Zeitpunkt zugunsten der Beteiligten anzuwenden⁷³⁾.

VII. Ausblick

Es bleibt zu hoffen, dass nach den nunmehr erfolgten (erneuten) Änderungen und Klarstellungen an der Prozessrechtsfront wieder (mehr) Ruhe einkehrt. Denn ständige (und teilweise unklare bzw. widersprüchliche) Änderungen führen zu verstärkter Beschäftigung mit formellen Problemen, was zu Lasten der eigentlichen inhaltlichen Arbeit geht. Daher ist es zu begrüßen, dass der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung⁷⁴⁾, mit dem die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe erheblich ausgeweitet werden soll⁷⁵⁾, in seinem Art. 2 jedenfalls eine Übergangsvorschrift enthält. Allerdings ist wohl nicht mehr damit zu rechnen, dass dieses Gesetz noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet wird.

Es sollte auch überlegt werden, wenn man schon bestimmte Verwaltungsverfahren in Rechtsanwalts- und Notarsachen dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dann das anschließende gerichtliche Verfahren der Verwaltungsgerichtsordnung unterstellt, warum man dann diese Verfahren nicht auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuordnet, die schließlich die meiste Erfahrung mit diesen Verfahrensgesetzen hat⁷⁶⁾.

- 1) s. dazu Dahns, NJW-Spezial 2008, 286
- 2) BR-Drs. 700/08
- 3) BR-Drs. 700/1/08
- 4) BR-PlenProt. 850, S. 380B
- 5) BR-Drs. 700/08 [Beschluss]
- 6) BT-Drs. 16/11385, s. dazu die Kurzstellungnahme des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter

- und Verwaltungsrichterinnen, BDVR-Rundschreiben 2009, 3 f.
- 7) BT-PlenProt. 16/200, S. 21610B-21611D
- 8) BT-Drs. 16/12717
- 9) BT-PlenProt. 16/217, S. 23538A
- 10) BR-Drs. 377/09, ber. am 12.05.2009 mit BR-Drs. zu 377/09
- 11) BR-Drs. 377/1/09

- 12) BR-PlenProt. 858, S. 187D-188A
- 13) BR-Drs. 377/09 [Beschluss]
- 14) BT-Drs. 16/13082
- 15) BR-Drs. 509/09
- 16) BR-Drs. 509/1/09
- 17) BR-PlenProt. 859, S. 237D-238C
- 18) BR-Drs. 509/09 [Beschluss] bzw. BT-Drs. 16/13363
- 19) BT-Drs. 16/13390

- 20) BT-PlenProt. 16/227, S. 25132D-25135A
- 21) BT-Drs. 16/11385, Vorblatt S. 1 f.
- 22) s. Dahn, NJW-Spezial 2009, 350 f.
- 23) s. dazu Dahns, NJW-Spezial 2008, 670
- 24) BT-Drs. 16/11385, S. 96, Zu Artikel 5 Nummer 1
- 25) s. BT-Drs. 16/12717, S. 52
- 26) s. dazu BT-Drs. 16/12717, S. 66, Zu Artikel 5 Nummer 2
- 27) BGBl. I S. 2123
- 28) vgl. BT-Drs. 12/4328, S. 24
- 29) BVerwG, Beschl. v. 16.07.2008, NVwZ 2009, 189 f.
- 30) BT-Drs. 16/12717, S. 52
- 31) SächsGVBl. 2009, S. 155
- 32) BT-Drs. 16/12717, S. 66 f., Zu Artikel 5 Nummer 3
- 33) s. dazu Zander, BDVR-Rundschreiben 2009, 22 ff.
- 34) kritisch Schenke, NVwZ 2009, 801 ff.
- 35) BT-Drs. 16/12717, S. 52
- 36) BT-Drs. 16/12717, S. 67, Zu Artikel 5 Nummer 4 Buchstabe a
- 37) BT-Drs. 16/11385, S. 96, Zu Artikel 5 Nummer 2
- 38) BT-Drs. 16/11385, S. 96, Zu Artikel 5 Nummer 2 Buchstabe a
- 39) BT-Drs. 16/11385, S. 97, Zu Artikel 5 Nummer 2 Buchstabe a
- 40) BT-Drs. 16/11385 a. a. O.
- 41) BT-Drs. 16/11385, S. 97, Zu Artikel 5 Nummer 2 Buchstabe b
- 42) s. BT-Drs. 16/11385, Vorblatt S. 2 unter B.
- 43) BT-Drs. 16/11385, S. 96, Zu Artikel 4
- 44) s. dazu Schenke, NVwZ 2009, 801 [803 f.]; Zander, BDVR-Rundschreiben 2008, 131 ff.
- 45) OVG Hamburg, Beschl. v. 19.01.2009, NVwZ-RR 2009, 452; OVG Magdeburg, Beschl. v. 05.11.2008, NVwZ 2009, 854; VGH München, Beschl. v. 20.10.2008 – 14 C 08.2523 – JURIS, RdNr. 2; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 11.09.2008 – 1 L 91.08 – JURIS, RdNr. 1; Schenke, NVwZ 2009, 801 [803 f.]; Hartung, in: BeckOK, Stand: 01.04.2009, VwGO, § 67 RdNr. 48, vgl. auch BFH, Beschl. v. 11.03.2009 – X B 6/09 – JURIS, RdNr. 2, sowie Spindler, DB 2008, 1283 [1286 f.]; wohl auch BVerwG, Beschl. v. 05.02.2009 – 20 F 3/08 – JURIS, RdNr. 3
- 46) OVG Bautzen, Beschl. v. 13.07.2009 – 2 E 43/09; OVG Lüneburg, Beschl. v. 14.05.2009 – 12 OA 354/08 – JURIS RdNr. 3 ff.; OVG Münster, Beschl. v. 09.09.2008, NVwZ 2009, 123; VGH Mannheim, Beschl. v. 16.12.2008 – 8 S 2656/08 [zit. nach VGH Mannheim, Beschl. v. 19.01.2009 – 3 S 2967/08 – JURIS, RdNr. 1] sowie die kostenrechtliche Kommentarliteratur, die allerdings auf die Problematik des geänderten § 67 VwGO nicht eingeht: Hartmann, Kostengesetze, 38. Aufl. 2008, § 66 GKG RdNr. 47, § 68 GKG RdNr. 12, § 69 GKG RdNr. 6, § 69a GKG RdNr. 27, § 14 KostO RdNr. 8 u. 35, § 31 KostO RdNr. 51, § 157a KostO RdNr. 20, § 4 JVEG RdNr. 18 a. E. u. 25, § 4a JVEG RdNr. 27, § 11 RVG RdNr. 30 u. 96 u. 115, § 12a RVG RdNr. 27, § 33 RVG RdNr. 24; Oestreich, in: Oestreich/Winter/Hellstab, GKG, Stand: Mai 2009, § 66 RdNr. 27 u. 85; ebenso Müller-Rabe, in: Gerold/Schmidt, RVG, 18. Aufl. 2008, § 11 RdNr. 241 u. 295, Müller-Rabe, a. a. O., § 12a RdNr. 8 und Madert, a. a. O., § 33 RdNr. 18
- 47) BT-Drs. 16/11385, S. 98 f., Zu Artikel 7 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 bis 4 und Absatz 5 Nummer 1 und 3
- 48) BT-Drs. 16/11385, S. 99, Zu Artikel 7 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 bis 4 und Absatz 5 Nummer 1 und 3
- 49) BT-Drs. 16/12717, S. 55
- 50) s. dazu zuletzt BGH, Beschl. v. 02.10.2008 – 1 ZB 30/08 – JURIS; BGH, Beschl. v. 25.09.2008 – VII ZB 93/07 – JURIS; BGH, Beschl. v. 22.01.2008, NJW 2008, 1323, jeweils m. w. N.
- 51) BT-Drs. 16/12717, S. 67, Zu Artikel 7 Absatz 4
- 52) BT-Drs. 16/12717, S. 67 f., Zu Artikel 7 Absatz 4
- 53) BT-Drs. 16/12717, S. 68, Zu Artikel 7 Absatz 4 Nummer 3 – neu
- 54) BT-Drs. 16/12717, a. a. O.
- 55) s. dazu zuletzt BVerwG, Beschl. v. 22.07.2009 – 9 KSt 4.08 – www.bundesverwaltungsgericht.de; VGH Kassel, Beschl. v. 28.01.2009 – 6 E 2458/08 – JURIS; OVG Lüneburg, Beschl. v. 27.11.2008, NJW 2009, 1226; OVG Koblenz, Beschl. v. 02.10.2008 – 6 E 10833/08 – JURIS; OVG Bremen, Beschl. v. 18.07.2008, NVwZ-RR 2009, 86 f.; VGH Mannheim, Beschl. v. 04.04.2008, NJW 2008, 2360, jeweils m. w. N.
- 56) s. dazu Fölsch, NJW 2009, H. 23, S. III, und Möller, NJW 2009, H. 26, S. XIV, Kallenbach, AnwBl. 2009, 442 und Hansens, AnwBl. 2009, 535 ff. sowie Hansens, RVGreport, 161 ff. u. 201 ff.
- 57) so HessLAG, Beschl. v. 07.07.2009 – 13 Ta 302/09 – JURIS.
- 58) so OLG Stuttgart, Beschl. v. 11.08.2009 – 8 W 339/09 – JURIS und Hansens, AnwBl. 2009, 535 [540]
- 59) BT-Drs. 16/12717, S. 55
- 60) BT-Drs. 16/12717, S. 68 f., Zu Artikel 7 Absatz 4 Nummer 6 – neu
- 61) BT-Drs. 16/12717, S. 78, Zu Art. 10
- 62) Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 12.12.2006, ABl. L 376 v. 27.12.2006, S. 36; s. dazu Gruner, Sachsenlandkurier 2008, 512 ff.; Höntsch, Sachsenlandkurier 2008, 514 ff.; Schnerrer, Sachsenlandkurier 2008, 517 ff. und Vogel, Sachsenlandkurier 2008, 519 f.
- 63) BT-Drs. 16/12717, S. 78, Zu Art. 10
- 64) kritisch insoweit auch hinsichtlich der neuen Regelung des § 15a RVG Hansens, AnwBl. 2009, 535, [540]; zu den hierzu vertretenen unterschiedlichen Rechtsauffassungen s. einerseits HessLAG, Beschl. v. 07.07.2009 – 13 Ta 302/09 – JURIS und andererseits OLG Stuttgart, Beschl. v. 11.08.2009 – 8 W 339/09 – JURIS.
- 65) BT-Drs. 16/1345
- 66) wie schon beim Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung

des Rechtsberatungsrechts, s. dazu Nr. IV der aktualisierten, korrigierten und überarbeiteten Fassung des Beitrages im BDVR-Rundschreiben 2008, 22 ff., abrufbar auf der Homepage des BDVR unter http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/Zander_Rechtsberatung0807.pdf

- 67) a. A. aber das BSG, *Beschl. v. 08.07.1999 – B 9 SB 21/99 B – JURIS, Rdnr. 6 f. m. w. N.*, zur mit § 58 Abs. 1 VwGO wörtlich übereinstimmenden Vorschrift des § 66 Abs. 1 SGG unter Verweis auf die Eigentümlichkeiten des sozialgerichtlichen Verfahrens
- 68) BVerwG, *Urt. v. 15.04.1977, BVerwGE 52, 226 [232] m. w. N.*; BVerwG, *Beschl. v. 05.06.1988, NVwZ-RR 1998, 783*; BVerwG, *Urt. v. 31.03.1995, BVerwGE 98, 126 [127]*; BVerwG, *Beschl. v. 27.08.1997, NVwZ 1997, 1211 [1212] m. w. N.*; VGH München, *Beschl. v. 14.10.2002, NVwZ-RR 2003, 314*; OVG Bautzen, *Beschl. v. 30.09.1999, NVwZ 1999, 784*; OVG Lüneburg, *Beschl. v. 11.04.2008 – 5 LA 3/08 – JURIS, RdNr. 4 m. w. N.*; Meissner, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, *VwGO, Stand: Oktober 2008, § 58 RdNr. 32*; Kimmel, in: Posser/Wolff, *VwGO, § 58 RdNr. 19*; Schmidt, in: Eyer-mann, *VwGO, 12. Aufl. 2006, § 58 RdNr. 5 u. 10*; a. A. VGH Mannheim, *Beschl. v. 25.01.2002, NVwZ-RR 2002, 466 [467]*; Kopp/Schenke, *VwGO, 15. Aufl. 2007, § 58 RdNr. 10, Fn. 16 m. w. N.*; Re-deker/von Oertzen, *VwGO, 14. Aufl. 2004, § 58 RdNr. 9*; Czybulka, in: Sodan/Ziekow, *NKVwGO, 2. Aufl. 2006, § 58 RdNr. 62*; differenzierend v. Albedyll in: Bader, *VwGO, 4. Aufl. 2007, § 58 RdNr. 8 a. E. m. w. N.*; offen gelassen von VGH München, *Beschl. v. 03.07.2008 – 16b D 07.1841 – JURIS, RdNr. 10 f.*
- 69) Meissner, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, *VwGO, Stand: Oktober 2008, § 58 RdNr. 32 a. E.*
- 70) BVerfG, *Beschl. v. 07.07.1992, NJW 1993, 1123 [1124] m. w. N.*; BVerwG, *Beschl. v. 25.02.2005, NJW 2005, 1449 m. w. N.*; Rudisile, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, *VwGO, Stand: Oktober 2008, § 194 RdNr. 3 m. w. N.*; so auch ohne Begründung OVG Lüneburg, *Beschl. v. 15.07.2008 – 5 LA 207/05 – JURIS, RdNr. 1.*
- 71) BVerfG, *Beschl. v. 12.07.1983, NJW 1983, 2929 [2931] m. w. N.*; BVerfG, *Beschl. v. 07.07.1992, NJW 1993, 1123 [1124] m. w. N.*
- 72) s. dazu BVerfG, *Beschl. v. 07.07.1992, NJW 1993, 1123 [1124] m. w. N.*; BVerwG, *Beschl. v. 05.02.2009 – 20 F 3/08 – JURIS, RdNr. 3 a. E. m. w. N.*; BVerwG, *Urt. v. 12.03.1998, NVwZ 1998, 731 f.*; zum Vertrauensschutz bei verfahrensrechtlichen Änderungen s. auch BVerfG, *Beschl. v. 22.03.1983, NJW 1983, 2757 [2758] und Leitherer, NJW 2008, 1258 [1261] sowie Hauck, jurisPR-SozR 17/2008, Anm. 4 unter I. 6.*
- 73) vgl. BVerwG, *Beschl. v. 11.11.2002, NVwZ 2003, 490 f.*
- 74) BT-Drs, 16/1345
- 75) krit. dazu die Stellungnahme des BDVR, abrufbar auf der Homepage des BDVR unter http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/48_AendG.pdf
- 76) s. auch die Kurzstellungnahme des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und kostenrechtlicher Vorschriften, *BDVR-Rundschreiben 2009, 3 f.*

Bericht an den Vorstand des BDVR über die Hauptversammlung der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter – VEV – am 29.05.2009 in Sofia/Bulgarien

von ROVG Holger Böhm, z. Zt. BMJ

Die diesjährige Hauptversammlung der VEV fand im Anschluss an ein 1 ½ tages Seminar der Arbeitsgruppe Umweltrecht, ausgerichtet von der VEV, dem bulgarischen Landesverband sowie u.a. dem Generaldirektorat der EU-Kommission in den Räumen des Nationalen Justizinstituts in der Innenstadt von Sofia statt.

1. Der **Vorsitzende** Dr. H. Zens eröffnete die Hauptversammlung entsprechend dem anliegenden Programm (Anlage 1) um 12.00 Uhr mit

seinem Bericht über zwei Vorstandstreffen im Oktober 2008 in Paris anlässlich einer Konferenz zum Umweltrecht und im Februar 2009 in Wien, bei dem auch ein Treffen mit Vertretern der Europäischen Grundrechtsagentur – Fundamental Rights Agency, FRA – und des Europäischen Verwaltungsinstituts (European Institut of Public Administration, EIPA) stattgefunden hat.

Von der **Arbeitsgruppe Umweltrecht** wurde über aktive Kontakte

insbesondere zu Institutionen der EU und hier dem Generaldirektorat Umwelt der Kommission berichtet. Im Juni 2008 hat eine von der EU-Kommission mitfinanzierte Konferenz in Paris stattgefunden, welche von der Vereinigung mitorganisiert worden und auf der die VEV mit 30 – 40 Teilnehmern und auch Referenten vertreten war. Die **steuerrechtliche Arbeitsgruppe** hat sich 2008 in Ljubljana getroffen und es konnten Kontakte zum zuständigen Generaldirektorat

rektorat der Kommission geknüpft werden, die die Teilnahme von Mitgliedern der Arbeitsgruppe an einer steuerrechtlichen Konferenz der Kommission im Dezember 2008 in Luxemburg ermöglichten. Die **Arbeitsgruppe Asyl und Migration** hat für Anfang Juni ein aus Kommissionsmitteln mitfinanziertes Seminar in Wien organisiert. In der **Arbeitsgruppe Unabhängigkeit und Effektivität** hat es einen Wechsel in der Leitung gegeben. Der Bereich Unabhängigkeit wird nunmehr von A. Sandström (Schweden) und die Untergruppe Effektivität von B. Even (Frankreich) geleitet.

Die auf der letzten Hauptversammlung angekündigte Eintragung des VEV in das Vereinsregister beim Amtsgericht Trier ist erfolgt.

Finanzmittel aus dem TAIEX-Programm der EU standen für die Vereinigung im vergangenen Jahr nicht mehr zur Verfügung und die Bewerbung um Mittel aus dem Menschenrechtsprogramm des Generaldirektorats Freiheit, Justiz und Sicherheit (der Kommission) hatte 2008 keinen Erfolg. Auf die Bewerbung für diese Mittel für das Jahr 2009 steht ein Zuschuss von 35.000,- € zu erwarten, der mit 9.000,- € an Eigenmitteln gegenzufinanzieren ist.

Der auf Anfrage der estnischen Vereinigung erstellte Brief des Vorstandes an offizielle estnische Stellen zur Frage der amtsangemessenen Besoldung von Richtern konnte die – den Berichten nach auch in Lettland und Kroatien - geplante Kürzung nicht verhindern. Es wurde darauf hingewiesen, dass Probleme und Anliegen der nationalen Mitgliedsverbände auch direkt auf der Homepage der VEV (www.aeaj.org) eingestellt werden können.

An **Kontakten** zu nationalen Verbänden wurde über den Wunsch einer engeren Zusammenarbeit von Seiten des Obersten Verwaltungsgerichts der Niederlande berichtet; die erstinstanzlichen Gerichte wollen der Vereinigung in Kürze beitreten. Ein nordirischer Vertreter äußerte den Wunsch einer engeren Zusammenarbeit mit der Möglichkeit des Beitritts. Die Generalsekretärin hat einen Workshop beim ukrainischen Obersten Verwaltungsgericht besucht und von dort den Wunsch nach einer engeren Zusammenarbeit berichtet. Der portugiesische Landesverband möchte sich in der Arbeitsgruppe Asyl engagieren und ein portugiesi-

scher Kollege ist der steuerrechtlichen Arbeitsgruppe beigetreten. Kontakte wurden zur neu eingerichteten belgischen Unabhängigen Asylbehörde hergestellt und die Kontakte zum Generaldirektorat Freiheit, Justiz und Sicherheit der Kommission wie auch zum Generaldirektorat Umwelt wurden intensiviert. Justizangelegenheiten werden zukünftig auch in dem neu gegründet Europäischen Justizforum (European Justice Forum, www.europeanjusticeforum.org) behandelt werden, in dem die Vereinigung Mitglied ist. Im Europarat war die Vereinigung auch im vergangenen Jahr als Beobachter in der Kommission Effektivität der Justiz (CEPEJ) und im Komitee für Migration (CDMG) vertreten. Vertreter der Vereinigung haben an verschiedenen Veranstaltungen der Europäischen Grundrechtsagentur FRA teilgenommen und im dortigen jährlichen Arbeitsprogramm sollen nach der anfänglichen Konzentration auf das Thema Prozesskostenhilfe nunmehr breiter die Fragen des Zugangs zum Gericht von Interesse sein.

2. Die **Vizepräsidenten** berichteten im Einzelnen über die Aktivitäten der von ihnen geleiteten Arbeitsgruppen und die dortigen Themen.

W. Heermann berichtete, dass die Zuarbeit der Arbeitsgruppe Umweltrecht, die mittlerweile aus 18 Mitgliedern aus 12 Ländern besteht, in einer Stellungnahme der Kommission ausdrücklich erwähnt wurde. Neben der Präsentation einer Stellungnahme zum Zugang zu Gericht auf einer Konferenz des Generaldirektorats Umwelt am 02.06.2008 in Brüssel hat die bereits erwähnte, von der Vereinigung mitorganisierte Konferenz im Oktober 2008 in Paris stattgefunden, bei der W. Heermann neben einem weiteren Mitglied der Vereinigung vorgetragen hat. Zwei Arbeitsgruppenmitglieder haben an einer Konferenz in Brunn zum Thema Zugang zu Gericht teilgenommen. Das im Vorfeld der diesjährigen Hauptversammlung von der Vereinigung in Zusammenarbeit mit dem Generaldirektorat Umwelt und EPA durchgeführte Seminar in Sofia mit 15 Mitgliedern der Arbeitsgruppe und 21 bulgarischen Kolleginnen und Kollegen hat sich mit Naturschutz und Wasserrecht befasst. Die Vereinigung wird auf einer internationalen Konferenz zum Umweltrecht vom 23. – 25.09.2009 in Sibiu/Rumänien vertreten sein.

Über die weiteren Entwicklungen der steuerrechtlichen Arbeitsgruppe berichtete **J. Segan**, der mittlerweile 26 Mitglieder aus 20 Ländern angehören. Ein Richter pro Mitgliedstaat konnte über Kontakte zum Generaldirektorat Steuern der Kommission als Teilnehmer an einer Konferenz in Brüssel im Dezember 2008 benannt werden, davon zwei Vortragende. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden von der Kommission als wertvolle Vertreter erkannt und ein funktionierendes Netzwerk konnte aufgebaut werden. Sie betonte die Bedeutung der Mitarbeit der Vereinigung im neu gegründeten Europäischen Justizforum, weil dort bislang schwerpunktmäßig zivil- und strafrechtliche Themen vertreten sind und es der Einbringung verwaltungsrechtlicher Themen bedarf. Im September 2008 hatte das European Judicial Training Network – EJTN -, welches in der Folge seine Aktivitäten wegen mangelnder Finanzierung eingestellt hat, einen Workshop zur Weiterbildung von Verwaltungsrichtern veranstaltet.

A. Sandström, die die Leitung der Unterarbeitsgruppe Unabhängigkeit übernommen hat, betonte die Verbindung mit dem Thema Effektivität und berichtete über die Planungen für das nächste Arbeitsgruppentreffen in Beaulieu sur mer im Herbst diesen Jahres.

Über die Lage der Verwaltungsrichterververtretungen in Frankreich berichtete **B. Even**, die sich für eine höhere Qualität gegenüber dem wachsenden statistischen Druck einsetzen. Die Diskussion kann im Internet verfolgt werden. Das Komitee für Migration im Europarat (CGDA), das sich auch mit verwaltungsrechtlichen Themen befasst hat, hat seine Tätigkeit eingestellt. Am 13.06.2009 wird ein Treffen der CEPEJ – Arbeitsgruppe des Europarates stattfinden, in dem es um die Zusammenarbeit mit der EU geht. Die Unterarbeitsgruppe Unabhängigkeit hatte sich im letzten Treffen 2008 in Beaulieu sur mer mit den Themen Verfahrensbeschleunigung und Menschenrechtsgarantien wie auch mit einer Überarbeitung der Empfehlungen des Europarates zu Fragen der Unabhängigkeit, Effektivität und der Rolle der Justiz aus dem Jahre 1994 befasst. Für eine Zusammenarbeit bei der Überarbeitung der Empfehlung sollen Kontakte zum Europarat aufgenommen werden.

3. Nach der vorgelegten Abrechnung des **Schatzmeisters** (Anlage 2) über-

stiegen die Ausgaben in 2008 die Einnahmen, es bleibt aber bei einem Überschuss von ca. 3.000,- €. Da die Vereinigung wegen der Gemeinnützigkeit keinen Gewinn machen darf und die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen 2009 wegen der Förderung durch die Kommission mit 35.000,- € trotz des Eigenanteils von 9.000,- € einen Überschuss erwarten lässt, hat der Vorstand einstimmig beschlossen, die Mitgliedsbeiträge für 2009 auf einen Betrag von insgesamt 8.917,04 € zu begrenzen und den Überschuss mit den Beiträgen für 2010 zu verrechnen. Vorstand und Schatzmeister wurden durch die Mitgliederversammlung einstimmig entlastet.

4. Es wurden 8 litauische Richter, eine kroatische Kollegin, ein niederländischer und ein spanischer Kollege als **neue Mitglieder** aufgenommen. Ein litauischer Kollege wurde wegen Ausscheidens aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit aus der Mitgliedschaft entlassen.

5. Das **Arbeitsprogramm für 2009/2010** (Anlage 3) sieht ein Vorstandstreffen am 04.09.2009 in Stockholm vor. Am 07./08.09.2009 ist ein Treffen der AG Steuerrecht in Beaulieu sur mer zum Thema außergerichtliche Streitbeilegung geplant, welches mit einem Reisekostenzuschuss von 300,- € für 8 Teilnehmer gefördert werden soll. Die AG Unabhängigkeit und Effektivität soll sich am 09./10.09.2009 ebenfalls in Beaulieu sur mer u.a. zum Thema Prozessrecht und Grundrechte treffen. Hier können 15 Teilnehmer mit je 300,- € Reise- und 150,- € Unterkunftskosten gefördert werden. Im Chateau Klingenthal bei Straßbourg ist vom 29. – 31.10.2009 ein Seminar zur Vollstreckung von Urteilen des EGMR mit einem Besuch dortselbst, dem Europaparlament, dem Europarat und dem Verwaltungsgericht Straßbourg sowie ein Kulturprogramm geplant. Schließlich ist am 12./13.11.2009 ein Seminar in Palermo zum Thema Zugang zu Gericht und Menschenrechte geplant, das für 15 Teilnehmer mit je

400,- € Reise- und Unterkunftskosten gefördert werden soll.

Für 2010 wird sich der Vorstand im Frühjahr 2010 für eine detaillierte Planung treffen, die auch von der Beantragung von Fördermitteln bei der Kommission abhängt. Weiter ist angedacht, die Hauptversammlung 2010 mit dem Verwaltungsgerichtstag in Freiburg zu verbinden. Die Anfrage für einen von der VEV organisierten und personell unteretzten Arbeitskreis in Freiburg wurde diskutiert und begrüßt und es wurde als Themenvorschlag „Unabhängigkeit und Besoldung“ mit der Möglichkeit zu einem europäischen Vergleich beschlossen.

6. Unter **Verschiedenes** berichtete ein estnischer Kollege von einer geplanten Besoldungskürzung, gegen die die dortige nationale Vereinigung vorgeht. Hierzu wurde ein offenes Forum innerhalb der Vereinigung angeregt und mit dem Thema soll sich die Arbeitsgruppe Unabhängigkeit und Effektivität befassen.

Die Qualität von Gerichtsentscheidungen

Stellungnahme Nr. 11 (2008) an das Ministerkomitee des Europarats

vom Beirat der europäischen Richter (CCJE)

Allgemeine Einführung

1. Die Qualität der Justiz ist ein lange bestehendes und ständiges Anliegen des Europarats, wie insbesondere die unter der Schirmherrschaft des Rates angenommenen Übereinkünfte, Entschlüsse oder Empfehlungen über die Mittel zur Erleichterung des Zugangs zur Justiz, die Verbesserung und Vereinfachung der Verfahren, den Abbau der Überlastung der Gerichte und die Ausrichtung des richterlichen Handelns auf eine rein rechtsprechende Tätigkeit unter Beweis stellen¹⁾.

2. In diesem Zusammenhang und um den Anforderungen seines Auftrags gerecht zu werden, hat der Beirat der europäischen Richter (CCJE) beschlossen, die Stellungnahme Nr. 11 der Qualität von Gerichtsentscheidungen zu widmen, die einen wesentlichen Bestandteil der Qualität der Justiz darstellt.

3. Eine klare Begründung und Analyse sind grundlegende Erfordernisse der Gerichtsentscheidungen und stellen einen wichtigen Aspekt des Rechts auf ein faires Verfahren dar. In

Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden EMRK) ist beispielsweise die Verpflichtung der Staaten aufgeführt, unabhängige und unparteiliche Gerichte zu schaffen und die Einführung wirksamer Verfahren zu fördern. Der Sinn dieser Verpflichtung ist vollständig erfüllt, wenn es hierdurch den Richtern ermöglicht wird, die Rechtspflege sowohl in rechtlicher als auch tatsächlicher Hinsicht zum Wohl der Bürger gerecht und richtig zu gestalten. Eine Gerichtsentscheidung von hoher Qualität ist eine Entscheidung, die in einem fairen Verfahren, rasch, klar und endgültig zu einem guten Ergebnis führt – sofern der Richter hierzu über die erforderlichen Mittel verfügt.

4. In dieser Hinsicht hat der CCJE bereits herausgestellt, dass die richterliche Unabhängigkeit als ein Recht der Bürger konzipiert sein soll, indem er in seiner Stellungnahme Nr. 1 (2001) ausführte, dass die Unabhängigkeit der Richter „kein Vorrecht oder Privileg“ ist, „das ihnen in ihrem eigenen Interesse eingeräumt wird,

sondern das (...) ihnen im Interesse der Rechtsstaatlichkeit und derjenigen, die Gerechtigkeit suchen und verlangen, zugesichert“ wird. Seit 2001 hat der CCJE in seinen Stellungnahmen eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die es jedem System gestatten, nicht nur den Rechtsuchenden ein Recht auf Zugang zu den Gerichten zu gewährleisten, sondern auch durch die Qualität der ergangenen Entscheidungen zu bewirken, dass diese Rechtsuchenden Vertrauen in das Ergebnis dieses gerichtlichen Verfahrens haben können²⁾.

5. Das Ziel dieser Stellungnahme besteht nicht darin, das Grundprinzip erneut in Frage zu stellen, demzufolge die Beurteilung der jeder Gerichtsentscheidung innewohnenden Qualität allein durch die Beschreibung der gesetzlich vorgesehenen Rechtswege erfolgt. Dieser Grundsatz ist im Wesentlichen aus der verfassungsrechtlich verankerten Garantie der richterlichen Unabhängigkeit abzuleiten, die als eine der Hauptmerkmale des Rechtsstaats in den demokratischen Gesellschaften gilt.

6. Der CCJE vertritt die Auffassung, dass die Richter, deren Aufgabe es ist, qualitativ gute Entscheidungen auszuarbeiten, besonders gut geeignet sind, Erörterungen über die Quali-

tät von Gerichtsentscheidungen in die Wege zu leiten und die Merkmale für diese Qualität und die Bedingungen für ihre Beurteilung festzulegen.

7. Unabhängig von den Eigenheiten eines jeden Rechtssystems und den Praktiken der Gerichte der verschiedenen Staaten muss die Gerichtsentscheidung eine Reihe von Erfordernissen erfüllen, hinsichtlich derer gemeinsame Grundsätze entwickelt werden können. Die Gerichtsentscheidung soll nicht nur primär einen bestimmten Rechtsstreit beilegen, wobei den Parteien Rechtssicherheit zuzusichern ist, sondern auch häufig eine ständige Rechtsprechung entwickeln, um das Auftreten anderer Streitfälle zu vermeiden und den sozialen Frieden zu gewährleisten.

8. Der in Anbetracht der zu einem Fragenbogen³⁾ von den Mitgliedern des CCJE erteilten Antworten von Frau Maria Giuliano CIVININI erstellte Bericht lässt erkennen, dass die Staaten an die Beurteilung und Verbesserung der Qualität von Gerichtsentscheidungen sehr unterschiedlich herangehen. Betont wird darin auch, dass die Modalitäten zur Beurteilung dieser Qualität zwar von den besonderen Traditionen eines jeden Rechtssystems abhängen, alle Staaten jedoch den übereinstimmenden Wunsch hätten, die Bedingungen weiterhin zu verbessern, unter denen die Richter zu entscheiden haben.

9. In dieser Stellungnahme sind unter „Gerichtsentscheidungen“ die Entscheidungen zu verstehen, die zu besonderen Sachen oder Fragen ergehen und die unabhängige und unparteiliche Gerichte im Sinne des Artikels 6 EMRK treffen, insbesondere:

- Entscheidungen in Zivil-, Sozial-, Strafsachen und in den meisten Verwaltungsfällen;
- Entscheidungen in erster Instanz, in der Berufungsinstanz oder Entscheidungen höherer Instanzen und der Verfassungsgerichte;
- vorläufige Entscheidungen;
- rechtskräftige Entscheidungen;
- Entscheidungen in Form von Urteilen oder Anordnungen/Beschlüssen durch Gerichte, die als Kollegialgericht oder in Einzelrichterbesetzung entscheiden;
- Entscheidungen mit oder ohne Möglichkeit der Äußerung von Minderheitsansichten;

- Entscheidungen durch Berufs- oder Laienrichter oder durch Gerichte, die gemischt zusammengesetzt sind (Schöffensystem).

Teil I: Qualitätsmerkmale von Gerichtsentscheidungen

A. Das äußere Umfeld: die Gesetzgebung und der wirtschaftliche und soziale Kontext

10. Die Qualität der Gerichtsentscheidungen hängt nicht nur von dem jeweils beteiligten Richter ab, sondern auch von einer gewissen Anzahl an Variablen, die nicht zum Rechtspflegeprozess zählen, beispielsweise von der Qualität der Gesetzgebung, der Bereitstellung angemessener Mittel für das Justizsystem und der Qualität der juristischen Ausbildung.

1. Die Gesetzgebung

11. Gerichtsentscheidungen stützen sich in erster Linie auf die von den Parlamenten verabschiedeten Gesetze oder in den Systemen des common law auf solche Gesetze oder auf Grundsätze, die durch gerichtliche Präzedenzfälle geschaffen worden sind. Diese Rechtsquellen entscheiden nicht nur, welche Rechte den Rechtsuchenden zur Verfügung stehen und welche Handlungen durch das Strafrecht geahndet werden, sondern bestimmen auch den verfahrensrechtlichen Rahmen, innerhalb dessen die Gerichtsentscheidungen ergehen. Folglich beeinflusst die Wahl der Parlamente die Art und den Umfang der Rechtssachen, mit denen die Gerichte befasst werden, sowie die Art, in der diese behandelt werden. Zu häufige Änderungen der Gesetzgebung, eine wenig zufriedenstellende Formulierung oder ein ungenauer Inhalt der Gesetze oder ein mangelhafter verfahrensrechtlicher Rahmen können die Qualität der Gerichtsentscheidungen beeinträchtigen.

12. Der CCJE hält es daher für wünschenswert, dass die nationalen Parlamente die Auswirkungen der geltenden Gesetze und der Gesetzesvorhaben auf das Justizsystem beurteilen und kontrollieren und geeignete Übergangs- und Verfahrensbestimmungen einführen, um sicherzustellen, dass die Richter sie anwenden können, indem sie qualitativ gute Gerichtsentscheidungen treffen. Der

Gesetzgeber muss gewährleisten, dass die Gesetzgebung klar und einfach anzuwenden und konventionskonform ist. Zur Erleichterung der Auslegung müssen die vorbereitenden Arbeiten für die Gesetze in einer verständlichen Sprache zugänglich sein. Alle Gesetzentwürfe zur Rechtspflege und zum Verfahrensrecht sollten Gegenstand einer Stellungnahme des Richterrats oder eines entsprechenden Gremiums sein, bevor das Parlament darüber berät.

13. Um sicherzustellen, dass qualitativ gute Entscheidungen entsprechend den in Rede stehenden Interessen ergehen, müssen die Richter innerhalb gesetzlicher Strukturen tätig werden, die es ihnen ermöglichen, frei zu entscheiden und beispielsweise tatsächlich über die Zeit zu verfügen, die für die ordnungsgemäße Prüfung der Sache erforderlich ist. Der CCJE erinnert an die Diskussion über das „Verfahrensmanagement“, von dem in seiner Stellungnahme Nr. 6 (2004) die Rede ist⁴⁾.

2. Die Mittel

14. Die Qualität der Gerichtsentscheidungen hängt unmittelbar von den Haushaltsmitteln ab, die dem Justizsystem zugewiesen werden. Die Gerichte können nicht wirksam tätig werden, wenn ihnen nicht angemessene Humanressourcen und Sachmittel zur Verfügung gestellt werden. Eine angemessene Vergütung der Richter ist erforderlich, damit sie davor bewahrt werden, dass Druck ausgeübt wird, um ihre Entscheidungen und ganz allgemein ihr Verhalten⁵⁾ zu beeinflussen, und sichergestellt wird, dass die besten Anwärter Richter werden. Die Unterstützung durch qualifiziertes Verwaltungspersonal (Urkundsbeamte) sowie die Zusammenarbeit mit Rechtspflegern, die den Richtern die Routinearbeit abnehmen und die Akten vorbereiten, können ganz offensichtlich dazu beitragen, die durch ein Gericht ergehenden Entscheidungen qualitativ zu verbessern. Stehen keine angemessenen finanziellen Ressourcen zur Verfügung, ist ein effektives Funktionieren des Justizsystems im Hinblick auf die Erlangung eines Qualitätsprodukts unmöglich⁶⁾.

3. Die Akteure des Justizsystems und die juristische Ausbildung

15. Selbst wenn man sich nur auf die Akteure innerhalb des Justizsystems

konzentriert, hängt die Qualität der Arbeitsweise des Justizsystems eindeutig von der Interaktion zahlreicher Akteure ab: Polizei, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Urkundsbeamte, gegebenenfalls Geschworene, usw. Der Richter ist nur ein Glied in dieser Kette von Mitakteuren, und nicht zwangsläufig das letzte, da die Phase der Vollstreckung der Entscheidung genauso wichtig ist. Selbst wenn man sich nur auf die Qualität der Gerichtsentscheidungen konzentriert, geht aus dem bisher Dargelegten hervor, dass die Leistung der Richter zwar eine zentrale Rolle spielt, jedoch nicht der einzige Faktor ist, von dem eine qualitativ gute Gerichtsentscheidung abhängt.

16. Die Qualität der Gerichtsentscheidungen hängt unter anderem von der juristischen Ausbildung aller Angehörigen der Rechtsberufe ab, die an dem Verfahren beteiligt sind. Aus diesem Grund möchte der CCJE die Rolle der Rechtsausbildung und der Ausbildung im Allgemeinen hervorheben.

17. Für die Richter beinhaltet dies insbesondere einen hohen Qualitätsstandard bei der juristischen Ausbildung zu Beginn ihrer juristischen Laufbahn⁷⁾, gefolgt von einem Weiterbildungsprogramm zur Bewahrung und Verbesserung der beruflichen Fertigkeiten. Solche Ausbildungen sollten nicht nur die Richter mit den Kompetenzen ausstatten, die erforderlich sind, um die Änderungen hinsichtlich der nationalen und internationalen Gesetzgebung und Rechtsgrundsätze vorzunehmen, sondern sollten auch andere ergänzende Fähigkeiten und Kenntnisse auf nichtjuristischen Gebieten fördern, die es dem Richter ermöglichen, die Fälle gut zu verstehen, mit denen er befasst wird.

18. Richter sollten auch eine Ausbildung in ethischen und kommunikationstechnischen Fragen erhalten, um sie in ihren Beziehungen zu den Verfahrensparteien sowie der Öffentlichkeit und den Medien zu unterstützen. Die Ausbildung zur Verbesserung der organisatorischen Fähigkeiten ist von besonderer Bedeutung für die effektive Vorbereitung und Verwaltung der Verfahren (beispielsweise Informatik, Verfahrensmanagement, Arbeitstechniken, Methoden zur Abfassung von Urteilen/Entscheidungen – einschließlich von Leitlinien mit allgemeinen Modellen zur Abfassung von Entscheidungen, die in der Regel

dem Richter die Möglichkeit einräumen, seinen persönlichen Stil zu finden); all dies soll ein Verfahrensmanagement ohne unnötige Verzögerungen oder Schritte ermöglichen⁸⁾.

19. Darüber hinaus sollten die Präsidenten der Gerichte in der Verwaltung der Humanressourcen, der strategischen Planung zur Regulierung und Verwaltung der Rechtssachen sowie der wirksamen Planung und Verwendung der Haushalts- und Finanzmittel geschult werden. Das Verwaltungs- und das Hilfspersonal der Richter sollte eine besondere Ausbildung in Fragen der Sitzungsvorbereitung und der Kontrolle und Überwachung des ordnungsgemäßen Ablaufs der Verfahren erhalten (beispielsweise zur Nutzung der Datenverarbeitung, zu den Fallbearbeitungsmethoden, dem Zeitmanagement, dem Abfassen von Entscheidungen, den Fremdsprachen, der Kommunikation mit den Parteien und der Öffentlichkeit, der Rechtsforschung). Dies soll die Richter von Verwaltungs- und technischen Aufgaben entlasten und ihnen ermöglichen, sich auf intellektuelle Aspekte sowie das Verfahrensmanagement und die Entscheidungsfindung zu konzentrieren.

B. Das interne Umfeld: die Professionalität, das Verfahren, die Verhandlung und die Entscheidung

20. Die Qualität der Gerichtsentscheidungen hängt auch von internen Umständen ab, z. B. der Professionalität des Richters, dem Verfahren, dem Verfahrensmanagement, der Verhandlung und den entscheidungserheblichen Aspekten.

1. Die Professionalität des Richters

21. Die Professionalität des Richters ist die erste Garantie einer qualitativ guten Entscheidung. Dies beinhaltet eine hochwertige juristische Ausbildung nach den vom CCJE in seinen Stellungnahmen Nr. 4 (2003) und Nr. 9 (2006) formulierten Grundsätzen sowie die Entwicklung von Wertvorstellungen hinsichtlich der Unabhängigkeit, Ethik und Standesregeln nach den in seinen Stellungnahmen Nr. 1 (2001) und Nr. 3 (2002) formulierten Grundsätzen.

22. In der Entscheidung sind nicht nur die einschlägigen Gesetzesvorschriften zu berücksichtigen, sondern auch nicht juristische Umstände und

Tatsachen im Zusammenhang mit dem Rechtsstreit, beispielsweise ethische, soziale oder wirtschaftliche Erwägungen. Dies verlangt vom Richter, solchen Erwägungen bei der Entscheidungsfindung Rechnung zu tragen.

23. Durch Evaluierungsverfahren oder die Tatsache, dass die Justizbehörden Leitlinien über die Leistung der Richter erstellen, kann deren Kompetenz und die Qualität der Gerichtsentscheidungen verbessert werden.

2. Das Verfahren und das Verfahrensmanagement

24. Um zu einer qualitativ guten, sowohl vom Rechtsuchenden als auch der Gesellschaft akzeptierten Entscheidung zu gelangen, bedarf es eines klaren, transparenten und den Erfordernissen der EMRK entsprechenden Verfahrens.

25. Jedoch ist hierzu das bloße Vorhandensein von Verfahrensvorschriften, die diesen Erfordernissen entsprechen, nicht ausreichend. Der CCJE vertritt die Auffassung, dass der Richter die Möglichkeit haben muss, das Verfahren aktiv und zügig zu organisieren und zu führen. Der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens kann nämlich die Qualität des Endprodukts, die Entscheidung, begünstigen⁹⁾.

26. Wenn eine Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist nach Artikel 6 EMRK ergeht, so kann dies auch als ein wichtiges Qualitätsmerkmal angesehen werden. Es kann jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen der Schnelligkeit, mit der ein Verfahren geführt wird, und anderen für die Qualität erheblichen Aspekten bestehen, wozu beispielsweise das ebenfalls in Artikel 6 EMRK verankerte Recht auf ein faires Verfahren zählt. Die Tatsache, dass es wichtig ist, den sozialen Frieden und die Rechtssicherheit zu gewährleisten, schließt zwangsläufig, jedoch nicht ausschließlich, den Zeitfaktor ein. Der CCJE möchte auf seine Stellungnahme Nr. 6 (2004) Bezug nehmen, in der er herausstellt, dass die „Qualität“ der Justiz nicht mit einfacher „Leistungsfähigkeit“ gleichgestellt werden kann. Der qualitative Ansatz muss auch berücksichtigen, inwieweit das Justizsystem das Rechtsanliegen nach den allgemeinen Zielen dieses Systems bearbeiten kann, wobei die Schnelligkeit des Verfahrens nur einen Aspekt darstellt.

27. Einige Länder haben Standardmodelle für gute Praxis im Bereich Verfahrensmanagement und Abhalten von Sitzungen erstellt. Solche Initiativen sollten gefördert werden, da sie ein gutes Verfahrensmanagement durch die einzelnen Richter begünstigen.

28. Es ist auch darauf hinzuweisen, wie wichtig es ist, dass sich Richter untereinander zu Rate ziehen, damit Informationen und Erfahrungen ausgetauscht werden können. Hierdurch haben die Richter die Möglichkeit, das Verfahrensmanagement zu erörtern und bei der Anwendung von Rechtsvorschriften aufgetretene Schwierigkeiten und etwaige Unterschiede bei der Rechtsprechung anzusprechen.

3. Die Verhandlung

29. Die Verhandlung muss allen Erfordernissen der EMRK entsprechen und somit den Rechtsuchenden und der Gesellschaft insgesamt die Achtung der Mindestanforderungen an ein ordnungsgemäß und fair geführtes Verfahren zusichern. Von dem ordnungsgemäßen Verhandlungsverlauf hängt das richtige Verständnis und die Akzeptanz der endgültigen Entscheidung seitens des Rechtsuchenden und der Gesellschaft ab. In der Verhandlung müssen dem Richter auch alle von ihm benötigten Würdigungsmerkmale zur Verfügung gestellt werden; sie wirkt sich somit entscheidend auf die Qualität der Gerichtsentscheidung aus. In allen von der Rechtsprechung des EGMR vorgesehenen Fällen sollte stets eine Verhandlung durchgeführt werden.

30. Eine transparente und offene Verhandlung sowie die Beachtung eines kontradiktorischen Verfahrens und der Waffengleichheit stellen Erfordernisse dar, die nötig sind, damit die Parteien selbst und die Öffentlichkeit im Allgemeinen die Entscheidung anerkennen und akzeptieren.

4. Die entscheidungserheblichen Merkmale

31. Damit es sich um eine qualitativ gute Gerichtsentscheidung handelt, muss sie von dem Rechtsuchenden und der Gesellschaft im Allgemeinen als das Ergebnis einer angemessenen Anwendung der Rechtsvorschriften, eines fairen Verfahrens und einer überzeugenden Würdigung des Sachverhalts und als vollstreckbar

angesehen werden. Erst dann ist der Rechtsuchende davon überzeugt, dass seine Sache einwandfrei geprüft und behandelt worden ist, und nimmt die Gesellschaft die Entscheidung als einen Faktor wahr, der den sozialen Frieden wieder herstellen kann. Um diese Ziele zu erreichen, ist eine Reihe von Bedingungen einzuhalten.

a. Die Klarheit

32. Gerichtsentscheidungen müssen verständlich, in einer klaren und einfachen Sprache abgefasst sein; dies ist eine grundlegende Voraussetzung, damit sie von den Parteien und der Öffentlichkeit verstanden werden. Diese Verständlichkeit verlangt, dass die Entscheidungen kohärent strukturiert und die Argumente in einem klaren und für alle zugänglichen Stil formuliert sind¹⁰.

33. Jeder Richter kann seinen eigenen Stil und seine eigene Struktur wählen oder sich hierzu auf standardisierte Muster stützen, sofern sie vorhanden sind. Der CCJE empfiehlt, dass die Justizbehörden Sammlungen für gute Praxis zusammenstellen, um die Abfassung der Entscheidungen zu erleichtern.

b. Die Begründung

34. Die Entscheidung ist grundsätzlich zu begründen¹¹. Die Qualität der Entscheidung hängt im Wesentlichen von der Qualität der Begründung ab. Eine gute Begründung ist ein zwingendes Erfordernis, das zugunsten der Zügigkeit nicht vernachlässigt werden darf. Eine gute Begründung verlangt, dass der Richter über die für die Vorbereitung der Entscheidung erforderliche Zeit verfügt.

35. Die Begründung ermöglicht nicht nur ein besseres Verständnis und eine bessere Akzeptanz der Entscheidung seitens des Rechtsuchenden, sondern sie ist vor allem ein Schutz vor Willkür. Einerseits verpflichtet sie den Richter, sich mit den Verteidigungsmitteln der Parteien auseinanderzusetzen und die Aspekte darzulegen, die seine Entscheidung rechtfertigen und wodurch diese rechtmäßig wird, und andererseits ermöglicht sie es der Gesellschaft, die Arbeitsweise der Justiz zu verstehen.

36. Die Begründung muss schlüssig, klar, eindeutig und widerspruchsfrei sein. Sie muss es ermöglichen, die Argumentation nachzuvollziehen, die den Richter veranlasst hat, diese Entscheidung zu treffen.

37. Die Begründung muss die Achtung der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte aufgestellten Grundsätze seitens des Richters widerspiegeln (insbesondere die Achtung der Rechte der Verteidigung und das Recht auf ein faires Verfahren). Wenn vorläufige Entscheidungen die persönliche Freiheit betreffen (z. B. die Haftbefehle) oder die Rechte der Person oder Güter berühren (z.B. das vorläufige Sorgerecht für ein Kind, die vorläufige Beschlagnahme einer unbeweglichen Sache oder die Beschlagnahme von Bankkonten), ist eine angemessene Begründung erforderlich.

38. Die Begründung muss das Vorbringen der Parteien berücksichtigen, d.h. die verschiedenen Punkte ihres Antrags und ihre Verteidigungsmittel. Diese Garantie ist von wesentlicher Bedeutung, da der Rechtsuchende hierdurch die Möglichkeit hat, sich zu vergewissern, dass sein Vorbringen geprüft worden ist und der Richter es folglich berücksichtigt hat. Die Begründung muss frei von jeglichen beleidigenden oder herabwürdigenden Bemerkungen über den Rechtsuchenden sein.

39. Unbeschadet der Möglichkeit oder sogar der Verpflichtung des Richters, in bestimmten Fällen aus eigenem Antrieb zu handeln, sollten Richter nur den Argumenten Rechnung tragen, die die Lösung des Rechtsstreits beeinflussen können.

40. Die Begründung muss nicht zwangsläufig lang sein. Zwischen der Kürze und dem guten Verständnis der Entscheidung ist ein angemessenes Gleichgewicht herzustellen.

41. Die Verpflichtung der Gerichte, ihre Entscheidungen zu begründen, ist nicht so zu verstehen, als werde eine Antwort auf jedes zu einem geltend gemachten Verteidigungsmittel vorgebrachte Argument verlangt. Der Umfang dieser Verpflichtung kann je nach Art der Entscheidung unterschiedlich sein. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹² hängt der Umfang der Begründung von den verschiedenen Argumenten ab, die eine Prozesspartei vor Gericht vortragen kann, sowie von den Rechtsvorschriften, Bräuchen, Grundsätzen der Rechtslehre und unterschiedlichen Praktiken hinsichtlich der Ausgestaltung und Abfassung der Urteile in den verschiedenen Staaten. Um dem Erfordernis

eines fairen Verfahrens gerecht zu werden, sollte die Begründung zum Ausdruck bringen, dass der Richter die ihm vorgelegten wesentlichen Fragen tatsächlich geprüft hat¹³⁾. Im Falle von Geschworenen muss der verantwortliche Richter den Sachverhalt und die Fragen, zu denen sich die Geschworenen äußern sollen, klar darlegen.

42. Im Hinblick auf den Inhalt umfasst die Gerichtsentscheidung die Prüfung der Sach- und Rechtsfragen, die im Mittelpunkt des Rechtsstreits stehen.

43. Bei der Prüfung der Sachfragen wird der Richter auf Beanstandungen der Beweisführung, insbesondere in Bezug auf ihre Ordnungsmäßigkeit stoßen. Er wird auch den Beweiswert der Beweismittel prüfen, die für die Lösung des Rechtsstreits von Nutzen sein können.

44. Die Prüfung der Rechtsfragen muss die Anwendung der Vorschriften des nationalen, europäischen¹⁴⁾ und internationalen¹⁵⁾ Rechts umfassen. Es wäre sinnvoll, wenn die Begründung auf die einschlägigen Verfassungsbestimmungen und das anzuwendende nationale oder europäische und internationale Recht Bezug nehmen würde. Ein Verweis auf die nationale, europäische oder internationale Rechtsprechung, einschließlich einer Bezugnahme auf die Rechtsprechung der Gerichte anderer Länder, sowie die Rechtslehre kann sich als nützlich erweisen, bzw. in einem System des *common law* von wesentlicher Bedeutung sein.

45. In den Ländern des *common law* dienen die Entscheidungen übergeordneter Instanzen, die eine Rechtsfrage behandeln, in späteren identischen Fällen als zwingende Präzedenzfälle. Ist die Entscheidung in den Ländern des *civil law* nicht wirksam, kann sie dennoch den anderen Richtern, die sich mit einer vergleichbaren Frage oder einem vergleichbaren Fall auseinandersetzen haben, in den Fällen, die ein gesellschaftliches Problem oder eine wichtige Rechtsfrage aufwerfen, als Leitlinie dienen. Aus diesem Grund soll die Begründung als Ausfluss einer eingehenden Untersuchung der aufgeworfenen Rechtsfragen in diesen Fällen besonders sorgfältig erfolgen, um den Erwartungen der Parteien und der Gesellschaft Rechnung zu tragen.

46. In zahlreichen Fällen bedeutet die Prüfung der Rechtsfrage eine Auslegung der Rechtsvorschriften.

47. Angesichts dieser Auslegungsbeugnis darf nicht in Vergessenheit geraten, dass der Richter die Rechtssicherheit zu gewährleisten hat, die die Vorhersehbarkeit sowohl des Inhalts der Rechtsvorschrift als auch ihrer Anwendung garantiert und zur Qualität des Rechtssystems beiträgt.

48. Zu diesem Zweck wendet der Richter sowohl die im internationalen als auch nationalen Recht anzuwendenden Auslegungskriterien an. In den Ländern des *common law* lässt er sich von Präzedenzfällen leiten. In den Ländern des *civil law* orientiert er sich an der Rechtsprechung, insbesondere der Rechtsprechung höherinstanzlicher Gerichte, deren Aufgabe nämlich darin besteht, für eine einheitliche Rechtsprechung Sorge zu tragen.

49. Die Richter sollten das Recht beständig anwenden. Beschließt ein Gericht eine Änderung in der Rechtsprechung, sollte diese jedoch in seiner Entscheidung klar zum Ausdruck kommen. Unter außergewöhnlichen Umständen könnte es angebracht sein, dass das Gericht angibt, dass diese neue Auslegung erst ab dem Zeitpunkt der Entscheidung oder ab einem darin festgesetzten Zeitpunkt anzuwenden ist.

50. Der Umfang der Fälle, mit denen die höheren Instanzen befasst werden, kann sich auch auf die Schnelligkeit und die Qualität der Entscheidungsfindung auswirken. Der CCJE empfiehlt die Einführung von Mechanismen, die den Rechtstraditionen jeden Staates entsprechen und den Zugang zu diesen Instanzen regeln.

c. Die abweichenden Meinungen

51. In einigen Ländern besteht für die Richter die Möglichkeit, ein zustimmendes Votum (mit von der Mehrheit abweichender Begründung) oder ein Sondervotum (mit abweichender Meinung zur Mehrheitsentscheidung) abzugeben. In diesen Fällen sollte die abweichende Meinung mit der Mehrheitsmeinung veröffentlicht werden. Auf diese Weise bringen diese Richter zum Ausdruck, dass sie insgesamt oder teilweise nicht der Entscheidung der Mehrheit der Richter zustimmen, welche die Entscheidung getroffen haben und zu denen sie zählen, und nennen die Gründe hierfür oder machen geltend, dass die von dem Gericht getroffene Entscheidung sich auch auf andere als die herangezogenen Gründe stützen

kann oder soll. Dies kann zur Verbesserung des Inhalts der Entscheidung beitragen und zum Verständnis sowohl der Entscheidung als auch der Rechtsentwicklung beitragen.

52. Die abweichende Meinung muss ordnungsgemäß begründet sein und eine durchdachte Würdigung der Sach- und Rechtsfragen durch den Richter widerspiegeln.

d. Die Vollstreckung

53. Der Tenor einer Gerichtsentscheidung sollte in klaren Worten und eindeutig formuliert sein, damit er leicht wirksam werden kann, oder im Falle eines Tenors, der eine Verpflichtung enthält, etwas zu tun oder nicht zu tun oder zu zahlen, leicht vollstreckbar sein.

54. Der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zufolge beinhaltet das Recht auf ein faires Verfahren nach Artikel 6 EMRK nicht nur, dass die Gerichtsentscheidung innerhalb einer angemessenen Frist ergeht, sondern auch, dass sie, sofern dies angezeigt ist, zugunsten der obsiegenden Partei wirksam vollstreckt werden kann. Die Konvention führt nämlich keinen theoretischen Schutz der Menschenrechte ein, sondern will im Gegenteil ermöglichen, dass der Schutz, den sie zugunsten der Bürger Europas einführt, praktisch Anwendung findet.

55. Vor diesem Hintergrund muss der Tenor die folgenden grundlegenden Merkmale erfüllen:

- (i) Er muss, sofern dies angemessen ist, vollstreckbar sein: Dies bedeutet, dass die Entscheidung einen Tenor enthält, der die vom Gericht ausgesprochenen Verurteilungen, Verpflichtungen oder Auflagen zweifelsfrei und unmissverständlich aufführt. Eine unklare Entscheidung, die unterschiedliche Auslegungen zulässt, schadet der Wirksamkeit und der Glaubwürdigkeit des Gerichtsverfahrens.
- (ii) Der Tenor muss ferner vollstreckbar sein: Infolge ihrer Vollstreckbarkeit kann die Gerichtsentscheidung wirksam vollstreckt werden. In den meisten Rechtssystemen gibt es Verfahren, durch die die Vollstreckung eingestellt oder ausgesetzt werden kann. In bestimmten Fällen ist eine solche Einstellung oder Aussetzung zweifellos rechtmäßig. Sie kann jedoch als taktisches

Mittel benutzt werden und eine unangemessene Einstellung oder Aussetzung kann das Verfahren zum Stillstand bringen und Verfahrensstrategien zulassen, die darauf abzielen, dass richterliche Entscheidungen wirkungslos werden. Um die Wirksamkeit der Justiz sicherzustellen, sollten alle Staaten über Verfahren zur vorläufigen Vollstreckung verfügen¹⁶⁾.

56. Eine qualitativ gute Entscheidung (nicht in Strafsachen) wäre ohne ein einfaches und wirksames Verfahren, das ihre Vollstreckung ermöglicht, nutzlos. Es ist wichtig, dass dieses Verfahren durch Richter überwacht wird, deren Aufgabe darin besteht, alle Schwierigkeiten, die während der Vollstreckung der Urteile auftreten können, nach wirksamen Verfahren zu beheben, die den Parteien keine übermäßigen Verfahrenskosten auferlegen.

Teil II: Die Beurteilung der Qualität von Gerichtsentscheidungen

57. Der CCJE betont, dass die Qualitätsmerkmale einzelner Entscheidungen vornehmlich durch den innerstaatlichen Rechtsweg und den Zugang der Rechtsuchenden zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte kontrolliert werden. Die Staaten sollten dafür Sorge tragen, dass ihre innerstaatlichen Verfahren die Anforderungen erfüllen, die in den Entscheidungen dieses Gerichtshofs festgelegt werden.

A. Der Gegenstand der Beurteilung

58. Seit den neunziger Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Qualität gerichtlicher Entscheidungen nicht adäquat bewertet werden kann, wenn nur die wesentliche rechtliche Bedeutung der Entscheidungen überprüft wird. Wie im ersten Teil dieser Stellungnahme bereits dargelegt, wird die Qualität von Gerichtsentscheidungen durch die Qualität sämtlicher Vorbereitungsphasen im Vorfeld dieser Entscheidungen geprägt. Somit steht die Gerichtsorganisation in ihrer Gesamtheit auf dem Prüfstand. Aus Sicht der Rechtsuchenden ist überdies nicht nur die rechtliche Qualität der jeweiligen Entscheidung im engeren Sinn

maßgeblich; andere Aspekte verdienen ebenfalls Aufmerksamkeit wie die Dauer, Transparenz und Führung von Verfahren, die Art der Kommunikation zwischen dem Gericht und den Parteien und die Art und Weise, in der die rechtsprechende Gewalt über ihre Arbeitsweise gegenüber der Allgemeinheit Rechenschaft ablegt.

59. Der CCJE unterstreicht, dass Verfahren zur Beurteilung der Qualität von Gerichtsentscheidungen die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt weder in ihrer Gesamtheit noch in Bezug auf einzelne Richter gefährden dürfen.

60. Die Bewertung der Qualität von gerichtlichen Entscheidungen ist vor allen Dingen gemäß den in der EMRK verankerten Grundprinzipien vorzunehmen. Sie darf nicht nur im Licht von wirtschaftlichen Erwägungen oder im Hinblick auf das Verfahrensmanagement erfolgen. Der Einsatz bestimmter Methoden aus dem Wirtschaftsleben ist mit Vorsicht zu handhaben. Die Aufgabe des Justizsystems besteht in der Tat vornehmlich darin, Recht anzuwenden und ihm Wirksamkeit zu verleihen und darf nicht unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Effizienz gesehen werden.

61. Jedes System der Qualitätsbeurteilung sollte darauf abzielen, die Qualität gerichtlicher Entscheidungen zu fördern und nicht als bloßes bürokratisches Instrument fungieren oder dem Selbstzweck dienen. Es stellt kein Instrument zur externen Kontrolle der rechtsprechenden Gewalt dar.

62. Der CCJE erinnert daran, dass die qualitative Evaluierung des Justizwesens, insbesondere der Tätigkeit der Gerichte insgesamt oder von einzelnen Instanzen oder örtlichen Gerichtseinheiten, nicht mit der anderen Zwecken dienenden Bewertung beruflicher Fähigkeiten einzelner Richter zu verwechseln ist.¹⁷⁾

63. Beurteilungsverfahren sollen vor allen Dingen dazu dienen, den Handlungsbedarf im Hinblick auf Gesetzesänderungen, eine Änderung oder Verbesserung der Verfahren oder die Fortbildung von Richtern und des Verwaltungspersonals von Gerichten festzustellen.

64. Der Inhalt, die Methoden und das Verfahren dieser Bewertung müssen adäquat bestimmt werden und verständlich sein. Sie sollten von Richtern oder in enger Zusammenarbeit mit Richtern festgelegt werden.

65. Die Bewertung muss transparent sein. Die personenbezogenen Daten von Richtern oder solche, die ihre Identifizierung gestatten, müssen vertraulich bleiben.

66. Die qualitative Beurteilung gerichtlicher Entscheidungen darf die Richter nicht dazu veranlassen, den Sachverhalt in beliebiger Weise zu würdigen oder in einheitlicher Form in der Sache zu entscheiden, ohne die Umstände jedes Einzelfalles zu berücksichtigen.

67. Bei der Beurteilung gerichtlicher Entscheidungen sind die unterschiedlichen Arten der Gerichte und die verschiedenen Instanzen, ihre Zuständigkeit, die Art der Streitigkeiten und die vielfältigen Möglichkeiten ihrer Beilegung zu berücksichtigen.

B. Die Beurteilungsmethoden (sowie die mit der qualitativen Beurteilung von Gerichtsentscheidungen betrauten Stellen)

68. Der CCJE hebt hervor, dass es (insbesondere bei der Anwendung qualitativer und quantitativer Statistikverfahren) wünschenswert ist, mehrere Beurteilungsmethoden zu kombinieren, die mit unterschiedlichen Qualitätsindikatoren verknüpft sind und vielfältige Informationsquellen anbieten. Eine ganz bestimmte Methode sollte nämlich nicht gegenüber den anderen überwiegen. Beurteilungsmethoden sind dann akzeptabel, wenn als Maßstab wissenschaftliche Strenge, Erfahrung und Sorgfalt angelegt wird und in sie transparenter Form bestimmt werden. Sie dürfen die Rechtmäßigkeit gerichtlicher Entscheidungen nicht in Zweifel ziehen.

69. Selbst wenn die Staaten nicht verpflichtet sind, dasselbe Beurteilungssystem anzuwenden und denselben methodischen Ansatz zu befolgen und auch wenn diese Stellungnahme nicht darauf abzielt, die einzelnen Qualitätsbewertungssysteme eingehend darzustellen, vertritt der CCJE die Auffassung, dass es anhand der nationalen Erfahrungswerte gleichwohl möglich erscheint, eine Liste der Methoden zu erstellen, die am besten geeignet sind.

1. Die Beurteilung durch Richter und andere Akteure des Justizsystems

70. Der CCJE befürwortet die Begutachtung unter Fachkollegen und die Selbstbewertung durch Richter sowie

die Mitwirkung von „Außenstehenden“ (z.B. von Rechtsanwälten, Staatsanwälten, Dozenten von Rechtsfakultäten, Bürgern, nationalen oder internationalen nichtstaatlichen Organisationen) an dieser Evaluierung, vorausgesetzt, dass die richterliche Unabhängigkeit in vollem Umfang beachtet wird. Eine solche externe Bewertung darf selbstverständlich nicht als Methode angewendet werden, um die gerichtliche Unabhängigkeit oder die Integrität des gerichtlichen Verfahrens in Frage zu stellen. Primärer Bezugspunkt bei der Beurteilung gerichtlicher Entscheidungen muss ein zweckdienliches und wirksames Rechtsmittelverfahren sein.

71. Die Obergerichte können durch ihre Rechtsprechung, die Prüfung von Gerichtspraktiken und ihre Jahresberichte zur Qualität der Gerichtsentscheidungen und zu ihrer Beurteilung beitragen. Infolgedessen ist von vorrangiger Bedeutung, dass ihre Rechtsprechung klar, kohärent und konstant ist. Die Obergerichte können ebenfalls zur Qualität der Gerichtsentscheidungen beitragen, indem sie methodologische Leitlinien für Untergeordnete entwickeln, in denen auf die anwendbaren Grundsätze in Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung hingewiesen wird.

2. Die statistischen Methoden

72. Die quantitative Statistikmethode schließt Statistiken auf Gerichtsebene ein (Statistiken zu anhängigen, neuen und abgeschlossenen Verfahren, zur Anzahl der Sitzungen pro Rechtssache, zu aufgehobenen Verhandlungen, zur Dauer des Verfahrens usw.). Der Umfang der vom Gericht geleisteten Arbeit stellt dabei ein Kriterium dar, das es ermöglicht, zu bemessen und festzustellen, inwieweit die Rechtspflege den Bedürfnissen der Bürger gerecht werden kann. Diese Fähigkeit ist einer der Indikatoren für die Qualität des Justizwesens. Diese Analysemethode spiegelt zwar die Tätigkeit der Gerichte wider, dürfte allein aber nicht ausreichen, um festzustellen, ob die ergangenen Entscheidungen von zufriedenstellender Qualität sind. Die Art der Entscheidungen hängt von der Begründetheit jeder einzelnen Rechtssache ab. So kann ein Gericht sich veranlasst sehen, eine Reihe von Entscheidungen zu treffen, die mit einander verknüpft sind und

geringfügige Sachen betreffen. Statistiken sind nicht in allen Situationen von Nutzen und müssen stets im speziellen Kontext gesehen werden. Mit Hilfe dieser Methode kann dennoch festgestellt werden, ob die Fristen bei der Behandlung von Vorgängen angemessen sind oder ob es Verzögerungen gibt, die die Gewährung zusätzlicher Mittel und die Schaffung von Methoden rechtfertigen, um diese zu reduzieren oder abzustellen.

73. Bei der qualitativen Statistikmethode werden die Entscheidungen je nach Kategorie, Gegenstand oder Komplexität klassifiziert. Diese Methode gestattet eine Gewichtung der unterschiedlichen Rechtssachen, um die Arbeit in wirksamer und einwandfreier Form aufzuteilen und bei der Arbeitslast ein Mindest- und Höchstmaß festzulegen, die einem Gericht abverlangt werden kann. Diese Methode ist deshalb von Interesse, weil sie die Besonderheiten bestimmter Vorgänge oder Streitsachen berücksichtigt, so dass diejenigen hervorgehoben werden, die trotz der geringen Zahl an Entscheidungen eine erhebliche Arbeitsbelastung darstellen. Der Nachteil bei der qualitativen Statistikmethode liegt aber in der Schwierigkeit, die zu berücksichtigenden Parameter festzulegen und die Behörden zu bestimmen, die für ihre Ausarbeitung zuständig sind.

74. Sowohl die geringe Zahl an Beschwerden als auch die Anzahl abgewiesener Beschwerden können als objektiv nachweisbare und recht verlässliche Qualitätsindikatoren gelten. Der CCJE betont aber, dass die Anzahl der Beschwerden und der Prozentsatz an aufgehobenen Entscheidungen nicht unbedingt Ausdruck einer mangelnden Qualität der ergangenen Entscheidungen sind. Die Abänderung einer Entscheidung könnte in der Tat nur Ausdruck einer anderen Sichtweise des Berufungsgerichts in Bezug auf eine schwierige Frage sein, wobei diese aufhebende Entscheidung wiederum bestritten werden könnte, würde die Sache vor ein noch höheres Gericht gebracht.¹⁸⁾

3. Die Rolle des Justizverwaltungs- rates

75. Die mit der Beurteilung gerichtlicher Entscheidungen betrauten nationalen und internationalen Stellen müssen sich aus Mitgliedern zusammensetzen, die von der Exekuti-

ve gänzlich unabhängig sind. Um jeglichen Druck zu vermeiden, sollte der Justizverwaltungsrat¹⁹⁾ in den Staaten, in denen ein solcher Rat existiert, mit der Qualitätsbeurteilung von Entscheidungen befasst werden. Innerhalb des Justizverwaltungsrats sollten die Datenverarbeitung und die Qualitätsbeurteilung Diensten anvertraut werden, die nicht für disziplinarrechtliche Fragen der Richter zuständig sind. Aus demselben Grund sollte die qualitative Beurteilung von Entscheidungen in den Staaten, die keinen Justizverwaltungsrat kennen, einem speziellen Organ übertragen werden, das bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit dieselben Garantien wie diejenigen eines Justizverwaltungsrates aufweist.

Die wesentlichen Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- a) **Zu den externen Indikatoren, von denen die Qualität gerichtlicher Entscheidungen abhängt**, zählt die Qualität der von den **Parlamenten** verabschiedeten Gesetze. Es ist demnach von Bedeutung, dass die nationalen Parlamente die Auswirkungen der vorliegenden Gesetze und der Gesetzesvorhaben auf das System beurteilen und kontrollieren.
- b) Die Qualität der Entscheidungsfindung hängt von den **Humanressourcen, Haushalts- und Sachmitteln** ab, die dem einzelnen Justizsystem **zugewiesen werden**, sowie von der **Wahrung der finanziellen Sicherheit des einzelnen Richters** innerhalb dieses Systems.
- c) Die Qualität der juristischen Ausbildung und der **Fort- und Weiterbildung von Richtern und anderen Justizangehörigen** ist von vorrangiger Bedeutung, um eine qualitativ gute Gerichtsentscheidung zu erhalten.
- d) Wichtig ist es auch, die Richter auf nichtjuristischen Gebieten auszubilden und das Gerichtspersonal zu schulen, um die Richter von Verwaltungs- und technischen Aufgaben zu entlasten und ihnen zu ermöglichen, sich bei der Entscheidungsfindung auf intellektuelle Aspekte zu konzentrieren.
- e) Der Qualitätsstandard gerichtlicher Entscheidungen hängt ein-

deutig von der **Interaktion zahlreicher Akteure des Justizsystems** ab.

- f) Die **Professionalität** des Richters stellt in erster Linie eine Garantie für die Qualität der Entscheidung dar und ist ein Hauptbestandteil des **internen Umfelds, das sich auf die Gerichtsentscheidung auswirkt**. Die Professionalität beinhaltet eine hochwertige juristische Ausbildung sowie die Entwicklung von Wertvorstellungen hinsichtlich der Unabhängigkeit, Ethik und Standesregeln. Vom Richter wird dabei eine Sensibilisierung nicht nur für Rechtsinstrumente verlangt, sondern auch für nicht juristische Begriffe.
- g) **Das Verfahren und das Verfahrensmanagement** stellen weitere Aspekte des internen Umfelds dar und beeinflussen die Gerichtsentscheidung. Das Verfahren muss klar, transparent und überschaubar sein. Der Richter muss die Möglichkeit haben, das Verfahren aktiv und zügig zu organisieren und zu führen. Die Entscheidung muss innerhalb angemessener Frist ergehen. Die Zügigkeit des Verfahrens ist aber nicht der einzige Faktor, der zu berücksichtigen ist, insoweit die Gerichtsentscheidung das Recht auf ein faires Verfahren, den sozialen Frieden und die Rechtssicherheit garantieren muss.
- h) **Standardmodelle für gute Praxis im Bereich des Verfahrensmanagements** sind zu fördern ebenso wie die Konsultation zwischen Richtern.
- i) **Die Verhandlung** muss in allen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorgesehenen Fälle stattfinden und allen Erfordernissen der EMRK entsprechen und somit den Rechtsuchenden und der Gesellschaft insgesamt die Achtung der Mindestanforderungen an ein ordnungsgemäß und fair geführtes Verfahren zusichern.
- j) Ein fair geführtes Verfahren, eine korrekte Anwendung der Rechtsnormen, eine ordnungsgemäße Würdigung des Sachverhalts und die Vollstreckbarkeit sind Kernelemente, die eine qualitativ gute Entscheidung auszeichnen.
- k) Die Entscheidung muss verständlich und in einer **klaren und einfachen Sprache** abgefasst sein, wobei es aber jedem Richter überlassen bleibt, seinen eigenen Stil zu wählen oder sich auf standardisierte Muster zu stützen.
- l) Der CCJE empfiehlt, dass die Justizbehörden **Sammlungen für gute Praxis** zusammenstellen, um die Abfassung der Entscheidungen zu erleichtern.
- m) **Die Entscheidung ist grundsätzlich zu begründen**. Die Qualität der Entscheidung hängt im Wesentlichen von der Qualität der Begründung ab. Zur Begründung zählt auch die Auslegung der Rechtsnormen, wobei die Rechtssicherheit und der einheitliche Charakter der Rechtsnorm zu gewährleisten sind. Beschließt ein Gericht dennoch eine Änderung in der Rechtsprechung, sollte diese in seiner Entscheidung klar zum Ausdruck kommen.
- n) Der CCJE empfiehlt die Einführung von **Mechanismen**, die den Rechtstraditionen jeden Staates entsprechen **und den Zugang zu höheren Instanzen regeln**.
- o) **Die abweichenden Meinungen** von Richtern können, sollten sie gestattet sein, zur Verbesserung des Inhalts der Entscheidung und zum Verständnis sowohl der Entscheidung als auch der Rechtsentwicklung beitragen. Diese Meinungen müssen ordnungsgemäß begründet sein und sollten veröffentlicht werden.
- p) Der Tenor einer Gerichtsentscheidung sollte in klaren Worten und eindeutig formuliert sein, damit er leicht wirksam werden kann oder im Falle eines Tenors, der eine Verpflichtung enthält, etwas zu tun, nicht zu tun oder zu zahlen, **leicht vollstreckbar sein**.
- q) Der CCJE betont, dass **die Qualitätsmerkmale der einzelnen Entscheidungen durch den innerstaatlichen Rechtsweg** und den Zugang der Rechtsuchenden zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte kontrolliert werden.
- r) Um die Qualität von Gerichtsentscheidungen zu **beurteilen**, muss die **Gerichtsorganisation in ihrer Gesamtheit** kontrolliert werden. Es sollten die Dauer, Transparenz und Führung von Verfahren berücksichtigt werden.
- s) Die Beurteilung muss gemäß den in der EMRK verankerten Grundprinzipien vorgenommen werden. Sie darf nicht nur im Licht von wirtschaftlichen Erwägungen oder im Hinblick auf das Verfahrensmanagement erfolgen.
- t) Die Verfahren zur qualitativen Beurteilung von Gerichtsentscheidungen dürfen weder die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt in ihrer Gesamtheit oder in Bezug auf einzelne Richter gefährden noch als bloßes bürokratisches Instrument fungieren oder dem Selbstzweck dienen. Sie dürfen weder die Fähigkeiten einzelner Richter bewerten noch die Rechtmäßigkeit gerichtlicher Entscheidungen in Zweifel ziehen.
- u) Beurteilungsverfahren sollen vor allem Dingen dazu dienen, den Handlungsbedarf im Hinblick auf Gesetzesänderungen, eine Änderung oder Verbesserung der Verfahren oder die Fortbildung von Richtern oder des Verwaltungspersonals von Gerichten festzustellen.
- v) Der CCJE unterstreicht, dass es wünschenswert ist, **mehrere Methoden zu kombinieren**. Bei diesen Methoden ist als Maßstab wissenschaftliche Strenge, Erfahrung und Sorgfalt anzulegen und transparente Gestaltung vorzusehen.
- w) Der CCJE befürwortet die Begutachtung unter Fachkollegen und die **Selbstbewertung durch Richter** sowie die Mitwirkung von „Außenstehenden“, unter der Voraussetzung, dass die richterliche Unabhängigkeit in vollem Umfang beachtet wird.
- x) **Die Obergerichte** können durch ihre Rechtsprechung, die Prüfung von Gerichtspraktiken und ihre Jahresberichte zur Qualität der Gerichtsentscheidungen und zu ihrer Beurteilung beitragen. Infolgedessen ist von vorrangiger Bedeutung, dass **ihre Rechtsprechung klar, kohärent und konstant ist**.
- y) Die qualitative Beurteilung der Entscheidungen muss Teil der Kompetenzen des **Justizverwaltungsrates** sein, sollte es diesen geben, oder eines unabhängigen Organs, das bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit dieselben Garantien aufweist.

- 1) Alle Texte, die sich mit dieser Frage befassen, verdeutlichen, in welchem Sinn der Europarat das Erfordernis der Qualität der Justiz versteht: „Für den Europarat darf sich der Qualitätsanspruch nicht auf eine einzelne Entscheidung beziehen, sondern hängt im Rahmen eines globalen Ansatzes von der Qualität des Justizsystems einschließlich der Richter, Anwälte, Urkundsbeamten und ebenso von der Qualität des Prozesses, der zur Entscheidung führt, ab. Der Europarat empfiehlt daher, sich im Hinblick auf jeden dieser Punkte um Verbesserungen zu bemühen“. (Jean-Paul JEAN, „La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe [Die Qualität der Gerichtsentscheidungen im Sinne des Europarats]“, Symposium vom 8./9. März 2007 organisiert von der Rechts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät von Poitiers zu dem Thema „Die Qualität der Gerichtsentscheidungen“, siehe Studien der CEPEJ n°4).
- 2) Siehe auch die Schlussfolgerungen der Konferenz über die Qualität der Gerichtsentscheidungen, die der Oberste Gerichtshof von Estland (am 18. Juni 2008) in Tartu veranstaltet hat und an der die estnische Richterschaft sowie die Arbeitsgruppe des CCJE teilgenommen haben.
- 3) Siehe den Fragebogen über die Qualität der Gerichtsentscheidungen und die Antworten auf der Homepage des CCJE: www.coe.int/ccje
- 4) Der CCJE ruft insbesondere in Bezug auf die Verfahrensvorschriften seine Stellungnahme Nr. 6 (2004) in Erinnerung, mit der er empfiehlt, dass der Gesetzgeber, um zu garantieren, dass qualitativ gute Gerichtsentscheidungen innerhalb einer angemessenen Frist ergehen, die bestmögliche Wahl trifft, um ein Gleichgewicht herzustellen zwischen der Verfahrensdauer und der Verfügbarkeit alternativer Formen der Streitbeilegung, den Verhandlungsmechanismen der Verteidigung, vereinfachten und/oder beschleunigten und summarischen Verfahren sowie den Verfahrensrechten der Parteien usw. Ferner sollte die Finanzierung der Formen alternativer Streitbeilegung sichergestellt sein.
- 5) Siehe Stellungnahme Nr. 1 (2001) des CCJE, Rdnr. 61.
- 6) Siehe Stellungnahme Nr. 2 des CCJE.
- 7) Siehe Stellungnahme Nr. 4 (2003) des CCJE.
- 8) Broschüren, Fallstudien zu guter und schlechter Praxis, Standardmuster für die Abfassung von Urteilen nebst Methodik, Merkblättern, Nachschlagewerken, die für die Weiterbildung ausgearbeitet worden sind, können unter den Richtern weite Verbreitung finden.
- 9) In seiner Stellungnahme Nr. 6 (2004) hat der CCJE, der sich auf die in der Empfehlung Nr. R (84) 5 aufgeführten Grundsätze stützt, die Bedeutung der aktiven Rolle der Richter bei dem Umgang mit dem Zivilverfahren betont (siehe insbesondere die Rdnrn. 90 bis 102 und 126).
- 10) In dieser Hinsicht ist auf die Stellungnahme Nr. 7 (2005) des CCJE, insbesondere auf die Rdnrn. 56 bis 61 hinzuweisen.
- 11) Die Ausnahmen können unter anderem Entscheidungen zum Umgang mit dem Fall (wie beispielsweise Entscheidungen zur Vertagung der Sache auf eine spätere Sitzung), geringfügigere Verfahrensfragen oder im Wesentlichen nichtstreitige Fragen (Abwesenheitsurteile oder Urteile nach Absprache der Parteien), Entscheidungen der Berufungsgerichte, mit denen eine erstinstanzliche Entscheidung nach Anhörung vergleichbarer Argumente mit der gleichen Grundlage bestätigt wird, Entscheidungen von Geschworenen sowie bestimmte Entscheidungen über die Erlaubnis, Rechtsmittel einzulegen oder Klage zu erheben, in den Ländern, in denen eine solche Erlaubnis erforderlich ist, umfassen.
- 12) Siehe insbesondere EGMR: *Boldea .J. Rumänien* vom 15. Februar 2007, Rdnr. 29; *Van den Hurk .J. Niederlande* vom 19. April 1994, Rdnr. 61.
- 13) Siehe insbesondere EGMR: *Boldea .J. Rumänien* vom 15. Februar 2007, Rdnr. 29; *Helle .J. Finnland* vom 19. Februar 1997, Rdnr. 60.
- 14) Unter europäischem Recht ist der *Acquis des Europarats* und das *Gemeinschaftsrecht* zu verstehen.
- 15) Siehe Stellungnahme Nr. 9 (2006) des CCJE.
- 16) Siehe Stellungnahme Nr. 6 (2004) des CCJE, Rdnr. 130.
- 17) Siehe die Stellungnahme Nr. 6 (2004) des CCJE, Teil B Rdnr. 34, und die Stellungnahme Nr. 10 (2007) des CCJE, Rdnrn. 52 bis 56 und 78.
- 18) Siehe die Stellungnahme Nr. 6 (2004) des CCJE, Rdnr. 36.
- 19) Diese Justizverwaltungsräte müssen in der Weise errichtet und tätig werden, die der CCJE in seiner Stellungnahme Nr. 10 (2007) empfohlen hat.

Die „Zahl der Richter, Staatsanwälte und Vertreter des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2008“

Die Fortsetzung einer besorgniserregenden Entwicklung

von VRVG Dr. Martin Fleuß, Düsseldorf

Der Beitrag knüpft an die Auswertung der Statistik „Zahl der Richter, Staatsanwälte und Vertreter des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2006“, BDVR-Rundschreiben 2008, 72 f., an.

„Weiterer Rückgang des Arbeitskraftanteils der Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder“ – so lautet die zentrale Erkenntnis aus der Aus-

wertung der von dem Bundesamt für Justiz im Juli 2009 herausgegebenen Statistik „Zahl der Richter, Staatsanwälte und Vertreter des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2008“. Der Arbeitskraftanteil der Verwaltungsrichterninnen und -richter in den Ländern verminderte sich im Vergleich zu der zum 31. Dezember 2006 erstellten Statistik um 102,32 Richterarbeitskraftanteile; dies entspricht einem Rückgang um

5,18 %. Bezieht man die unveränderten Arbeitskraftanteile der Bundesrichterinnen und -richter in die Betrachtung ein, so beläuft sich der Rückgang auf 5,04 %. Erweitert man den Vergleichszeitraum auf die Jahre 2005 bis 2008, so hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder seit dem 31. Dezember 2004 287,63 Richterarbeitskraftanteile (-12,98 %) eingebüßt. Einziger schwacher Lichtblick in dieser besorgniserregenden Entwicklung: Der Arbeitskraftanteil der Proberichterinnen und -richter in den Verwaltungsgerichtsbarkeiten der Länder erhöhte sich seit dem 31. Dezember 2006 in bescheidenem Umfang von 78,47 auf 89,00. Während der Arbeitskraftanteil der Bundesrichterinnen von 8,00 auf 12,00 anstieg, nahm der Arbeitskraftanteil der Richterinnen in den Verwaltungsgerichtsbarkeiten der Länder um 3,98 ab.

Die übrigen Gerichtsbarkeiten verzeichnen ebenfalls Einbußen in der Richterarbeitskraft: Die Arbeitskraftanteile der Richterinnen und Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Finanzgerichtsbarkeit und der Arbeitsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder nahmen im Vergleichszeitraum um 0,71 %, 5,27 % beziehungsweise 6,44 % ab. Allein die Sozialgerichtsbarkeit profitiert weiterhin von den Auswirkungen der sachlich verfehlten Verlagerung der

Rechtswegzuständigkeit insbesondere für das Sozialhilferecht: Der Arbeitskraftanteil der Sozialrichterinnen und -richter in Bund und Ländern belief sich am 31. Dezember 2006 auf 1.635,11. Er stieg damit im Vergleichszeitraum um weitere 10,77 % – nach bereits 16,97 % in den Jahren 2005 und 2006 – an. Beeindruckend ist in diesem Zusammenhang – insbesondere in Ansehung der Vergleichszahlen der Verwaltungsgerichtsbarkeit – der Anstieg des Arbeitskraftanteils der Proberichterinnen und -richter. Er erhöhte sich von 168,30 auf 235,25. Während die Verwaltungsgerichtsbarkeit in vielen Ländern mit der Problematik „weißer Jahrgänge“ konfrontiert ist, ist der Sozialgerichtsbarkeit dank des Anstiegs der Eingangszahlen eine nachhaltige Verjüngung ihrer Richterschaft gelungen.

Der Arbeitskraftanteil von Richterinnen ist im Vergleichszeitraum in sämtlichen Gerichtsbarkeiten gestiegen. Bundesweit lag er am 31. Dezember 2008 bei 35,79 %. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit liegt mit 29,55 % weiterhin deutlich hinter der Sozialgerichtsbarkeit (40,39 %), der ordentlichen Gerichtsbarkeit (36,64 %) und der Arbeitsgerichtsbarkeit (36,16 %) zurück. Allein die Finanzgerichtsbarkeit wies mit 25,20 % einen niedrigeren Anteil aus. Erfreulich in diesem Zusammenhang:

49,25 der 89,00 Proberichterarbeitskraftanteile entfielen auf Richterinnen.

Einen deutlichen Anstieg verzeichnete die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich des auf die Gerichtsverwaltung entfallenden Arbeitskraftanteils: Der entsprechende Wert erhöhte sich im Vergleichszeitraum von 5,03 % auf 5,70 %. Am 31. Dezember 2004 hatte der entsprechende Wert noch bei 4,57 % gelegen. In absoluten Zahlen stieg der Arbeitskraftanteil von 102,07 auf 109,95 an. Im Vergleich zu den übrigen Gerichtsbarkeiten liegt die Verwaltungsgerichtsbarkeit damit auf dem zweiten Platz, knapp hinter der Finanzgerichtsbarkeit mit einem Anteil von 5,71 %. Die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Arbeitsgerichtsbarkeit haben mit 5,55 % und 5,52 % nur unwesentlich niedrigere Werte zu verzeichnen. Allein die Sozialgerichtsbarkeit hebt sich mit einem Anteil von 4,26 % deutlich von den übrigen Gerichtsbarkeiten ab.

Abschließend noch eine uneingeschränkt zu begrüßende Entwicklung: Der Arbeitskraftanteil der Vertreter des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder hat sich im Vergleichszeitraum von 24,0 auf 16,0 vermindert.

Amtshaftungsregress gegenüber Richter

Mit Urteil vom 24.06.2009 (Az: 6 U 24/09) hat das OLG Dresden den Beklagten – einen Richter – im Wege des Amtshaftungsregresses u. a. zur Zahlung von 563,18 Euro verurteilt.

Aus den Gründen

I.

Der Kläger begehrt vom beklagten Richter im Wege des Regresses die Freistellung von Kosten, die der Kläger ehemaligen Beklagten im Rechtsstreit 1 C 804/05 als Schadensersatz wegen einer Amtspflichtverletzung des beklagten Richters geleistet hat.

Auf die Darstellung des Tatbestandes wird gem. §§ 540 Abs. 2, 313a Abs. 1 ZPO verzichtet.

II.

Die Berufung ist zulässig (§ 511 Abs. 2 Nr. 2 ZPO) und begründet.

Der Kläger hat gegenüber dem Beklagten einen Regressanspruch (Art.

34 Satz 2 GG) in Höhe von 563,18 EUR, weil den ehemaligen Beklagten/Berufungskläger im Verfahren 1 C 804/05 ein Anspruch gegenüber dem Kläger wegen einer grob fahrlässigen Amtspflichtverletzung (§ 839 Abs. 1 BGB) zugestanden hat.

1. Soweit der Beklagte die hier streitgegenständliche Verfahrensakte sechs Monate trotz Verkündungstermins unbearbeitet unter anderen Unterlagen hat liegen lassen, ohne dass er sie bearbeitet bzw. überhaupt gesichtet hat, liegt hierin eine gegenüber den damaligen Beklagten bestehende, grob fahrlässige Amtspflichtverletzung nach § 839 Abs. 1 BGB.

a. Inhalt und Umfang der Amtspflichten eines Richters gegen-

über den an einem Verfahren beteiligten Parteien ergeben sich wesentlich aus dem grundgesetzlich garantierten Gebot des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG). Klageverfahren sind mit der gebotenen Beschleunigung zu betreiben (vgl. Münchener-Kommentar/Papier, 5. Aufl. § 839 Rn 217). Insofern hat der zuständige Richter rechthängige Verfahren in angemessener Zeit zu betreiben, in dem er verfahrensfordernde Maßnahmen trifft, um sie zu beenden.

Hiergegen hat der Beklagte verstoßen. Ihn trifft ein Organisationsverschulden, welches dazu geführt hat, dass er das Verfahren 6 Monate nicht zur Kenntnis ge-

nommen hat, obwohl ein Verkündungstermin anberaumt gewesen ist und Sachstandsanfragen eingegangen sind. Insoweit kann auch die Unkenntnis von dem versäumten Verkündungstermin sowie der schriftlichen und telefonischen Sachstandsanfrage den Beklagten nicht entlasten. Verfahrensakten, die nicht an einem Umlauf zwischen Geschäftsstelle und Richter teilnehmen, sondern im Dienstzimmer des Richters nach dessen Willen liegen bleiben, sind von ihm selbst im Rahmen seiner Prozessleitungspflicht (§§ 139, 273 ZPO) während der Dauer von sechs Monaten jedenfalls einmal zu sichten, um sicherzustellen, dass das Verfahren nicht ohne sachlichen Grund unbearbeitet bleibt. Dass das ehemalige Verfahren völlig unkontrolliert geblieben, aus dem Blickfeld geraten und nicht mehr zur Kenntnis genommen worden ist, beruht ausschließlich darauf, dass die streitgegenständliche Akte, im Dienstzimmer liegend, nicht in einem angemessenem Zeitabstand auf den jeweiligen Sachstand hin durchgesehen worden ist, um die weiteren notwendigen Verfahrensschritte zu veranlassen. Eine Zeitspanne von annähernd 6 Monaten ohne jede diesbezügliche Kontrolle ist nicht mehr als angemessen anzusehen.

- b. Das Verhalten (Unterlassen) des Beklagten stellt sich als grob fahrlässig dar.

Von grober Fahrlässigkeit ist dann auszugehen, wenn die im Verkehr erforderliche Sorgfalt nach den Umständen des Einzelfalles im besonders schweren Maße nicht beachtet ist und dasjenige außer Acht gelassen worden ist, was im gegebenen Fall jedem hätte einleuchten müssen (BGH, Urteile vom 05.12.1983, II ZR 252/82; NJW 1984, 789; 12.01.1988, VI ZR 158/87, NJW 1988, 1265; 18.10.1988, VI ZR 15/88, NJW-RR 1989, 339; 15.05.1997, III ZR 250/95, BGHZ 135, 341).

Durch die Nichtbearbeitung der auf seinem Dienstzimmer befindlichen Akte trotz Verkündungstermins und die darüber hinaus nicht vorhandene Kontrolle des Verfahrens für die Dauer von sechs Monaten hat der Beklagte die erforderliche Sorgfalt in be-

sonders schwerem Maße verletzt. Bei der Beurteilung des Verschuldens sind die insofern unstreitigen Umstände maßgeblich, dass bereits der Verkündungstermin vom 14.03.2006 versehentlich versäumt worden war, die Akte danach unbearbeitet über nahezu 6 Monate im Dienstzimmer des Beklagten gelegen hat, ohne auf weitere notwendige Verfahrensmaßnahmen hin gesichtet worden zu sein, die schriftliche Sachstandsanfrage vom 04.08.2006 unbeantwortet, sowie eine telefonische Anfrage bei der Geschäftsstelle erfolglos geblieben ist.

Umstände, die den Beklagten entlasten konnten, sind insoweit nicht hinreichend vorgetragen. Soweit der Beklagte behauptet, die streitgegenständliche Akte habe unter anderen Unterlagen gelegen, ist der Vortrag mangels konkreter Angaben nicht erheblich, zumal die Akte offensichtlich durch die Mitarbeiter der Geschäftsstelle zum Einlegen der schriftlichen Sachstandsanfrage aufgefunden worden ist. Auch auf Nachfrage in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat der Beklagte keine nachvollziehbaren Erklärungen abgegeben (sekundäre Darlegungslast).

- c. Der Amtshaftungsanspruch der ehemaligen Beklagten gegen den hiesigen Kläger ist auch nicht wegen Bestehens eines anderweitigen Ersatzanspruches nach § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB ausgeschlossen gewesen. Insbesondere hat kein anderweitiger Anspruch gegenüber den Prozessbevollmächtigten der ehemaligen Beklagten wegen schuldhafter Verletzung des Anwaltsvertrages (§ 280 Abs. 1 BGB) bestanden.

Eine Pflichtverletzung liegt insbesondere nicht in der Einlegung der Berufung. Zwar ist eine Berufung gegen ein nicht existentes Urteil unzulässig (§ 511 Abs. 1 ZPO). Jedoch handelt der Anwalt, der trotz Verkündungstermins, einer schriftlichen und einer telefonischen Nachfrage weder eine Entscheidung zugestellt erhält, noch eine Auskunft erlangt, nicht pflichtwidrig, wenn er vorläufig Berufung gegen das mit Verkündungstermin angekündigte Urteil einlegt und sich nach Ablauf der

absoluten Berufungsfrist (§ 517 2.HS ZPO) herausstellt, ein solches Urteil liegt nicht vor. Vielmehr ist er aufgrund eines festgesetzten Verkündungstermins sogar gehalten, im Interesse seiner Mandanten gegen ein eventuell gegen diese ergangenes Urteil vorläufig Berufung einzulegen. Von einem für die ehemaligen Beklagten negativen Urteil mussten die Prozessbevollmächtigten im Interesse ihrer Mandanten auch zunächst ausgehen, da anderweitige Informationen seitens des Gerichts nicht zu erlangen waren und die Versäumung der Berufungsfrist jedenfalls vermieden werden musste, um den drohenden (rechtskräftigen) Verlust des Rechtsstreits (4.000,-EUR) zu verhindern.

Die Prozessbevollmächtigten waren ferner nicht gehalten, über die schriftsätzlich und telefonische Anfrage hinaus, noch weitere Schritte zur Erlangung der notwendigen Informationen einzuleiten. Diese ergeben sich insbesondere nicht aus einer anzunehmenden Informationsbeschaffungspflicht der anwaltlichen Prozessvertreter. Die zumutbaren Maßnahmen waren durch zweimalige Anfragen ausgeschöpft. Insbesondere gehen die Sorgfaltspflichten eines Anwaltes nicht so weit, dass er unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Informationsbeschaffung den Verfahrensstand zu ermitteln hat.

Schließlich ist nicht ersichtlich, dass weitere Sachstandsanfragen/Akteneinsichtsgesuche den Beklagten überhaupt erreicht hätten, da die Akte – obwohl im Dienstzimmer – über einen Zeitraum von 6 Monaten nach versäumtem Verkündungstermin nicht bearbeitet worden ist.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zu § 167 ZPO. Zwar kann im Rahmen einer wertenden Entscheidung bei der Problematik, ob eine Zustellung demnächst erfolgt ist, eine Nachfragepflicht des Anspruchstellenden in Betracht kommen, wird jedoch regelmäßig dann nicht veranlasst sein, wenn er selbst alles für eine Zustellung seinerseits Erforderliche getan hat. Im Übrigen ergibt sich die Nachfragepflicht in

den Fällen des § 167 ZPO aus einem Vertrauenstatbestand zu Gunsten des Gegners und ist insofern – entgegen der Auffassung des Landgerichts – nicht mit der hier vorliegenden Interessenkonstellation vergleichbar. Insbesondere kann daraus für den vorliegenden Fall keine Pflicht der ehemaligen Prozessvertreter zur nochmaligen Nachfrage nach Ablauf einer bestimmten Zeit abgeleitet werden. Die ehemaligen Prozessbevollmächtigten mussten nicht so rechtzeitig nachfragen, dass der Beklagte vor Ablauf der Berufungsfrist noch ausreichend Zeit gehabt hatte, seinen Fehler sicher zu bemerken bzw. zu korrigieren, zumal aufgrund der tatsächlichen Umstände angenommen werden muss, dass auch "zeitnähere" Anfragen, erfolglos geblieben wären.

Schließlich ist die Behauptung des Beklagten, dass die damaligen Prozessbevollmächtigten nicht mit einer negativen Entscheidung zu ihren Lasten rech-

nen mussten, nicht geeignet, die Notwendigkeit von zusätzlichen Anfragen in erheblicher Weise zu begründen. Anhaltspunkte dafür, dass sich für die ehemaligen Prozessvertreter besondere Nachprüfungspflichten im Hinblick auf die vorsorglich einzulegende Berufung ergeben hatten, werden auch vom Beklagten nicht vorgebracht.

- d. Ein Amtshaftungsanspruch der damaligen Beklagten ist auch nicht gemäß § 839 Abs. 3 BGB dadurch ausgeschlossen gewesen, dass sie es unterlassen haben ein Rechtsmittel einzulegen.

Rechtsmittel im Sinne dieser Vorschrift sind alle Rechtsbehelfe, die sich gegen die eine Amtspflichtverletzung darstellende Handlung oder Unterlassung richten, deren Beseitigung oder Berichtigung zum Ziel haben und den Schaden abzuwenden geeignet sind. Dazu gehören auch Gegendarstellungen, Erinnerungen, Beschwerden und Dienstaufsichtsbeschwerden (BGH, Urteil

vom 16.01.1984, III ZR 77/84, VersR 1986, 575 m.w.N.).

Unter Beachtung dieses Grundsatzes hätte eine gegen den Beklagten erhobene Dienstaufsichtsbeschwerde kein geeignetes Rechtsmittel dargestellt, denn sie war nicht geeignet, das rechtswidrige Unterlassen des Beklagten zu beseitigen. Die Beschwerde hätte jedenfalls nur in die Zukunft gewirkt und nicht zwingend die drohende Gefahr des Schadenseintritts (Rechtskraft des Urteils) verhindert. Dies konnte nur durch Einlegung der Berufung erreicht werden (s.o.).

- e. Der eingetretene Schaden in Höhe von 563,18 EUR (außergerichtlich entstandene Rechtsanwaltskosten im Berufungsverfahren) ist auch kausal auf die Amtspflichtverletzung des Beklagten zurückzuführen, so dass die Regressansprüche auch der Höhe nach vollumfänglich bestehen.

Vorlagebeschluss zu § 42 Abs. 2 VwGO

Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 05. März 2009 (Az.: D 58/08.AK) über die Aussetzung eines immissionsschutzrechtlichen Verfahrens und Vorlage an den Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 234 EG-Vertrag zur Klärung folgender Fragen:

1. Verlangt Art. 10 a der Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG, dass Nichtregierungsorganisationen, die Zugang zu den Gerichten eines Mitgliedsstaats begehren, dessen Verwaltungsprozessrecht die Geltendmachung einer Rechtsverletzung erfordert, die Verletzung aller für die Zulassung des Vorhabens maßgeblichen Umweltvorschriften geltend machen können, also auch solcher Vorschriften, die allein den Interessen der Allgemeinheit und nicht zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt sind?
2. Für den Fall, dass Frage 1 nicht uneingeschränkt zu bejahen ist: Verlangt Art. 10 a der Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG, dass Nichtregierungsorganisationen, die Zugang zu den Gerichten eines Mitgliedsstaats begehren, dessen

Verwaltungsprozessrecht die Geltendmachung einer Rechtsverletzung erfordert, die Verletzung solcher für die Zulassung des Vorhabens maßgeblicher Umweltvorschriften geltend machen können, die unmittelbar im Gemeinschaftsrecht gründen oder die gemeinschaftliche Umweltvorschriften in das innerstaatliche Recht umsetzen, also auch solcher Vorschriften, die allein den Interessen der Allgemeinheit und nicht zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt sind?

- a) Für den Fall, dass Frage 2 grundsätzlich zu bejahen ist: Müssen die gemeinschaftlichen Umweltvorschriften bestimmte inhaltliche Anforderungen erfüllen, um gerügt werden zu können?
- b) für den Fall, dass Frage 2 a zu bejahen ist:

Um welche inhaltlichen Anforderungen (z. B. unmittelbare Wirkung, Schutzzweck, Zielsetzung) handelt es sich?

3. Für den Fall, dass Frage 1 oder Frage 2 zu bejahen ist:

Steht der Nichtregierungsorganisation ein solcher, über die Vorgaben des innerstaatlichen Rechts hinaus gehender Anspruch auf Zugang zu Gerichten unmittelbar aus der Richtlinie zu?

Aus den Gründen:

I. Sachverhalt

Die Beigeladene beabsichtigt die Errichtung und den Betrieb eines Steinkohlekraftwerks in Lünen/Nordrhein-Westfalen. Das Kraftwerk soll mit einer Feuerungswärmeleistung von bis zu 1.705 MW und einer elektrischen Nettoleistung von 750 MW betrieben werden. Das Investitionsvolumen für das Vorhaben beträgt etwa 1,4 Milliarden Euro. Die Inbe-

triebnahme des Kraftwerks ist für das Jahr 2012 vorgesehen.

Das Vorhaben unterliegt der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung.

In einer Entfernung von bis zu 8 km zu dem Vorhabenstandort befinden sich fünf sog. Flora-Fauna-Habitat-(FFH-) Gebiete: „Lippeaue“ (DE-4209-302), „Teilabschnitte Lippe-Unna, Hamm, Soest, Warendorf“ (DE-4314-302), „Wälder bei Cappenberg“ (DE-4311-304), „In den Kämpen, Im Mersche und Lengerner Hufeisen“ (DE-4311-301), „Disselkamp, Lippeaue südlich Waterhues und Unterlauf Beverbach“ (DE-4311-302).

Unter dem 06. Mai 2008 erteilte die Beklagte der Beigeladenen einen Vorbescheid und eine erste Teilgenehmigung für das Vorhaben. Mit dem Vorbescheid wird festgestellt, dass keine rechtlichen Bedenken gegen den Standort des Vorhabens bestehen.

Der Kläger, eine anerkannte Umweltorganisation, hat am 16. Juni 2008 gegen den Vorbescheid und die erste Teilgenehmigung Klage erhoben.

Er macht formelle und materielle Fehler des Vorbescheides und der Teilgenehmigung geltend und legt im Detail dar, gegen welche immissionsschutzrechtlichen Schutz- und Vorsorgenormen sowie gegen welche wasserrechtlichen und naturschutzrechtlichen Vorgaben das Vorhaben nach seiner Überzeugung verstößt.

Der Kläger beantragt,

den Vorbescheid und die erste Teilgenehmigung der Beklagten vom 06. Mai 2008 aufzuheben.

Die Beklagte und die Beigeladene beantragen,

die Klage abzuweisen.

II. Begründung und Erläuterung der Vorlagefragen

1. Relevante Rechtsvorschriften

a) Gemeinschaftsrecht

Art. 10 a der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Abl. L 175 vom 05. Juli 1985, S. 40) in der Fassung des Art. 3 Nr. 7 der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (Abl. L 156 vom 25. Juni 2003, S. 17) – im Folgenden: UVP-Richtlinie – lautet:

„Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

- a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrenrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaates dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie gelten.

...

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Art. 1 Abs. 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a) dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b) verletzt werden können.

...“

b) Nationales Recht:

§ 42 der Verwaltungsgerichtsordnung (BGBl. I 1991, S. 686) – im Folgenden: VwGO – lautet:

„(1) Durch Klage kann die Auf-

hebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) sowie die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts (Verpflichtungsklage) begehrt werden.

(2) Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.“

§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO lautet:

„(1) Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf.“

§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG – Umwelt-Rechtsbehelfegesetz – (BGBl. I 2006, S. 2816) im Folgenden: UmwRG – lautet:

„(1) Dieses Gesetz findet Anwendung für Rechtsbehelfe gegen

1. Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach

a) dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ...

...

eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann;“

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG lautet:

„(1) Eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung

1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvor-

schriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,

...“

§ 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG lautet:

„(5) Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet,

1. soweit die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sind, verstößt und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehört,

...“

§ 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (BGBl. I 2005, S. 1757) im Folgenden UVPG – lautet:

„(1) Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen ...“

§ 2 Abs. 3 Nr. 1 UVPG lautet:

„(3) Entscheidungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 sind

1. Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Planfeststellungsbeschluss und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden, mit Ausnahme von Anzeigeverfahren,

...“

§ 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge – Bundes-Immissionschutzgesetz – (BGBl. I 2002, S. 3830) – Im Folgenden: BImSchG – lautet:

„(1) Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen

Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt

1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können;
2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen;
3. Abfälle vermieden, nicht zu vermeidende Abfälle verwertet und nicht zu verwertende Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden;
4. Energie sparsam und effizient verwendet wird.“

§ 8 Abs. 1 Satz 1 BImSchG lautet:

„(1) Auf Antrag kann eine Genehmigung für die Errichtung einer Anlage oder eines Teils einer Anlage oder für die Errichtung und den Betrieb eines Teils einer Anlage erteilt werden, wenn

1. ein berechtigtes Interesse an der Erteilung einer Teilgenehmigung besteht,
2. die Genehmigungsvoraussetzungen für den beantragten Gegenstand der Teilgenehmigung vorliegen und
3. eine vorläufige Beurteilung ergibt, dass der Errichtung und dem Betrieb der gesamten Anlage keine von vorneherein unüberwindlichen Hindernisse im Hinblick auf die Genehmigungsvoraussetzungen entgegenstehen.“

§ 9 Abs. 1 BImSchG lautet:

„(1) Auf Antrag kann durch Vorbescheid über einzelne Genehmigungsvoraussetzungen sowie über den Standort der Anlage entschieden werden, sofern die Auswirkungen der geplanten Anlage ausreichend beurteilt werden können und ein berechtigtes Interesse an der Erteilung eines Vorbescheides besteht.“

§ 61 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege – Bundesnaturschutzgesetz – (BGBl. I 2002, S. 1193) – im Folgenden BNatSchG – lautet:

„(1) Ein ... anerkannter Verein kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen gegen

1. Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen des § 33 Abs. 2 sowie
2. Planfeststellungsbeschlüsse über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, sowie Plangenehmigungen, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist.

...

(2) Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind nur zulässig, wenn der Verein

1. geltend macht, dass der Erlass eines in Absatz 1 Satz 1 genannten Verwaltungsaktes Vorschriften dieses Gesetzes, Rechtsvorschriften, die auf Grund oder im Rahmen dieses Gesetzes erlassen worden sind oder fortgelten, oder anderen Rechtsvorschriften, die bei Erlass des Verwaltungsaktes zu beachten und zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind, widerspricht.,
 2. in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich, soweit sich die Anerkennung darauf bezieht, berührt werden,
 3. ...“
2. Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen auf der Grundlage der deutschen Rechtslage
- Die vorgelegten Fragen zur Reichweite und Auslegung des Zugangsrechts der Nichtregierungsorganisationen zu Gerichten nach Art. 10 a der UVP-Richtlinie sind im vorliegenden Verfahren entscheidungserheblich.
- a) Bei Zugrundelegung der innerstaatlichen Rechtslage

könnte die klagende Umweltorganisation nicht die Verletzung wasserrechtlicher und naturschutzrechtlicher Vorgaben sowie des Vorsorgegrundsatzes nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG rügen; denn weder die Vorschriften des Wasser- und Naturschutzrechts noch der Vorsorgegrundsatz begründen Rechte Einzelner im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG.

- aa) Nach den vorgenannten Vorschriften des Umweltrechtsbehelfsgesetzes können Nichtregierungsorganisationen nur die Verletzung solcher Rechtsvorschriften rügen, die Rechte Einzelner begründen. Sie müssen allerdings nicht selbst Träger dieser Rechte sein.

Das Kriterium „Rechte Einzelner begründen“ in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG begrenzt nach dem ausdrücklichen Willen des deutschen Gesetzgebers die Rügenbefugnis der Nichtregierungsorganisationen auf solche Rechtsvorschriften, die sogenannte subjektiv-öffentliche Rechte begründen.

Vgl. Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfgesetz) Bundesrat Drucksache 552/06, S. 19, 20.

Das den Nichtregierungsorganisationen zuerkannte Klage-recht entspricht damit seinem Ansatz nach der allgemeinen verwaltungsprozessualen Regelung bei Anfechtungsklagen in § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Danach hat eine Klage gegen einen Verwaltungsakt nur insoweit Erfolg, als der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen – also subjektiv-öffentlichen – Rechten verletzt ist.

Subjektiv-öffentliche Rechte begründen nur solche Vorschriften, die ausschließlich oder doch jedenfalls neben dem mit ihnen verfolgten all-

gemeinen Interesse zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt sind.

Ob eine Vorschrift in diesem Sinne dem Schutz von Individualinteressen dient, ist durch Auslegung zu ermitteln. Entscheidendes Kriterium für den dritt-schützenden Charakter einer Vorschrift ist, inwieweit in der betreffenden Vorschrift das geschützte Interesse bzw. Rechtsgut, die Art der Verletzung und der Kreis der geschützten Personen hinreichend klargestellt und abgegrenzt wird. Abzustellen ist insoweit vor allem auch auf den Zweck der in Frage stehenden Vorschriften.

Im Bereich des Immissions-schutzrechts kommt der der Gefahrenabwehr dienenden Vorschrift des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG individual-schützende Wirkung zu. Hingegen ist der Gefahrenvor-sorge dienenden Norm des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG grundsätzlich nur objektiv-rechtliche Bedeutung zuzumessen. Dies folgt aus der Zielsetzung des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG. Die Risikovor-sorge geschieht im all-gemeinen Interesse und nicht deshalb, um an sich zumutbare Lebensverhältnisse für die Nachbarn risikoloser oder angenehmer zu machen. Überdies lässt sich im Hinblick auf die von der Vorsorge erfass-ten Fernwirkungen der Kreis der potentiell Betroffenen nur schwerlich eingrenzen, was ebenfalls einen Drittschutz grundsätzlich ausschließt.

Auch die Vorschriften des Wasser- und Naturschutz-rechts haben keine individual-schützende Wirkung, da sie vorrangig dem Wohl der All-gemeinheit und nicht dem Schutz der Rechtsgüter des Einzelnen dienen.

- bb) Ein Rügerecht der klagenden Organisation folgt in dem hier vorliegenden immissions-schutzrechtlichen Verfahren nicht aus § 61 BNatSchG, der für bestimmte eng begrenzte Konstellationen im Bereich des Naturschutzes und der

Landschaftspflege ein Ver-bandsklagerecht vorsieht. Die hier streitgegenständlichen Regelungen aus dem angefochtenen Bescheid fallen schon nicht in den Anwendungsbereich des § 61 BNatSchG. Dieser erfasst nur Rechtsbehelfe gegen Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, National-parken und sonstigen Schutz-gebieten, vgl. § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG, sowie gegen naturschutz- und land-schaftsschutzrelevante Plan-feststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, vgl. § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG. Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die – wie hier – auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umweltein-wirkungen hervorzurufen, sind nach dem Bundes-Immis-sionsschutzgesetz zwar genehmigungsbedürftig, aber nicht planfeststellungsbedürftig.

- b) Die Klage hätte voraussichtlich nur dann Erfolg, wenn Art. 10 a der UVP-Richtlinie Nichtregierungsorganisationen über die Gewährleistungen des § 2 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG hinaus das unmittelbare Recht vermittelt, vor Gericht auch die Verletzung solcher für die Zu-lassung des Vorhabens maß-geblicher Umweltvorschriften geltend zu machen, die nach den oben dargelegten Grundsätzen allein den Inter-essen der Allgemeinheit und nicht zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt sind.

Nach der Einschätzung des Senats widersprechen die Re-gelungen in dem angefochtenen Bescheid derzeit solchen Rechtsvorschriften. Sie verstoßen gegen innerstaatliche Vorgaben des Naturschutz-rechts, mit denen die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhal-tung der natürlichen Lebens-

räume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Abl. L 206 vom 22. Juli 1992, S. 7) – FFH-Richtlinie – umgesetzt wird. Nach Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie erfordern Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen können, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

Nach dem derzeitigen Kenntnisstand ist der von der Beklagten als der zuständigen Behörde gezogene Schluss, von dem Vorhaben der Beigeladenen seien offensichtlich keine erheblichen Beeinträchtigungen der betroffenen FFH-Gebiete zu erwarten, nicht gerechtfertigt. Die Ergebnisse der vom beigeladenen Vorhabenträger durchgeführten Vorprüfung tragen diese Feststellung nicht. Es fehlt bislang an der erforderlichen schutzgebietsbezogenen Untersuchung der jeweiligen Grundbelastung und der zu erwartenden Gesamtbelastung der Stickstoffdepositionen in dem im Untersuchungsraum vorkommenden Gebieten mit stickstoffempfindlichen Lebensraumtypen auch unter Berücksichtigung kumulativer Wirkungen durch andere Projekte und Pläne. Dies gilt vor allem für das Gebiet „Lippeaue“, für das unter anderem der Lebensraumtyp 6510 „Glatthafer- und Wiesenknopf-Silgenwiese“ ausschlaggebend war. Insoweit ist ausdrücklich die Vermeidung von Eutrophierung als Schutzziel festgelegt worden.

Darüber hinaus rügt der Kläger zahlreiche Verstöße gegen das Wasserrecht, den Artenschutz sowie gegen das Vorsorgeprinzip des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG (u.a. zum Stand der Technik). Diesen Rügen muss der Senat nur nachgehen,

wenn Art. 10 a der UVP-Richtlinie im Sinne der Vorlagefragen auszulegen ist.

3. Die mit den Vorlagefragen aufgeworfenen rechtlichen Probleme

Nach alledem ist von streitentscheidender Bedeutung, ob der deutsche Gesetzgeber Art. 10 a der UVP-Richtlinie mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hinlänglich in das innerstaatliche Recht umgesetzt hat, obwohl Nichtregierungsorganisationen vor den Gerichten nicht geltend machen können, dass ein umweltrelevantes Vorhaben Umweltvorschriften verletzt, die ausschließlich den Interessen der Allgemeinheit und nicht zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner dienen.

Der deutsche Gesetzgeber ist seiner Verpflichtung zur umfassenden Umsetzung dann nicht nachgekommen, wenn Art. 10 a der UVP-Richtlinie verlangt, dass Nichtregierungsorganisationen ein Rügerecht vor den Gerichten auch hinsichtlich der Verletzung solcher Umweltvorschriften zusteht, die keine subjektiv-öffentlichen Rechte vermitteln. Ob und in welchem Umfang dies der Fall ist, kann nur durch Auslegung des Art. 10 a der UVP-Richtlinie beantwortet werden.

a) 1. und 2. Vorlagefrage

Der Senat vermag auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs keine eindeutige Entscheidung zu treffen; er hält es allerdings im Ergebnis für möglich, dass Art. 10 a der UVP-Richtlinie bei einer nicht nur am Wortlaut, sondern auch an Sinn und Zweck der Richtlinienbestimmung sowie anhand der im Lichte des EG-Vertrages zu betrachtenden Ziele der UVP-Richtlinie orientierten Auslegung die Begründung eines weitergehenden Rügerechts der Nichtregierungsorganisationen verlangt, als es im deutschen Recht erfolgt ist. Welchen Umfang ein solches Rügerecht haben muss, kann ebenfalls nicht abschließend beantwortet werden.

Diese Einschätzung beruht auf folgenden Überlegungen:

aa) Die vom deutschen Gesetzgeber bei der Umsetzung des Art. 10 a der UVP-Richtlinie gewährte Interpretation widerspricht nach Ansicht des Senats nicht dem Wortlaut der Richtlinienbestimmung. Nichtregierungsorganisationen steht danach ein – hier allein zu betrachtendes – Klagerecht im Sinne des Art. 10 a Abs. 1 Satz 1 Buchstabe b der UVP-Richtlinie hinsichtlich solcher Rechte zu, von deren Verletzung das Verwaltungsprozessrecht innerstaatlich den Klagezugang abhängig macht. Dies sind im deutschen Recht nur subjekt-öffentliche Rechte. Der Mitgliedstaat ist auch nicht aufgrund des Wortlauts gehindert, diese Klagezugangsvoraussetzung eigenständig zu regeln. Art. 10 a Abs. 3 Satz 1 der UVP-Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten festlegen, was als Rechtsverletzung gilt, eröffnet einen entsprechenden Gestaltungsfreiraum des Mitgliedstaates. Nichtregierungsorganisationen werden gegenüber den anderen Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit nach Abs. 3 Satz 3 insoweit privilegiert, als sie ungeachtet der Anforderungen, die der Mitgliedstaat sonst an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung stellt, als Träger genau dieser Rechte gelten.

bb) Es ist jedoch zweifelhaft, ob die vom deutschen Gesetzgeber gewählte Interpretation des Art. 10 a der UVP-Richtlinie auch einer funktionalen Betrachtung der Richtlinienbestimmung standhält. Insoweit sind die maßgeblichen Ziele der Gemeinschaft und der UVP-Richtlinie zu berücksichtigen (unter (1)). In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, ob diese Ziele mit dem innerstaatlich gewährten Klagezugang effektiv verwirklicht werden (unter (2)).

(1) Nach Art. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Abl. C 325 vom 24. Dezember 2002, S. 39) – EG-Vertrag – ist es Aufgabe der Gemeinschaft, ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität zu fördern. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt auf die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, den Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme sowie insgesamt auf ein hohes Schutzniveau, vgl. Art. 174 Abs. 1 und 2 des EG-Vertrages. Dem Ziel des Art. 174 Abs. 2 des EG-Vertrages kommt bei der Auslegung des Sekundärrechts eine große Bedeutung zu.

Vgl. etwa EuGH, Urteile vom 18. April 2002 – C-9/00 (Palin Granit Oy) -, Slg. 2002, I-3533, und vom 11. November 2004 – C-457/02 (Niselli) -, Slg. 2004, I-10853, jeweils zur Auslegung des Abfallbegriffs.

Die UVP-Richtlinie steht in diesem Kontext. Wesentliches Ziel der UVP-Richtlinie ist es nach deren Art. 2 Abs. 1, dass Projekte, bei denen insbesondere wegen ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, vor Erteilung der Genehmigung einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Die Umweltauswirkungen müssen nach dem 11. Erwägungsgrund der UVP-Richtlinie mit Rücksicht auf die Bestrebungen beurteilt werden, die menschliche Gesundheit zu schützen, durch eine Verbesserung der Umweltbedingungen zur Lebensqualität beizutragen, für die Erhaltung der Artenvielfalt zu sorgen und die Reproduktionsfähigkeit des

Ökosystems als Grundlage allen Lebens zu erhalten.

Nach dem 3. Erwägungsgrund der RL 2003/35/EG zielt die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Vorhaben im Sinne der UVP-Richtlinie darauf, den Entscheidungsprozess nach außen nachvollziehbarer und transparenter zu machen. Dadurch wachse in der Öffentlichkeit das Bewusstsein für Umweltbelange sowie die Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen.

Die UVP-Richtlinie in der Fassung, die sie durch die RL 2003/35/EG erhalten hat, zielt nach alledem auf die Verbesserung des Vollzugs der Durchsetzung und – insbesondere mit Art. 10 a – der Kontrolle gemeinschaftlicher Umweltvorschriften durch die Einbindung einer für Umweltbelange sensibilisierten Öffentlichkeit in den Entscheidungsprozess.

(2) Ob der von Art. 10 a der UVP-Richtlinie beabsichtigte Klagezugang der betroffenen Öffentlichkeit bezogen auf diese Ziele innerstaatlich effektiv verwirklicht wird, ist vorrangig daran zu messen, ob und in welchem Umfang das Verfahrensrecht des Mitgliedstaats diese Umweltvorschriften einer gerichtlichen Überprüfung zuführt.

Eine solche Vorgehensweise steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Verhältnis zwischen der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten und dem gemeinschaftlichen Effektivitätsgrundsatz. Nach dieser Rechtsprechung muss, wenn einschlägige Gemeinschaftsregelungen fehlen, bei Anwendung des mitgliedstaatlich geregelten Verfahrensrechts sichergestellt werden, dass die Verfahrensmodalitäten für Klagen mit Bezug zum Gemeinschaftsrecht nicht ungünstiger gestaltet sind als für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Äquivalenz) und dass die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich oder wesentlich erschwert wird (Grundsatz der Effektivität).

Vgl. hierzu z.B.: EuGH, Urteile vom 16. Dezember 1976 - Rs. 33-76 (Rewe) -, Slg. 1976, S. 1989, vom 16. Dezember 1976 - Rs. 45-76 (Comet) -, Slg. 1976, S. 2043, vom 14. Dezember 1995 -C-312/93 (Peterbroeck) -, Slg. 1995, I-4599, vom 20. September 2001 -C-453/99 (Courage Ltd.) -, Slg. 2001, I-6297, vom 09. März 2004 -C-397/01 u. a. (Pfeiffer) -, Slg. 2004, I-8835, vom 13. März 2007 -C-432/05 (Unibet) -, Slg. 2007, I-2271, vom 07. Juni 2007 -C-222/05 u. a. (Van der Weerd) -, Slg. 2007, I-4233, und vom 15. April 2008 -C-268/06 (Impact) -.

Dies zugrunde gelegt hat der Senat Zweifel, ob § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG die Vorgaben des Art. 10 a der UVP-Richtlinie ausreichend in das deutsche Recht umsetzt. Die innerstaatliche Beschränkung des Klagerechts einer Nichtregierungsorganisation auf die Geltendmachung subjektiv-öffentlicher Rechte ist nämlich im Lichte des Gebots der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts deshalb Bedenken ausgesetzt, weil die Kontrolle des Vollzugs der Umweltvorschriften durch eine unabhängige Stelle für einen weiten Teil des Umweltrechts praktisch unmöglich ist. Nichtregierungsorganisationen können insoweit nicht als „Anwälte der Umwelt“ möglichen Vollzugsdefiziten entgegentreten.

c) Für den Fall, dass diese Zweifel aus der Sicht des Gerichtshofs berechtigt sind, stellt sich jedoch die Frage, welche weiteren Umweltvorschriften unter Effektivitätsgesichtspunkten zusätzlich in das Klagerecht einbezogen werden müssen.

Die Beantwortung dieser Frage hängt maßgeblich davon ab, in welchem Umfang die Gemeinschaftsordnung im Bereich des Umweltrechts klagefähige Rechte verleiht. Dies ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs bislang nicht abschließend geklärt.

(1) Der Gerichtshof bejaht allerdings in ständiger Rechtsprechung das Recht des Einzelnen, sich vor den öffentlichen Stellen eines Mitgliedstaates und den nationalen Gerichten auf Richtlinienbestimmungen zu berufen, wenn diese inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind.

Dies gilt immer, wenn der Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in das nationale Recht umgesetzt hat.

Vgl. etwa EuGH, Urteile vom 09. März 2004 -C-397/01 u.a. (Pfeiffer) -, a.a.O., vom 17. Juli 2008 -C-226/07 (Flughafen Köln/Bonn) -, und vom 12. Februar 2009 -C-138/07 (Cobelfret NV) -.

Darüber hinaus, d. h. auch bei umfassender Umsetzung der Richtlinie in das innerstaatliche Recht, gilt dies nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs jedenfalls für Richtlinien, die den Schutz der Gesundheit von Menschen bezwecken. Die Betroffenen müssten – so der Gerichtshof – in allen Fällen, in denen die Nichtbeachtung der Maßnahmen, die in Richtlinien über die Qualität der Luft und des Trinkwassers zum Zweck des Schutzes der öffentlichen Gesundheit vorgegeben werden, die Gesundheit von Personen gefährden könnte, in der Lage sein, sich auf die in diesen Richtlinien enthaltenen zwingenden Vorschriften zu berufen.

Vgl. etwa EuGH, Urteile vom 25. Juli 2008 – C-237/07 (Janecek) -, vom 30. Mai 1991 – C-361/88 (Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland) -, Slg. 1991, I-2567, und vom 12. Dezember 1996 – C-298/95 (Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland) -, Slg. 1996, I-6747.

Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass es mit dem zwingenden Charakter, den Art. 249 des EG-Vertrages der Richtlinie verleiht, unvereinbar wäre, auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffe-

nen Personen geltend gemacht werden kann.

Diese Entscheidungen des Gerichtshofs zugrunde gelegt, kann der Begriff der „Rechte Einzelner“ in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG erweiternd und gemeinschaftskonform

vgl. hierzu z. B.: EuGH, Urteile vom 14. Dezember 1995 -C-312/93 (Peterbroeck), a.a.O., vom 09. März 2004

-C-397/01 u.a. (Pfeiffer) -, a.a.O., und vom 25. Juli 2008 -C-237/07 (Janecek) -,

dahingehend ausgelegt werden, dass – neben den Fällen der unzureichenden Umsetzung einer Richtlinie – solche hinreichend genauen und inhaltlich unbedingten Richtlinienbestimmungen erfasst werden, die dem Schutz der öffentlichen Gesundheit dienen und deren Nichtbeachtung die Gesundheit von Personen gefährden könnte.

Der Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich jedoch nicht entnehmen, ob es sich insoweit um abschließende Vorgaben für die Entstehung gemeinschaftlicher Klagerechte handelt. Insbesondere kann ihr nicht entnommen werden, ob, unter welchen Voraussetzungen und zu wessen Gunsten umfassend umgesetzte Richtlinienbestimmungen, die nicht dem Schutz der öffentlichen Gesundheit dienen, solche Rechte Einzelner begründen können. Gegen die Annahme, es handele sich um abschließende Vorgaben, spricht allerdings die vom Gerichtshof gewählte Formulierung, seine Erwägungen würden „besonders“ für Richtlinien gelten, die dem Schutz der öffentlichen Gesundheit des Menschen dienen.

(2) Zum anderen lässt sich auf der Grundlage der vorliegenden Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht entscheiden, ob, unter welchen Voraussetzungen und zu wessen Gunsten das Gemeinschaftsrecht auch Klagerechte verlangt, die allein an die Verletzung einer umfassend umgesetzten Richtlinienbestimmung anknüpfen und nicht

die Betroffenheit eines Einzelnen verlangen.

Der Senat hält es für denkbar, dass die Gemeinschaftsordnung aus Gründen der praktischen Wirksamkeit jedenfalls Nichtregierungsorganisationen, die nach ihrem Selbstverständnis als Sachwalter umweltbezogener Allgemeininteressen und -güter auftreten, ein Klagerecht auch bezüglich solcher im Gemeinschaftsrecht gründender Umweltvorschriften verleiht, die – wie etwa die der Erhaltung der Natur und der biologischen Vielfalt dienenden Vorschriften – nach ihrem Schutzzweck einen Individualbezug nicht aufweisen. Ist dies der Fall, können Nichtregierungsorganisationen im Ergebnis die Verletzung aller gemeinschaftlichen Umweltvorschriften klageweise geltend machen. Für eine solche Annahme spricht, dass das Durchsetzungs- und Kontrolldefizit im Umweltrecht nicht von dem Schutzzweck der jeweiligen Umweltvorschrift abhängig ist.

(3) Vor diesem Hintergrund stellt sich die weitere Frage, ob ein solches mit Art. 10 a der UVP-Richtlinie gewährtes Klagerecht der Nichtregierungsorganisationen aus Gründen der praktischen Wirksamkeit auch die Geltendmachung der Verletzung rein innerstaatlicher Umweltvorschriften – und zwar unabhängig von ihrer Schutzrichtung – umfassen muss.

Diese Frage müsste verneint werden, wenn die Regelung der Kontrolle rein nationalen Umweltrechts nicht die Kompetenz der Gemeinschaft unterfiele. Beziehen sich Art. 174 und 175 des EG-Vertrages ausschließlich auf das gemeinschaftliche Umweltrecht und auf dessen Vollzug und Durchsetzung, obliegt die Entscheidung über die Art und Weise der Durchsetzung des nationalen Umweltrechts allein dem Mitgliedstaat.

Etwas anderes würde gelten, wenn sich dem Vertrag eine Generalkompetenz der Gemeinschaft jedenfalls für den Erlass von Vorschriften des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungsprozessrechts auf dem Gebiet des Umweltrechts so-

wohl der Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten entnehmen ließe, Art. 174 und 175 des EG-Vertrages und nicht nur auf die gemeinschaftliche Sekundärrechtssetzung bezögen. Für eine solche Annahme könnte neben dem weit formulierten Ziel des Art. 174 Abs. 2 des EG-Vertrages zum einen sprechen, dass die Gemeinschaft nach Art. 174 und 175 des EG-Vertrages im Grundsatz die umfassende Zuständigkeit für den Erlass von Vorschriften um Umweltbereich hat. Zum anderen könnte dafür sprechen, dass die Differenzierung, ob ein bestimmter Aspekt national oder gemeinschaftsrechtlich geregelt ist, als willkürlich angesehen werden könnte und eine Unterscheidung danach, ob ein Aspekt gemeinschaftlich oder rein national geregelt ist, angesichts der Verzahnung von gemeinschaftlichem und nationalem Umweltrecht kaum noch möglich ist.

b) 3. Vorlagefrage

Für den Fall, dass die 1. und 2. Vorlagefrage zu bejahen ist, stelle sich die weitere Frage, ob den Nichtregierungsorganisationen ein über die Gewährleistungen des § 2 UmwRG hinausgehendes Klagerecht unmittelbar aus der Richtlinie zusteht, weil Art. 10 a der UVP-Richtlinie insoweit eine inhaltlich unbedingte und hinreichend genaue Verpflichtung des Mitgliedstaates enthält.

Die unmittelbare Wirkung ist allerdings wohl nicht deshalb von vorneherein ausgeschlossen, weil Art. 10 a Abs. 1 der UVP-Richtlinie den Mitgliedstaaten die Wahl überlässt, ob der Klagezugang von einem ausreichenden Interesse oder der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängig gemacht werden soll. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass die den Mitgliedstaaten eingeräumte Befugnis, zwischen mehreren möglichen

Mitteln zur Erreichung des durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Ziels zu wählen, es nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht ausschließt, dass der Einzelne vor den nationalen Gerichten die Rechte geltend machen kann, deren Inhalt sich bereits aufgrund der Richtlinie mit hinreichender Genauigkeit bestimmen lässt.

Vgl. m.w.N.: EuGH, Urteil vom 12. Februar 2009 – C-138/07 (Cobelfret NV) -

c) Entscheidungskompetenz des EuGH

Die Entscheidung darüber, wie Art. 10 a der UVP-Richtlinie ausgelegt werden muss, ist nach Art. 234 des EG-Vertrages dem Gerichtshof vorbehalten. Der Gerichtshof hat diese Fragestellung – soweit ersichtlich – noch nicht entschieden.

Drei-Klassen-Gesellschaft

**Im Rechtsstaat unentbehrlich und vom freien Markt bedroht:
Es gibt in Deutschland zu viele Anwälte**

Süddeutsche Zeitung, 22.05.2009

Wer jemals ein größeres Fest ausgerichtet hat, kennt die Probleme mit der Einladungsliste und dem Programm. Wer dabei aus groben Fehlern anderer lernen will, wende sich am besten an das Bundesinnenministerium. Das hat vor den Feiern zum 60. Geburtstag des Grundgesetzes keine Peinlichkeit ausgelassen. So wurde zwar gerade noch rechtzeitig das Bundesverfassungsgericht angemessen beteiligt, das schließlich dem Grundgesetz seine Wirkungskraft gegeben hat. Aber offenkundig war das Ministerium nicht davon zu überzeugen, dass zum Staatsakt an diesem Freitag natürlich auch die Anwaltschaft eingeladen werden muss. Diese Berufsgruppe war an fast allen wichtigen Entscheidungen Karlsruhes seit 1951 beteiligt.

Es war abzusehen, dass der schwelende Konflikt zwischen einer selbstbewussten Anwaltschaft und einem starrköpfigen Ministerium spätestens beim Anwaltstag an das Licht der Öffentlichkeit kommen wird. Die

Anwältinnen und Anwälte rätseln nun, ob ihre Brückierung eine bewusste Retourkutsche von Innenminister Schäuble ist, vielleicht wegen ihres Kampfes gegen seine Politik der inneren Sicherheit. Oder ob es am Bewusstsein für die Bedeutung der freien Advokatur im Rechtsstaat fehlt. Und welche der beiden Möglichkeiten schlimmer wäre. Weit mehr als diese Protokollfrage beschäftigt die Anwaltschaft indessen ihre mittel- und langfristige Zukunft. Da ist zum einen das Mengenproblem: Derzeit gibt es rund 150 000 Anwältinnen und Anwälte, vor 15 Jahren waren es noch 70 000. Und zum anderen schwebt über ihnen seit dem Jahr 2003 das Damoklesschwert einer Drohung aus Brüssel, auch die deutsche Anwaltschaft müsse „dereguliert“ werden. Die Markt-Fans in der EU-Kommission stören sich an gesetzlichen Regeln wie der Gebührenordnung oder beaufsrechtlichen Schranken.

Die Gefahr einer Deregulierung wird allerdings auf dem Anwaltstag in Braunschweig nicht mehr so groß eingeschätzt wie früher. Kein Wunder: Nach dem Desaster der Finanzmärkte sind „von kaltem ökonomischen Denken getriebene Deregulierer stiller geworden“, stellte Hartmut Kilger fest, der Präsident des Deutschen Anwaltsvereins. Und natürlich haben die Juristen begriffen, dass das jüngste Doc-Morris-Urteil des Europäischen Gerichtshofs nicht nur den deutschen Apothekern, sondern auch den ebenfalls vom freien Markt bedrohten Anwälten hilft.

Das zentrale Zukunftsproblem der Anwaltschaft wird wohl die Verfestigung ihrer Drei-Klassen-Gesellschaft sein: Ganz oben stehen die Topverdiener und Großkanzleien, die Mitte bilden solide Büros herkömmlicher Art und unten findet sich das größer werdende Heer eines Anwalt-Proletariats. In diesem Bereich könnten sich die stärksten Veränderungen ergeben, bis hin zum „Anwalt im Zweitberuf“. Es gibt Musiker, Mütter und Medienleute, die als Teilzeit-Anwälte arbeiten. Das kann nur funktionieren, wenn sie sich permanent fortbilden.

Abkehr von 42-Stunden-Woche

FAZ, 10.08.2009

Die 42-Stunden-Woche für Bayerns Landesbeamte wird abgeschafft. In zwei Schritten, zum 01. August 2012 und dann zum 01. August 2013, soll die Wochenarbeitszeit um jeweils eine Stunde gesenkt werden. Das gab Finanzminister Fahrenschohn (CSU) am vergangenen Freitagnachmittag bekannt. Um die Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung aufzufangen, würden vom kommenden Jahr an 870 Beamtenanwärter ausgebildet. „Wir werden generell zu einer Arbeitszeit von 40 Stunden zurückkehren“, sagte Fahrenschohn. Der Starttermin 2012 sei der Haushaltssituation „angemessen“ und werde „den Interessen der Beschäftigten gerecht.“

Seit 2004 gilt für die Beamten in Bayern die 42-Stunden-Woche, während die Angestellten im öffentlichen Dienst zwischen 38,5 und 40 Stunden pro Woche arbeiten. Seither fordern die Gewerkschaften eine „Wiederherstellung der Arbeitszeitgerechtigkeit“, für die sich vor der Landtagswahl in Bayern im September 2008 alle Oppositionsparteien ausgesprochen hatten, aber nicht die CSU. In dem seit der Wahl bestehenden Regierungsbündnis aus CSU und FDP gibt es weiterhin Bedenken gegen die Arbeitszeitverkürzung, vor allem von Wissenschaftsminister Heubisch (FDP) und von Finanzfachleuten der Koalition. Die Landtagsfraktion der FDP forderte nun Aus-

kunft vom Finanzministerium über die geplante Arbeitszeitverkürzung. „Es sind noch eine ganze Menge Fragen offen“, sagte der FDP-Landtagsabgeordnete Klein am Sonntag. „Man munkelt immer von 200 bis 300 Millionen Euro im Jahr, aber es liegen keine genauen Informationen über die Kosten vor“, sagte Klein.

Der Vorsitzende des Bayerischen Beamtenbundes (BBB), Habermann, zeigte sich erfreut über Fahrenschohns Ankündigung einer Arbeitszeitverkürzung. Mit Blick auf die „angespannte wirtschaftliche Lage und die Situation am Arbeitsmarkt“ verdiene die beschlossene Absenkung „Respekt“. Das Umdenken in der Staatsregierung und in der CSU sei vor allem ein „Verdienst“ von Ministerpräsident Seehofer.

Bund soll Richter bezahlen

Justizministerin Brigitte Zypries diskutierte über Defizite in der deutschen Justiz

Nordbayerischer Kurier, 27.07.2009

Erst die Arbeit, dann das Vergnügen: gemäß diesem Motto stellte sich Bundesjustizministerin Brigitte Zypries am Samstag einer Diskussionsveranstaltung im Justizgebäude 2, bevor sie zur Eröffnung der Festspiele ging. „Gerechtigkeit braucht eine starke Justiz“, lautete der Titel. Eingeladen hatten der Bayreuther Anwalt- und der Richterverein.

Zypries stellte heraus, dass die deutsche Justiz den Vergleich mit anderen Ländern nicht scheuen müsse. Im Gegenteil, es sei ein sogenanntes „Bündnis für das deutsche Recht“ geschlossen worden, das sich international engagiere, um sich für das System in Deutschland auch über die Grenzen hinaus auszusprechen. Die Justizministerin forderte, dass man mit Selbstbewusstsein an die Fähigkeiten der Justiz herangehen soll. „Wir brauchen keine weiteren Privatisierungen in der Justiz, wir machen das schon“, so Zypries. Als Fehlentscheidung verurteilte sie, dass die Besoldung von Richtern und Staatsanwälten auf die Länder übertragen wurde, denn so ergäben sich für die gleiche Leistung unterschiedliche Grundgehälter innerhalb des Bundeslandes. In der Diskussion mutmaßte sie in Bezug auf dieses

Thema, dass die Länder „so in drei bis fünf Jahren vielleicht beschließen, dass die Besoldung auf den Bund übertragen werden soll“.

Problem Fortbildung

Ein weiteres Problem sieht Zypries im Bereich der Fortbildung des Personals, da seien ihr jedoch die Hände gebunden, weil dafür die Länder zuständig seien. Vehement wehrte sich die Justizministerin gegen die Importe, was die Ausbildung der Juristen angehe. Nach Einführung des Bachelor- und Mastersystem machen 40 Prozent der Absolventen den Master, so dass sich die Frage stelle, was aus den verbleibenden 60 Prozent der Absolventen werden soll.

Nach Eröffnung der Diskussion wurden etliche Themen, auch ein aktueller Rechtsfall, angesprochen. So die Supermarktverkäuferin Emmely, die wegen Diebstahls entlassen worden war. Diesen Fall nahm ein Ausbildungsleiter von Anwälten als Hintergrund zur Fragestellung, wie eigentlich die Gewalten miteinander umgehen. Gerichtsentscheidungen würden von Politikern in der Öffentlichkeit abgeurteilt, ohne genauere Hintergründe zu kennen, lautete sein Vor-

wurf. Zypries hat sich persönlich mit diesem Fall beschäftigt und sieht ein großes, weiteres Problem darin begraben: Die Kassiererin wurde nicht nur wegen der Unterschlagung von zwei Leergutbons im Wert von 1,30 Euro entlassen, sondern hatte weitere Vertrauensbrüche begangen. Dies konnte sie jedoch aus der Pressemitteilung dieses Falles erst nach langem Lesen herausfinden. Sie forderte daher, dass Gerichte Fortbildungen in Öffentlichkeitsarbeit bekommen, um auch das nach außen hin zu vermitteln, was sie beschließen.

Einen weiteren, großen Themenkomplex bildeten die Gebühren für Rechtsanwälte. Ein Vertreter einer Kanzlei in Münchenberg stellte das Problem dar: „Es kommen immer mehr Hartz-IV-Empfänger. Oft muss der Anwalt sämtliche Bögen mit persönlichen Angaben selbst ausfüllen, sich stundenlang durch mitgebrachte Papierberge arbeiten. Und dann bekommt man 30 Minuten Beratungsgeld ausbezahlt“. Zypries ist sich dieses Problems bewusst und versichert: „Das Problem ist aktuell, wir gehen da ran“. Das Problem des Paragraphen 522 der Zivilprozessordnung (ZPO) wurde von mehreren Seiten angesprochen (siehe Hinter-

grund). Dieser in Rechtskreisen umstrittene Paragraf erlaubt es Gerichten in vermeintlich eindeutigen Fällen, eine Berufung zurückzuweisen, ohne eine mündliche Verhandlung durchzuführen.

Zu wenig Personal

Weiterer Diskussionspunkt war die Anwaltsschwemme auf der einen Seite und die dünne Personaldecke bei Richtern und Staatsanwälten auf der anderen Seite. So könne bereits eine Schwangerschaft ein riesiges

personelles Problem darstellen und das führe zu Qualitätsverlusten in der Justiz.

Ilona Treibert, Vorsitzende des Bayreuther Anwaltvereins, stellte abschließend fest: „Wir haben vieles von Ihnen mitnehmen und vieles bei Ihnen anbringen können und denken, dass unsere Anliegen bei Ihnen in guten Händen sind“.

Hintergrund

Der Paragraf 522 der Zivilprozessordnung besagt, dass das Berufungsge-

richt eine Berufung zurückweisen kann, wenn die Berufung keine Aussicht auf Erfolg hat, die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat oder die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Berufungsgerichts nicht erfordert. Das Problem ist die Auslegbarkeit und die Überprüfbarkeit der Entscheidung, warum bestimmte Verfahren nicht in die Revision gehen dürfen.

Gekaufte Berufung

In den vereinigten Staaten sind Wahlkampfspenden für Richterkandidaten weiterhin zulässig – in Grenzen

FAZ, 02.07.2009

Als John Grisham in einem Interview zu seinem Thriller „Die Berufung“ gefragt wurde, ob der Fall über die Manipulation von Richterwahlen in den Vereinigten Staaten nicht ziemlich weit hergeholt sei, antwortete der Bestsellerautor: „Es ist schon so passiert, von einigen Jahren in West Virginia.“ Bei Grisham heißt der Jurist, den ein reicher Firmenboss durch Wahlkampfspenden in Millionenhöhe für ein günstiges Urteil kaufen will, Ron Fisk. Im wirklichen Leben geht es um Richter Brent Benjamin. Der frühere Anwalt ist mittlerweile Vorsitzender des „West Virginia Supreme Court of Appeals“.

Als Benjamin sich 2004 um einen Richterposten an einem Berufungsgericht bewarb, wurde sein Wahlkampf von dem Chef des Kohleunternehmens „Massey Energy“ mit drei Millionen Dollar gefördert – mehr Geld, als jeder andere Spender und der Kandidat selbst investierten. Nach gewonnener Wahl hatte das Gericht über ein Berufungsverfahren zu entscheiden, in dem „Massey“ sich gegen eine Verurteilung zur Zahlung von 50 Millionen Dollar wehrte. Dass es zur Berufungsverhandlung kommen würde, wusste der Chef von „Massey“ schon, als er beschloss, den als unternehmerfreundlich geltenden Benjamin zu unterstützen. Im Prozess forderte die gegnerische Partei, Richter Benjamin möge sich wegen der Spenden für befangen erklären. Doch vergeblich. Zweimal lieferte der Berufungsrichter die entscheidende Stimme dafür,

dass das 50-Millionen-Dollar-Urteil gegen „Massey“ aufgehoben wurde.

Vor kurzem ist der Fall „Caperton v. Massey Coal Co.“ vom Supreme Court in Washington entschieden worden. Richter Benjamin hätte sich befangen erklären müssen; das gebiete der Grundsatz eines fairen Verfahrens, befand der Oberste Gerichtshof in einer knappen Entscheidung von fünf zu vier Stimmen. Mit dem Votum wurde ein neues Kapitel aufgeschlagen, denn erstmals hat der Supreme Court einschränkende Vorgaben gemacht. Zwar sind Wahlkampfspenden an Richterkandidaten weiter zulässig. Auch sind gewählte Richter nicht generell verpflichtet, sich in Verfahren für befangen zu erklären, an denen frühere Spender beteiligt sind. Eine solche Verpflichtung bestehe aber dann, so der Supreme Court, wenn eine Person mit besonderem Interesse an einem Verfahren, durch Spendenzahlungen oder sonstige Lenkung des Richterwahlkampfes „unverhältnismäßigen“ Einfluss darauf gewinne, dass der Begünstigte den Fall später mitentscheide. Dadurch werde ein „ernsthaftes Risiko tatsächlicher Befangenheit“ geschaffen.

Richterwahlen gibt es in 39 der 50 amerikanischen Bundesstaaten. Insgesamt seien die Wahlkämpfe für Richterämter in den vergangenen Jahren „geräuschvoller, schmutziger und teurer“ geworden“, resümiert Roy Schotland, Fachmann für Wahlrecht an der Georgetown University in Washington. Von 2000 bis 2007

sammelten Richterkandidaten Spenden in Höhe von 168 Millionen Dollar; mehr als doppelt so viel wie in den neunziger Jahren. Vor allem Unternehmen und Klägeranwälte investieren große Summen in die Wahlkämpfe. Konflikte mit dem Gebot richterlicher Neutralität sind nach Ansicht mancher Kritiker besonders in Bundesstaaten wie Texas, Alabama, Illinois und eben auch West Virginia zu befürchten, wo Bewerber für Richterämter als Kandidaten der politischen Parteien antreten. Diese Praxis berge die Gefahr, dass Richter von den Bürgern als „Politiker in Roben“ wahrgenommen würden, mahnt die frühere Supreme-Court-Richterin Sandra Day O'Connor. Sie setzt sich dafür ein, Schwachstellen des Gerichtssystems zu beseitigen. So wurde die prominente Juristin denn auch nach dem Urteil im Fall „Massey“ zur Ehrenvorsitzenden einer Kommission in West Virginia berufen, die bis zum Herbst Vorschläge für Justizreformen erarbeiten soll. Bei früheren Gelegenheiten hat O'Connor für den drastischen Schritt plädiert, Richterwahlen abzuschaffen. Roy Schotland gibt allerdings zu bedenken, dass solche Initiativen in den vergangenen Jahren gescheitert seien, vor allem, da sich die Amerikaner das Recht auf Richterwahl nicht nehmen lassen wollten. Deshalb rät der Professor – wie viele Kritiker des bisherigen Systems – dazu, bessere Schutzmaßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten gewählter Richter zu ergreifen. Dies könne durch strengere Wahlaufsicht und durch mehr Transparenz bei der Finanzierung von Richterwahlkämpfen geschehen. Vor allem aber seien strengere Befangenheitsregeln vonnöten, damit das Richterwahlsystem John Grisham nicht abermals eine Romanvorlage liefere.

Werbung