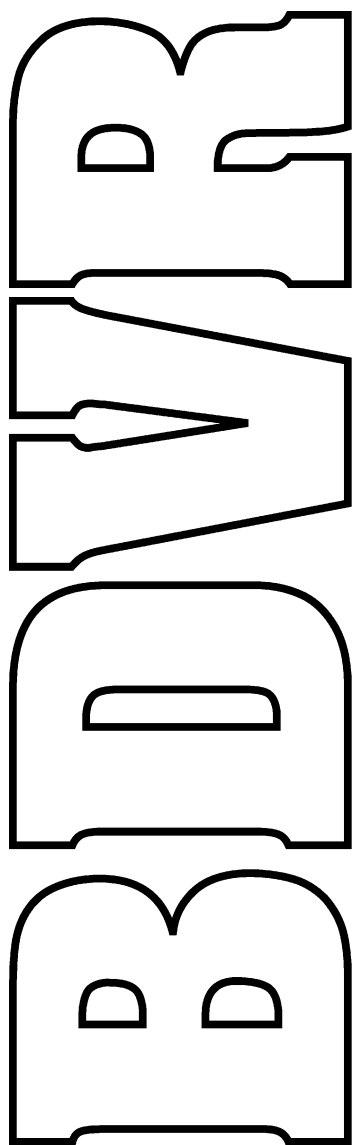


BDVR

Rundschreiben



Inhalt

Seite

Impressum	2
Aus dem BDVR	
Bericht aus dem Vorstand	3
Die unzulängliche Situation der Richterbesoldung in Deutschland	3
Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag	
16. Verwaltungsgerichtstag 2010 in Freiburg	4
Aus den Landesverbänden	
Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz: Erfahrungsaustausch der Verwaltungsrichter	5
Bayern: Rundschreiben des Verbandsvorsitzenden an die Mitglieder des Verbands der Bayerischen Verwaltungsrichter vom Dezember 2009	6
Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Modernisierung und Bereinigung von Justizgesetzen	7
Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf der Landesregierung	8
Europa	
Auf Besuch in Tallinn und Helsinki	10
Als estnischer Verwaltungsrichter beim VG Freiburg	11
Gastbeitrag	
Participation at the Fundamental Rights Conference	12
Bologna-Prozess und Juristenausbildung	12
Der Staat vor Gericht - die Rolle von Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Entwicklung eines Rechtsstaats	17
Personalia	
Amtswechsel am VG Düsseldorf	19
Festrede Ministerin Müller-Piepenkötter	19
Amtswechsel beim Verwaltungsgericht Stade	22
Neuer Präsident des VG Kassel	23
Englisch als Gerichtssprache	23
Buchbesprechung	24
Rechtsprechung	
Richterdienstrecht	25
Anfechtung einer Maßnahme der Dienstaufsicht	25
Überlange Verfahrensdauer	26
Konkurrentenstreitverfahren	28
Richterrecht	31
Aus der Presse	
Richter ohne Tadel	35
Karlsruhe hebt „entscheidende Funktion“ des Bundestages hervor	35
Bayern reformiert Beamtenrecht	36
Amtsangemessen	37

Herausgeber:

Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Deutscher
Verwaltungsgerichtstag e. V.
Berlin

Heft 1

2010

42. 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 31. Mai 2010 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
Mainzer Straße 124
D 65189 Wiesbaden
Telefon: 0611 32613141
Telefax: 0611 327061311
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 10. Kalenderwoche**

Bericht aus dem Vorstand

Die Mitgliederversammlung trat am 26. und 27. November 2009 in Berlin zusammen. Sie gedachte ihrer im selben Jahr verstorbenen Altvorsitzenden Paul Grus und Dr. Ernst Oestreicher.

Ehregast der Mitgliederversammlung war der hessische Staatsminister für Justiz, Integration und Europa Hahn (FDP). Er erteilte in seinem Vortrag den auch im BDVR diskutierten Plänen einer Selbstverwaltung der Justiz eine Absage. Im zweiten Teil seiner Rede sprach er sich energisch für die Zusammenführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Sozialgerichtsbarkeit auf der Grundlage von Länderöffnungsklauseln aus und gab sich als Mitverantwortlicher für die entsprechende Zielsetzung im Bundes-Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP zu erkennen. In der Aussprache wandte er sich des Weiteren gegen die Forderung, die Richterbesoldung durch eine erneute

Änderung des Grundgesetzes wieder dem Bundesgesetzgeber zu überantworten.

Im nichtöffentlichen Teil der Mitgliederversammlung diskutierten die Delegierten aus den Landesverbänden und dem Verein der Bundesrichter beim Bundesverwaltungsgericht kontrovers die durch den Koalitionsvertrag aufgerufene Frage der Rechtswegzusammenlegung. Entsprechend der Einladung fasste die Mitgliederversammlung keinen Beschluss zu dieser Frage. Der BDVR-Vorsitzende Dr. Heydemann hatte in der Diskussion auf ein Schreiben der Bundesministerin der Justiz Leutheusser-Schnarrenberger hingewiesen. Danach sei die Aussicht auf eine Zusammenlegung wegen der für notwendig erachteten Grundgesetzänderung gering.

Die Mitgliederversammlung zeigte sich in der Frage der amtsangemessenen Richterbesoldung ungehalten

über die unzureichenden, teilweise sogar ganz ausbleibenden Reaktionen in den Bundesländern auf die berechtigten Forderungen, die der BDVR auf der Grundlage der Ausarbeitungen seiner Besoldungsarbeitsgruppe im August 2008 zusammen mit dem Deutschen Richterbund veröffentlichte (siehe das Positionspapier unter www.bdvr.de, Stellungnahmen). Die Mitgliederversammlung beschloss am 26. November 2009 (siehe in diesem Heft und auf der Homepage), die Rückführung der Richterbesoldung in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zu fordern sowie ein eigenständiges Richterbesoldungsgesetz, mit dem eine – auch im europäischen Vergleich – angemessene Bezahlung erreicht werden soll, die dem Gebot verfassungsgemäßer Alimentation der Richterinnen und Richter endlich bundesweit Rechnung trägt.

Die unzulängliche Situation der Richterbesoldung in Deutschland

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) beobachtet mit Sorge, dass sich die Besoldungs- und Versorgungsregelungen der Richter in Bund und Ländern zunehmend auseinander entwickeln.

Bereits in dem gemeinsamen Positionspapier des Deutschen Richterbundes und des BDVR zur Besoldung und Versorgung der Richter und Staatsanwälte vom August 2008 (BDVR-Rundschreiben 03/2008, S. 95-97) hat der BDVR auch vor dem Hintergrund, dass die derzeitige Richterbesoldung in Deutschland nicht mehr den grundgesetzlichen Anforderungen entspricht, die Rückkehr zur Einheitlichkeit der R-Besoldung gefordert. Da für die richterliche Tätigkeit in Deutschland überall gleiche Anforderungen gelten, müssen auch identische Besoldungsstrukturen bestehen.

Da sich zwischenzeitlich gezeigt hat, dass die Länder nicht in der Lage sind, diese Vereinheitlichung durch übereinstimmende gesetzliche Rege-

lungen über die R-Besoldung und -Versorgung zu schaffen, kann die erforderliche Einheitlichkeit nur durch den Bundesgesetzgeber gewährleistet werden. Insofern begrüßt der BDVR die damit übereinstimmende Auffassung des Bundesjustizministers.

Der BDVR fordert dazu auf,

- über eine Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 Grundgesetz Besoldung und Versorgung der Richter in den Ländern wieder zum Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zu machen,
- anschließend ein Bundesgesetz über eine bundeseinheitliche und eigenständige Richterbesoldung und -versorgung zu erlassen,
- in diesem Rahmen die Besoldung und Versorgung der Richter so zu regeln, dass sie verfassungsrechtlichen Anforderungen und einem europäischen Vergleich standhalten und

- zugleich bei einer Neuregelung die jahrelange Unterbezahlung gegenüber vergleichbaren Berufsgruppen außerhalb des öffentlichen Dienstes adäquat zu kompensieren und das Abstandsgebot zu wahren.

Da in keinem der Bundesländer bisher der erforderliche verfassungskonforme Standard gewahrt ist (vgl. hierzu das oben angeführte gemeinsame Positionspapier sowie die umfangreiche Dokumentation zur Richterbesoldung und -versorgung des BDVR, www.bdvr.de), versteht es sich, dass eine bundeseinheitliche Neuregelung auf keinen Fall hinter bereits vorhandenen, partiell verbesserten Besoldungsregelungen in den Ländern zurückfallen darf.

Von der Mitgliederversammlung beschlossen in Berlin am 26. November 2009

Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag

Seien Sie herzlich willkommen auf dem 16. Verwaltungsgerichtstag 2010 in Freiburg!

*vom Freiburger Ortsausschuss des Deutschen Verwaltungsgerichtstages e. V.
im Februar 2010*

Vom 5. bis 7. Mai 2010 findet der Verwaltungsgerichtstag in Freiburg statt. Der Freiburger Ortsausschuss freut sich auf das Zusammentreffen mit Verwaltungsjuristinnen und -juristen aus ganz Deutschland und dem europäischen Ausland.

Das abwechslungsreiche Programm des Verwaltungsgerichtstages, das bereits im letzten BDVR-Rundschreiben abgedruckt wurde, wird wieder Gelegenheit zu einem intensiven fachlichen Austausch bieten. Im Mittelpunkt der Eröffnungsveranstaltung steht der Festvortrag des Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts und früheren Rektors der Albert-Ludwigs Universität Freiburg Professor Dr. Voßkuhle, der unter dem Stichwort „Der europäische Jurist“ die Kongressteilnehmer an seinen Gedanken zur Juristenausbildung in Deutschland teilhaben lässt.

13 Arbeitskreise sowie zusätzliche Sonderveranstaltungen locken mit einem breit gefächerten Angebot an Themen. Beim Thema Umweltschutz geht es um das Verhältnis von deutschem und europäischem Recht, insbesondere um die Bedeutung von einklagbaren Aktionsplänen gegen hohe Feinstaub- und Lärmbelastung. Weitere Arbeitskreise beschäftigen sich mit dem Recht der Informationsfreiheit, z.B. dem Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen, und mit aktuellen Fragen des Aufenthaltsrechts, das von EU-Richtlinien maßgeblich geprägt ist. Außerdem wird es um die schwierige Grenzziehung zwischen persönlicher Freiheit und staatlichen Schutzpflichten gehen sowie um das kontrovers diskutierte (Konkurrenz)Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht, Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte. Auf der Tagesordnung steht auch der künftige Kurs der Juristenausbildung: Sollen das Staatsexamen abgeschafft und eine Bachelor-Master-Struktur eingeführt werden? Erstmals veranstaltet die Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (VEV) in englischer

Sprache einen Arbeitskreis und zwar zum Thema „Richterliche Unabhängigkeit und Richter Gehalt“. Schon traditionell bietet das Flüchtlingshilfswerk UNHCR einen Workshop an, in dem es diesmal um „Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum deutschen und europäischen Flüchtlingsrecht“ geht.

Abgerundet wird die Veranstaltung durch die prominent besetzte Podiumsdiskussion zum Thema „Die Wirtschaftskrise - Rückkehr des starken Staates“, an der Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble, S. E. Dr. Robert Zollitsch, Erzbischof von Freiburg und Vorsitzender der Deutschen Bischofskonferenz, ver.di-Vorsitzender Frank Bsirske und Richter des Bundesverfassungsgerichts Professor Dr. Brun-Otto Bryde teilnehmen werden.

Natürlich bietet der Verwaltungsgerichtstag auch die Chance, Freiburg und Umgebung näher kennen zu lernen. Die quirlige Universitätsstadt im sonnigen Weinland Baden hat mit dem alles überragenden Münster und den typischen Freiburger Bächle eine wunderschöne Altstadt. Sie ist ein idealer Ausgangspunkt für Ausflüge in den Schwarzwald, den Kaiserstuhl und das Elsass. Im Rahmenprogramm ist für jeden Geschmack etwas vorhanden:

Verschiedene Stadtführungen bieten die Möglichkeit, Freiburgs interessanteste Straßen, Plätze und Bauwerke sowie die Geschichte Freiburgs näher kennen zu lernen. Halbtagesfahrten führen durch den Schwarzwald sowie auf den Freiburger Hausberg, den 1284 m hohen Schauinsland, wo ein Sonnenobservatorium besichtigt werden kann. Durch das Elsass mit seinen malerischen Weinorten oder in die europäische Metropole Straßburg werden Ganztagesfahrten angeboten. Sie können auch an Weinproben teilnehmen, etwa im Kaiserstuhl bei Freiherr von Gleichenstein, der gerade vom renommierten Gault Millau Wein-Guide zum Aufsteiger des Jahres gekürt wurde, oder beim Stiftungsweingut Freiburg, das vom

unweit Freiburgs gelegenen Jesuitenschloss einen herrlichen Ausblick auf die Stadt und den Breisgau eröffnet. Auch die Kultur kommt nicht zu kurz. Aus Anlass des Verwaltungsgerichtstages haben sich die Mitglieder des Richterkabarets „Recht so?!“ bereit erklärt, in Freiburg zu gastieren. Das Freiburger Theater stimmt Sie mit dem unterhaltsamen Stück „Wir im Finale“ auf die Fußball-Weltmeisterschaft ein. Die Freiburger Museen sind ebenfalls einen Besuch wert: Im Museum für Neue Kunst erwartet Sie die Ausstellung „August Macke - ganz privat: Eine Reise durch das Leben August Mackes“. Das nach mehrjähriger Renovierung im März 2010 wiedereröffnete Augustinermuseum versammelt Meisterwerke aus acht Jahrhunderten Kunstschaffen, darunter die Originalskulpturen vom Freiburger Münster.

Noch ausführlicher können Sie sich im kürzlich erschienenen Programmheft und auf der Homepage des Verwaltungsgerichtstages (www.freiburg2010.de) informieren. Melden Sie sich an, schriftlich oder online!

Wir wünschen anregende und ergiebige Tage beim Verwaltungsgerichtstag 2010 in Freiburg!

Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz

Erfahrungsaustausch der Verwaltungsrichter

von RVGH Dr. Markus Kenntner, Mannheim

Bereits zum siebten Mal fand am 22. September 2009 das zur Tradition gewordene Treffen der Verwaltungsrichter aus den „Nachbarländern“ Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz statt. Dem Abwechslungsmodus folgend wurde die Veranstaltung in diesem Jahr durch den baden-württembergischen VGH-Präsidenten Dr. Weingärtner als Gastgeber ausgerichtet, der nach den vorangegangenen Standorten Mannheim, Karlsruhe und Schwetzingen dieses Mal in seine Geburts- und Heimatstadt Heidelberg geladen hatte. Damit war für ein perfektes Rahmenprogramm gesorgt, denn der Wettergott bescherte uns einen strahlenden Altwiebersommertag mit herrlichem Blick auf das herbstlich werdende Heidelberg. Beste Vorzeichen also für die mit insgesamt 46 Teilnehmern stark besetzte Runde.

Nach Kaffee und (sehr leckerem Käse-) Kuchen fand die Begrüßung durch die Chefpräsidenten Dr. Weingärtner und Prof. Dr. Meyer im würdigen Marstallsaal des Studentenwerks Heidelberg statt. Der inhaltliche Austausch begann mit einer vergleichenden Betrachtung der Geschäftsentwicklung, die keine wirklichen Überraschungen bot. Im „Sinkflug“ befinden wir uns gemeinsam, angesichts des durchschnittlichen Jahresrückgangs um 10 % verbleiben uns nach den Berechnungen unseres Präsidenten noch 10 Jahre (ob diese Analyse den Vorgaben einer ordnungsgemäßen Schwundberechnung entsprechen würde, will ich hier nicht weiter vertiefen). Unterschiede ergeben sich in den Beständen, bei denen die Zahlen aus Rheinland-Pfalz uns Baden-Württembergern schon etwas Verblüffung abnötigten: so wies die Statistik am Ende des Jahres 2008 für das OVG Koblenz einen Asylbestand von ganzen vierzehn Verfahren aus; landesweit kamen die Bestände in Rheinland-Pfalz auch nur noch auf 85 anhängige Asylverfahren. Angesichts dieser Zahlen ist nachvollziehbar, dass an eine Konzentration der Asylzuständigkeit am VG Trier gedacht wird. Verständlich werden die Bestandszahlen indes bei einem Vergleich der Personalentwicklung.

Denn hier erweist sich zwar die Abbaurate insgesamt ähnlich (dramatisch), Disparitäten bestehen aber hinsichtlich des Niveaus. Denn während Prof. Dr. Meyer hinsichtlich der anderen Zahlen stets von einem an der Einwohnerzahl orientierten Vergleichsmaßstab von 1 : 3 ausging, kann das OVG Koblenz auf einen Personalbestand von 22 Richtern zurückgreifen, während der VGH in Mannheim Ende 2008 mit 30,75 Richterstellen besetzt war - was den maßstabsgetreu zu errechnenden 66 Stellen offenkundig nicht entspricht. Offenbar ist der Verteilungskampf zwischen den Gerichtsbarkeiten in unserem Nachbarland noch nicht in vergleichbarer Härte entbrannt.

Die Laufzeitendebatte entsprach überraschenderweise nicht dem erwarteten „Spieglein, Spieglein an der Wand, wer ist der schnellste im ganzen Land?“ Vielmehr war den Kollegen aus Rheinland-Pfalz hier durchaus Verunsicherung anzumerken. Denn die zweite „Außenbefragung“ ergab gerade hinsichtlich der Laufzeiten weniger gute Noten, als man dies erwarten würde und wohl auch erwartet hatte. Das enge Korsett kurzer Schriftsatzfristen und die Terminierungspraxis ist offenbar vielmehr auf breiter Front gerügt worden. Die Aus- und Bewertung dieses Befundes war zwar nicht eindeutig und wurde von den rheinland-pfälzischen Kollegen auch als widersprüchlich empfunden. Vielleicht wird aber auch deutlich, dass die Verfahrensbeschleunigung am OVG Koblenz an die Schmerzgrenze gestoßen ist. Schnelle Verfahren sind kein Selbstzweck und eine übermäßige Forcierung entspricht offenkundig nicht mehr dem Interesse der Verfahrensbeteiligten. Man darf gespannt auf die weitere Entwicklung sein.

Der Präsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe Strauß gab schließlich noch einen sehr informativen Überblick über die neue Beurteilungsrichtlinie in Baden-Württemberg und die zwischenzeitlich abgeschlossene Orientierungsrunde für die immerhin 88 R1-Richter des Landes (von denen allerdings 41 die Altersgrenze von 50 Jahren überschritten haben und da-

her nicht zu beurteilen waren - von der auf Antrag bestehenden Möglichkeit des „opt-in“ hat an den Verwaltungsgerichten niemand Gebrauch gemacht). Die vorgegebenen Quoten konnten dabei offenbar weitgehend eingehalten werden; wobei klargestellt wurde, dass diese nicht auf ein Gericht, sondern das Land insgesamt zu beziehen sind. Deutlich wurde - nicht zuletzt in den Beiträgen des Stuttgarter Präsidenten Kuntze - auch, dass die Orientierungsrunden durchaus zu Veränderungen der Beurteilungen geführt haben, um einen einheitlichen Maßstab zu gewährleisten. Wiederholt betont worden ist auch, dass die Besprechung der Präsidentenrunde in strikter Wahrung der Anonymität erfolgt sei, wobei Dr. Weingärtner insoweit darauf hingewiesen hat, dass ihm die Namen der „Eckleute“ bekannt gewesen waren. Insgesamt zogen die anwesenden Präsidenten, trotz verschiedentlicher Kritik im Einzelnen, ein positives Fazit. Das Verfahren habe eine differenziertere Einstufung und damit auch eine gerechtere Beurteilung ermöglicht. Jedenfalls, so der Schlusssatz des Stuttgarter Präsidenten Kuntze, kenne er sein Gericht jetzt besser, als vorher.

OVG-Vizepräsident Stepling verwies kurz auf die Unterschiede in Rheinland-Pfalz. Dort findet eine Beurteilung nur bis R2, ohne „opt-in“ für die über 50-jährigen und mit der Möglichkeit einer Überbeurteilung des OVG-Präsidenten statt. Quoten sind nicht vorgesehen, ein Anforderungsprofil aber in Vorbereitung. Binnendifferenzierungen in den Notenstufen sind mittlerweile förmlich geregelt, ebenso, dass eine Anlassbeurteilung nur erfolgt, wenn die letzte Regelbeurteilung im Statusamt länger als 2 Jahre zurückliegt.

Die anschließende Diskussion war lebhaft und kam nur angesichts des Zeitdrucks zu einem Ende. Allerdings wäre eine Kürzung der nachfolgenden „Stadtführung der Belanglosigkeiten“ durch Rechtsanwalt Dr. Bahls ausgesprochen schade gewesen wäre. Selten dürfte in so kurzer Zeit und so einfühlsam in die Geheimnisse Heidelbergs eingeweiht worden

sein. So ist uns klargemacht worden, dass eine Aufnahme in das UNESCO-Weltkulturerbe angesichts bestehender Brachflächen und Bausünden wie der Hauptmensa (trotz deren verdecktem Renaissance-Bogen) gar nicht erfolgen konnte, wie man ein Barock-Palais in der Platzenge der Hauptstraße konzipieren muss, was es mit einem Kümmel-Spalter auf sich hat und dass der Karzer nur aus Gründen der Fürsorge für die Studen-

ten (und die Vandalen aus Mecklenburg-Vorpommern) eingerichtet worden ist. Über den Ausklang auf der Molkenkur in beherrschender Aussichtslage über den Dächern Heidelbergs will ich schweigen, um niemanden neidisch zu machen.

Insgesamt fand ich als „Neuling“ die Veranstaltung ausgesprochen anregend und gelungen. Auch der ungebrochene Andrang, der eine Berücksichtigung aller Interessenten offen-

bar nicht zuließ, bestätigt die Richtigkeit des Konzeptes, das seine Stärke in einem knappen und zeitlich begrenzten Fachprogramm findet und genügend Raum für persönliche Gespräche belässt. Als Fazit kann ich daher nur eine Nachahmung empfehlen - bezogen auf uns daher auch ein Treffen mit den Kollegen aus Bayern oder Hessen.

Bayern

Aus dem Rundschreiben des Verbandsvorsitzenden an die Mitglieder des Verbands der Bayerischen Verwaltungsrichter vom Dezember 2009

Die kurze Phase, in der es der Verwaltungsgerichtsbarkeit vergönnt war, gewissermaßen im Verborgenen zu blühen, geht vermutlich bald zu Ende. Denn zur geplanten Dienstrechtsreform in Bayern liegt inzwischen ein vom Finanzministerium ausgearbeiteter Entwurf vor, zu dem zurzeit die Spitzenverbände angehört werden. Weil wir vom ersten Entwurf bereits in einem sehr frühen Stadium Kenntnis bekommen hatten, konnte bereits im Juli 2009 hierzu für den Verband eine – vorläufige – Stellungnahme abgegeben werden. Dieser erste Entwurf hatte insbesondere einen ins Auge fallenden Makel: Obwohl die Reform sich auch auf die bayerischen Richterinnen und Richter beziehen soll, kamen die Fachgerichte mit ihren strukturellen Besonderheiten hier überhaupt nicht vor. Eingearbeitet war lediglich ein Vorschlag des Justizministeriums, der nicht einmal vom Bayerischen Richterverein, der Landesvertretung der Richter an den ordentlichen Gerichten, uneingeschränkt unterstützt wurde. Hier haben wir „nachgelegt“, obwohl man das, was jetzt im Entwurf vorliegt, letztlich nur als Notlösung bezeichnen kann.

Der Punkt, um den es geht, sind die im Beamtenbereich geplanten Leistungszulagen, die nach den von der Staatsregierung verabschiedeten Eckpunkten zur Dienstrechtsreform in einem Umfang von „bis zu 1%“ der Gehaltssummen zur Ausschüttung an besonders leistungsstarke Beamte kommen sollen – und zwar „on top“, d.h. ohne dass diese Summen anderswo im Gehaltsgefüge abgezogen werden (!). Wir Richter

wollen von einer derartigen Entwicklung natürlich nicht abgekoppelt werden. Eine „wirkungsgleiche“ Übertragung dieses Modells auf den richterlichen Bereich ist jedoch schwierig. Darüber, dass sich Leistungszulagen wegen der verfassungsrechtlichen Stellung des Richters verbieten, besteht inzwischen allgemeine Übereinstimmung, auch bei Politikern. Die logische Konsequenz wäre an sich eine gleichmäßige Verteilung der Zulagen auf alle Richter (so praktiziert etwa in Hamburg in Form einer einmal im Jahr gewährten Sonderzahlung), eventuell unter Beschränkung auf bestimmte Besoldungsgruppen und/oder Gehaltsstufen.

Mit dem – zusammen mit den Hauptrichterräten vertretenen – Vorschlag, die Besoldungsgruppen R 1 und R 2 jeweils um eine Alters-/Erfahrungsstufe nach oben zu ergänzen, sind wir jedoch im Finanzministerium gescheitert. Auch andere Modelle einer gleichmäßigen Ausschüttung wurden abgelehnt. Ein Hauptargument war die Relevanz für die Ruhestandsgehälter, ein weiteres, dass die Übertragung des Zulagenwesens in irgendeiner Form „wirkungsgleich“ erfolgen müsse. Die ordentliche Gerichtsbarkeit tut sich in dieser Frage aufgrund ihrer Struktur leichter. Dort gibt es den „aufsichtsführenden Richter“ und den „weiteren aufsichtsführenden Richter“, die jeweils Verwaltungs-, Aufsichts- und sonstige Führungsaufgaben bezüglich des üppigen Unterbaus ihrer Gerichte (Rechtspfleger, Gerichtsvollzieher) wahrzunehmen haben und dafür entweder in eine höhere Besoldungsgruppe eingestuft sind oder

eine Zulage erhalten. Für die anders aufgestellten Fachgerichtsbarkeiten sieht der jetzige Entwurf die Möglichkeit von Zulagen vor, die an bestimmte, nur auf Zeit übertragene Funktionen gekoppelt sind, wobei die zulagenberechtigten Funktionsstellen entsprechend der Größe des jeweiligen Gerichts zahlenmäßig beschränkt sein sollen. Die Vergabe dieser Funktionen soll nach gerichtsinterner Ausschreibung im Benehmen mit Präsidium und Richterrat erfolgen. Außerdem soll nach dem aktuellen Entwurf die bisherige unterste Alters-/Erfahrungsstufe von R 1 entfallen; die Einstiegsgehälter werden somit angehoben. Dies ist zumindest für unseren Nachwuchs eine gute Nachricht. Die geplante Neuordnung war natürlich auch Gegenstand umfangreicher Diskussionen und Abstimmungen mit dem Bayerischen Richterverein und seinen Fachverbänden. Gemeinsam hatten wir einen Besprechungstermin beim Finanzministerium, um diese Fragen zu erörtern und die Vorstellungen unserer Verbände darzustellen. Letztlich kam aber auch aus dem Bereich des Bayerischen Richtervereins keine bessere Idee, so dass das Finanzministerium den von der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgearbeiteten Vorschlag aufgegriffen hat. Der weitere Fortgang der Sache sieht wie folgt aus:

- Anfang Februar 2010 Expertenanhörung und erste Lesung im Landtag
- Ende Februar bis Mitte April 2010 Beratung im federführenden Ausschuss für Fragen des öffentlichen Dienstes

- 11. Juni 2010 Fristende für die Mitberatung anderer Ausschüsse

Auf das Endergebnis dürfen wir gespannt sein. Eine Ausschüttung von zusätzlichem Geld steht aber angesichts der prekären Lage des Landeshaushalts kaum zu erwarten, weder bei den Beamten noch bei den Richtern!

Bei der Richterbesoldung haben wir im Übrigen noch eine andere Baustelle: die Verfassungsmäßigkeit der Richterbesoldung (vgl. die gemein-

same Besoldungsinitiative von DRB und BDVR)! Dass in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht über irgendeine echte Fortentwicklung in diesem Bereich berichtet werden kann, liegt gewissermaßen auf der Hand. Immerhin gibt es z.B. bei den Verwaltungsgerichten in NRW mehrere Musterklagen auf „amtsangemessene Besoldung“. Ein neu aufgetauchtes Hindernis für Fortschritte bildet hier allerdings die Föderalisierung der Richterbesoldung. In der Mitgliederversammlung des BDVR

Ende November in Berlin wurde deshalb die Forderung beschlossen, die Kompetenz für die Richterbesoldung auf den Bund zurück zu übertragen und die Besoldung in diesem Zuge auf ein verfassungsmäßig unbedenkliches Niveau anzuheben. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch ein Rückblick auf die Auffassung der ehemaligen Bundesjustizministerin (vgl. Beitrag: „Bund soll Richter zahlen“, BDVR-Heft 3 2009, S. 120).

Nordrhein-Westfalen

Gesetz zur Modernisierung und Bereinigung von Justizgesetzen im Land Nordrhein-Westfalen

von VRVG Burkhard Ostermann, Minden

Am 21. Januar 2010 hat der nordrhein-westfälische Landtag das „Gesetz zur Modernisierung und Bereinigung von Justizgesetzen im Land Nordrhein-Westfalen“ beschlossen. Mit diesem Justizgesetz, welches am 1. Januar 2011 in Kraft treten wird, werden die Organisation der gesamten Rechtspflege einschließlich der Staatsanwaltschaften sowie die Aufgabenzuweisung im Bereich der Justizverwaltung geregelt. Darüber hinaus werden die Bestimmungen der Ausführungsgesetze zu den Verfahrensordnungen des Bundes und die übrigen landesrechtlichen justizspezifischen Vorschriften zusammengefasst. Schließlich ist das Justizverwaltungsverfahren einschließlich des dazugehörigen Kostenrechts in das Gesetz aufgenommen worden. Durch das Justizgesetz sind 57 Rechtsvorschriften aufgehoben worden. Darunter fällt auch das für die verwaltungsgerichtliche Praxis bedeutsame „Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung“. Dessen Regelungen sind zum größten Teil ohne wesentliche Änderung in das neue Justizgesetz übernommen worden. So finden sich etwa die Bestimmungen zum Sitz des jeweiligen Gerichts und dessen Bezirk in den §§ 16 und 17 Justizgesetz NRW. Im Kapitel 3 des Gesetzes sind in den §§ 109 bis 113 weitere spezielle Regelungen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit enthalten. In § 111 Justizgesetz NRW wer-

den die ursprünglich durch die sog. „Bürokratieabbaugesetze“ eingeführten Ausnahmen vom Vorverfahren ohne inhaltliche Änderung übernommen. Dies gilt auch für den beschränkten Suspensiveffekt von Rechtsbehelfen in der Verwaltungsvollstreckung, der bisher in § 8 AG VwGO geregelt war und jetzt in § 113 Justizgesetz enthalten ist. Eine für die Praxis wichtige Änderung lässt sich dem Justizgesetz unmittelbar allerdings nicht entnehmen, da die in § 5 AG VwGO geregelten landesrechtlichen Ausnahmen von § 78 Abs. 1 Nr. 2 und § 61 Nr. 3 VwGO nicht übernommen worden sind. Damit verabschiedet sich Nordrhein-Westfalen von dem Grundsatz, dass bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen die Klage gegen die Behörde zu richten ist. Die Landesvereinigung hat die damit verbundene Überwindung des historisch bedingten norddeutschen Behördenprinzips begrüßt, weil dieses nur für unnötige Komplikationen im Gerichtsalltag gesorgt hat. Nordrhein-Westfalen schließt sich nunmehr dem Rechtsträgerprinzip an, welches seit jeher im Bund und vornehmlich den süddeutschen Ländern gilt. Während des Gesetzgebungsverfahrens ist auch die ursprünglich vorgesehene allgemeine Beteiligungsfähigkeit von Behörden entfallen, da für eine isolierte Beibehaltung dieser landesrechtlichen Ausnahme kein praktisches Bedürfnis

besteht. Einzelheiten zu dieser Frage ergeben sich aus der Stellungnahme der Landesvereinigung – im Anschluss abgedruckt – (Landtags-Drucksache: Stellungnahme 14/2905) und der Beschlussempfehlung sowie dem Bericht des Rechtsausschusses vom 13. Januar 2010 (Landtags-Drucksache 14/10533). Auch im Übrigen beschränkt sich das Gesetz weitgehend auf die Organisation der Justiz, ohne inhaltlich Akzente setzen zu wollen. Das Gesetzgebungsverfahren ist zudem dazu genutzt worden, durch eine Rechtsänderung „zur nochmaligen Klarstellung des gesetzgeberischen Willens“ rückwirkend in Angelegenheiten nach §§ 69 und 145 SGB IX die Bezirksregierung Münster als Widerspruchsbehörde zu bestimmen. Damit hat der Landtag auf eine Entscheidung des Landessozialgerichts NRW reagiert, in der die Widerspruchszuständigkeit der Bezirksregierung Münster verneint worden war.

Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 14/9736

Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Landtags am 25. November 2009

Zur Vorbereitung gebe ich folgende Stellungnahme ab:

I. Grundsätzliche Erwägungen

Der Gesetzentwurf ist uneingeschränkt zu begrüßen, weil mit der Schaffung eines Organisationsgesetzes für die Justiz eine sinnvolle Zusammenfassung aller für diesen Bereich maßgeblichen Vorschriften in einem einheitlichen Regelwerk erfolgt. Damit werden erstmals systematisch Bestimmungen gebündelt, die vorher in der Praxis z.T. nicht mehr überschaubar und damit für den Rechtsanwender unzugänglich geworden waren. Zugleich wurden zahlreiche Vorschriften, die teilweise sogar aus vorkonstitutioneller Zeit stammen, auf den Prüfstand gestellt und an die heutigen Verhältnisse angepasst. Diese Anpassung konzentriert sich entsprechend der Zielsetzung des Entwurfs weitgehend auf eine redaktionelle Überarbeitung, ohne – mit Ausnahme etwa des Verwaltungsverfahrens im Justizverwaltungsbereich oder der gesetzlichen Verankerung des Organisationsaufbaus – inhaltlich neue Akzente setzen zu wollen.

Kritisch anzumerken ist allerdings, dass der an sich wichtige Aspekt der gleichstellungsgerechten Formulierungen in der Gesetzessprache hier in Konflikt mit der Verständlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzes gerät. Ich verweise beispielhaft auf § 85 Abs. 2, wonach „... die Notarin oder der Notar, an die Stelle der Gerichtswachtmeisterin oder des Gerichtswachtmeisters die Gerichtsvollzieherin oder der Gerichtsvollzieher“ tritt oder auf § 82 Abs. 2 Satz 2: „Die Vernehmung einer Zeugin oder eines Zeugen oder einer oder eines Sachverständigen kann von der Notarin oder dem Notar“. Abgesehen davon führt der Versuch der konsequenten Befolgung der Vorgaben zu sprachlichen Fehlern wie in § 8 Abs. 4 Satz 1: „ist dienstvorgesetzte Stelle ...der ihrer oder seiner Dienstaufsicht ...“. Die gleichstellungsgerechten Formulierungen werden auch nicht konsequent durchgehalten. So wird etwa in § 26 Abs. 3 nur der Amtsanwalt genannt, obwohl die Überschrift

auch die weibliche Form umfasst. Mit der alleinigen Benennung eines Werkbesitzers in § 66 oder der Verpächter und Pächter in § 106 Abs. 3 soll sicherlich nicht ausgedrückt werden, dass es keine Werksbesitzerinnen, Verpächterinnen und Pächterinnen gibt. Ich rege daher an, den im Entwurf für den Urkundsbeamten der Geschäftsstelle ausdrücklich vorgesehenen Verzicht auf gleichstellungsgerechte Formulierungen (vgl. Entwurfsbegründung zu § 26) auch auf die übrigen Funktionsbezeichnungen zu erstrecken, zumal diese ebenfalls den Formulierungen in den Bundesgesetzen wie etwa der VwGO entsprechen. Der Gesetzestext könnte dadurch um ca. 400 Wörter „schlanker“ werden.

II. Zu den Regelungen des Entwurfs im Einzelnen

Die nachfolgenden Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge betreffen lediglich Detailpunkte, ohne die Grundzüge des Entwurfs in Frage zu stellen. Dies dürfte auch darauf beruhen, dass die Erfahrungen aus der gerichtlichen Praxis bereits bei der Ausarbeitung des Entwurfs weitgehend berücksichtigt worden sind. Meine Vorschläge konzentrieren sich auf die öffentlich-rechtlichen Regelungen des Entwurfs. Aus Vereinfachungsgründen folgt die Auflistung der Paragraphenfolge des Entwurfs des Justizgesetzes:

§ 2 „Mittelbehörden“ und
§ 3 „Untere Justizbehörden“

Die Klarstellung, wonach Gerichte (nur) Behörden sind, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, ist zu begrüßen. Sie betont die Eigenständigkeit der Gerichte des Landes als rechtsprechende Gewalt im Sinne des Art. 92 des Grundgesetzes. Dementsprechend verdeutlicht die Begründung zu § 2, dass allein im Verwaltungsbereich ein hierarchisches Verhältnis gegenüber dem Justizministerium besteht.

§ 12 „Zuständigkeitskonzentrationen“

Redaktioneller Hinweis: Der Trennungsstrich im Wort „lebens-lang“ fehlt im Umdruck.

§ 24 Abs. 1 Satz 2

„Zweigstellen und Gerichtstage“

Diese Regelung sieht im Fall der Einrichtung von Zweigstellen für alle Gerichtsbarkeiten in Satz 2 vor, dass sich die Zweigstellen und ihr jeweiliger Zuständigkeitsbereich aus der Anlage zu § 21 ergeben. Diese weite Formulierung erfasst somit auch die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichte, obwohl deren Sitz und Zuständigkeitsbereich nicht in der Anlage zu § 21, sondern in den §§ 17, 18 und 20 Abs. 2 gesondert geregelt werden. Diese besonderen Regelungen sind auch sinnvoll, weil für diese Gerichte – anders etwa als hinsichtlich der Amtsgerichte – wegen der Größe der Gerichtsbezirke und die Anknüpfung an Kreisgebiete bzw. Regierungsbezirke eine textliche Darstellung besser geeignet ist als die Tabellenform der Anlage. Diesen Besonderheiten trägt § 21 Abs. 1 bei der Abgrenzung der Gerichtsbezirke auch Rechnung, indem die Bezugnahme auf die Anlage nur gilt, sofern nicht die Regelungen in den §§ 17, 18 und 20 Abs. 2 greifen. Diese Einschränkung fehlt in § 24, obwohl sie konsequenterweise dort ebenfalls geboten ist. Als Lösung bietet sich an, entweder wie in § 21 eine entsprechende Ausnahme vorzusehen oder aber von vornherein nur die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Arbeitsgerichtsbarkeit anstelle des Wortes „alle“ einzufügen.

§ 109 „Besetzung der Spruchkörper des Oberverwaltungsgerichts“

Nach der Überschrift und dem Wortlaut der Norm regelt sie abstrakt die Besetzung der Senate des Oberverwaltungsgerichts und löst sich damit von der vormaligen Zweckbestimmung des Ausführungsgesetzes zur VwGO. In Ergänzung der bisher geltenden Vorschrift des § 10 Abs. 1 AG VwGO wird allerdings ein Vorbehalt hinsichtlich „zwingender bundesrechtlicher Bestimmungen“ hinzugefügt. Dieser Zusatz könnte im Zusammenhang mit der nunmehr eigenständigen und allgemein gefassten Regelung der Senatsbesetzung den Eindruck erwecken, als sei mit § 109 eine abschließende gesetzliche

Regelung über die Besetzung von Senaten des Oberverwaltungsgerichts geschaffen worden. Dies entspräche auch der Zielsetzung des Entwurfs, alle justizorganisatorischen Regelungen zu konzentrieren. Bei dieser Sichtweise könnte allerdings zweifelhaft sein, ob dann noch Raum für die bisherigen weiteren landesrechtlichen Vorschriften außerhalb des Justizgesetzes über die Senatsbesetzung bleibt. Ich verweise beispielhaft auf die Regelungen zu den Fachsenaten des Oberverwaltungsgerichts. Zur Klarstellung rege ich daher an, den Vorbehalt auf etwaige landesrechtliche Regelungen zu erstrecken. Dies erspart eine Prüfung, ob das Justizgesetz als das spätere Gesetz oder das jeweilige Fachgesetz als vorrangige Norm anzuwenden ist.

Die Regelung über die Besetzung von Spruchkörpern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bietet ferner die Möglichkeit, die aus Sicht der Landesvereinigung gebotene Änderung der Richterbank in landespersonalvertretungsrechtlichen Verfahren vorzunehmen. Hierzu bietet sich eine Ergänzung des § 109 an. Ein entsprechender Formulierungsvorschlag ist gemeinsam mit der an den Rechtsausschuss gerichteten Zusage als Anlage beigefügt.

§ 110 „Beteiligungsfähigkeit der Behörden“

Es ist nachdrücklich zu begrüßen, dass die bisher geltende landesrechtliche Bestimmung in § 5 Abs. 2 AG VwGO, wonach in bestimmten Fällen die Klage gegen die Behörde zu richten ist, gestrichen wird. Damit wird insoweit das historisch bedingte norddeutsche Behördenprinzip überwunden. Dieses hat nur für unnötige Komplikationen gesorgt. Nordrhein-Westfalen schließt sich damit dem Rechtsträgerprinzip an, welches in der Verwaltungsgerichtsordnung den Regelfall bildet und seit jeher im Bund und in den meisten süddeutschen Ländern gilt. Die Hinwendung zum Rechtsträgerprinzip ist aber im Entwurf nur teilweise vollzogen worden, weil Behörden generell weiterhin beteiligungsfähig bleiben sollen. Gemäß der Begründung zu § 110 soll eine Änderung der Regelung über die Beteiligungsfähigkeit von Behörden dann nicht angezeigt sein, wenn diese als Kläger auftreten. Dies vermag nicht zu überzeugen: Nach der bundesrechtlichen Verfahrensord-

nung ist eine Behörde regelmäßig nicht beteiligt - und zwar weder als Kläger noch als Beklagter noch als Beigeladener. Lediglich mit Rücksicht auf die norddeutsche Tradition war eine Öffnungsklausel für die Berücksichtigung von Landesbehörden geschaffen worden. Diese Ermächtigung beruht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 14, S. 330 f.) auf der Anerkennung eines Bedürfnisses einiger Länder, eine bisher für ihre Behörden geltende Regelung beizubehalten. Vor diesem Hintergrund gibt es nach Wegfall des § 5 Abs. 2 AG VwGO keinerlei praktisches Bedürfnis für die Beibehaltung der Beteiligungsfähigkeit. Sie ergibt nämlich nur dann einen Sinn, wenn sich eine Behörde als Kläger auf eigene Rechte berufen könnte. Eine Behörde ist aber regelmäßig weder im Außen- noch im Innenrechtsverhältnis ein Zuordnungssubjekt von Rechten und Pflichten. Vielmehr nehmen Behörden im Wege der Prozessstandschaft lediglich die Befugnis wahr, Rechte ihrer Körperschaften im eigenen Namen geltend zu machen. Auf dieser Grundlage beruht die Beteiligungsfähigkeit in § 61 Nr. 3 VwGO bzw. § 5 Abs. 1 AG VwGO (vgl. von Oertzen in: DVBl 1961, 650 f.; Dolde in: Festschrift für Menger [1985], S. 423 [433]). Die Beteiligungsfähigkeit von Behörden ist somit nicht erforderlich, um als Kläger Rechte der Körperschaft geltend machen zu können. Dies vermag die Körperschaft ohne weiteres aus eigenem Recht. § 110 ist mithin überflüssig, weil nach Abschaffung des § 5 Abs. 2 AG VwGO kein sinnvoller eigenständiger Normgehalt mehr übrig bleibt.

Sollte man auf denkbare Ausnahmefälle abstellen wollen, ist folgender Befund zu bedenken: Nach Recherche in den juristischen Datenbanken ist mir kein Fall bekannt, in dem eine Behörde losgelöst von den Rechten der sie tragenden Körperschaft eigene Rechte als Kläger geltend gemacht hat und aus diesem Grund auf die Öffnungsklausel des § 61 Nr. 3 VwGO angewiesen gewesen wäre. Dieses Ergebnis kann nicht überraschen. Zum Einen ist für Behörden des Bundes und vieler Länder dieser Weg ohnehin versperrt, ohne dass dies zu Rechtsschutzlücken geführt hätte. Im Übrigen kann die Rechtsprechung in Anlehnung an § 61 Nr. 2 VwGO wegen der Teilrechtsfähigkeit einer Behörde ohne weiteres deren

Beteiligungsfähigkeit judizieren oder wie bei den sog. beliehenen Unternehmern gemäß § 61 Nr. 1 VwGO auf die natürliche Person als Kläger zurückgreifen. Bei dieser Ausgangslage ist die ausdrückliche Zuerkennung einer Beteiligungsfähigkeit nicht nur überflüssig, sondern führt zu unnötigen neuen Problemen. Es ist daher nicht plausibel, welche Besonderheiten es in Nordrhein-Westfalen rechtfertigen sollten, für hiesige Behörden abweichende Regelungen treffen zu müssen. Für etwaige gerichtliche Streitigkeiten einer Behörde mit anderen Behörden oder gar mit der eigenen, sie tragenden Körperschaft besteht kein Bedürfnis, weil durch den Grundsatz der Einheit der Verwaltung gewährleistet wird, dass interne Streitigkeiten letztlich auf der höchsten Verwaltungsebene geklärt werden können. § 110 kann daher ersatzlos gestrichen werden, denn „für einen Behördenkrieg eröffnet Art. 19 Abs. 4 GG keinen Kampfplatz“ (Bettermann, Die Grundrechte Bd. III 2 [1959], S. 787).

§ 111 „Absehen vom Vorverfahren, Ausnahmen“

Redaktioneller Hinweis: im Umdruck ist der Text zu Abs. 3 Nr. 7 nach links verrutscht.

Inhaltlich folgt der Entwurf ohne Änderungen den Vorgaben der Bürokratieabbaugesetze I und II. Es wird daher den Beratungen anlässlich des Fristablaufs im Oktober 2012 vorbehalten bleiben, die mit dem weitgehenden Wegfall des Vorverfahrens gemachten Erfahrungen zu berücksichtigen.

§ 118 „Verfahren in Justizverwaltungsangelegenheiten“

In der Begründung zu § 118 kommt nicht zum Ausdruck, dass der Landesgesetzgeber durch die Regelung in § 2 Abs. 3 Nr. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW bewusst die Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Justizverwaltungsakte im Sinne des § 23 EGGVG ausgeschlossen hat. Dieser Ausschluss beruht auf dem Grundsatz, dass der Einklang von Verfahrensrecht und Prozessrecht in der Gesetzgebung gewahrt bleiben soll. Dadurch soll vermieden werden, dass über verfahrensrechtliche Fragen in unterschiedlichen Gerichtsbarkeiten entschieden wird, was die Gefahr der Divergenz fördert. Dieser Grundsatz wird nun durchbrochen, da im Fall des § 23 EGGVG nicht Verwaltungsgerichte,

sondern Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit entscheiden. Der Entwurf folgt damit einer nicht wünschenswerten Tendenz zur Aufweichung dieser Einheit (vgl. etwa auch die Anwendbarkeit des VwVfG im bundesrechtlich geregelten anwaltlichen Berufrecht). Da aber nicht mit einer baldigen Beendigung der unter-

schiedlichen Rechtswegzuweisung gerechnet werden kann, mag die Einführung des VwVfG für das Justizverwaltungsverfahren gerechtfertigt sein, um überhaupt eine gesetzliche Grundlage für das Verfahren zu schaffen.

Auf Besuch in Tallinn und Helsinki

von VPräsVG Dr. Werner Heermann, Würzburg

Im September 2007 waren litauische Kollegen vom VG Vilnius in Würzburg zu Besuch. Ein Jahr später machten die Würzburger bei den Litauern einen Gegenbesuch. Und weil die Reise großen Anklang gefunden hatte, wurde beschlossen, im Jahre 2009 wieder eine Fahrt zu unternehmen. Hierbei wurden bestehende persönliche Kontakte nach Estland nutzbar gemacht. So flogen wir am 16. September 2009 nach Tallinn (Reval). Und weil es von dort nur zwei Stunden mit dem Schiff nach Finnland sind, fuhren wir weiter nach Helsinki, wo der Verfasser beim dortigen Verwaltungsgericht und dem Obersten Finnischen Verwaltungsgericht gute Freunde hat. Am fünften Tag kehrten wir auf dem Luftweg nach Deutschland zurück. Die Reisegruppe bestand aus 9 Richtern, 3 Angehörigen des nichtrichterlichen Dienstes und 5 Begleitpersonen.

Auf Estland passt der Spruch „klein aber fein“. Es hat sich der Eindruck bestätigt, dass dieses Land nicht mehr viel von uns lernen muss. Unser Kollege Dr. Ivo Pilving, damals noch Richter am Bezirksgericht Tartu (Dorpat), mittlerweile dessen Präsident (Jahrgang 1975!), organisierte unseren Aufenthalt in Tallinn vorbildlich und führte uns – in deutscher Sprache – in die estnische Verwaltungsgerichtsbarkeit ein. Er ist ein Kenner des deutschen Verwaltungsrechts¹⁾. Das Verwaltungsgericht Tallinn befindet sich einem modern hergerichteten Altbau. Dort wurden wir vom Präsidenten Villem Lapimaa (auch einem Mittdreißiger) empfangen. Kollege Pilving gab uns den folgenden Überblick über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Estland.

Das Land hat 4 Landgerichte mit 153 Richtern und zwei Verwaltungsgerichte (in Tallinn und Tartu) mit 27 Richtern. Es gibt 2 Bezirksgerichte,

die auch für Berufungen in Verwaltungsstreitsachen zuständig sind, mit 46 Richtern. Das oberste Gericht, der Staatsgerichtshof, hat 19 Richter. Organe der Gerichtsverwaltung sind der Richtertag, der Justizrat, der Disziplinarsenat, der Fortbildungsrat, die Vollversammlung des Gerichts, der Präsident und die Vorsitzenden der Kammern und Außenstellen. Der Justizrat besteht aus 6 Richtern, 2 Parlamentariern, dem Rechtskanzler, dem Oberstaatsanwalt und einem Vertreter der Anwaltskammer. Im Jahre 2008 erledigten die beiden Verwaltungsgerichte 2700 Fälle, die Bezirksgerichte in Verwaltungs-sachen 1000 Fälle. Der Staatsgerichtshof bekam 700 Revisionsanträge und erließ 100 Urteile. Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte umfasst neben Steuer- und Sozialstreitigkeiten und dem Amtshaftungs- und Vergaberecht auch Strafvollstreckungssachen. Das System der Klagearten folgt dem deutschen Muster. Die Klagefrist beträgt 30 Tage, in Entschädigungssachen 3 Jahre. Die Klagebefugnis setzt eine Verletzung subjektiver Rechte voraus, ausgenommen sind Planungs- und Umweltstreitigkeiten. Es gelten die Dispositionsmaxime und das Untersuchungsprinzip. Es besteht kein Anwaltszwang. Prozesskostenhilfe ist vorgesehen. In der Regel entscheidet der Einzelrichter. Die Anfechtungsklage hat keine aufschiebende Wirkung. Die Aussetzung der Vollziehung muss im Verfahren des einstelligen Rechtsschutzes beantragt werden.

In Helsinki wurden wir von den Richtern am Obersten Verwaltungsgericht Dr. Eila Rother, Dr. Kari Kuusiniemi und Dr. Esa Aalto durch das Oberste Finnische Verwaltungsgericht²⁾ geführt und über die Verwaltungsrechtsprechung in Finnland informiert³⁾. Zum gemeinsamen Abendessen auf

einer kleinen Insel vor der Stadt kamen dann noch Prof. (emer.) Dr. Erkki Hollo, der „Vater“ des finnischen Umweltrechts und der im Kreis der europäischen Verwaltungsrichter gut bekannte Vorsitzende Richter am VG Helsinki Juha Rautiainen.

Die Fahrt war nicht nur touristisch gelungen, sondern hat auch unseren fachlichen Horizont erweitert, weshalb ein derartiges Unternehmen weiterempfohlen werden kann. Übrigens haben sich unsere Finanzämter bei der Anerkennung als Fortbildungsveranstaltung bislang nicht kleinlich gezeigt.

1) Siehe dessen Bericht über einen Studienaufenthalt beim VG Freiburg (Hg. im Anschluss abgedruckt)

Siehe auch: *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten in Estland - Deutsche Rechtsdogmatik im Spiegel der Rezeption (Die Verwaltung, 41. Band, 2008, S. 571); Der Streitgegenstand im estnischen Verwaltungsprozess (Juridica international, Law Review University of Tartu, 2009, S. 185*
www.juridicainternational.eu).

2) Die Jahresberichte sind unter www.kho.fi in 5 Sprachen (Finnisch, Schwedisch, Samisch, Englisch, Französisch) abrufbar.

3) Zur Verwaltungsrechtsprechung in Finnland verweise ich auf meine Artikel: *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Finnland (BDVR Rundschreiben 1/2007, S. 18)* und: *Als „Gastschüler“ in Suomi (BDVR-Rundschreiben 4/2008, S. 150)*.

Als estnischer Verwaltungsrichter beim VG Freiburg

von Ivo Pilving, Präsident des Bezirksgerichts Tartu

Justizaustauschprogramm des EJTN

Das Europäische Justiz-Fortbildung-Netzwerk (European Judicial Training Network – EJTN) bietet seit 2005 für Richter und Staatsanwälte aus 21 Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der EU die Möglichkeit an, Kollegen und Institutionen anderer Staaten im Rahmen des Justizaustauschprogramms kennenzulernen. Der Zweck des Programms ist es, direkte Kontakte zu schaffen und das wechselseitige Vertrauen zwischen den europäischen Justizbehörden zu fördern. Bis 2009 haben etwa 1150 Richter und Staatsanwälte aus ganz Europa von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die Teilnahme am Programm bedeutet normalerweise den Besuch einer ausländischen Behörde (sog. Hospitation) und dauert zwei Wochen. Der Gast begleitet seine Kollegen in Sitzungen und Fallbesprechungen, studiert Akten und nutzt andere Möglichkeiten, um einen Eindruck vom fremden Rechtssystem zu bekommen.

Hospitation in Freiburg

Als meinem Antrag auf Teilnahme am Austauschprogramm 2008 stattgegeben wurde, entschied ich mich, die Gelegenheit zu nutzen, wieder meinen Studienort Freiburg zu besuchen. Das dortige Verwaltungsgericht mit 25 Richterinnen und Richtern war bereit, mich in seinem neuen Dienstgebäude zu empfangen. Besonders dankbar bin ich Frau Kollegin Leven, die meinen Aufenthalt vorbereitet und mich während der Hospitation betreut hat.

An die zwei Wochen im September 2008 in Freiburg denke ich stets gerne zurück. Die Fälle, deren Lösung ich begleiten durfte, stammten aus sehr unterschiedlichen Lebensbereichen, vom Wasserrecht und Regeln für die Hundehaltung bis Öffnungszeiten einer Diskothek und Aufnahme der Schüler in die Schulen. Da ich schon als Student im Jahre 1998 am VG Köln ein kleines Praktikum gemacht hatte und im Rahmen des LL.M.-Programms von 1999 bis 2000 an der Universität Freiburg deutsches öffentliches Recht studiert hatte,

besaß ich bereits gewisse Vorkenntnisse im deutschen Verwaltungsprozessrecht. Deshalb konzentrierte ich mich während meines Aufenthalts neben den prozessrechtlichen Fragen auch auf die praktischen Probleme der Verfahrensdurchführung.

Das VG Freiburg bietet den Beteiligten u. a. die Mediation an. Auch in Estland gibt es die Möglichkeit, Verwaltungsstreitigkeiten durch Vergleich zu lösen und im Rahmen der Richterausbildung können die Fähigkeiten der Streitschlichtung geübt werden. Es gibt aber kein spezifisches, methodisch vorbereitetes Mediationsverfahren. Herr Kollege Knorr hat viel Mühe verwendet, um mir die Mediation nach Freiburger Art zu erläutern. Außerdem hatte ich das Glück, an einem Mediationstermin teilzunehmen. Die damals gesammelten Erfahrungen habe ich nach der Rückkehr in meiner Praxis als Richter, aber auch bei der Vorbereitung der neuen estnischen Verwaltungsprozessordnung genutzt.

Dankbar bin ich auch Herrn Schenk und seinen Kollegen vom Verwaltungsgerichtshof Mannheim. Ich durfte mit ihnen zu einem baurechtlichen Außentermin ins Schwabenland fahren. Durch den Exkurs zur Burg Lichtenstein in der Schwäbischen Alb am Nachmittag nach der Sitzung wurde dieser Tag ein richtiger Höhepunkt meiner Reise. Herzlich und locker war aber auch die Abschlussdiskussion mit vielen Freiburger Kollegen in der Cafeteria ihres Dienstgebäudes, wobei es um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Arbeit deutscher und estnischer Verwaltungsrichter ging. Dieses Gespräch möchte ich im Folgenden kurz zusammenfassen.

Vergleich mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Estland

Die Geschichte der Verwaltungsgerichte beginnt in Estland mit dem Jahr 1919. Bis zur Besetzung des Landes durch die Sowjetunion im Jahre 1940 funktionierten Amts- und Bezirksgerichte u. a. als Verwaltungsgerichte erster und zweiter Instanz. Wie heute, war auch damals im höchsten Gericht – dem Staatsge-

richtshof – neben einem Strafsenat und einem Zivilsenat ein Verwaltungssenat tätig. Heute gibt es in Estland 2 Verwaltungsgerichte als erste Instanz und 2 Bezirksgerichte mit Verwaltungskammern als Berufungsinstanz.

In der Verwaltungsprozessordnung 1999 hat Estland viele Grundsätze des deutschen Verwaltungsprozessrechts übernommen. Es gilt z. B. die Untersuchungsmaxime; die Klagearten und die Klagebefugnis und auch der vorläufige Rechtsschutz sind im Prinzip ähnlich geregelt. Es gibt aber auch wichtige Unterschiede, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Einerseits gibt es bei uns kein Normenkontrollverfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Andererseits entscheiden estnische Verwaltungsrichter auch Finanz- und Sozialsachen, sowie staatshaftungs- und vergaberechtlichen Streitigkeiten. Der estnische Verwaltungsrichter muss in der Regel alle diese Fächer beherrschen, da sich eine Spezialisierung in den relativ kleinen Verwaltungsgerichten und ihren zwei Außenstellen nur sehr begrenzt durchführen lässt.

Anders als in Deutschland entscheiden die estnischen Richter in der ersten Instanz die meisten ihrer Fälle allein. Die Fallbesprechungen in der Kammer nehmen nach meinem Eindruck in deutschen Verwaltungsgerichten einen ganz wichtigen Teil bei der alltäglichen Arbeit des Richters ein. Mich hat auch erstaunt, dass es in deutschen Verwaltungsgerichten keine juristischen Hilfskräfte für Richter gibt. In Estland gibt es in der ersten Instanz etwa einen Assistenten für zwei Richter, der den Sachverhalt der Urteile und bestimmte Gerichtsbeschlüsse vorbereitet. Trotzdem kommen die deutschen Kollegen etwa mit dem gleichen Arbeitsaufwand zurecht. Eine Ursache dafür könnte die fachliche Spezialisierung sein. Andererseits scheint mir die Qualität der Prozessanträge der Beteiligten und auch der Verwaltungsakte in Deutschland viel höher. Bei uns müssen die Richter die Klageanträge oft mehrere Male ergänzen lassen und viele zusätzliche Informationen sammeln.

Auch der Stil der Gerichtssitzungen ist in Deutschland etwas anders als in Estland. Die Richter sind viel aktiver und der Schwerpunkt liegt auf dem Rechtsgespräch mit den Beteiligten. Bei uns stellt das Gericht meistens nur ergänzende Fragen zu den Vorträgen der Beteiligten. Die Richter äußern ihre vorläufige rechtliche

Meinung während der Sitzung nur ganz selten und vorsichtig. Die Termine in Deutschland erscheinen mir sachlicher und effizienter.

Schluss

Die Teilnahme am Justizaustauschprogramm des EJTN kann nur emp-

fohlen werden. Es gibt in Europa viele spannende Rechtskulturen, die ein direktes Kennenlernen wert sind. Ein solcher Aufenthalt wirkt sehr erfrischend. Ich habe aus Freiburg viele Ideen zum Nachdenken mitgenommen.

Participation at the Fundamental Rights Conference

von RVG Holger Böhmann, z. Zt. BMJ

Under the title „Making Rights a Reality for All“ the Fundamental Rights Conference of the European Union for Fundamental Rights (FRA) took place in Stockholm on 10. – 11. December 2009, co-organized by the Swedish Ministry of Integration and Gender Equality under the Swedish EU-presidency.

Around 400 representatives of i.a. national governments, civil society organisations, national Human Rights Institutions, equality bodies and EU institutions participated at the conference. With regard to the past representation of the AEAJ in the work of the FRA, especially in the context of the Fundamental Rights Platform, the Association kindly had been invited to send two representatives to the conference.

The focus of the conference was in identifying solutions to protect and

promote the rights of persons most vulnerable to discrimination and exclusion in the EU. In the context of the recently by the FRA released results of the European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS) and other FRA reports, issues of particular note include access to justice and other basic rights had been discussed. A report available under <http://www.fra.europa.eu/fundamentalrightsconference> provides a snapshot of the discussions and debates at the conference as well as the main speakers; a more comprehensive report will be finalized during the first quarter of 2010.

Of special interest for the AEAJ could be one of the EU-MIDIS findings, that more than 80 % did not report cases of discrimination. Reasons stated in the report were disillusion and lack of trust in the institutions, lack of rights

awareness and the credibility of complaints. During the conference and specifically in the working groups on access to justice and access to protection and redress mechanisms it had been pointed out, that there is a need for awareness rising, litigation strategies, technical accessibility, intermediaries between institutions and the people, monitoring mechanisms, the strengthening of the capacity of institutions. There also should be cooperation between the EU member states with regard to the enforcement procedures. Such topics could be addressed in the associations working groups.

Bologna-Prozess und Juristenausbildung

Vortrag in der Mitgliederversammlung der Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz am 29. Oktober 2009 in Mainz

von Prof. Dr. Dr. h.c. Dr. h. c. Horst Konzen (Universität Mainz)

I. Bologna-Prozess und Juristische Ausbildungsreform

Die Nachkriegsgeschichte der Juristenausbildung ist zumindest in den letzten 40 Jahren eine Geschichte von Reformen, die - wie im Bildungssektor üblich - nicht selten still verabschiedet und durch neue ersetzt worden sind. Der neueste europäische Einfall, der in Deutschland umfassend eine komplette Umgestaltung sämtlicher Disziplinen des Universitätsstudiums, also nicht nur der Juristenausbildung, bezweckt, ist der

sogenannte Bologna-Prozess, dessen Name die Juristen ganz zu Unrecht an den Ursprungsort der wissenschaftlichen Durchdringung des Rechts erinnert.

Der Bologna-Prozess ist seiner Idee nach und in seiner bislang verwirklichten Umsetzung ein europaweites Produkt der Wissenschaftspolitiker und aktuell noch kein ganz brisantes juristisches Thema, allerdings seit der schwarz-gelben Koalitionsvereinbarung möglicherweise dringlicher geworden. Die schwarz-rote Koalitions-

vereinbarung der bisher an der Bundesregierung beteiligten Parteien hat seine Erstreckung auf die Juristenausbildung abgelehnt, die Justizministerkonferenz (JuMiKo) eine Neustrukturierung des juristischen Studiums auf dieser Basis im November 2005 als nicht sinnvoll bezeichnet und sie im November 2008 zumindest auf 2011 verschoben.

Die aktuelle Berliner Koalitionsvereinbarung stellt im Einklang mit der einschlägigen Arbeitsgruppe fest: „Der Bologna-Prozess stellt die juris-

tische Ausbildung vor besondere Probleme. Der hohe Qualitätsstandard der Ausbildung, wissenschaftliche Tiefe, thematische Vielfalt und Praxisorientierung muss auch künftig Maßstab für die juristischen Abschlüsse sein." Der anschließende Text der Arbeitsgruppe, den das Handelsblatt als Absage an den Bologna-Prozess verstanden hat, nämlich: „Daher halten wir weiter an beiden Staatsexamen fest“ ist - aus welchen Gründen auch immer - nicht in der Koalitionsvereinbarung enthalten. Das ist zumindest weniger exakt als die schwarz-rote Vereinbarung.

Die Kultusministerkonferenz (KMK) und das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung haben, ohne das Ziel einer flächendeckenden Einführung aufzugeben, die staatlich geregelten Studiengänge - beispielsweise auch die Medizin - vorerst ausgenommen. Sie bedienen aber den Geldhahn und nehmen bisweilen ungeniert Disziplinen von einer Förderung aus, die das Bologna-Modell nicht im Hauptstudium einführen möchten, weil sie es rechtlich gar nicht dürfen. Beispielsweise soll meine Fakultät von der Zuweisung von Bibliotheksmitteln ausgenommen werden. Auch sonst gab und gibt es keine Reformruhe. Auszugehen ist vom Streitstand der letzten Jahre: Einzelne Berufs- und Wirtschaftsverbände, darunter die BRAK seit 2007 und der DAV sowie der BDI, aber auch nicht fachspezifische Gremien wie der Wissenschaftsrat, die Hochschulrektorenkonferenz (HRK), die die Fachhochschulen einschließt, das Zentrum für Hochschulentwicklung (CHE) in Gütersloh und ansatzweise der Stifterverband für die deutsche Wissenschaft sind für die Reform, andere - der Juristische Fakultätentag, die BNotK, der DNotV, die BDA, die DIHK sowie soeben die Neue Richtervereinigung und seit längerer Zeit auch die Rechtsfakultäten in Mainz und Trier - votieren dagegen. Besonders wichtig ist die Lobby der repräsentierten deutschen Anwaltschaft, der Reformanhänger vor allem aus Nordrhein-Westfalen bedeuten, mit dem Bologna-Prozess die verdienstmindernde Anwaltschwemme eindämmen zu können. Man wird diese angebliche Verknüpfung im Visier behalten müssen. Unter den Länderjustizministern, auf die zurückzukommen ist, hat die Reformabsicht inzwischen zugenommen.

II. Grundlagen des Bologna-Prozesses

1. Bologna-Erklärung

Der Bologna-Prozess beruht auf einer international nicht rechtsverbindlichen, da nicht ratifizierten Erklärung der europäischen Bildungsminister vom 19.6.1999 über den „Europäischen Hochschulraum“ sowie weiteren Folgekonferenzen im Zweijahresrhythmus. Einer der Initiatoren war der damalige Bundesminister und heutige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Rüttgers, dessen Justizministerin - vielleicht nicht zufällig - die Erstreckung auf das Jura-Studium mit besonderem Eifer betreibt. Auch im nationalen Recht gibt es keine umfassende Rechtsgrundlage. Das HRG, das nach der Föderalismusreform durch die Landeshochschulgesetze - in Rheinland-Pfalz erst im Entwicklungsstadium - abgelöst werden kann, sieht als Kann-Bestimmung in § 19 die konkretisierende Einführung von drei-, höchstens vierjährigen Bachelor-Studiengängen und korrespondierend ein ein-, höchstens zweijähriges Masterstudium vor, die als 3 + 2 bzw. 4 + 1-Modell auch die juristische Reformdebatte prägen. Das Jura-Studium ist davon vorläufig nicht betroffen. § 5 DRiG, der die Juristenausbildung betrifft und als Statusvorschrift auch nach der Föderalismusreform im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung als Bundesrecht fortgilt, ist nur durch Bundesgesetz abänderbar. Die vorläufige Resignation der Bildungspolitik ist also nicht unbegründet.

2. Ziele und Inhalt des Bologna-Modells

a) Organisation der Studiengänge und Ziele des Modells

Das schließt eine Reform der Juristenausbildung nicht aus, die sich an der Bologna-Erklärung und der Umsetzung des Modells in anderen Disziplinen orientiert. Die Bologna-Erklärung erstrebt europäeinheitlich für alle Fächer einen Studienzyklus von mindestens drei Jahren mit einer Qualifikation für den Arbeitsmarkt. Daran soll sich ein zweiter Zyklus anschließen können, der nach einem höchstens fünfjährigen Gesamtstudium mit einem Mastergrad enden soll. Die Erfolgskontrolle soll durch ein begleitendes Leistungspunktsystem (Credit-Points) erfolgen. Eine fachspezifische Reflexion über die Eig-

nung des Modells und dessen Bedeutung für den seitherigen Standard der einzelnen Studienfächer gibt es nicht, erst recht keine ernsthafte Prognose über die Arbeitsmarktfähigkeit der Absolventen. Die Ziele klingen gefällig: vergleichbare Abschlüsse, Förderung der Mobilität der Studierenden, Kooperation der europäischen Hochschulen bei der Qualitätssicherung durch vergleichbare Kriterien und Methoden. Allerdings sollen gleichwohl die Stufenprogramme unterschiedliche Orientierungen und verschiedene Profile haben. Die Vorgaben beschränken sich also auf die Zweiteilung der Kurse - weithin inzwischen als Bachelor und als Master bezeichnet - und auf das 3 + 2 bzw. 4 + 1-Modell sowie das Leistungspunktsystem. Der Inhalt ist den Hochschulen und bisher praktisch ohne internationale Koordination den nationalen Wissenschaftsverwaltungen überlassen. Ersichtlich hat in Deutschland der auf drei Jahre fixierte Bachelorkurs zwecks vermeintlicher Qualitätssicherung zu einer Stoffverdichtung geführt, die die Studierenden überlastet und die angestrebte Mobilität verhindert. Die rheinland-pfälzische Kultusministerin hat dafür nach Pressenotizen kürzlich eine Abhilfe durch die KMK angeregt. Die KMK hat vor vierzehn Tagen (15.10.2009) prompt in einem Eckpunktepapier von den Universitäten und zuständigen Gremien verlangt, die Studieninhalte zu straffen und die Verlängerung des Bachelorstudiums bis zu acht Semestern zu prüfen. Darin liegt freilich entweder bei inhaltlicher Verkürzung ein Niveauverlust des deutschen Universitätsstudiums oder eine Entwertung berufsspezifischer Masterkurse.

b) Inhalt der Studiengänge und Akkreditierung

Der Inhalt der Bachelor- und Masterkurse muss sich naturgemäß nach den einzelnen Fächern richten. Der Inhalt der bisher an das Modell angepassten Studiengänge ist daher für die Juristenausbildung nicht bedeutsam. Die außerjuristische Entwicklung ist nur aufzugreifen, soweit sie den äußeren Rahmen für juristische Reformvorschläge absteckt. Wichtig sind die von der KMK am 10.10.2003 beschlossenen „Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“, mit deren Verwirkli-

chung nach § 9 Abs. 2 HRG die Bundesländer beauftragt worden sind. Danach müssen die in den Hochschulen entwickelten Studiengänge durch Akkreditierungsräte genehmigt werden, die ebenso wie die Akkreditierungsagenturen eigens zu schaffen sind. Praktisch sind diese Akkreditierungsgremien überwiegend fachfremd besetzt. Soweit die juristischen Reformer, wie es im nordrhein-westfälischen Modell (NRW-Modell) geschieht, die Studieninhalte solchen Gremien unterwerfen möchten, bedeutet das die Verabschiedung von einer länderübergreifend abgestimmten JAPO. Die erste Phase der Juristenausbildung unterliegt dann nicht länger der Kompetenz der Justizminister, sondern der Zuständigkeit der Bildungspolitik. Alle Modell-Studienpläne, die der JuMiKo die Ersetzung des Jura-Studiums durch ein Bachelor-/Mastermodell schmackhaft machen möchten, sind ohne Genehmigung durch die Akkreditierungsgremien Muster ohne Wert. Soweit den Justizministern an dieser Stelle keine Modifizierung gelingt, ist die Erstreckung des Modells auf das juristische Studium schlechterdings nicht zu verantworten. Einschlägige Erfahrungen zeigen beispielsweise, dass fachfremde Akkreditierungsgremien bei der Einführung von juristischen Zusatzstudiengängen selbstbewusst die Abfolge von Schuld- und Sachenrecht angezweifelt haben.

c) Zugang zum Masterstudiengang

Die Bologna-Erklärung lässt den Inhalt und den Zweck des Masterstudiums ganz offen. Gesagt wird nur, dass sich an den erfolgreichen Abschluss des Bachelor-Studiums der Masterkurs anschließen kann. Die Konkretisierung des erfolgreichen Abschlusses bereitet ersichtlich bereits bei den außerjuristischen Studiengängen Probleme. Nach einer Pressenotiz haben sich jedenfalls die Jungsozialisten veranlasst gesehen, einen Zugang zum Masterstudium ohne Quoten zu verlangen, und von der Vorsitzenden der HRK die Einlösung eines dahingehenden Versprechens durch die HRK gefordert. Auch der Hochschulverband verlangt die grundsätzliche Zulassung. Quoten finden sich auch in juristischen Reformvorschlägen. Die nordrhein-westfälische Justizministerin hat ursprünglich konzipiert, dass nur etwa 40 % der Studierenden die Zulassung zum Masterstudium und dadurch den Weg in die

klassischen juristischen Berufe erreichen sollten. Sie hat wohl nicht zuletzt dadurch die Sympathie der Anwaltsorganisationen für den Bologna-Prozess gewonnen. Neuerdings spekuliert sie allerdings, dass die Universitäten in Folge beschränkter Kapazitäten nicht alle Bewerber zum Masterstudium zulassen könnten. Beide Punkte erfordern eine juristische Analyse, deren Ergebnis eine Zustimmung der Anwaltschaft zur Reform unsicherer machen könnte.

d) Mastergrad und Staatsprüfung

Ein Sonderproblem ergibt sich bei bislang staatlich geregelten Studiengängen. Bei ihnen ist das Verhältnis von Bologna-Prozess und Staatsprüfung zu klären, dies speziell für die Juristenausbildung. Einen Verzicht auf die juristischen Staatsprüfungen, also auch auf die Assessorprüfung und den Referendardienst, haben lediglich die Justizminister von Baden-Württemberg und bislang Sachsen gefordert, die den Bundesländern jährlich 500 Mio. Euro an Referendargehältern einsparen möchten. Dagegen fordern die an sich reformwilligen Organisationen und Justizminister regelmäßig für die juristischen Kernberufe (Richter, Anwalt etc.) vor dem Referendardienst eine zusätzliche Staatsprüfung, die auch fast alle anderen europäischen Länder vorschreiben. Der Koordinierungsausschuss der JuMiKo misstraut im sogenannten „Wettbewerb der Universitäten“ zu Recht der Objektivität und Vergleichbarkeit der Universitätsprüfungen. Offen ist die Art der Staatsprüfung. Den meisten schwebt eine staatliche Eingangsprüfung vor, ohne die Vorbereitung auf diese Staatsprüfung in die juristische Ausbildung zu integrieren. Auf diese Weise wird nach dem „Florians-Prinzip“ die universitäre Spielwiese vom „Ernst des Lebens“ getrennt, den die Justizminister verantworten. Der rheinland-pfälzische Justizminister spricht andererseits von „einer ersten Staatsprüfung bzw. einer staatlichen Eingangsprüfung“. Prinzipiell wird dafür als Voraussetzung der Mastergrad verlangt. Darüber muss allerdings der Zweck der Masterstudiengänge entscheiden. Soll er der Vorbereitung auf die Staatsprüfung dienen, so kann es bei den Masterkursen keine nennenswerten inhaltliche Flexibilität geben. Geht es aber um ein spezialisiertes Masterstudium, so bedeutet die Vorschaltung vor

die Staatsprüfung eine unnötige Verlängerung des Studiums.

III. Umsetzungsvorschläge in der Juristenausbildung

Das geltende Recht erlaubt ohne Reform aktuell keine Ersetzung des überkommenen Jura-Studiums durch das Bologna-Modell. Dessen seitherige Umsetzung in Juristenfakultäten beschränkt sich auf zusätzliche Studiengänge mit einer meist interdisziplinären Ausrichtung, zum Beispiel dem Dresdner Bachelor-Studium „Law in Context - Recht mit seinen internationalen Bezügen zu Technik, Politik und Wirtschaft“. Die juristische Bologna-Diskussion befasst sich daher lediglich mit einzelnen Reformargumenten, selten mit ausgearbeiteten Reformvorschlägen wie dem NRW-Modell, an dem sich im Ansatz auch der rheinland-pfälzische Justizminister orientiert.

1. Überblick

Der Standpunkt der Justizminister zum Bologna-Modell ist sehr unterschiedlich. Der aktuelle Streitstand ändert sich nicht selten mit einem Ministerwechsel oder nach neuen Initiativen. Der Koordinierungsausschuss der JuMiKo hat im März 2008 die prinzipielle Befürwortung durch Baden-Württemberg, Sachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz festgestellt, denen sich später Hamburg und Schleswig-Holstein angeschlossen haben. Das Bundesjustizministerium war bislang an die abgelaufene Koalitionsvereinbarung gebunden. Bayern, Hessen, das Saarland und Mecklenburg-Vorpommern waren dagegen, die Positionen von Berlin und Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt waren eher vorsichtig zurückhaltend. Die Befürworter - auch unter den Verbänden - haben, wie dargelegt, regelmäßig kein umfassendes Konzept. Immerhin ist der BDI für eine Reduzierung der Kernfächer, die HRK will auf das Strafrecht und auf das besondere Verwaltungsrecht verzichten. Gemeinsam, wenn auch nicht sorgfältig reflektiert, ist das Ziel, die mit den Credit-Points verbundene schrittweise Abschichtung vorzusehen, die freilich keine geeignete Vorbereitung für die geforderte einheitliche Abschluss- oder Eingangsprüfung ist.

2. NRW-Modell

Das NRW-Modell wird gegenwärtig unter den Bologna-Anhängern im politischen Raum - anscheinend sogar parteiübergreifend - und von der einflussreichen Anwaltschaft favorisiert. Es ist zugleich geeignet, die Probleme des Bologna-Prozesses zu erkennen und die Zweifel zu verdeutlichen. NRW optiert für das 3 + 2-Modell und gibt sich von der Arbeitsmarktfähigkeit der Bachelor-Absolventen überzeugt. Der Studien-erfolg soll an einer Summe von Credit-Points gemessen werden, die einzelnen Fächergruppen werden schrittweise abgeschichtet. Das beigefügte Curriculum erwähnt allerdings auch eine Abschlussprüfung. Die Justizministerin hat überdies zur Arbeitsmarktfähigkeit der Absolventen vor dem Stifterverband noch im Vorjahr eingestanden, dass diese beruflich nicht gleich einsatzfähig seien und für die Berufsfertigkeit auf das „training on the job“ verwiesen. Im Blick habe sie die Versicherungswirtschaft, mittelständische Betriebe, die Medien und unterstützende Tätigkeiten in Anwaltskanzleien und Rechtsabteilungen. Darauf ist zurückzukommen.

Beim Inhalt des Bachelor-Studiums akzeptiert das Modell den Vorrang der Akkreditierungsgremien. Die zuvor geschilderte Abhängigkeit von fachfremden Kontrolleuren wird nicht erwähnt. Dem Modell selbst schwebt als Inhalt „solides Grundwissen vor allem im Zivilrecht, aber auch im öffentlichen Recht und im Strafrecht“ vor, weiterhin das juristische Handwerkszeug und die Methodik, dazu die Sachverhaltserfassung und Argumentationstechnik, die Rolle des Richterrechts sowie Rhetorik, Streit-schlichtung und Mediation, außerdem noch 30 % fachfremde, beispielsweise wirtschaftswissenschaftliche Grundausbildung. Ein toller Katalog: Der Bachelor als Eier legende Wollmilchsau! Wer auf der Basis des optierten 3 + 2 Modell aus einer Studienzeitverkürzung auf eine Stoffreduzierung geschlossen hat, wird jedenfalls auf dem Papier überrascht. Der Katalog entspricht weder seitherigen Erfahrungen noch lernpsychologischen Einsichten über die Aufnahmekapazität noch der neuen KMK-Linie. Symptomatisch ist, dass für die juristischen Kernberufe ein vertiefender Masterstudiengang „Rechtspflege“ hervorgehoben wird, der andere Inhalte von Masterstu-

diengängen praktisch verdrängen würde. Beim Zugang zum Masterstudiengang, dessen Abschluss eine Zulassungsvoraussetzung zur Staatsprüfung sein soll, ist inzwischen von der 40 %-Quote - im Klartext einer objektiven Zulassungsbeschränkung im Rahmen des Art. 12 GG - nicht mehr die Rede, stattdessen von der beschränkten Kapazität der Universitäten, die doch durch das neue Modell erst entsteht oder verschärft wird.

Die Staatsprüfung wird als Eingangsprüfung verstanden, deren Fächer gesetzlich zu regeln sind. Die Vorbereitung auf diese Staatsprüfung, die weder bei der Bachelor- noch bei der flexiblen Masterausbildung hinreichend garantiert werden kann, wird den Universitäten nicht länger als gesetzliche Aufgabe zugewiesen, bleibt also mit hoher Wahrscheinlichkeit bei der Stellenausstattung ausgeklammert. Es wird vom Modell aber erwartet, dass die Universitäten die Prüfungsfächer bei der inhaltlichen Gestaltung ihrer Studienprogramme berücksichtigen, obwohl doch gleichzeitig deren beschränkte Kapazität bereits den Zugang zum Masterkurs bremsen soll. Die heiklen Punkte werden ersichtlich geschönt.

IV. Kritische Analyse des juristischen Bologna-Modells

Die Qualität der deutschen Juristenausbildung findet im In- und Ausland viel Anerkennung und wird auch von den Anhängern des Bologna-Prozesses betont. Die deutsche Rechtspflege wird in Europa gepriesen. Wir haben offenbar einiges zu verlieren. Schon deshalb ist vor einer leichtfertigen Einführung des Bologna-Modells zu warnen. Die Kritik an der herkömmlichen Juristenausbildung und danach die für die Reform angeführten Gründe sind ihrerseits kritisch zu würdigen. Jedenfalls genügen politische Sprechblasen nicht - beispielsweise: der Reformbedarf sei unbestritten, der Bologna-Prozess sei unumkehrbar, Deutschland verliere den Anschluss. Eine reformatio in peius fürchten die Reformer offenbar nicht. In der Reformdiskussion sollten besser die Sachfragen dominieren.

1. Kritik der aktuellen Juristenausbildung und Gegenkritik

Nicht jede Kritik an der aktuellen Juristenausbildung ist wirklich dis-

kussionswürdig. Die Ablehnung jeder Staatsprüfung ist nicht nur selten, sondern auch unberechtigt. Eine reine Universitätsprüfung mag die Einheit von Lehre und Prüfung begünstigen. Solange Universitäten aber finanzielle Vergünstigungen durch die Studentenzahlen oder gar für Studienabschlüsse in einer Regelstudienzeit erhalten, ist mit der JuMiKo zu befürchten, dass einige sich diese Vorteile durch gute Examensnoten verschaffen würden.

Andererseits ist der Abbau der Grundlagenfächer durch frühere Reformen veranlasst, und die Methodenlehre findet kein nennenswertes Studieninteresse. Das NRW-Modell zeigt beispielhaft, dass sich daran nichts ändern würde. Auf die Internationalität und die Flexibilität, deren Fehlen der Juristenausbildung angelastet wird, ist beim Bologna-Prozess näher einzugehen. Hervorzuheben sind vorab wenn auch in bündiger Kürze, zwei Punkte:

a) Justizlastigkeit

Richtig ist, dass das Jurastudium seinen Schwerpunkt in einem fallbezogen-problemorientierten Denken hat. Weiterhin werden die richterliche Rechtsanwendung simuliert und für die Beratungstätigkeit der Richter der - etwas idealisierte - Gutachtenstil gepflegt. Auf dieser Basis vollzieht sich aber auch die forensische Anwaltstätigkeit und auch die Rechtsberatung und Rechtsgestaltung durch Anwälte und in der Wirtschaft - wegen möglicher Variationen sicher komplizierter - muss die judizierte Rechtskontrolle hypothetisch prüfen. Der Vorwurf der Anwaltskollegen über diesen Schwerpunkt überzeugt daher nicht. Die Vertragsgestaltung ist ohnehin in den meisten Fakultäten ein eigener Vorlesungsgegenstand.

b) Verspätete Abschlussprüfung

Die angeblich verspätete Abschlussprüfung, also das sogenannte Erste Juristische Staatsexamen, das durch die Verschiebung auf das Studienende die Studierenden verunsichert und sie nach vielen Jahren mit einem Scheitern überraschen könnte, ist andererseits als Argument heute nicht mehr stichhaltig. Der Hinweis auf die Zwischenprüfungen, die übrigens mancherorts im Credit-Point-System erbringbar sind, erledigt den Einwand. Auch der Hinweis auf den

Repetitor als entscheidenden Wissensvermittler verfängt nicht länger, nachdem die Rechtsfakultäten - beispielsweise in Mainz seit fast 15 Jahren in allen Kernfächern, grundsätzlich ausschließlich durch die Professoren und einschließlich der Semesterferien - Examensrepetitorien durchführen, die die Studierenden in Befragungen durchweg positiv beurteilen. Wer andererseits Lehrangebote nicht annimmt oder dem Repetitor mehr zutraut, ist darin frei.

2. Begründungen für das Bologna-Modell und deren Kritik

a) Internationalisierung

Das Zauberwort der Bologna-Anhänger ist seit der Erklärung über den „Europäischen Hochschulraum“ die Internationalisierung des Studiums. In der Tat gebieten die Grundlagen der europäischen Rechtsgemeinschaft grundsätzlich einen einheitlichen europäischen Markt, einschließlich des Arbeitsmarkts. Ihm sollte eine geeignete Ausbildung entsprechen. Überdies erzeugt die Rechtsgemeinschaft fortwährend neues europäisches Recht, das die Rechte der Mitgliedsstaaten überlagert und verdrängt. Das wird freilich in der Juristenausbildung bereits berücksichtigt. Schon heute ist das Recht der europäischen Verträge Lehr- und Prüfungsgegenstand, und das Sekundärrecht namentlich durch Richtlinien ist in die einzelnen Fächer des deutschen Rechts integriert und im Lehrstoff verwoben. Es gibt Kurse mit Abschluss für ausländische Studierende und die Anrechnung von Auslandssemestern für Deutsche samt partieller inhaltlicher Verzahnung des Lehrstoffs mit ausländischen Partneruniversitäten. Sicher kann man sich eine Intensivierung wünschen. Man muss jedoch leider Wasser in den Wein schütten. Den Kern des Rechtsstoffs bildet nach wie vor das unterschiedliche Recht der Mitgliedsstaaten, das in den juristischen Kernberufen angewendet wird. Vor allem aber kann in der Realität von einer Internationalität durch vergleichbare Studien und Abschlüsse keine Rede sein. Polen, Tschechien, Ungarn, die Slowakei und Griechenland lehnen den Bologna-Prozess beim juristischen Studium ab. Italien hat die Umsetzung im Jahr 2004 wegen schlechter Erfahrungen rückgängig gemacht. Österreich kennt an einzelnen Universitäten nur

zusätzliche Studiengänge, die Universität Wien möchte das juristische Bologna-Modell nicht einführen. Aus Spanien berichtet die Zeitschrift „Forschung und Lehre“ soeben über ein Reformchaos. Finnland, an sich der Säulenheilige der Bildungspolitik, geht mit einer strengen Aufnahmeprüfung in den Universitäten ohnehin einen eigenen Weg. Selbst wenn das Bologna-Modell formal umgesetzt wurde, hat sich wie in Frankreich in der Sache oft nichts geändert, und es sind keine vergleichbaren Studiengänge entstanden. Noch wichtiger ist, dass der Lehrbetrieb unserer Nachbarn das fallbezogen-problemorientierte Denken regelmäßig nicht pflegt, das den deutschen Juristen auszeichnet. Die wünschbare Internationalisierung mag daher ein Grund für eine zusätzliche Einführung von Bachelor- und Masterkursen sein, rechtfertigt aber aktuell keine totale Umgestaltung des deutschen Jura-Studiums.

b) Flexibilisierung und Stoffabschichtung

Die unterschiedlichen Orientierungen und Profile, die schon die Bologna-Erklärung fordert, und auch die Stoffabschichtung sind zudem für das auf die Kernberufe zugeschnittene Jura-Studium nicht geeignet. Das klassische Studium ist ein „Lernen in Wellen“: Grundausbildung, Vertiefung des Grundstoffes, exemplarische Erprobung der juristisch-wissenschaftlichen Methode, Befassung mit Nebengebieten, Wiederholung und Vertiefung des Stoffes. Das Ziel ist der berufsfähige Generalist, der sich überall einarbeiten kann. Das ist mit einer weitgehenden Flexibilisierung, mit dem Weglassen wichtiger Materialien und mit der schrittweisen Stoffabschichtung nicht vereinbar. Mit dem Bachelor ließe sich lediglich eine Grundlage für das weitere Studium legen.

c) Arbeitsmarktfähigkeit des Bachelors

Eine Kardinalfrage ist die Arbeitsmarktfähigkeit des Bachelors. Der Bachelorabschluss allein führt nach dem Willen der Reformen ohne Staatsexamen jedenfalls nicht in die juristischen Kernberufe. Dennoch könnte man die Frage dem Markt überlassen und die Entwicklung abwarten, wenn es nach erfolgreichem Bachelor-Abschluss weiterginge,

entweder allein durch das Masterstudium oder mit der Vorbereitung auf die Staatsprüfung zum Referendar. Wird allerdings mit den NRW-Vorstellungen der Zugang zum Weiterstudium durch Quoten oder fehlende Lehrkapazität nennenswert eingeschränkt, so entsteht ein existentielles Problem. Dass die Chancen eines Bachelors nach sechs Semestern besser sind als heute nach einem Ersten juristischen Staatsexamen, ist unwahrscheinlich. Sogar ein achtsemestriges Bachelor-Studium ist vermutlich ohne einen zusätzlichen, spezialisierten Masterkurs wenig aussichtsreich. Jedenfalls haben die Verbände, aber auch Sprecher der Großindustrie und der mittelständischen Wirtschaft bei einer Anhörung vor dem Koordinierungsausschuss der JuMiKo keinen Bedarf gesehen. In der Tat bildet beispielsweise die Versicherungswirtschaft ihre Führungskräfte selbst aus, und die mittelständische Wirtschaft wird eher den Anwalt konsultieren. Wir sollten uns auch auf die von der Bologna-Folgekonferenz 2003 in Berlin empfohlene Werbung der Universitäten für die neuen Studiengänge sowie die ohne konkrete Perspektiven gelegentlich prophezeite „völlige Veränderung des Arbeitsmarktes“ nicht verlassen. Das Risiko, die Abiturienten OECD-konform in die Hochschule zu bringen und sie dann im größeren Umfang als „Statisten der Statistik“ in die Arbeitslosigkeit zu schicken, ist leider hoch.

d) Zugang zum Masterstudium

Aus diesem Grund liegen - vermutlich nicht zur Freude der Anwaltsorganisationen - die Verbände und Gremien richtig, die einen möglichst breiten Zugang zum Masterstudium fordern. Zudem unterliegen Einschränkungen auch rechtlichen Schranken. Grundsätzlich hat jeder Staatsbürger aus Art. 12 GG im Kontext mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip ein Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium seiner Wahl. Zulässig sind generell nur subjektive Zulassungsvoraussetzungen. Im Übrigen steht die Hochschulzulassung nach der Numerus-Clausus-Judikatur des BVerfG allein unter dem Vorbehalt des Möglichen, das der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft verlangen kann. Eine objektive Berufswahlbeschränkung durch eine feste Zulassungsquote - hier eine „prozentuale Bes-

tenquote" von etwa 40 % - ist daher jenseits einer Rechtfertigung durch ein wichtiges Gemeinschaftsgut nicht verfassungsgemäß. Der Vorbehalt des Möglichen verlangt weitergehend die erschöpfende Nutzung der Ausbildungskapazitäten. Das Postulat ist schwerlich erfüllbar, wenn der Staat Ausbildungsgänge in Kenntnis einer unzureichenden Ausbildungskapazität schafft. Die Spekulation des NRW-Modells über eine unzureichende Kapazität der Universitäten für einen umfänglichen Masterzugang dürfte daher ebenfalls nicht aufgehen. Auch die Hoffnung auf hohe Durchfallquoten beim Bachelor-Abschluss ist weder realistisch noch rechtlich haltbar, da subjektive Zulassungsbeschränkungen, die sich wie objektive Berufswahlbeschränkungen auswirken, gleichfalls verfassungswidrig sind. Die Anwaltschaft sollte daher auf die Eindämmung der Anwaltsschwemme durch den Bologna-Prozess besser nicht vertrauen. Zur Eindämmung der Schwemme führt vermutlich an der Spartenrennung beim Referendariat kein Weg vorbei.

e) Zweck des Masterstudiums

Wichtig ist noch ein kurzer Blick auf den Zweck des Masterstudiums. Nur wenn dieses Studium wie im NRW-Modell das vertiefende Thema „Rechtspflege“ bezweckt und auf die juristischen Kernberufe vorbereitet, macht es Sinn, den Mastergrad als Zulassungsvoraussetzung zur Staatsprüfung zu verlangen. Indessen soll der Bologna-Prozess nach dem Inhalt der Reformvorschläge gerade den Zugang zu Berufen außerhalb der juristischen Kernberufe eröffnen. Das Masterstudium muss daher auf den Erwerb von marktrelevanten beruflichen Zusatzqualifikationen gerichtet sein, beispielsweise auf die wirtschaftlichen Grundlagen der Unternehmensführung oder auf die europäischen Institutionen und internationalen Organisationen oder auf Berufsbilder wie Steuerberater und Wirtschaftsprüfer. Daraus könnten dann wirklich Arbeitsmarktchancen erwachsen. Versteht man den Sinn des Masterstudiums so, dann muss es wirklich flexibel sein und inhaltlich von der bezweckten Berufsqualifikation bestimmt werden. Das ist dann außerhalb der Kernberufe eine Variante zum Staatsexamen, dagegen nicht dessen sinnvolle Zulassungsvoraussetzung. Die Dauer des Mas-

terkurses sollte im Übrigen von seinem Ziel abhängen und nicht unter ein 3+2 oder 4 + 1-Modell gepresst werden. Auch andere europäische Staaten weichen von diesen Modellen recht souverän ab.

f) Staatliche Eingangsprüfung oder staatliches Studienabschlussexamen

Die Varianten Eingangs- oder staatliche Abschlussprüfung schließlich hängen entscheidend von der Zuständigkeit für die Vorbereitung auf diese Staatsprüfung ab. Die Eingangsprüfung trennt scharf zwischen dem Bologna-Prozess und dem Einstieg in die juristischen Kernberufe. Mit ihr wird eine perfekte Umsetzung des Bologna-Prozesses suggeriert. Die Gretchen-Frage gilt der Vorbereitung auf diese Staatsprüfung. Darüber schweigen die Reformer. Wenn die Universitäten vorbereiten sollen, wird fraglos der Bologna-Prozess nicht in reiner Form umgesetzt. Bleiben die Universitäten ausgespart, dann werden sich - wie beispielsweise in Frankreich - kostspielige private Ausbilder etablieren, die notfalls in mehreren Anläufen zur Eingangsprüfung hinführen. Der „Repetitor“ wiederholt dann nicht, sondern wird zum eigentlichen Lehrer. In Belgien hat die erste dieser Prüfungen eine Durchfallquote von 80 % ergeben, in Frankreich, das ohnehin nur irgendeine Licence als Voraussetzung fordert, sind Wiederholungen üblich. Sollten dagegen die Universitäten vorbereiten, so muss man ihnen diese Aufgabe gesetzlich zuweisen. Nur dann erhalten sie von der Bildungspolitik

die dafür notwendigen Stellen. Die bloße Erwartung an die Rechtsfakultäten im NRW-Modell ist dagegen ohne die notwendige Ausstattung nur ein Etikettenschwindel. Soweit die Rechtsfakultäten für die Vorbereitung zuständig sind, gibt es andererseits keinen ersichtlichen Grund, vom herkömmlichen juristischen Staatsexamen abzuweichen.

V. Bachelor, Master und Studienabschlussexamen

Damit zeichnet sich - für manche vielleicht überraschend - ein Fazit ab: Man sollte am Jurastudium mit dem Ersten Juristischen Staatsexamen festhalten. Das bedeutet nicht notwendig eine totale Ablehnung des Bologna-Modells. Man könnte das Bachelor-Studium im Sinn der heutigen Zwischenprüfungen in das Jurastudium integrieren, wie es beispielsweise die Bucerius Law School in Hamburg praktiziert, und es daneben als Grundlage eines weitergehenden Masterstudiums nutzen. Ob man ein solches Studium einführt, hängt primär von den prognostizierbaren Aussichten eines Masterabschlusses ab. Hält man diese Variante für sinnvoll, dann kann der Studierende frei wählen. Er kann sich mit dem Bachelor-Abschluss den Risiken des Arbeitsmarkts stellen. Er kann mit dem Masterkurs weitermachen oder das Studium mit dem Ziel des Staatsexamens fortführen. Er kann grundsätzlich auch beim Scheitern im Examen ein geeignetes Masterstudium aufnehmen.

Der Staat vor Gericht - die Rolle von Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Entwicklung eines Rechtsstaats

Vortrag in Dubrovnik bei einer Tagung der IRZ-Stiftung vom 17.-20.11.2009

von PräsVGH Rolf Hüffer, München

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich habe den Auftrag, einige Gedanken zur Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einem demokratischen Rechtsstaat zu formulieren, einer "Verwaltungsgerichtsbarkeit", die ich im Rahmen der Themenstellung in dem umfassenderen Sinn einer "öffentlich-rechtlichen Ge-

richtsbarkeit" verstehe.

Schon von meiner beruflichen Funktion her werden Sie sicher nicht erwarten, dass ich die Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit "klein rede". Ich bin aber auch inhaltlich überzeugt davon, dass - neben all den gewiss auch subjektiven Erwägungen - die Bedeutung einer wirk-

lich unabhängigen, rechtsstaatlich handelnden öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit für einen Rechtsstaat, vor allem aber für den Aufbau eines Rechtsstaats, gar nicht überschätzt werden kann.

In Deutschland spricht man von der Verwaltungsgerichtsbarkeit als dem kleinen Bruder oder — je nach Einstellung — der kleinen Schwester der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dabei ist auch anerkannt, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit für das Funktionieren des demokratischen Rechtsstaats im Alltag der Rechtsordnung noch wichtiger ist als die Verfassungsgerichtsbarkeit. Das gilt nicht nur quantitativ, sondern auch mit Blick darauf, dass es traditionelle Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit ist, die Geltung der Verfassung gegenüber dem Gesetzgeber durchzusetzen.

Die größere Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat droht im Alltag — erfahrungsgemäß — aber nicht von der Legislative sondern von der Exekutive.

Die Durchsetzung deren Bindung an "Recht und Gesetz" ist entscheidend für das Funktionieren eines demokratischen Rechtsstaats und ist — in erster Linie — Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Ein ehemaliger Richter des Bundesverfassungsgerichts (Prof. Dr. Steiner) hat den Auftrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch zutreffend damit umschrieben, dass "ihr Umgang mit dem rechtsuchenden Bürger das Bild vom Staat insgesamt ganz wesentlich prägt".

Angesprochen ist damit völlig zurecht das ganz wesentliche Element der Akzeptanz von gerichtlichen Entscheidungen aber auch von Entscheidungen der Verwaltung, die der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Wichtig ist mir in diesem Zusammenhang, deutlich darauf hinzuweisen, dass es keineswegs — nur — darum geht, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Bürger vor dem Staat schützt, sondern auch darum, dass sie dem Beamten, der Exekutive, den Rücken stärkt, soweit diese im Rahmen rechtsstaatlicher Vorgaben handelt.

Ich meine, wir sollten uns schließlich auch bewusst sein, dass es — natürlich — in der Vergangenheit, aber auch heute noch in vielen Staaten keine Selbstverständlichkeit ist, dass sich "der Staat", d. h. in der Regel die

Exekutive der Herrschaft des Rechts, oder — weniger pathetisch ausgedrückt — den Entscheidungen der Gerichte unterwirft.

Und dies nicht nur im Bereich des Zivilrechts, sondern auch und insbesondere im ureigenen exekutiven Bereich.

Auch in Deutschland ist die Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erst im Laufe der Zeit ausgebaut worden, erst im Laufe der Zeit ist ihre Bedeutung gewachsen. Die schon Mitte des 19. Jahrhunderts in einigen Gebieten Deutschlands eingerichtete Verwaltungsgerichtsbarkeit war nur — aber immerhin — zur Kontrolle der einfachen Verwaltung befugt, nicht aber z.B. zur Kontrolle der Entscheidungen des Königs. Erst nach den furchtbaren Erfahrungen des sog. Dritten Reiches, nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, entstand die Garantie des Rechtsschutzes gegen alle Akte der öffentlichen Gewalt (Art. 19 Abs.4 GG), die u.a. über die Generalklausel des § 40 VwGO in einfaches Recht umgesetzt worden ist.

Bis ein derartiger Paradigmenwechsel durchgesetzt und tatsächlich, nicht nur als Lippenbekenntnis, akzeptiert ist, ist gelegentlich ein steiniger Weg zu beschreiten.

Selbst wenn aber — auch bei uns — über Entscheidungen von Verwaltungsgerichten gemurrt wird, etwa weil sie dem Bürger angeblich zu viele Rechte einräumten — und auch deshalb angeblich zu lange dauern — ist mittlerweile doch unstrittig, dass ein funktionierendes Rechtssystem — in allen Bereichen — nicht nur unabdingbare Voraussetzung für einen demokratischen Rechtsstaat ist, sondern auch als positiver Standortfaktor für die Wirtschaft erhebliche Bedeutung erlangt. Interessant ist ja durchaus, dass die Staaten, die über ein funktionierendes Rechtssystem verfügen, nicht gerade zu den wirtschaftlich unterentwickelten zählen.

Was aber bedeutet nun der schon mehrfach gebrauchte Begriff des "demokratischen Rechtsstaats"? Ich könnte hier nun aus einer Fülle von Gerichtsentscheidungen und Kommentaren für den Rest des heutigen Tages zitieren, möchte aber — im Interesse aller Beteiligten — auf eine kurze Begriffsbestimmung v. a. des "Rechtsstaats" zurückgreifen.

Dieser auf die Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts zurückgehende

Begriff meint die Legitimierung und die Begrenzung der hoheitlichen Tätigkeit des Staates durch das Recht. Nicht ein — noch so wohlwollender — Herrscher, nicht die Religion oder "die Moral", sondern — allein — das Recht steuert die Ausübung von Hoheitsgewalt, die Lösung von Konflikten, die Gewährung von Rechten und die Auferlegung von Pflichten.

Damit ist eine wichtige, aber nicht die einzige Voraussetzung des Rechtsstaats umschrieben, sondern sozusagen nur seine formale Seite.

Dazu kommen muss auch eine Aussage über den Inhalt "des Rechts". Die "Herrschaft des Rechts" muss damit weiteren, materiellen Anforderungen genügen. So muss "das Recht" in einem legitimationsgerechten Verfahren zustande gekommen sein und materiellen Gerechtigkeitsmaßstäben genügen.

Dieses materielle Rechtsstaatsprinzip liegt auch dem deutschen Grundgesetz zugrunde, das eine Reihe von wesentlichen Elementen normiert. Dazu gehören das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) und die Gewaltenteilung im Sinne einer gegenseitigen Gewaltenhemmung und Kontrolle, die Garantie von Grund- und Menschenrechten (Art. 1 ff GG) aber auch, und damit wäre ich bei dem konkreten Thema meines kurzen Vortrags, die effektive Möglichkeit der Durchsetzung von Recht auch und gerade gegenüber dem Staat. Und dies — in einem demokratischen Rechtsstaat — durch unabhängige, an Gesetz und Recht gebundene Gerichte in einem gesetzlich geordneten Verfahren.

Der Rechtsstaat wäre "zahnlos", wenn er nicht über Institutionen verfügen würde, die bereit und in der Lage sind, "das Recht" durchzusetzen.

Die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist dabei nicht nur auf die Streitentscheidung gerichtet, sondern auch auf eine Kontrolle der anderen Gewalten. So hat die Rechtsprechung der öffentlich-rechtlichen Gerichte nicht nur Auswirkungen auf den entschiedenen Einzelfall, sondern darüber hinaus auf das künftige Handeln der nach den Grundvorgaben des Grundgesetzes ebenfalls rechtsgebundenen Verwaltung.

Die Leitfunktion der Verwaltungsrechtsprechung dient damit ganz wesentlich auch der Rechtssicher-

heit, die — wie ich schon am Anfang erwähnt habe — nicht nur der Bürger, sondern auch der Investor zu schätzen weiß.

Nur am Rande, auch dazu habe ich schon einen Nebensatz verloren: Auch die Exekutive, hier konkret der Verwaltungsbeamte, der schließlich selbst auf die Verfassung und die Gesetze vereidigt ist, findet durch eine funktionierende Verwaltungsgerichtsbarkeit durchaus gewichtige Argumente, wenn er sich gegen rein politische Vorstellungen durchsetzen muss.

Wenn der Verwaltungsgerichtsbarkeit also eine besondere Bedeutung für die Entwicklung und den Erhalt des demokratischen Rechtsstaats zukommt, so kann sie ihren Aufgaben aber nur gerecht werden, wenn die Rechtsprechung persönlich und sachlich unabhängigen Richtern obliegt oder, wie unser Grundgesetz zutreffend und sehr viel schöner formuliert (Art. 92 GG), wenn die Rechtsprechung den Richtern "anvertraut" ist.

Die damit verbundenen Erwartungen stellen hohe Anforderungen auch an die Richterpersönlichkeit. Ich meine, dass ein Richter neben seinen — natürlich erforderlichen — exzellenten Rechtskenntnissen und seinen auch außerjustiziellen Erfahrungen auch über die notwendige innere Unabhängigkeit und über die Fähigkeit verfügen muss, seine eigenen Vorstellungen und Erkenntnisse immer wieder zu hinterfragen. Besonders suspekt sind mir Richter, die von keinerlei Zweifel geplagt sind und glauben, nur sie würden die einzig richtige Entscheidung kennen.

Zum anderen, und das ist gerade beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats besonders bedeutsam, stellt dieser auch besondere Anforderungen an die "öffentliche Gewalt". So muss z. B. vor allem die Exekutive lernen, Entscheidungen der sie kontrollierenden Judikative auch dann zu akzeptieren, wenn sie ihr "wehtun" und wenn sie diese als falsch ansieht. Solche Entscheidungen sind gelegentlich unvermeidbar und dürfen nicht den Reflex auslösen, gegen den entscheidenden Richter vorzugehen. Dieser ist unabhängig und muss dies auch sein — und: er kann sich auch nicht um eine unangenehme Entscheidung "drücken". Wenn die Exekutive mit einer Entscheidung nicht einverstanden ist, kann ihr nur der Weg in eine höhere Instanz blei-

ben und am Ende ggf. die Einsicht, nicht Recht bekommen zu haben. Das sagt sich hier so einfach. Sie wie ich haben aber sicher in verschiedenen Diskussionen schon die Erfahrung gemacht, dass man die sachliche wie persönliche Unabhängigkeit der Richter ganz selbstverständlich als unabdingbar für einen Rechtsstaat ansieht, der Eine oder der Andere diesen Grundsatz aber in besonders "missliebigen" Einzelfällen doch gelegentlich "vergisst".

Abschließend darf ich in der Kürze der Zeit zu meinem Ausgangspunkt zurückkommen:

Amtswechsel am VG Düsseldorf

In einer Feierstunde wurden am 10. Dezember 2009 der frühere Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, Herr Ministerialdirigent Prof. Dr. Klenke, verabschiedet und sein Nachfolger, Herr Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. Andreas Heusch, in sein Amt eingeführt. Der Einladung der Justizministerin des Landes Nordrhein-Westfalen, Frau Roswitha Müller-Piepenkötter, und des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Dr. Michael Bertams, folgten zahlreiche Repräsentanten aus Politik, Verwaltung und Justiz sowie nahezu alle Angehörigen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf.

Herr Professor Dr. Klenke, der seit dem 1. Oktober 1995 Präsident des

Verwaltungsgerichtsbarkeit im engeren, wie auch im weiteren Sinne ist nicht nur von ganz grundsätzlicher Bedeutung für den demokratischen Rechtsstaat, sie ist vielmehr ein wesentliches Element des Rechtsstaatsbegriffes selbst. Oder, um mit einem namhaften deutschen Staatsrechtslehrer zu sprechen (Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland): "Die Verfassungsgerichtsbarkeit stellt den Grundpfeiler des Rechtsstaats dar, die Verwaltungsgerichtsbarkeit dessen Eckpfeiler."

Verwaltungsgerichts Düsseldorf war, wurde am 20. Mai 2009 zum Ministerialdirigenten ernannt und hat das Amt des Leiters Abteilung Personal und Recht im Justizministerium übernommen. Nach einer kurzen Vakanz folgte ihm Herr Dr. Heusch am 15. Juli 2009 im Amt des Präsidenten des Verwaltungsgerichts nach. Herr Dr. Heusch kehrt damit an den Ort zurück, an dem er 1994 als Proberichter seine berufliche Laufbahn begann.

Nachfolgend ist die Rede von Frau Ministerin Müller-Piepenkötter abgedruckt, die sie anlässlich der Feierstunde gehalten hat.

Festrede

von Roswitha Müller-Piepenkötter, Justizministerin, Düsseldorf

Anlass für unsere heutige Feierstunde sind zwei Personalentscheidungen, die ich aus voller Überzeugung, aber dennoch mit einem weinenden und einem lachenden Auge getroffen habe.

Lieber Herr Professor Klenke,

Ihr Abschied von dem Verwaltungsgericht Düsseldorf ist dort sicherlich - nachdem Sie das Haus über 13 Jahre lang so erfolgreich geleitet haben - mit großem Bedauern begleitet worden. Ich hingegen habe mich sehr über Ihren Wechsel in das Justizministerium zum 20. Mai dieses Jahres gefreut. Denn hierdurch hat das Haus

einen der erfahrensten und fähigsten Repräsentanten der Justiz des Landes für die außerordentlich anspruchsvollen und verantwortungsvollen Aufgabe der Leitung der Abteilung Personal und Recht gewinnen können.

Sie sind ein großer Gewinn für das Justizministerium und damit auch für die gesamte Justiz des Landes - das kann ich bereits nach einem halben Jahr der Zusammenarbeit mit Ihnen feststellen! Soweit zu meinem lachenden Auge.

Mein weinendes Auge ist auf Herrn Dr. Heusch gerichtet, dessen Einführung in das Amt des Präsidenten des

Verwaltungsgerichts Düsseldorf wir heute feiern. Mit diesem Wechsel aus dem Justizministerium hat das Haus den Leiter eines Referates verloren, in dem mit der Personalverwaltung der Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, dem Justizariat, den Anwalts- und Notarangelegenheiten und dem öffentlichen Dienst- und Richterrecht viele wichtige und zentrale Aufgaben der Justizverwaltung gebündelt sind. Wir haben mit Ihnen nicht nur eine außergewöhnlich begabte Führungskraft verloren, sondern auch einen sehr liebenswürdigen und menschlichen Kollegen!

Beide Hauptpersonen des heutigen Tages stehen - auf unterschiedliche Weise - für beeindruckende Werdegänge innerhalb der Justiz.

Lieber Herr Professor Klenke,

für Sie muss es in gewisser Weise ein Kulturschock gewesen sein, als Sie im Mai dieses Jahres mit Ihrem Wechsel in das Justizministerium und der damit verbundenen Ernennung zum Beamten aufhörten, Richter zu sein.

Denn dies waren Sie seit fast 32 Jahren. Geboren in Gelsenkirchen, wo Sie noch heute leben, sind Sie ganz ein Sohn des Ruhrgebietes. Dort begannen Sie auch Ihre richterliche Laufbahn als Proberichter bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen im Jahr 1977. Schon dort hat man Sie nach wenigen Jahren erstmals in der Gerichtsverwaltung eingesetzt. Nach acht Jahren endete Ihre Zeit in Gelsenkirchen mit dem Antritt der Erprobung bei dem Obergerverwaltungsgericht in Münster, wo man Sie im Anschluss direkt behielt, da sich Ihre fachlichen Qualitäten auch hier schnell aufgedrängt hatten. Nachdem man Sie auch beim Obergerverwaltungsgericht bald mit Aufgaben der Gerichtsverwaltung betraut hatte - von den Presseangelegenheiten über die Gerichtsorganisation bis zum Personal -, wurden Sie mit 41 Jahren zum Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht und mit sehr jungen 44 Jahren zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Düsseldorf ernannt. Meine Damen und Herren - ich weiß, dass ein solches Alter für die Verleihung von Ministerämtern heutzutage schon fortgeschritten erscheint - für einen Werdegang in der Justiz ist dies eine stolze Leistung!

Als Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf haben Sie sich besonders der Modernisierung der Justiz gewidmet - ohne dabei jemals den Blick für die Besonderheiten der rechtsprechenden Gewalt aus den Augen zu verlieren. Sie haben das Verwaltungsgericht Düsseldorf mit Ihrer zielstrebigem, zupackenden und fürsorglichen Art sowie mit Ihrem ausgeprägten Organisationsgeschick und Ihrer Integrationskraft auch in Zeiten knapper staatlicher Ressourcen in eine Spitzenposition unter den nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten gebracht.

Ihr Erfahrungsschatz ist für die Justiz auch deshalb so wertvoll, da Sie nicht nur in verschiedenen Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit richterliche und Erfahrungen in der Gerichtsverwaltung gesammelt, sondern auch als Vorsitzender des Hauptrichterrates der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Belange der Richterschaft gegenüber der Verwaltung vertreten haben.

Gleichzeitig hebt sich auch Ihr Engagement für die Ausbildung der Juristen weit über das Maß des Üblichen hinaus. Neben Ihrem Einsatz in der ersten und zweiten juristischen Staatsprüfung haben Sie seit vielen Jahren einen Lehrauftrag an der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf - ein Engagement, das im Jahr 2004 mit einer Honorarprofessur gewürdigt wurde.

Lieber Herr Professor Klenke,

zwei Feststellungen Ihres damaligen OVG-Präsidenten bestätigen den Eindruck, den ich in den letzten Monaten von Ihnen gewinnen durfte - sie belegen im Übrigen Fähigkeiten, die im Justizministerium von unschätzbarem Wert sind. Ich zitiere:

"Unerwartete zusätzliche Aufgaben bewältigt er - auch unter großem zeitlichen Druck - mühelos." und - noch wichtiger: "Störungen im Arbeitsablauf begegnet er flexibel!"

Ich freue mich auf die weitere Zusammenarbeit mit Ihnen und danke Ihnen herzlich für Ihre Dienste im Amte des Präsidenten des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, das Sie so überzeugend und authentisch ausgefüllt haben!

Lieber Herr Dr. Heusch,

Sie haben von Ihrem Vorgänger ein Haus in bester Verfassung überneh-

men können. Bald schon - nach Ende der Sanierungsarbeiten - wird es auch äußerlich wieder ein Schmuckstück im Herzen der Landeshauptstadt sein.

Sie sind im Juli dieses Jahres mit der Ernennung zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts nach über neun Jahren an Ihre alte Wirkungsstätte zurückgekehrt. Diese Gegend ist Ihnen ja schon seit Schulzeiten bestens vertraut, denn Sie haben hier um die Ecke das Görresgymnasium besucht.

Hier in der Bastionstraße haben Sie im Jahr 1994 als Proberichter Ihre Laufbahn in der Justiz begonnen. Im Jahr 2000 traten Sie die Reise nach Karlsruhe an, wo Sie drei Jahre lang als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Herrn Prof. Papier Ihrer Neigung zum Verfassungsrecht nachgehen konnten. Dieses besondere Interesse zieht sich durch Ihren beruflichen Werdegang wie ein roter Faden. So waren Sie nach Ihrem ersten Staatsexamen als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl von Professor Isensee an der Universität Bonn tätig und Ihr Promotionsthema lautete sicher nicht zufällig „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht“. Ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen machte sich auch der Präsident des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen zu nutze. Dem Verfassungsrecht bleiben Sie auch aktuell treu - nämlich als Mitautor des Grundgesetzkommentars von Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf.

Aber zurück zu Ihrem beruflichen Weg - noch beim Bundesverfassungsgericht wurden Sie im Jahr 2002 zum Richter am Obergerverwaltungsgericht ernannt. Da dem Obergerverwaltungsgericht Ihre besonderen juristischen Qualitäten nicht entgangen waren, wurden Sie dort ab dem Jahr 2003 in dem Senat des Präsidenten und, zu einem Teil Ihrer Arbeitskraft, bei dem Verfassungsgerichtshof eingesetzt. Im Jahr 2006 wurde dann Ihre Rechtsprechungskarriere jäh unterbrochen - denn Sie beschlossen, gleichsam „die Seiten zu wechseln“ und sich als Referatsleiter in der Zentralabteilung des Justizministeriums künftig der Justizverwaltung zu widmen. Dies taten Sie - wie in allen andren Stationen Ihrer bisherigen Laufbahn - mit ungewöhnlichem Engagement, Begeisterung und Erfolg.

Lieber Herr Dr. Heusch,

ich habe Sie als einen ausgesprochen kompetenten, geradlinigen und ehrlichen Berater kennen- und schätzen gelernt. Widerstände und Gegenwind haben Sie nie entmutigen können, sondern - im Gegenteil - Ihre Arbeits- und Durchsetzungslust immer besonders entfacht. Sie sind eine Führungspersönlichkeit, die stark im Glauben verwurzelt und bestrebt ist, auch im Alltag nach christlichen Werten zu leben. Das verdient in Zeiten gesellschaftspolitischer Orientierungslosigkeit und Beliebigkeit besondere Anerkennung! Ihre Fähigkeit, andere neben sich gelten zu lassen und Leistungen anderer anzuerkennen, wird Ihnen gerade in Ihrer gegenwärtigen Aufgabe sehr zugute kommen. Denn die Leitung eines Gerichts ist – wie jedwede Führungsaufgabe – eine Teamaufgabe.

Lieber Herr Dr. Heusch,

Menschen in Ihrem Umfeld haben sich schon häufig gefragt, wie Sie alle Ihre Aufgaben und Aktivitäten unter einen Hut bringen. Neben Ihrem Beruf sind Sie Ehemann und Vater von vier Kindern. Sie finden auch noch Zeit und Kraft an der Universität in Düsseldorf zu lehren und dem Bistum in Essen als Vorsitzender einer Kammer der Schlichtungsstelle zur Verfügung zu stehen. Und ganz nebenbei lernen Sie auch noch Saxophon – das verlangt Respekt, sehr geehrter Herr Dr. Heusch – und es bestätigt die Annahme, dass neben jedem erfolgreichen Mann eine starke Frau steht!

Sehr geehrter Herr Professor Klenke, sehr geehrter Herr Dr. Heusch,

Sie beide haben in Ihren bisherigen bzw. in Ihren aktuellen Aufgabenbereichen häufig mit den Verschränkungen zwischen den drei Staatsgewalten zu tun gehabt - es gehört nun einmal zu den zentralen Aufgaben der Justizverwaltung, die Rahmenbedingungen für eine möglichst reibungslose Arbeit der rechtsprechenden Gewalt zu gewährleisten. Und der Landesgesetzgeber hat über die Haushaltsgesetzgebung die Justiz mit den notwendigen Mitteln auszustatten.

Nun gibt es immer wieder Stimmen, die dieses Zusammenspiel der Staatsgewalten kritisch bewerten. In der Diskussion um eine Modernisie-

rung der Justiz werden immer wieder Forderungen nach einer sogenannten Selbstverwaltung der Dritten Gewalt erhoben.

Ein früher Vertreter dieser Forderungen war der erste Präsident des Oberverwaltungsgerichts Münster, Paulus van Husen, der unter dem – zum Schlagwort gewordenen – Titel "Die Entfesselung der Dritten Gewalt" auf der Tagung der Oberverwaltungsgerichtspräsidenten in Stuttgart 1951 ein leidenschaftliches Plädoyer für die Selbstständigkeit der Gerichte gehalten hat. Dort trat er unter dem Gedanken der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit und der "Befreiung" der Justiz aus der in der Hand der Exekutive liegenden Haushaltsverantwortung prägnant für die Idee einer Selbstverwaltung ein. Auch in der heutigen Diskussion heißt es wieder, die Gerichte sollten aus ihrer Einbindung in die Justizverwaltung gelöst, der rechtsprechenden Gewalt in weitem Umfang eigene Personal- und Haushaltsverantwortung übertragen werden.

Ich stehe solchen Modellen kritisch gegenüber, weil ich schon die Grundannahme eines Bedürfnisses für eine sogenannte Selbstverwaltung nicht teile. Nicht vertiefen möchte ich an dieser Stelle die allen bisherigen Modellen anhaftenden Bedenken ihrer demokratischen Legitimation.

Lassen sie mich vielmehr den Blick auf die Frage einer Selbstverwaltung unter dem Gesichtspunkt der richterlichen Unabhängigkeit lenken. Die verfassungsrechtlich verbürgte richterliche Unabhängigkeit gebietet jedenfalls keine gerichtliche Selbstverwaltung. Diese Garantie hat nicht nur einen anderen Schutzbereich, sondern auch eine andere Schutzrichtung als die rechtspolitische Idee einer Autonomie der Dritten Gewalt. Richterliche Unabhängigkeit ist status-, nicht institutionsbezogen.

Die Diskussion der richterlichen Selbstverwaltung unter dem Vorzeichen der richterlichen Unabhängigkeit wird wenig unter Einbeziehung der realen Gegebenheiten geführt. Die richterliche Unabhängigkeit ist im geltenden Recht vielfältig und ausreichend gesichert. Neben den rechtlichen Absicherungen gegenüber der Justizverwaltung sind ihre faktisch politischen Absicherungen nicht zu unterschätzen. Ein Justizminister steht in einer umfassenden politischen Verantwortung gegenüber

dem Landtag, dem Kabinett und – nicht zuletzt – gegenüber der öffentlichen Meinung. So sind Maßnahmen, die auch nur den Anschein eines Eingriffs in die richterliche Unabhängigkeit erwecken, den Justizministern regelmäßig schlecht bekommen. Manche von Ihnen haben den Versuch politisch nicht überlebt.

Dieses Korrektiv fehlt aber in der Selbstverwaltung. Ich halte es für eine Illusion zu glauben, dass Entscheidungen in richterlicher Selbstverwaltung per se unpolitisch und edel wären. Ich bin vielmehr davon überzeugt, dass der richterlichen Unabhängigkeit durch die Selbstverwaltung neue, bislang nicht bestehende Gefahren drohen.

Denn aufgrund der für die demokratische Legitimation erforderlichen Abhängigkeit vom Parlament wäre die Justiz – anders als bei dem Fortbestehen der Pufferfunktion des Justizministeriums – erstmalig der Politisierung und parteipolitischen Einflussnahme ausgesetzt. Dieser Politisierung stünde aber keine adäquate Kontrolle der Öffentlichkeit gegenüber. Der tatsächlichen Verantwortung eines Selbstverwaltungsorgans käme niemals die gleiche Aufmerksamkeit und Kontrolle durch die Medien und damit der allgemeinen Öffentlichkeit zu wie derjenigen eines Politikers. Damit fehlte gerade im sensiblen Bereich der Justiz eine effektive Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Macht und Verantwortung würden aus dem öffentlich kontrollierten Raum in einen weitgehend abgeschlossenen Entscheiderkreis verlagert. Das kann unserem Gemeinwesen nicht guttun.

Ich halte auch die Vorstellung, eine eigene Haushaltsverantwortung könne zu einer effektiven Stärkung der Unabhängigkeit beitragen oder gar die finanzielle Situation der Dritten Gewalt verbessern, für wenig realitätsgerecht. Es wird keinem Gremium möglich sein, einen Haushalt für Gerichte und Staatsanwaltschaften losgelöst von der gesamtwirtschaftlichen Lage aufzustellen. Die Selbstverwaltung bewirkt keine wundersame Geldvermehrung. Vielmehr ist die Sorge angebracht, die Justiz begeben sich in eine Abhängigkeit vom Finanzressort. Die Verteilung stetig knapper werdender Haushaltsmittel bedeutet nicht selten eine harte Auseinandersetzung, jedenfalls aber immer eine harte Verhandlung zwischen dem

Finanzministerium und den anderen Ressorts. Wesentliche Vorentscheidungen werden am Kabinetttisch getroffen.

Der Entscheidungsspielraum ist dadurch bei der Haushaltsdebatte im Parlament bereits stark determiniert. Gerade von solchen wichtigen Vorentscheidungen wäre aber eine sich selbst verwaltende Justiz ausgeschlossen. Es bestünde die Gefahr eines steten "Hinterherlaufens" mit eigenen finanziellen Anliegen. Die Vertreter eines Selbstverwaltungsorgans der Justiz müssten dann im parlamentarischen Raum etwa die Schulpolitiker überzeugen, zugunsten von Richterstellen auf einige Lehrerschaft zu verzichten oder von den Gesundheitspolitikern eine Reduzierung des Zuschusses zu den Krankenhäusern erstreiten. Es kann sich jeder selbst vorstellen, wie solche Gespräche enden würden.

Mag die selbstverwaltete Justiz noch so sehr auf ihre Neutralität bedacht sein, je mehr sie im politischen Raum agieren muss, desto mehr wird sie an dort geltenden politischen Maßstäben gemessen werden. So liefe sie nicht nur Gefahr eine erhebliche Verschlechterung ihrer finanziellen Situation zu erfahren, sondern auch – ein

Schlagwort des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Papier aufgreifend – ihre "politische Unschuld" zu verlieren.

Ich meine, dass wir die gegenwärtige Diskussion über die sogenannte Selbstverwaltung nutzen sollten, um darüber nachzudenken, wie wir – zweite und dritte Gewalt gemeinsam – die Rechtsschutzgewährung für den Bürger verbessern können. In diesem Zusammenhang hat die Justizverwaltung ihren Beitrag zur angemessenen Ausstattung der Justiz zu leisten.

Das steht außer Frage. Und ich stehe auch Überlegungen zur Stärkung der Mitwirkung der Richter und Staatsanwälte im personellen Bereich grundsätzlich offen gegenüber.

Auch die Richterschaft steht in der Pflicht – und zwar vorrangig auf dem Gebiet der Rechtsgewährung. Die hohe Qualität der richterlichen und staatsanwaltlichen Arbeit ist unmittelbar mit der verbürgten Unabhängigkeit der Verantwortungswahrnehmung, mit denen unser Rechtsstaat die besten Erfahrungen gemacht hat, verknüpft. Deshalb drängt es sich geradezu auf, den Richtern und Staatsanwälten auch die Verantwortung für die Gewährleistung der Qualität ihrer Arbeit zu übertragen.

Ich kann mir hier gut die institutionelle Verankerung im Landesrichtergesetz als gemeinsame Aufgabe von Richtern und Staatsanwälten unterstützt von der Justizverwaltung vorstellen. Das gesamte Feld der Qualitätssicherung in der Justiz, wozu auch weitere Maßnahmen wie etwa die Festschreibung der Fortbildungspflicht gehören, könnte so in die Verantwortung der Dritten Gewalt unmittelbar gelegt werden.

Sie sehen – wir leben in Zeiten von sehr grundsätzlichen Überlegungen und Weichenstellungen in der Justiz. Da ist es wichtig, auf Führungskräfte zu bauen, die mit einem sicheren Kompass und ruhiger Hand Bewährtes erhalten und verteidigen und – wo nötig – die Menschen, die Ihrer Führung anvertraut sind, für das Neue gewinnen.

Lieber Herr Dr. Heusch, ich bin mir sicher, dass Sie eine solche Führungspersönlichkeit sind und, dass daher die Zukunft des Verwaltungsgerichts Düsseldorf in Ihren Händen bestens aufgehoben ist!

Für Ihre Amtsführung wünsche ich Ihnen viel Glück, Erfolg und Gottes Segen!

Amtswechsel beim Verwaltungsgericht Stade

In einer Feierstunde am 3.12.2009 führte der Niedersächsische Justizminister Bernd Busemann die bisherige Vorsitzende Richterin beim Verwaltungsgericht Lüneburg, Susanne Lang, in ihr neues Amt als Präsidentin des Verwaltungsgerichts Stade ein. Zugleich wurde der bisherige Verwaltungsgerichtspräsident Eike Ingwer Schmidt verabschiedet, der mit Ablauf des Monats September 2009 in den Ruhestand getreten war.

Susanne Lang

wurde 1962 in Neustadt a. d. Weinstraße geboren. Nach ihrem Studium in Erlangen/Nürnberg und Bochum absolvierte sie im OLG-Bezirk Oldenburg das Referendariat. 1991 trat sie als Richterin auf Probe in die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein. Von 1994 bis 2000 war sie als Richterin am Verwaltungsgericht beim Verwaltungsgericht Stade und von 2000 bis 2009 als Vorsitzende Richterin am

Verwaltungsgericht beim VG Lüneburg tätig. Frau Lang war bis zu ihrem Wechsel in ihr neues Amt Vorsitzende des Haupttrichterrates der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Eike Ingwer Schmidt

wurde 1944 in Prag geboren. Nach dem Studium in Kiel absolvierte er von 1972 bis 1974 das Referendariat in Schleswig-Holstein. Von 1975 bis 1984 war er Richter am Verwaltungsgericht in Schleswig-Holstein und von 1984 bis 1990 Richter am Obergericht beim OVG Lüneburg. Von 1990 bis zu seiner Versetzung in den Ruhestand war er Präsident des Verwaltungsgerichts Stade.

Daneben war er umfangreich verbandspolitisch tätig:

Von 1976 bis 1984 war er Vorsitzender der Landesgruppe Schleswig-Holstein des damaligen gemeinsa-

men Verbandes der Verwaltungsrichter Niedersachsen/Schleswig-Holstein. Von 1984 bis 1994 war er dann Vorsitzender des Gesamtverbandes. Im gleichen Zeitraum gehörte er dem BDVR-Bundesvorstand an.

Von 1992 bis 2007 war er außerdem Vorsitzender des Präsidialrates der niedersächsischen Verwaltungsgerichte.

Neben seiner Tätigkeit als Richter engagierte sich Präsident a. d. Schmidt im sozialen Bereich. Er initiierte unter anderem einen Bauernhof, der von behinderten Menschen betrieben wird, trug zu dem Bau eines neuen Waisenhauses in Bulgarien bei und gründete den Verein "Fürsprache", der die sprachliche Integration ausländischer Vorschulkinder und der sie begleitenden Mütter zum Ziel hat.

Die notwendigen finanziellen Mittel für seine sozialen Projekte besorgte er zum Teil durch seine Auftritte als Zauberer.

Neuer Präsident des VG Kassel

In einer Feierstunde am 2. Dezember 2009 führte der hessische Justizminister Jörg-Uwe Hahn den neuen Präsidenten des Verwaltungsgerichts Kassel, Lutz Schröder, offiziell in sein Amt ein. „Mit Lutz Schröder erhält das Verwaltungsgericht in Kassel einen qualifizierten und erfahrenen Behördenleiter, der sich mit großem Erfahrungshorizont, vorbildlichem Fleiß und bemerkenswertem Geschick in die hessische Justiz einbringt. Sie, Herr Schröder, haben sich auch in Ihren zahlreichen nebenamtlichen Tätigkeiten stets für die Belange Anderer und die Ausbildung junger Menschen engagiert“, betonte Minister Hahn.

Lutz Schröder wurde am 9. Januar 1950 in Berlin geboren. Nach dem Abitur begann er 1969 das Studium der Rechtswissenschaften an der Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main. 1974 legte er sein erstes juristisches Staatsexamen ab.

Im selben Jahr begann sein juristischer Vorbereitungsdienst. 1977 absolvierte er sein zweites juristisches Staatsexamen in Hessen. Von 1977 bis 1978 war er als Angestellter bei der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung der Oberfinanzdirektion in Frankfurt am Main. 1978 wurde er zum Regierungsrat z.A. ernannt.

Mit Wirkung vom 1. August 1979 wurde er als Richter auf Probe beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main tätig. Am 10. Oktober 1980 wurde er zum Richter am Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ernannt. Im August 1985 wurde er zum dritten stellvertretenden Vorsitzenden des Berufungsgerichts für Heilberufe bei dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main bestellt.

Eine Abordnung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof erfolgte von Main 1988 bis Februar 1989. Im Anschluss daran wurde er im April 1989 zum Richter am Hessischen Verwal-

tungsgerichtshof ernannt. Von November 2005 bis April 2006 war er an das Hessische Ministerium der Justiz abgeordnet. Von 2006 bis 2008 war er als Fortbildungsreferent bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof tätig.

Vom 1. September 2008 bis 30. November folgte eine Abordnung an das Verwaltungsgericht Kassel. Am 1. Dezember 2008 wurde er zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Kassel ernannt.

Seit dem 1. April 2009 ist er Präsident des Verwaltungsgerichts Kassel.

Neben verschiedenen weiteren ehrenamtlichen Tätigkeiten, u.a. als Prüfer am 2. Juristischen Staatsexamen, war er viele Jahre Vorsitzender der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter und des Bezirksrichterrates beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof.

Englisch als Gerichtssprache

Medieninformation des Oberlandesgerichts Köln und der Rechtsanwaltskammer Köln vom 15. Januar 2010

Im Oberlandesgerichtsbezirk Köln ist am 01.01.2010 ein Modellprojekt gestartet worden, wonach die Parteien eines Zivilprozesses unter bestimmten Voraussetzungen in englischer Sprache vor Gericht verhandeln können. Die Landgerichte Köln, Bonn und Aachen sowie das Oberlandesgericht Köln haben in ihren aktuellen Geschäftsverteilungsplänen Kammern bzw. einen Senat eingerichtet, die für entsprechende Prozesse zuständig sind. Voraussetzung dafür ist, dass Kläger und Beklagter übereinstimmend die Verhandlung in englischer Sprache wünschen, auf Dolmetscher verzichten und dass der Prozess einen internationalen Bezug aufweist. „Wir wollen damit den Forderungen der Wirtschaft entgegen kommen, dass auch vor deutschen Gerichten über Verträge in englischer Sprache kommuniziert werden kann“, erläuterte Johannes Riedel, Präsident des Oberlandesgerichts Köln das bundesweit erste Modellprojekt. in englischer Sprache kommuniziert werden kann“, erläuterte Johannes

Riedel, Präsident des Oberlandesgerichts Köln das bundesweit erste Modellprojekt.

Die Rechtsanwaltskammer Köln, die zur Zeit 12.140 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Region Köln/Bonn/Aachen vertritt, unterstützt das Projekt. „Englisch ist zunehmend die Wirtschaftssprache und wir dürfen es nicht zulassen, dass alle Prozesse, in denen Englisch eine Rolle spielt, aus Deutschland abwandern, so wie es zur Zeit häufig der Fall ist“, erklärt der Bonner Rechtsanwalt Dr. Guido Plassmeier, Mitglied des Vorstands der Anwaltskammer Köln und in seiner beruflichen Tätigkeit viel mit internationalen Mandaten befasst. Er verweist dazu auch auf die Initiative „Law made in Germany“, an der neben dem Bundesjustizministerium auch die Bundesrechtsanwaltskammer maßgeblich beteiligt ist.

Sowohl die Justiz wie die Anwaltschaft in Köln hoffen darauf, dass rasch die neuen Möglichkeiten genutzt werden. „Nur so kann auch eine Region wie Köln/Bonn/Aachen,

die Sitz vieler internationaler Unternehmen ist, attraktiv bleiben“, meint ergänzend RA Dr. Rolf Kronenburg, Vizepräsident der Anwaltskammer.

Sowohl von Seiten der Wissenschaft als auch der Gerichte und Rechtsanwälte wird zunehmend gefordert, Englisch als Gerichtssprache zuzulassen. Dies steht im Zusammenhang mit Überlegungen zum Justizstandort Deutschland und der „Wettbewerbsfähigkeit“ des deutschen Rechts. Dieses und die deutsche Justiz genießen zwar international hohe Anerkennung, gleichwohl werden bedeutende Wirtschaftsprozesse zwischen deutschen und ausländischen Geschäftspartnern eher vor englischen Gerichten oder vor privaten Schiedsgerichten als vor deutschen Gerichten ausgetragen. Bei Verträgen mit internationalem Bezug führt dies nicht selten dazu, dass dann sogleich auch eine andere als die deutsche Rechtsordnung zwischen den Vertragspartnern als gültig vereinbart wird. Vor diesem Hintergrund erhofft man von der Zulassung von Englisch

als Gerichtssprache, dass die deutschen Gerichte und auch die deutschen Rechtsanwälte für internationale Rechtsstreitigkeiten attraktiver werden. Auch kleineren und mittleren Unternehmen, denen aus Kostengründen der Ausweg vor private Schiedsgerichte nicht möglich ist, soll bei internationalem Bezug der Zugang zu den staatlichen Gerichten erleichtert werden. In eine ähnliche Richtung geht eine Gesetzesinitiative der Justizministerin von Nordrhein-Westfalen sowie des Hamburger Justizsenators, die bei den Landgerichten internationale Kammern für Handelssachen schaffen wollen, vor denen das Verfahren sowohl schriftlich als auch mündlich komplett in englischer Sprache geführt werden soll, also etwa auch ein Urteil in englischer Sprache ergehen kann.

Das Kölner Modellprojekt geht von dem derzeit geltenden rechtlichen Rahmen aus. Nach § 184 Satz 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) gilt: „Die Gerichtssprache ist deutsch“. Danach müssen sämtliche Äußerungen des Gerichts sowie der Verfahrensbeteiligten in Deutsch erfolgen, andernfalls wären sie unwirksam. Eine Ausnahme gilt nach

§ 185 GVG nur für die mündliche Verhandlung. Danach kann die Zuziehung eines Dolmetschers unterbleiben, wenn die beteiligten Personen sämtlich der fremden Sprache mächtig sind, was auch für Zeugen gilt. Die Entscheidung, in Fremdsprache zu verhandeln, steht im Ermessen des Gerichts, sichergestellt sein muss, dass alle der Verhandlung hinreichend folgen und sich auch selbst in der jeweiligen Sprache ausdrücken können. Auf dieser Basis wird es als möglich angesehen, in englischer Sprache mündlich zu verhandeln. Schriftsätze können allerdings nicht in Englisch eingereicht werden, dazu bedürfte es einer Gesetzesänderung. Auch das Protokoll einer englischsprachigen Verhandlung wäre wieder in Deutsch abzufassen.

Die Präsidien der Landgerichte Köln, Bonn und Aachen sowie des Oberlandesgerichts Köln haben das Projekt durch Einrichtung spezieller Spruchkörper umgesetzt. In den Geschäftsverteilungsplänen wurden Kammern bzw. ein Senat eingerichtet, vor denen mit Zustimmung aller Parteien die mündliche Verhandlung auf Englisch geführt werden soll. Beim Landgericht Aachen ist dies die

14. Zivilkammer, beim Landgericht Köln die 38., beim Landgericht Bonn die 19. Zivilkammer, beim Oberlandesgericht Köln der 8. Zivilsenat. Die entsprechenden Anträge müssen bei internationalen Streitigkeiten in erster Instanz mit der Klageschrift bzw. mit der Klageerwiderung gestellt werden.

Die jeweiligen Spruchkörper sind mit Richterinnen bzw. Richtern besetzt, die über vertiefte englische Sprachkenntnisse verfügen und auch in der Lage sind, die englische Rechtssprache zu verstehen bzw. sich in dieser auszudrücken. In Deutschland verfügen bereits jetzt viele Richterinnen und Richter über eine entsprechende Sprachkompetenz, indem sie etwa einen angelsächsischen Zusatzabschluss als Master of Laws (LL.M.) erworben haben oder vor ihrer Zeit als Richter als Rechtsanwalt in einer internationalen Kanzlei tätig waren. „Damit wird deutlich, dass wir in unserem OLG-Bezirk sehr gut in der Lage sind, auch Verfahren in englischer Sprache durchzuführen und auch genügend Richter bereit sind, sich dieser Herausforderung zu stellen“, freut sich OLG-Präsident Riedel.

Buchbesprechung

Walter Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, 1717 S., Springer-Verlag 2009, ISBN: 978-3-540-3113-4, geb. 179,95 EUR

besprochen von ROVG Hartmut Müller-Rentschler, Koblenz

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 ist auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtsverbindlich geworden: Sie bindet die Institutionen der EU sowie die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EU-Rechts. Vor diesem Hintergrund hat das Anfang 2009 vorgelegte, als Band 4 des Handbuchs Europarecht erschienene umfangreiche Werk von Walter Frenz, Universitätsprofessor an der RWTH Aachen, zusätzliche Bedeutung gewonnen.

Der ausschließlich den europäischen Grundrechten gewidmete Band 4 des Handbuchs gliedert sich in sechs Teile. Teil I ist den „allgemeinen Lehren“ der Grundrechte gewidmet und stellt ebenso umfassend wie anschaulich „Entwicklung und Bezüge der europäischen Grundrechte“, „Grundrechtsverpflichtete und -träger“, die „Bedeutung der Grundrechte“ in

ihren verschiedenen Funktionen, die „Struktur der europäischen Grundrechte“ sowie deren „Durchsetzung“ dar; das zuletzt genannte Kapitel, das sich auch in überzeugender Weise mit der Durchsetzung der europäischen Grundrechte vor den nationalen Gerichten und dem EuGH auseinandersetzt, dürfte für die richterliche Praxis von besonderem Interesse sein. Die Teile II bis VI stellen in großer Ausführlichkeit und Tiefe unter Einbeziehung hochaktueller Fragestellungen die einzelnen Grundrechte – zusammengefasst in Gruppen nach Schutzrichtung oder Schutzgegenstand – dar. Dabei ist Teil II den „personenbezogenen“, Teil III den „kommunikativen“ und Teil IV den „wirtschaftsbezogenen Grundrechten“ gewidmet. Während Teil V die „Gleichheits-, Solidaritäts- und Schutzrechte“ darstellt, befasst sich der mit „Klassische und neue Bürger-

rechte“ überschriebene Teil VI außer mit „Klassikern“ wie den Wahlrechten und dem Petitionsrecht auch mit europarechtsspezifischen Neuerungen wie dem „Recht auf gute Verwaltung“; darüber hinaus umfasst Teil VI mit den „justiziellen Grundrechten“ wiederum ein Kapitel, das für die richterliche Praxis von besonderem Interesse sein wird.

Das bei aller Gründlichkeit und wissenschaftlichen Tiefe stets in einer klaren, gut lesbaren Sprache verfasste Werk wird schon wegen seines außergewöhnlichen Umfangs vor allem als Nachschlagewerk Bedeutung haben; als solches ist es sowohl zur Aufarbeitung grundrechtsdogmatischer Grundprobleme als auch zur Klärung zahlloser grundrechtsrelevanter Einzelfragen bestens geeignet und sollte deshalb in keiner Bibliothek mit öffentlich-rechtlichem Schwerpunkt fehlen. Zum Schluss sei ein kleiner „Verbesserungsvorschlag“ erlaubt: Gerade für den das Handbuch als Nachschlagewerk nutzenden Praktiker wäre es sehr hilfreich, wenn als Anhang auch der vollständige Text der Europäischen Grundrechtecharta im Wortlaut abgedruckt würde.

Richterdienstrecht

Im BDVR Rundschreiben (2009, Heft 2, S. 68-73) ist ein Urteil des Richterdienstgerichts Düsseldorf veröffentlicht worden. Danach handelt es sich um eine unzulässige Maßnahme der Dienstaufsicht, wenn es die Gerichtsverwaltung ablehnt, einem für Handelsregistersachen zuständigen Richter die elektronisch eingereichten

Registeranträge in Papierform ausgedruckt zur Verfügung zu stellen, um es ihm zu ermöglichen, die richterliche Bearbeitung ohne Bildschirmbenutzung und auch von zu Hause aus durchzuführen. Die grundsätzliche Zulässigkeit, der Richterschaft eine neue Technik zur Verfügung zu stellen, finde ihre Entsprechung nicht in

einer ausnahmslos gegebenen Pflicht des Richters, diese Technik auch tatsächlich zur Anwendung zu bringen. Inzwischen ist diese Entscheidung durch den Dienstgerichtshof für Richter bei dem Oberlandesgericht Hamm mit nachfolgend abgedrucktem Beschluss vom 20. Oktober 2009 – 1 DGH 2/08 – bestätigt worden.

Anfechtung einer Maßnahme der Dienstaufsicht

Beschluss des Dienstgerichtshofs beim OLG Hamm vom 20. Oktober 2009 – 1 DGH 2/08 –

Aus den Gründen:

Der Dienstgerichtshof kann die Berufung gemäß § 130 a VwGO durch Beschluss zurückweisen, weil er sie einstimmig für unbegründet und eine mündliche Verhandlung für nicht erforderlich hält.

Zu Recht hat das Dienstgericht festgestellt, dass die Weigerung der Präsidentin des Landgerichts, dem Antragsteller auf elektronischem Weg bei Gericht eingehende Handelsregisteranmeldungen in gedruckter Form vorlegen zu lassen, eine in die richterliche Unabhängigkeit eingreifende Maßnahme der Dienstaufsicht darstellt.

1.

Das Dienstgericht hat die monierte Ablehnung zutreffend als eine Dienstaufsichtsmaßnahme im Sinne des § 26 Abs. 3 DRiG angesehen. Nach ständiger Rechtsprechung des Dienstgerichts des Bundes ist der Begriff „Maßnahme der Dienstaufsicht“ im Interesse eines wirkungsvollen Schutzes der richterlichen Unabhängigkeit weit zu fassen. Es genügt jede Einflussnahme der dienstaufsichtsführenden Stelle, die einen konkreten Bezug zu der Tätigkeit des Richters hat und sich, wenn auch nur mittelbar, auf dessen Tätigkeit auswirkt (vgl. Bundesgerichtshof, Dienstgericht des Bundes, Urteil vom 25.09.2002 in NJW 2003, 282 f).

Dies ist vorliegend ersichtlich gegeben; denn, dass die dem Antragsteller als Einzeladressaten gegenüber ausgesprochene Weigerung, ihm Ausdrucke vorlegen zu lassen, geeignet ist, sein zukünftiges dienstliches Verhalten zu beeinflussen – sei es in der Weise, dass er die Ausdrucke selbst erstellt, oder in der Weise,

dass er unter Inkaufnahme von Fehlern auf Ausdrucke verzichtet – erschließt sich von selbst.

2.

Ebenfalls zu Recht hat das Dienstgericht in dieser Maßnahme einen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit gesehen. Aus der Unabhängigkeit der Richter – Artikel 97 GG – folgt, dass dieser seine Arbeit grundsätzlich nach Maßgabe seiner individuellen Arbeitsgestaltung verrichten kann, wobei es Sache der Justizverwaltung ist, hierfür die sachlichen Voraussetzungen zur Verfügung zu stellen. Hierzu zählt auch die Vorlage papierner Ausdrucke von elektronischen Eingaben, wenn der Richter – willkürfrei – meint, diese zur sachgerechten Bearbeitung seines Dezernats, insbesondere zur Vorbereitung richterlicher Entscheidungen, zu benötigen. Denn, worauf schon das Dienstgericht zutreffend hingewiesen hat, die Zulässigkeit, der Richterschaft eine neue Technik zur Verfügung zu stellen, führt nicht dazu, dass der Richter auch ausnahmslos verpflichtet ist, diese Technik tatsächlich zur Anwendung zu bringen; vielmehr findet die dahingehende Erwartung des Dienstherrn ihre Grenze dort, wo nach – willkürfreier – Einschätzung des jeweiligen Richters die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt ist.

Die vom Antragsteller zur Begründung seines Wunsches nach papiernen Ausdrucken beschriebenen Probleme bei der Arbeit am Computerbildschirm sind unter Berücksichtigung der von ihm zu bearbeitenden Materie, die mit umfänglichen elektronischen Eingaben bei hohem Haftungsrisiko verbunden ist, leicht nachvollziehbar. Der Registerrichter

hat nämlich bei Anmeldung deren Richtigkeit u.a. durch Überprüfung des Gesellschaftsvertrages, der Gesellschaftsbeschlüsse und des von der Geschäftsstelle erstellten vorgefassten Registerblattes zu prüfen, wobei es auf die wörtliche Übereinstimmung ankommt. Diesen Abgleich kann er nur durch Zurückblättern in bzw. Nebeneinanderlegen von Dokumentenseiten bewerkstelligen, was sich bei lediglich elektronisch vorhandenen Eingaben ausgesprochen schwierig gestaltet, zumal dort keine dauerhaften Markierungen oder Anmerkungen angebracht werden können. Dies gilt entsprechend für Sitzverlegungen oder Umwandlungen von Gesellschaften, bei der ebenfalls eine Vielzahl von Dokumenten eingereicht wird.

Angesichts der Augenfälligkeit der dargestellten praktischen Schwierigkeiten braucht sich der Antragsteller auch nicht darauf zu verlassen, die Ausdrucke selbst anzufertigen; denn – wie das Dienstgericht zu Recht dargelegt hat – ist der nicht nur gelegentliche sondern in der Regel notwendige Ausdruck von Dokumenten in großem Volumen eine typische Hilfstätigkeit der Verwaltung zur Unterstützung des Richters, die von ihm nicht als zusätzliche Aufgabe verlangt werden kann. In diesem Zusammenhang ist die Frage, in welchem Umfang der Antragsteller Ausdrucke vorgelegt zu bekommen wünscht, ohne jede Bedeutung. Denn, ob der Ausdruck eingehender Anträge zur Anmeldung im Handelsregister auf Papier zur Durchführung der richterlichen Tätigkeit erforderlich ist oder nicht, ist allein der nicht willkürlichen Einschätzung des Richters in jedem Einzelfall vorbehalten.

Überlange Verfahrensdauer

Mit Urteil vom 17.12.2009 – VfGBbg 30/09 – hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg entschieden:

Das Recht der Beschwerdeführerin auf ein zügiges Verfahren nach Art. 52 Abs. 4 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg ist dadurch verletzt, dass das Verwaltungsgericht Potsdam in dem Verfahren 7 K 2503/04 über den Prozesskostenhilfefantrag und die Sache selbst erst nach mehr als fünf Jahren entschieden hat.

Aus den Gründen:

A.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die ihrer Ansicht nach unzumutbare Dauer ihres verwaltungsgerichtlichen Verfahrens.

I.

1. Die Beschwerdeführerin stellte am 22. Oktober 2003 einen Antrag auf Wohngeld in Form des Lastenzuschusses zu der von ihr in ihrem Haus bewohnten Wohnung. Der Bürgermeister der Stadt Prenzlau lehnte diesen Antrag am 2. April 2004 ab und wies den Widerspruch der Beschwerdeführerin mit Widerspruchsbescheid vom 28. Juni 2004 zurück.

Die Beschwerdeführerin erhob darauf am 29. Juli 2004 Klage beim Verwaltungsgericht Potsdam (Az.: 7 K 2503/04) auf Neubescheidung ihres Wohngeldantrags und beantragte zugleich, ihr Prozesskostenhilfe unter Beordnung ihres Verfahrensbevollmächtigten zu bewilligen. Die Erklärung zu den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen reichte sie mit Schreiben vom 23. August 2004 ein. Der Beklagte erwiderte mit am 31. August 2004 beim Verwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz auf die Klage und übersandte die Verwaltungsvorgänge. Auf die Stellungnahme der Beschwerdeführerin zur Klageerwidern entgegnete er mit Schriftsatz vom 25. November 2004, den das Verwaltungsgericht dem Verfahrensbevollmächtigten der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 3. Dezember 2004 zur Kenntnisnahme übersandte. Auf Sachstandsan-

fragen der Beschwerdeführerin vom 3. April 2006 sowie des Beklagten vom 23. April 2008 teilte das Verwaltungsgericht jeweils mit, der Klage gehe eine größere Anzahl älterer Verfahren vor.

2. Mit ihrer am 14. Juli 2009 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, die Untätigkeit des Verwaltungsgerichts Potsdam sei nicht zumutbar und verstoße gegen Art. 52 Abs. 4 Verfassung des Landes Brandenburg (LV). Sie sei auf das Wohngeld angewiesen, so dass sich die Untätigkeit des Gerichts auf ihre Lebensführung ausgewirkt habe. Auch bei durchschnittlicher Eilbedürftigkeit bestehe ein Anspruch auf Bearbeitung in angemessener Zeit. Es sei von einem Organisationsverschulden des Landes auszugehen; dieses habe versäumt, das Verwaltungsgericht Potsdam so auszustatten, dass Altverfahren zügig abgearbeitet werden können.

3. Das Verwaltungsgericht Potsdam hat der Beschwerdeführerin nunmehr am 16. Oktober 2009 Prozesskostenhilfe unter Beordnung ihres Verfahrensbevollmächtigten bewilligt und nach mündlicher Verhandlung am 19. November 2009 die Klage abgewiesen.

Die Beschwerdeführerin beantragt festzustellen,

dass ihr Recht auf ein zügiges Verfahren nach Art. 52 Abs. 4 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg dadurch verletzt worden ist, dass das Verwaltungsgericht Potsdam in dem Verfahren 7 K 2503/04 weder über den Prozesskostenhilfefantrag noch über die Sache selbst innerhalb angemessener Frist entschieden hat.

II.

Die Landesregierung sowie die Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg und des Verwaltungsgerichts Potsdam haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

1. Die Landesregierung ist der Ansicht, spätestens mit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei das Rechtsschutzbedürfnis der Beschwerdeführerin für die weitere Inanspruchnahme des Verfassungsgerichts entfallen. In der Sache hält

sie die Dauer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens für sehr bedenklich. Beim Verwaltungsgericht gehe der Abbau der Richterstellen nicht schneller einher als die Verfahrensstände es angezeigt erscheinen ließen. Personalbestand und Personalverwendung seien dem erheblichen Eingangsrückgang ab dem Jahr 2000 erst mit Verzögerung und in deutlich geringerem Maß angepasst worden. Die Zahl der am Verwaltungsgericht Potsdam tatsächlich tätigen Richter liege seit dem Jahr 2006 über dem Personalbedarf, der anhand der jährlichen Eingänge und der Verfahrensbestände am Jahresende nach bundeseinheitlichen Kriterien errechnet werde. Zur Zeit betrage die Überausstattung noch mehr als zwei Stellen. Sie habe dem Abbau der Altbestände dienen sollen. Die betreffende Kammer sei unverändert mit vier Richtern besetzt und seit dem 1. September 2006 personell unverändert. Fragen einer Entlastung der Kammer seien auf der Ebene des Verwaltungsgerichts und nicht auf Landesebene zu klären.

2. Nach Ansicht des Präsidenten des Verwaltungsgerichts Potsdam spiegelt das Verfahren die allgemeinen Beschwerden des Verwaltungsgerichts Potsdam und der anderen Verwaltungsgerichte des Landes wider. Das Verwaltungsgericht Potsdam habe die bedrohlich angewachsenen Altverfahren kontinuierlich abgearbeitet, so dass der Verfahrensanhang von 12.372 Verfahren Ende 2003 auf 5.723 Verfahren Mitte 2009 habe gesenkt werden können. Die betroffene Kammer habe die 445 vor 2004 eingegangenen Verfahren von Ende 2005 bis Mitte 2009 auf 43 Verfahren abgearbeitet. Der Abbau der Altverfahren sei von einer deutlichen Reduzierung der tatsächlich bei Gericht tätigen Richter von 43,75 im Jahr 2004 auf gegenwärtig 33 Richterkräfte begleitet gewesen. Der Kammervorsitzende habe mitgeteilt, ein besonderes Interesse an der Förderung des Verfahrens sei nicht erkennbar gewesen. Insbesondere ältere und eilbedürftigere Verfahren seien vorrangig gefördert worden. Der Kammer hätten bei Eingang des Verfahrens fünf Richterkräfte angehört; sie sei vom 1. Januar 2006 bis zum 30. Juni 2006 und seit dem

1. September 2006 mit vier sowie zwischenzeitlich mit drei Richterkräften besetzt gewesen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde hat Erfolg.

I.

Das Verfassungsgericht ist nicht infolge des zwischenzeitlich ergangenen Urteils des Verwaltungsgerichts Potsdam an der Entscheidung über die bei ihrer Erhebung zulässige Verfassungsbeschwerde gehindert.

Verfassungsbeschwerden gegen gerichtliche Untätigkeit sind zwar grundsätzlich nur zulässig, solange die Untätigkeit andauert (ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg, s. Beschlüsse vom 19. Dezember 1996 – VfGBbg 28/96 – und vom 10. März 2005 – VfGBbg 52/04 – www.verfassungsgericht.brandenburg.de; vgl. im Bundesrecht: BVerfGE 10, 302, 308). Das Verfassungsbeschwerdeverfahren hat aber eine zweifache Aufgabe. Es dient dem Individualrechtsschutz des Bürgers zur Verteidigung seiner Grundrechte und hat zugleich die Funktion, das objektive Verfassungsrecht zu wahren, ausulegen und fortzubilden. Das Verfassungsgericht darf daher auch nach Fortfall der individuellen Betroffenheit der Beschwerdeführerin über die Verfassungsbeschwerde entscheiden, sofern an der verfassungsgerichtlichen Klärung der Rechtslage ein über die höchstpersönliche Beschwer hinausgehendes öffentliches Interesse besteht (vgl. Bundesverfassungsgericht – BVerfG –, Beschluss vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, www.bverfg.de, Rn. 44; BVerfGE 98, 218, 243). So liegt es hier. Das Verfahren der Beschwerdeführerin weist auf Strukturprobleme in der Justiz (-verwaltung) des Landes Brandenburg hin. Es wirft die Frage auf, welche Verpflichtungen das Grundrecht auf ein zügiges Verfahren für die mit seiner Gewährleistung befassten staatlichen Stellen begründet, insbesondere welche Anforderungen es an die Justizorganisation stellt. Die Klärung dieser Frage ist von einer über den Einzelfall der Beschwerdeführerin hinausreichenden Bedeutung, da ausweislich der eingereichten Statistiken allein beim Verwaltungsgericht Potsdam etwa 200 Verfahren eine

ähnliche oder längere Verfahrensdauer aufweisen. Bei Grundrechtsverstößen durch langjährige Verfahrensverzögerungen käme es zu unzumutbaren Grundrechtsverkürzungen, wenn es allein von dem Zeitpunkt der (dann noch erfolgenden) Erledigung des betroffenen Gerichts abhinge, ob (noch) eine Entscheidung des Verfassungsgerichts ergehen kann (vgl. BVerfGE 76, 1, 38 f.).

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

Das Recht der Beschwerdeführerin auf ein zügiges Verfahren, nach Art. 52 Abs. 4 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) ist dadurch verletzt, dass das Verwaltungsgericht Potsdam in dem Verfahren 7 K 2503/04 über den Prozesskostenhilfefantrag und die Sache selbst erst nach mehr als fünf Jahren entschieden hat.

Art. 52 Abs. 4 Satz 1 LV gibt mehr als nur ein Staatsziel wieder. Die Norm enthält auch nicht nur einen Grundsatz, um die Effektivität des Rechtsschutzes zu befördern, sondern gewährt dem Rechtsschutzsuchenden ein einklagbares Grundrecht auf eine gerichtliche Entscheidung in angemessener Zeit (ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg, s. nur LVerfGE Suppl. Bbg. zu Bd. 12, 3, 6 ff). Dieses „Grundrecht vor Gericht“, so die Überschrift von Art. 52 LV, steht weder unter Gesetzes- noch unter Finanzierungsvorbehalt. Es bindet Parlament, Regierung und Gerichte.

Die angemessene Verfahrensdauer lässt sich nicht generell und abstrakt, sondern nur nach den besonderen Umständen des einzelnen Falles bemessen. Zu berücksichtigen sind das prozessuale Verhalten des Beschwerdeführers, die Bedeutung der Angelegenheit für ihn sowie außerhalb der Sphäre des Gerichts liegende Gründe (s. nur LVerfGE 14, 169, 172).

Danach ist im vorliegenden Fall die Dauer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens unangemessen. Das Verwaltungsgericht Potsdam hat das Klageverfahren bis zur Entscheidung über den Prozesskostenhilfefantrag und Terminierung zur Hauptverhandlung im Oktober 2009 über einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren in keiner Weise gefördert, obwohl es im

Hinblick auf den Gegenstand des Verfahrens – die Geltendmachung eines Wohngeldanspruchs - und den gestellten Prozesskostenhilfefantrag zu einer besonderen Förderung verpflichtet war (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2003 – 1 BvR 901/03 –, NVwZ 2004, 334, 335). Verfahrensbezogene Gründe für die überlange Verfahrensdauer sind nicht ersichtlich. Insbesondere hat die Beschwerdeführerin nicht dadurch zu einer Verfahrensverzögerung beigetragen, dass sie auf eine Eilbedürftigkeit der Klage nicht gesondert hingewiesen oder eine Entscheidung nicht wiederholt angemahnt hat.

Rechtfertigungsgründe für die unangemessen lange Verfahrensdauer fehlen.

Eine nicht in den Umständen des Einzelfalls begründete unangemessen lange Verfahrensdauer steht der Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 52 Abs. 4 Satz 1 LV nur entgegen, wenn trotz aller gebotener Anstrengungen der für die Gewährleistung des Grundrechts verantwortlichen staatlichen Stellen ein zügiges Verfahren nicht erreicht werden konnte. Dabei begründet Art. 52 Abs. 4 Satz 1 LV die Verpflichtung des Staates, sämtliche notwendigen Maßnahmen zu treffen, damit Gerichtsverfahren zügig beendet werden können. Landesregierung und Haushaltsgesetzgeber haben daher die Einhaltung einer angemessenen Verfahrensdauer durch die Organisation der Gerichtsbarkeit und deren personelle und sächliche Ausstattung sicherzustellen (vgl. BVerfGE 36, 264, 275; BVerfGE 5, 155, 159; Beschluss vom 2. Juli 2003 – 2 BvR 273/03 –, juris Rn. 13). Besondere Bedeutung kommt dabei der Personalbedarfsberechnung zu. Sie hat den Anspruch des Bürgers auf ein zügiges Gerichtsverfahren zu beachten. Daher kann eine Abkehr von den üblichen Berechnungsmethoden geboten sein, wenn erkennbar wird, dass diese allgemein oder aufgrund besonderer Umstände nicht (mehr) geeignet sind, die für die Gewährleistung eines zügigen Verfahrens erforderliche personelle Ausstattung der Gerichte sicherzustellen. Sofern auf anderem Weg für eine Vielzahl von Verfahren eine angemessene Verfahrensdauer nicht zu erreichen ist, kann auch das Abweichen von einem eingangsbezogenen Bedarfsberechnungssystem notwendig sein. Die Bindung der Landesregierung an das Grundrecht

auf ein zügiges Verfahren macht es erforderlich, in einer Situation, wie der hier zu beurteilenden, einen Stellenabbau zurückzustellen, wenn eine nicht gänzlich unerhebliche Zahl der bei einem Gericht anhängigen Verfahren älter als drei Jahre ist. Bei der Jahreszahl handelt es sich um eine variable Größe in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Dauer aller bei den Verwaltungsgerichten des Landes anhängigen Verfahren. Diese beträgt nach der letzten Jahresstatistik 32 Monate. Auch das Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg geht bei seiner mit Erlass vom 5. November 2009 angeordneten Geschäftsprüfung bei den Verwaltungsgerichten des Landes von einem drei Jahre überschreitenden Zeitablauf aus.

Die Gerichte sind ihrerseits verpflichtet, sämtliche ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung zu nutzen. Dazu gehören Maßnahmen der zuständigen Richter zur Verfahrensleitung – etwa eine zeitnahe Überwachung gutachterlicher Tätigkeit und das Setzen von Bearbeitungsfristen oder die Anfertigung von Zweitakten zur zeitgleichen Versendung an Gutachter – ebenso wie gegebenenfalls das Bemühen um gerichtsinterne Entlastung. Auch die Präsidien der Gerichte tragen im Rahmen der ihnen gemäß § 21e Gerichtsverfassungsgesetz zugewiesenen Aufgaben Verantwortung für die Gewährleistung eines zügigen Verfahrens. Sie haben zur Vermeidung überlanger Verfahrenzeiten für eine möglichst gleichmäßige Belastung der Spruchkörper zu sorgen und auf personelle Probleme oder erheblich vermehrten Geschäftsanfall in angemessener Zeit zu reagieren. Richterstatterwechsel sind weitgehend zu vermeiden. Sie verhindern einen zügigen Abbau von Altbeständen, wie sie überhaupt einer effektiven Erledigung der Dezernatstätigkeit eines Richters im Wege stehen. Bei einer Belastung des Gerichts mit einer Vielzahl von unangemessen alten Verfahren hat das Präsidium alle Möglichkeiten zu ergreifen, mittels Geschäftsverteilung und Spruchkörperbesetzung den Altersabbau effektiv voranzubringen. Dazu gehört auch und dies vorrangig, eine oder mehrere Kammern einzurichten, die ausschließlich mit dem Abarbeiten drei- oder mehrjährig alter Verfahren betraut sind.

Die verfassungsrechtlich verbürgte

richterliche Unabhängigkeit findet schließlich ihre Grenze dort, wo durch Untätigkeit des Berichterstatters das Grundrecht des von ihm betreuten Rechtsschutzsuchenden verletzt wird. Eine mehr als einjährige Untätigkeit, während derer er das Verfahren nicht gefördert hat, stellt eine potentielle Gefährdung des Grundrechts dar und bedarf zu ihrer Rechtfertigung im Lichte der Verfassung besonderer Gründe. Diese können etwa in der Beweislage des konkreten Falles oder wegen des Vorrangs noch älterer Verfahren liegen (vgl. zum Zeitraum von einem Jahr: OLG Düsseldorf, Beschluss vom 5. März 2009 – I-23 W 99/08 –, NJW 2009, 2388). Das Fehlen solcher Gründe lässt dienstaufsichtsrechtliche Ermahnungen nach § 26 Abs. 2 Deutsches Richtergesetz in Betracht kommen.

Dass die für die Gewährleistung des Grundrechts der Beschwerdeführerin auf ein zügiges Verfahren Verantwortlichen alle danach erforderlichen Maßnahmen unternommen haben, um das verwaltungsgerichtliche Verfahren in angemessener Zeit zum Abschluss zu bringen, ist dem Vorbringen in vorliegendem Verfassungsbeschwerdeverfahren nicht zu entnehmen. Die eingereichten Statistiken sprechen im Gegenteil dafür, dass die Landesregierung ihren aus

Art. 54 Abs. 4 Satz 1 LV folgenden Verpflichtungen zumindest nicht vollständig nachgekommen ist. Der Abbau von sieben Richterstellen am Verwaltungsgericht Potsdam seit dem Jahre 2004 ist bei einem Anteil der mindestens dreijährigen Verfahren am Gesamtanhang von etwa 20 Prozent mit dem Verfassungsauftrag, angemessene Verfahrenzeiten sicherzustellen, nicht zu vereinbaren. Dies gilt unabhängig davon, auf welche Ursachen der hohe Anhang an Altverfahren zurückzuführen ist. Ferner ist nicht ersichtlich, dass das Präsidium des Verwaltungsgerichts in diesem Zeitraum effektive Maßnahmen zum Abbau der Altbestände ergriffen hat. Das zeigt sich überdeutlich an dem über die Jahre anhaltenden Bestand an überalterten Verfahren. Die Anzahl der Richterkräfte in der betroffenen Kammer war nicht gleichbleibend, und Kammern, denen vorrangig Altverfahren zugewiesen wurden, sind nicht gebildet worden. Nach Lage der dem Verfassungsgericht vorliegenden Erkenntnisse sind hingegen der betroffenen Kammer – bezogen auf den Streitfall – schon deswegen keine Vorhalte zu machen, weil bei ihr noch zahlreiche ältere, als vorrangig zu bearbeitend eingeschätzte Verfahren anhängig sind.

Konkurrentenstreitverfahren

Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18.03.2009, Az.: 1 B 2642/08

Aus den Gründen:

„Die Beschwerde gegen den angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts ist zulässig, aber unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat auch unter Berücksichtigung der in der Beschwerdebegründung dargelegten Umstände (vgl. § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) zu Recht festgestellt, dass der Bewerbungsverfahrensanspruch des Antragstellers und damit sein Recht auf chancengleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach Maßgabe von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 134 HV, § 8 Abs. 1 Satz 1 HBG) durch die Art und Weise der Auswahlentscheidung zu Gunsten des Beigeladenen für die Besetzung der Stelle als Abteilungsleiter der Abteilung xxx beim Hessischen Mi-

nisterium xxx (B 6 BBesG) nicht verletzt worden ist.

Zur Beschwerdebegründung wiederholt der Antragsteller in weiten Teilen sein Vorbringen erster Instanz, das das Verwaltungsgericht entgegen der Auffassung des Antragstellers weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht falsch gewürdigt hat.

Insbesondere sind weder die Gespräche des Ministers mit dem Antragsteller im Vorfeld der Stellenbesetzung noch die entsprechenden Mitteilungen des Ministerbüros an den (ehemaligen) Abteilungsleiter bzw. der Staatssekretärin an den Antragsteller geeignet, eine das Auswahlverfahren verzerrende Vorfestlegung oder Voreingenommenheit der Hausspitze im Hessischen Ministerium xxx festzustellen. Zwar

lassen die geschilderten Gespräche - deren Inhalt der Antragsgegner letztlich nicht in Abrede stellt - durchaus den Schluss zu, dass der Beigeladene aus der Sicht des Ministers der "Wunsch kandidat" für die zu besetzende Stelle gewesen ist. Dafür spricht auch der Umstand, dass der Beigeladene seine Bewerbung nicht nur an die in der Ausschreibung genannte Zentralabteilung des Innenministeriums gesandt, sondern den Minister zeitgleich persönlich über die abgegebene Bewerbung informiert hat. Demgegenüber ist dem Antragsteller nach der ersten - von ihm als Ermunterung verstandenen - Unterredung vom 12. Juni 2007 mehrmals mit Blick auf sein Alter und die nicht mehr fernliegende Pensionierung bedeutet worden, dass er die Stelle nicht bekommen solle. Diese Gespräche haben allerdings - mit Ausnahme desjenigen vom 14. September 2007 - sämtlich vor dem eigentlichen Beginn des Stellenbesetzungsverfahrens stattgefunden, und zwar noch vor der offiziellen Ausschreibung der Stelle im Landesintranet am 6. August 2007 und der Bewerbung des Antragstellers vom 17. August 2007. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Antragsteller noch kein Teilnehmer des Verwaltungsverfahrens um die Stellenbesetzung (vgl. §§ 13, 22 HVwVfG), so dass auch noch nicht die Befangenheit ihm gegenüber von an dem Stellenbesetzungsverfahren mitwirkenden Personen im Sinne von § 21 Abs. 1 HVwVfG bestehen konnte (so auch OVG Thüringen, Beschluss vom 30.01.2008 - 2 EO 236/07 - Rdnr. 67 des juris-Abdrucks; ebenfalls zu einem Konkurrentenstreitverfahren um den nach B 6 BBesO bewerteten Dienstposten eines Abteilungsleiters in einem Landesministerium). Denn allein die Erwartung, dass der Antragsteller sich auf die auszuschreibende Stelle bewerben könnte, führt zunächst noch nicht zu einer berücksichtigungsfähigen Rechtsposition im Verwaltungsverfahren. Der Dienstherr ist in diesem Verfahrensstadium nicht gehalten, im Hinblick auf alle potenziellen Bewerber mögliche Verfahrenshindernisse zu prüfen.

Allerdings kann die Befangenheit während des Ausschreibungsverfahrens sich auch aus vor dessen Beginn liegenden Umständen ergeben, zumal der Minister seine in den früheren Gesprächen geäußerte Auffassung zur fehlenden

„zeitlichen Perspektive“ in der späteren Unterredung vom 14. September 2007 aufrecht erhalten hat. Zu diesem Zeitpunkt hatte sogar das maßgebliche Auswahlgespräch mit den drei Bewerbern vom 27. August 2007 bereits stattgefunden, so dass der Antragsteller unzweifelhaft formell Teilnehmer des Stellenbesetzungsverfahrens geworden war. Gleichwohl erscheint es fraglich, ob allein die vorherigen Äußerungen des Ministers über die mangelnde „zeitliche Perspektive“ beim Antragsteller und der Hinweis auf die geplante Auswahl des Beigeladenen als hinreichender Anhaltspunkt für eine nicht mehr unvoreingenommene Haltung gegenüber dem Antragsteller ausreichen. Denn wie das Verwaltungsgericht in seinem angefochtenen Beschluss zu Recht dargelegt hat, schließt die gegenüber allen Bewerbern im Auswahlverfahren zu wählende Neutralität und Gleichbehandlung es nicht aus, dass der Dienstherr die Teilnahme einzelner Mitarbeiter an einem - im Ergebnis offenen - Auswahlverfahren besonders begrüßt (ähnlich OVG Thüringen, Beschluss vom 30.01.2008 - 2 EO 236/07 - m. w. N.). Die Grenze zur unzulässigen Voreingenommenheit und damit zu einem rechtswidrigen Auswahlverfahren wäre erst dann überschritten, wenn der Antragsgegner sich vorzeitig verbindlich auf den Beigeladenen in einer Weise festgelegt hätte, die es ausschließt, dass er eine andere Bewerbung ernsthaft unter dem Gesichtspunkt der Bestenauslese in seine Auswahlentscheidung einbezieht. Für eine derartige verbindliche Vorfestlegung sind nicht genügend Anhaltspunkte vorhanden, da ausweislich der Behördenakten alle Bewerbungen in gleicher Art und Weise behandelt worden sind. Sämtliche Bewerber wurden zum Auswahlgespräch eingeladen und ihnen dieselben Fragen gestellt. Ebenso sind der berufliche Werdegang und die aktuellen Beurteilungen der Bewerber ausgewertet und mit den Kriterien des Anforderungsprofils der zu besetzenden Stelle abgeglichen worden, so dass eine nicht ergebnisoffene Verfahrensweise trotz der vorherigen Gespräche nicht festgestellt werden kann.

Im Übrigen weist das Verwaltungsgericht zu Recht darauf hin, dass ein eventueller Verfahrensverstöß durch die unterlassene Berücksichtigung des Befangenheitsvorwurfs ohnehin

nach § 46 HVwVfG unbeachtlich wäre, da offensichtlich ist, dass er die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Denn der Auswahlvermerk vom 1. Oktober 2007 setzt sich mit der Bewerbung des Antragstellers in ebenso umfassender Weise auseinander wie mit den beiden anderen Bewerbungen und kommt mit nachvollziehbaren, im Rahmen des Auswahlmessens des Dienstherrn liegenden Erwägungen (s. im einzelnen unten S. 6 ff.) zu dem Ergebnis, dass der Antragsteller nicht der am besten geeignete Bewerber ist. Allerdings sei ausdrücklich angemerkt, dass nach den geschilderten Gesprächen mit dem Minister eine gewisse persönliche Irritation des Antragstellers über den weiteren Fortgang des Stellenbesetzungsverfahrens durchaus verständlich erscheint. Dies allein genügt jedoch nicht, um das Auswahlverfahren als objektiv rechtswidrig einzustufen.

Dies gilt auch im Hinblick auf die vom Antragsteller gerügte Altersdiskriminierung unter Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot aus § 7 Abs. 1 AGG. Denn selbst wenn in den Gesprächen im Vorfeld das Alter des Antragstellers oder die mangelnde "zeitliche Perspektive" eine Rolle gespielt haben, so lässt sich daraus allein noch keine unzulässige Benachteiligung wegen des Alters herleiten. Es besteht nicht einmal eine Beweislastumkehr im Sinne von § 22 AGG dahingehend, dass der Antragsgegner angesichts der vom Antragsteller für die Zeit vor dem Stellenbesetzungsverfahren benannten Indizien seinerseits beweisen müsste, dass er das Alter nicht zu Lasten des Antragstellers bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt hat. Denn die Hinweise auf die bevorstehende (reguläre) Pensionierung des Antragstellers geben zunächst einmal nur die Rechtslage (vgl. § 19 Abs. 2 Nr. 3 HBG, § 5 Abs. 3 BeamtenVG in der für Hessen seit dem Änderungsgesetz vom 6. Juni 2007, GVBl. I S. 302 geltenden Fassung) zutreffend wieder. Inhaltlich bietet der Ablauf des Stellenbesetzungsverfahrens weder beim Auswahlgespräch am 27. August 2007 noch im Rahmen des Auswahlvermerkes vom 1. Oktober 2007 Anhaltspunkte dafür, dass bei der Abwägung der Leistungen und Fähigkeiten der einzelnen Bewerber zusätzlich auf das Alter des Antragstellers abgestellt worden wäre. Ungeachtet der Frage, ob nicht

sogar die noch zu erwartende Dauer der Beschäftigung bis zum (regulären) Ruhestand eine zulässige Differenzierung nach dem Alter im Sinne von § 10 AGG darstellen könnte, ist jedenfalls schon vom Tatsächlichen her nichts für die behauptete Altersdiskriminierung erkennbar. Zudem hat der Antragsgegner in der Beschwerdeerwidern vom 13. Februar 2009 nochmals ausdrücklich bestätigt, dass das Alter bei der Auswahl des Bewerbers keine Rolle gespielt hat.

Ließe sich ein hinreichendes Indiz für eine unzulässige Altersdiskriminierung feststellen, so wäre allerdings nach Auffassung des Senats die getroffene Auswahlentscheidung als rechtswidrig einzustufen und dem Rechtsschutzbegehren des Antragstellers stattzugeben, sofern seine Auswahl ohne die Altersdiskriminierung als möglich erscheinen würde. Dem steht § 15 Abs. 6 AGG nicht entgegen, der ausdrücklich feststellt, dass ein Verstoß des Arbeitgebers gegen das Benachteiligungsverbot keinen Anspruch auf beruflichen Aufstieg begründet. Denn das Ergebnis einer stattgebenden Entscheidung im Konkurrentenstreitverfahren ist nicht die Verpflichtung zur Beförderung des jeweiligen Antragstellers, sondern lediglich das (vorläufige) Verbot der Beförderung des Beigeladenen. Durch eine stattgebende Entscheidung wird also nicht etwa dem jeweiligen Antragsteller eine ihm ansonsten nicht zustehende Beförderung zugesprochen, sondern es wird lediglich die Umsetzung der - wegen der Altersdiskriminierung - als rechtswidrig einzustufenden Auswahlentscheidung verhindert.

Es ist auch nicht erkennbar, dass das vom Antragsgegner erstellte spezifische Anforderungsprofil für die ausgeschriebene Stelle nicht den tatsächlichen Anforderungen an die Abteilungsleiterfunktion entspricht oder gar gerade auf die Person des Beigeladenen zugeschnitten wäre. Denn immerhin betrifft der ausgeschriebene Dienstposten ein Spitzenamt in der hessischen Landesverwaltung, das sich nicht in der Wahrnehmung der Vorgesetztenfunktion gegenüber den - nicht überaus zahlreichen - Mitarbeitern der Abteilung xxx im xxxministerium erschöpft. Vielmehr ist auch die Zusammenarbeit mit den Leitern zahlreicher Dienststellen im kommunalen und im Lan-

desbereich gefordert, so dass die erwartete Leitungskompetenz nicht als sachfremdes Kriterium betrachtet werden kann.

Ebenso wenig verkürzt der Auswahlvermerk die vom Antragsteller wahrgenommenen Funktionen und die in seiner Beurteilung bescheinigten Kompetenzen und Tätigkeiten in nachteiliger Art und Weise. Denn soweit dort festgestellt wird, dass der Antragsteller die im Anforderungsprofil geforderte "ausgeprägte Personalführungs-, Leitungs- und Entscheidungskompetenz, die in langjähriger Tätigkeit in herausgehobenen Funktionen in der Landes- und Kommunalverwaltung erworben worden ist" und die „Kompetenz in der Leitung von Landesdienststellen“ nicht nachweisen kann, wird dabei die Wahrnehmung der Funktion des stellvertretenden Abteilungsleiters der Abteilung xxx keineswegs negiert. Die erfolgreiche Wahrnehmung dieser Aufgabe sowie der Referatsleitung im Referat IV 2 wird dem Antragsteller in seiner dienstlichen Beurteilung vom 23. August 2007 ausdrücklich attestiert, und diese Beurteilung hat auch Eingang in den Auswahlvermerk vom 1. Oktober 2007 gefunden, indem sie bei der Schilderung der Qualifikation des Antragstellers ausdrücklich erwähnt wird. Wenn der Antragsgegner trotzdem nicht die "in langjähriger Tätigkeit in herausgehobener Funktion" erworbene Führungskompetenz daraus herleitet, hält er sich innerhalb des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums. Gleichzeitig erscheint es nachvollziehbar, dass dem Beigeladenen wegen der Vielzahl der von ihm wahrgenommenen Funktionen in der Landesverwaltung und -jedenfalls mittelbar als Leiter der Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung - auch in der Kommunalverwaltung die größere Führungserfahrung und damit die bessere Qualifikation zuerkannt wird. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der zuletzt vom Beigeladenen bekleideten Stellung als Regierungsvizepräsident, in der er als Abteilungsleiter der Abteilung xxx des Regierungspräsidiums für mehr als 250 Mitarbeiter Personal- und Führungsverantwortung getragen hat, also in einem erheblich größerem Umfang als der Antragsteller in seiner Funktion als Referatsleiter und stellvertretender Abteilungsleiter der Abteilung xxx im xxxministerium.

Soweit der Antragsteller sich darauf

beruft, dass in dem Auswahlvermerk einige der von ihm wahrgenommenen Aufgaben im Innenministerium überhaupt nicht erwähnt werden, verhilft dies seiner Beschwerde ebenfalls nicht zum Erfolg. Zwar fehlt ein ausdrücklicher Hinweis auf die Beschäftigung des Antragstellers mit den Gebieten Haushalt und Neue Verwaltungssteuerung sowohl in der dienstlichen Beurteilung vom 23. Juli 2007 als auch im Auswahlvermerk. Lediglich in seiner eigenen ausführlichen Bewerbung - die ebenfalls zum Inhalt des Auswahlvorgangs gehört - erwähnt der Antragsteller diese Tätigkeiten von sich aus. Insoweit mag der Auswahlvermerk zu Unrecht die ausreichende Berufserfahrung des Antragstellers in diesem Bereich in Frage stellen. Selbst wenn der Antragsteller aber tatsächlich "seit vielen Jahren ständig etwa die Hälfte seiner täglichen Arbeitszeit auf die Bereiche Haushalt und Neue Verwaltungssteuerung verwendet", so bedeutet dies gleichwohl noch nicht, dass die Erwägungen des Auswahlvermerks insgesamt als fehlerhaft zu verwerfen sind. Vielmehr wäre dann zwar die als nur gering eingestufte umfassende Berufserfahrung in den Bereichen Haushalt und Neue Verwaltungssteuerung in stärkerem Maße vorhanden; es bliebe jedoch dabei, dass in den Bereichen Organisation und Personal keine so umfangreichen Erfahrungen gesammelt worden sind. Demgegenüber wird dem Beigeladenen in der dienstlichen Beurteilung vom 4. September 2007 ausdrücklich zu Gute gehalten, dass er "mehrere Jahre lang den Lenkungsreis zur Einführung von SAP in der Behörde geleitet und sich in besonderer Weise um die Einführung der NVS in der Behörde verdient gemacht", d.h. sich über die inhaltlichen Fragen hinaus auch mit der organisatorischen Umsetzung und Implementierung dieser neuen Instrumente befasst hat. Zudem würde selbst ein Gleichstand der beiden Bewerber in diesem Bereich nicht ausreichen, um den ansonsten vom Antragsgegner angenommenen Leistungsvorsprung des Beigeladenen - insbesondere unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Auswahlgesprächs vom 27. August 2007 - auszugleichen.

Dem kann der Antragsteller auch nicht entgegenhalten, die Beurteilung des Beigeladenen sei - bei einer unterstellten gleich guten Beurteilung - fälschlich allein deshalb als besser

eingestuft worden, weil der Beigeladene im statusrechtlich höheren Amt beurteilt worden sei. Der höhere Status des Beigeladenen ergebe sich allein aus der Einwohnerzahl des Regierungsbezirks Darmstadt und lasse deshalb keine Rückschlüsse auf die Leistungen des Beigeladenen zu. Insofern könne bei einem Vergleich der Beurteilung von Bewerbern mit unterschiedlichen statusrechtlichen Ämtern nicht pauschal auf den Vorrang des höheren statusrechtlichen Amtes abgestellt werden. Diese Argumentation des Antragstellers trifft zwar insoweit zu, als in der Tat die Einstufung der Stelle eines Regierungsvizepräsidenten nach B 4 allein von der Einwohnerzahl des Regierungsbezirks abhängig ist. Mit dieser höheren Einwohnerzahl ist jedoch auch - wie der Antragsgegner nachvollziehbar darlegt - eine höhere Verantwortung und ein höheres und schwierigeres Maß an Aufgabenwahrnehmung verbunden, so dass das höhere Statusamt durchaus - wie im Regelfall - als Anknüpfungspunkt für eine höhere Bewertung der dienstli-

chen Beurteilung herangezogen werden kann.

Schließlich ist der Antragsgegner auch nicht von seinem selbst gesetzten Anforderungsprofil abgewichen, indem er dem Beigeladenen "ausgeprägte Personalführungs-, Leitungs- und Entscheidungskompetenz, die in langjähriger Tätigkeit in herausgehobenen Funktionen in der Landes- und Kommunalverwaltung erworben worden ist", zuerkannt hat. Zum einen nimmt der Antragsteller hier das Anforderungskriterium nicht genau genug zur Kenntnis, wenn er es schlicht als langjährige Tätigkeit in herausgehobenen Funktionen in der Landes- und Kommunalverwaltung wiedergibt. Denn ausschlaggebend ist nach der Formulierung des Anforderungsprofils nicht die Tätigkeit als solche, sondern die mit diesen Tätigkeiten erworbene Personalführungs-, Leitungs- und Entscheidungskompetenz. In diesem Rahmen ist es daher hinnehmbar, dass der Antragsgegner dem Beigeladenen diese Kompetenz zuerkennt, auch wenn er nicht direkt

in der Kommunalverwaltung gearbeitet hat, sondern lediglich als Leiter der Abteilung "Allgemeine Landesverwaltung" im Landkreis C-Stadt. Dabei handelte es sich formal nicht um eine Tätigkeit in der Kommunalverwaltung, denn die Hauptabteilung „Allgemeine Landesverwaltung“ war vor der Kommunalisierung bis zum 1. April 2005 Teil der staatlichen Verwaltung. Gleichwohl lässt sich auch in dieser Position die geforderte "ausgeprägte Personalführungs-, Leitungs- und Entscheidungskompetenz" erwerben. Verständnis für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Landkreis musste dabei zwangsläufig auch entstehen, da zahlreiche Schnittstellen mit dem Landkreis als kommunaler Verwaltungskörperschaft bestanden haben. Wenn der Antragsgegner diese Tätigkeit als ausreichend ansieht, um auch Kompetenzen in der Kommunalverwaltung zu erwerben, so hält er sich damit noch innerhalb des ihm zustehenden Beurteilungsspielraumes.

Richterrecht

Urteil des Dienstgerichts des Bundes vom 04. Juni 2009, Az.: RiZ(R) 5/08

Mit Urteil vom 04. Juni 2009 hat der Bundesgerichtshof – Dienstgericht des Bundes – entschieden:

1. Auf die Revision des Antragstellers wird das Urteil des Landgerichts Leipzig - Dienstgericht für Richter - vom 3. Juli 2008 teilweise (dahin) abgeändert:

Die dienstliche Beurteilung vom 8. Februar 2006 in Gestalt des Prüfungsvermerks vom 19. April 2006 und des Widerspruchsbescheids vom 24. Juli 2007 ist unzulässig soweit darin ausgeführt wird:

"..."

"Vor allem vor dem Hintergrund der dienstlichen Beurteilung vom 29. April 2002 zeigt dies, dass Herr T. nicht gewillt ist, sich insoweit gesetz- und verfassungskonform zu verhalten."

"Trotz vielfältiger Bitten der Prozessbevollmächtigten äußert sich Herr T. zu den Prozesschancen und -risiken nicht."

"Die Parteien und Prozessvertreter wissen nicht, ob und was sie sagen sollen. Herr T. sitzt da und wartet, was denn wohl passieren werde. (Vergleichsvorschläge unter Berücksichtigung der Prozesschancen und -risiken unterbreitet Herr T. nicht)."

2. Die Revision des Antragsgegners gegen das genannte Urteil wird zurückgewiesen.

Aus den Gründen:

I.

Die Beteiligten streiten darüber, ob der Antragsteller durch Formulierungen in der dienstlichen Beurteilung vom 8. Februar 2006 in seiner richterlichen Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.

Der Antragsteller steht seit dem Jahr 1991 im richterlichen Dienst des Antragsgegners. Er ist seit März 2000 Richter am Arbeitsgericht L. und Vorsitzender einer Kammer. Am 8. Februar 2006 beurteilte der Präsident des Arbeitsgerichts L. den Antragsteller. Die dienstliche Regelbeur-

teilung umfasst den Zeitraum 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2005 und schließt mit dem Gesamturteil "Er entspricht nicht den Anforderungen". Im Übrigen hat sie u. a. folgenden Wortlaut:

"Von den insgesamt 217 streitigen Urteilen, den vier Teilurteilen sowie den elf Entscheidungen in BV-, GaBV- bzw. Ga-Verfahren hat Herr T. 185 Entscheidungen (!) nicht innerhalb der Drei-Wochen-Frist des § 60 Abs. 4 bzw. Abs. 1 ArbGG in vollständig abgesetzter Form der Geschäftsstelle übergeben. 78 Entscheidungen legte Herr T. erst vier bis fünf Monate - die allermeisten davon genau fünf Monate - nach ihrer Verkündung in vollständig abgesetzter Form der Geschäftsstelle vor. Vier Entscheidungen wurden erst nach Ablauf von fünf Monaten nach ihrer Verkündung in vollständig abgesetzter Form der Geschäftsstelle vorgelegt. Dieses Verhalten ist vor dem Hintergrund, dass Herr T. jedenfalls in den Jahren 2004 und 2005 nicht überbelastet war, nicht

zu rechtfertigen. Für andere Entscheidungen (zum Beispiel im Prozesskostenhilferecht) brauchte Herr T. zum Teil Jahre. Vor allem vor dem Hintergrund der dienstlichen Beurteilung vom 29. April 2002 zeigt dies, dass Herr T. nicht gewillt ist, sich insoweit gesetz- und verfassungskonform zu verhalten. Am 1. Februar 2003 hatte Herr T. zwei Urteile aus dem Jahre 2000 und zwei Urteile aus dem Jahre 2001 noch nicht abgesetzt. Die beiden Urteile vom 24. November 2000 und vom 8. Dezember 2000 lagen auch am 1. August 2003 noch nicht in vollständig abgesetzter Form der Geschäftsstelle vor.

Herr T. bereitet seine mündlichen Verhandlungen auch mit entsprechenden Hinweis- und Auflagenbeschlüssen so vor, dass sie regelmäßig im ersten Kammertermin entscheidungsreif sind. Es ist allerdings nicht erkennbar, dass Herr T. die mündlichen Verhandlungen leitet. Er lässt nach der Antragstellung die Parteien reden, ohne auf die entscheidungserheblichen Fragen hinzuwirken. Diese werden auch nicht deutlich herausgearbeitet. Trotz vielfältiger Bitten der Prozessbevollmächtigten äußert sich Herr T. zu den Prozesschancen und -risiken nicht. Es entstehen in der mündlichen Verhandlung Leerläufe. Die Parteien und Prozessvertreter wissen nicht, ob und was sie sagen sollen. Herr T. sitzt da und wartet, was denn wohl passieren werde. Vergleichsvorschläge unter Berücksichtigung der Prozesschancen und -risiken unterbreitet Herr T. nicht. Er schließt die Verhandlung, ohne dass die Parteien eine Ahnung davon haben, worauf es dem Gericht ankommt und was das Gericht für entscheidungserheblich hält.

Herr T.s Urteile sind sprachlich gut nachvollziehbar und in der Regel übersichtlich aufgebaut. Sie sind auch gut verständlich. Herr T. blendet allerdings die höchstrichterliche Rechtsprechung oft selbst dann aus, wenn er von ihr abweicht.

Für die Parteien wäre es jedenfalls hilfreich zu erfahren, ob die Rechtsprechung der Kammer des Richters T. sich an der höchstrichterlichen Rechtsprechung orientiert oder nicht."

Die dienstliche Beurteilung wurde dem Antragsteller am 3. April 2006 eröffnet. Mit Prüfungsvermerk vom 19. April 2006 wurde sie vom Präsidenten des Sächsischen Landesarbeitsgerichts bestätigt und am 24. April 2006 dem Antragsteller nochmals eröffnet.

Mit einem an den Präsidenten des Sächsischen Landesarbeitsgerichts gerichteten Schreiben vom 24. April 2007 erhob der Antragsteller Widerspruch gegen die dienstliche Beurteilung. Mit Widerspruchsbescheid vom 24. Juli 2007, der dem Antragsteller am 1. August 2007 zuzuging, wurde dieser zurückgewiesen. Mit der am 3. September 2007 beim Landgericht Leipzig eingereichten Antragschrift hat der Antragsteller eine gerichtliche Entscheidung des Dienstgerichts für Richter beantragt. Daneben hat er die Beurteilung mit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht Leipzig (- 3 K 559/07 -) angefochten.

Der Antragsteller hat die Auffassung vertreten, dass die dienstliche Beurteilung als Maßnahme der Dienstaufsicht ihn - soweit angefochten - in seiner richterlichen Unabhängigkeit verletze. Dies folge schon daraus, dass die beanstandeten Passagen keine zulässigen Maßnahmen der Dienstaufsicht darstellten. Es handle sich um offenkundige Rügen seines Verhaltens im Kernbereich der richterlichen Tätigkeit, der der Dienstaufsicht grundsätzlich entzogen sei.

Der Antragsteller hat beantragt

festzustellen, dass die dienstliche Beurteilung vom 8. Februar 2006/19. April 2006 eine unzulässige Maßnahme der Dienstaufsicht insoweit darstellt, als dort ausgeführt wird:

1. "Vor allem vor dem Hintergrund der dienstlichen Beurteilung vom 29. April 2002 zeigt dies, dass Herr T. nicht gewillt ist, sich insoweit gesetz- und verfassungskonform zu verhalten."

"Er lässt nach der Antragstellung die Parteien reden, ohne auf die entscheidungserheblichen Fragen hinzuwirken. Diese werden auch nicht deutlich herausgearbeitet. Trotz vielfältiger Bitten der Prozessbevollmächtigten äußert sich Herr T. zu den Prozesschancen und -risiken nicht. Es entstehen in der mündlichen Verhandlung Leerläufe. Die Par-

teien und Prozessvertreter wissen nicht, ob und was sie sagen sollen. Herr T. sitzt da und wartet, was denn wohl passieren werde. Vergleichsvorschläge unter Berücksichtigung der Prozesschancen und -risiken unterbreitet Herr T. nicht. Er schließt die Verhandlung, ohne dass die Parteien eine Ahnung davon haben, worauf es dem Gericht ankommt und was das Gericht für entscheidungserheblich hält."

"Herr T. blendet allerdings die höchstrichterliche Rechtsprechung oft selbst dann aus, wenn er von ihr abweicht. Für die Parteien wäre es jedenfalls hilfreich zu erfahren, ob die Rechtsprechung der Kammer des Richters T. sich an der höchstrichterlichen Rechtsprechung orientiert oder nicht."

Der die Zurückweisung des Antrags begehrende Antragsgegner ist der Auffassung, die dienstliche Beurteilung wahre die Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit. Sie sei eine notwendige und zulässige Bewertung der Eignung, Leistung und Befähigung des Antragstellers.

Das Landgericht Leipzig - Dienstgericht für Richter - hat den Antrag für zulässig und teilweise auch für begründet gehalten. Unbegründet sei er hinsichtlich der in Ziff. 1 des Antrags genannten Formulierung. Diese sei nicht geeignet, die richterliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Sie stehe im Zusammenhang mit der Feststellung der vielfachen Nichteinhaltung der Urteilsabsetzungsfristen. Begründet sei der Antrag hingegen hinsichtlich der in Ziff. 2 des Antrags genannten Formulierungen "Er lässt nach der Antragstellung die Parteien reden, ohne auf die entscheidungserheblichen Fragen hinzuwirken. Diese werden auch nicht deutlich herausgearbeitet.", "Es entstehen in der mündlichen Verhandlung Leerläufe." und "Er schließt die Verhandlung, ohne dass die Parteien eine Ahnung davon haben, worauf es dem Gericht ankommt und was das Gericht für entscheidungserheblich hält". Diese Aussagen seien geeignet, die richterliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Sie beträfen die Verhandlungsführung und damit den Kernbereich der richterlichen Tätigkeit. Hingegen gehe es in der weiteren unter Ziff. 2

des Antrags beanstandeten Formulierung im Wesentlichen um eine zulässige Beschreibung der Verhandlungsführung. Begründet wiederum sei der Antrag hinsichtlich der unter Ziff. 3 bezeichneten Wendungen. Welchen Weg der Rechtsfindung der Richter wähle, sei dem Kernbereich der Rechtsprechung zuzuordnen.

Der Antragsteller verfolgt mit seiner Revision seinen Antrag, soweit er ohne Erfolg blieb, mit Ausnahme der Formulierung "Es ist allerdings nicht erkennbar, dass Herr T. die mündlichen Verhandlungen leitet.", weiter.

Der Antragsgegner erstrebt mit seiner Revision die vollständige Zurückweisung des Antrags.

Die Beteiligten rügen insoweit jeweils die Verletzung materiellen Rechts. Wechselseitig beantragen die Beteiligten jeweils die Revision der Gegenseite zurückzuweisen und verteidigen insoweit das dienstgerichtliche Urteil.

II.

I. Die Revision des Antragstellers hat Erfolg, die des Antragsgegners nicht. Der Antrag ist in den mit der Revision weiter verfolgten Punkten begründet. Die beanstandeten Formulierungen sind geeignet, den Antragsteller in seiner richterlichen Unabhängigkeit zu beeinträchtigen, so dass unter Aufhebung des Urteils des Landgerichts in diesem Umfang antragsgemäß deren Unzulässigkeit festzustellen war (§ 26 Abs. 3 DRiG i. V. m. § 50 Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 SächsRiG).

1. Zutreffend hat das Dienstgericht für Richter die angefochtene dienstliche Beurteilung ausschließlich daraufhin überprüft, ob sie den Antragsteller in seiner richterlichen Unabhängigkeit beeinträchtigt. Ob die Beurteilung im Übrigen rechtmäßig ist, hat es nicht zu entscheiden.

a) Nach § 26 Abs. 1 DRiG untersteht der Richter einer Dienstaufsicht nur, soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird. Nach § 26 Abs. 2 DRiG umfasst die Dienstaufsicht vorbehaltlich des Absatzes 1 auch die Befugnis, die ordnungswidrige Art der Ausführung eines Amtsgeschäftes vorzuhalten und zu ordnungsgemäßer, unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte zu ermahnen. Demgemäß sieht § 6 Abs. 1 und 2 SächsRiG die periodische Beurteilung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung von Richtern auf Lebenszeit

vor, mit dem Hinweis, dass bei der Beurteilung richterlicher Amtsgeschäfte die sich aus § 26 Abs. 1 und 2 DRiG ergebenden Beschränkungen zu beachten sind und dass eine Stellungnahme zum Inhalt richterlicher Entscheidungen unzulässig ist.

b) Soweit die richterliche Unabhängigkeit durch den Inhalt einer dienstlichen Beurteilung beeinträchtigt wird, ist diese unzulässig. Das ist allerdings nicht schon dann der Fall, wenn darin die richterliche Amtsführung und spezifisch richterliche Fähigkeiten bewertet werden. Das entspricht vielmehr ihrem Zweck. Eine dienstliche Beurteilung verletzt die richterliche Unabhängigkeit nur dann, wenn sie auf eine direkte oder indirekte Weisung hinausläuft, wie der Richter künftig verfahren oder entscheiden soll. In dieser Richtung muss die dienstliche Beurteilung eines Richters sich auch jeder psychologischen Einflussnahme enthalten. Sie ist unzulässig, wenn die in ihr enthaltene Kritik den Richter veranlassen könnte, in Zukunft eine andere Verfahrens- oder Sachentscheidung als ohne diese Kritik zu treffen (st. Rspr.; vgl. etwa BGH, Urteile vom 25. September 2002 - RiZ(R) 4/01 = NJW-RR 2003, 492; vom 10. August 2001 - RiZ(R) 5/00 = NJW 2002, 359; vom 14. April 1997 - RiZ(R) 3/96 = DRiZ 1998, 20).

c) Zum Schutzbereich der sachlichen richterlichen Unabhängigkeit gehören in erster Linie die eigentliche Rechtsfindung und die ihr mittelbar dienenden Sach- und Verfahrensentscheidungen, einschließlich nicht ausdrücklich vorgeschriebener, dem Interesse der Rechtssuchenden dienender richterlicher Handlungen, die in einem konkreten Verfahren mit der Aufgabe des Richters, Recht zu finden und den Rechtsfrieden zu sichern, in Zusammenhang stehen (sog. Kernbereich; st. Rspr.; vgl. etwa BGH, Urteile vom 22. Februar 2006 - RiZ(R) 3/05 = NJW 2006, 1674; vom 14. April 1997 - RiZ(R) 1/96 = DRiZ 1997, 467). Sie sind dienstaufsichtlichen Maßnahmen grundsätzlich entzogen, es sei denn, es liegt ein offensichtlicher, jedem Zweifel entrückter Fehlgriff vor (BGH, Urteil vom 14. April 1997 - RiZ(R) 1/96 = DRiZ 1997, 467). Dementsprechend ist auch die Verhandlungsführung einer Dienstaufsicht nicht zugänglich (BGH, Urteil vom 22. Februar 2006 - RiZ(R) 3/05 = NJW 2006, 1674).

d) Hingegen unterliegt die richterliche Amtsführung insoweit der Dienstaufsicht, als es um die Sicherung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufs, die äußere Form der Erledigung eines Dienstgeschäftes oder um solche Fragen geht, die dem Kernbereich der Rechtsprechungstätigkeit so weit entrückt sind, dass sie nur noch als zur äußeren Ordnung gehörig angesehen werden können (st. Rspr.; vgl. etwa BGH, Urteile vom 22. Februar 2006 - RiZ(R) 3/05 = NJW 2006, 1674; vom 14. April 1997 - RiZ(R) 1/96 = DRiZ 1997, 467). So kann etwa der Vorhalt unangemessen langer Urteilsabsetzungsfristen eine zulässige Ausübung von Dienstaufsicht sein (BGH, Urteile vom 27. Januar 1995 - RiZ(R) 3/94 = DRiZ 1995, 352; vom 22. März 1985 - RiZ(R) 12/84 = DRiZ 1985, 394; vom 31. Januar 1984 - RiZ(R) 3/83 = BGHZ 90, 41, 44).

e) Ein in einer dienstlichen Beurteilung enthaltener Vorhalt hat sich in der Anführung von Tatsachen und in deren sachbezogener Wertung zu erschöpfen. Dazu gehört zwar auch die objektive Feststellung eines Verschuldens des Richters, ohne die ein Vorhalt nicht erteilt werden darf. Das objektiv festgestellte Verschulden darf jedoch nicht zu einer persönlichen Herabsetzung gegenüber dem Richter führen. Geschieht das, liegt der - unzulässige - Ausspruch einer Missbilligung vor (BGH, Urteile vom 14. April 1997 - RiZ(R) 1/96 = DRiZ 1997, 467; vom 22. März 1985 - RiZ(R) 12/84 = DRiZ 1985, 394; vom 9. März 1967 - RiZ(R) 2/66 = BGHZ 47, 275, 285; Schmidt-Räntsch, DRiG 6. Aufl. § 26 Rdn. 38; Fürst/Mühl/Arndt Richterrecht 1. Aufl. § 26 Rdn. 32 f.).

2. Gemessen daran sind die vom Antragsteller bemängelten Formulierungen in der dienstlichen Beurteilung geeignet, den Antragsteller in seiner richterlichen Unabhängigkeit zu beeinträchtigen.

a) Die mit dem Antrag zu 1. angegriffene Formulierung bezieht sich auf die ihr vorangestellten Feststellungen. Die dort beschriebenen Verletzungen der gesetzlichen Vorschriften über die Fristen zur Absetzung von Urteilen (§ 60 Abs. 4 Satz 2 und 3 ArbGG) sprechen für sich und mussten von dem Antragsgegner nicht hingenommen werden. Indes begnügt sich die angegriffene Formulierung nicht mit der Feststellung der

Tatsachen und - was zulässig gewesen wäre - der Bewertung, dass es sich um Rechtsverstöße handelt. Stattdessen greift sie zu der persönlich herabwürdigenden und den Vorwurf der jederzeitigen Bereitschaft zum vorsätzlichen Rechts- und Verfassungsbruch beinhaltenden Aussage, der Antragsteller sei "nicht gewillt", sich gesetzes- und verfassungskonform zu verhalten. Eine derart unsachliche und über das Gebotene hinauschießende Abwertung der gesamten Richterpersönlichkeit beeinträchtigt die richterliche Unabhängigkeit.

b) Auch die mit dem Antrag zu 2. beanstandeten Formulierungen sind geeignet, den Antragsteller in seiner richterlichen Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Die dienstliche Beurteilung greift insoweit in die dem Kernbereich richterlicher Tätigkeit zugehörige Verhandlungsführung ein, ohne dass dies ausnahmsweise gerechtfertigt wäre.

aa) Die hier in Rede stehenden Formulierungen können in ihrem Aussagegehalt nur im Zusammenhang erfasst werden. Dieser Zusammenhang ist einerseits gekennzeichnet durch die vorausgegangenen herabsetzenden Wendungen, die auf die nachfolgende Passage ausstrahlen. Zum andern sind in der dienstlichen Beurteilung die vom Antragsteller geleiteten Sitzungen, die der Beurteilende besucht haben mag, nicht bezeichnet; auf diese Weise entsteht für den Leser der Beurteilung der Eindruck, die - als reine Beschreibung einer einzelnen Sitzung wohl zulässigen - Aussagen gäben eine Art der Verhandlungsführung wieder, die sich der Antragsteller zur Regel gemacht habe. Indem die dienstliche Beurteilung diese Form der Verhandlungsführung verallgemeinert und negativ bewertet, entsteht der Eindruck, der Beurteilende wolle dem Beurteilten eine gerade gegenteilige Verhandlungsführung vorschreiben. Die gesamte Passage erhält so den Charakter einer Anweisung zur Gestaltung von mündlichen Verhandlungen.

bb) Mit diesem Inhalt verletzen die betreffenden Wendungen den Antragsteller in seiner richterlichen Unabhängigkeit. Die Verhandlungsführung gehört zum Kernbereich der richterlichen Tätigkeit. Es ist Sache des Prozessgerichts und nicht der Dienstaufsicht, darüber zu befinden, wie es die mündliche Verhandlung

gestaltet. Nur das Prozessgericht kann entscheiden, welche Fragen es für entscheidungserheblich hält und wie und wann es sie anspricht. Das muss nicht in der mündlichen Verhandlung, es kann auch durch vorbereitende Auflagen geschehen. Verfassungsrechtlich ist das Gericht nicht gezwungen, vor der Entscheidung seine Rechtsauffassung mitzuteilen (BVerfG, Beschl. vom 19. Mai 1992 - 1 BvR 986/91 = BVerfGE 86, 133; BAG, Beschl. vom 20. März 2008 - 8 AZN 1062/07 = EzA ArbGG 1979 § 72 Nr. 38). Dasselbe gilt für die Frage, ob gelegentliche "Leerläufe" hingenommen werden. Der Senat hat bereits mehrfach ausgesprochen, dass eine Aufforderung an den Richter zur strafferen Verhandlungsführung diesen in seiner richterlichen Unabhängigkeit beeinträchtigt (vgl. BGH, Urteile vom 27. Januar 1995 - RiZ(R) 3/94 = DRiZ 1995, 352; vom 31. Januar 1984 - RiZ(R) 3/83 = BGHZ 90, 41, 44). Ob der Vorsitzende die Parteien zunächst einmal reden lässt, ohne in deren Vortrag einzugreifen oder ob er von Beginn an, wenn die Parteien von den maßgeblichen Fragen "abschweifen", strukturierend eingreift, um den Vortrag auf die entscheidungserheblichen Punkte zu lenken, hat er unbeeinflusst von der Dienstaufsicht zu entscheiden. Die Frage, ob und wann das Gericht einen Vergleichsvorschlag unterbreitet, ist ebenfalls Teil der richterlichen Unabhängigkeit (Müller-Piepenkötter DRiZ 2005, 101). Zwar schreibt das Gesetz dem Richter vor, in jeder Lage des Verfahrens auf eine gütliche Einigung hinzuwirken. Das muss aber nicht durch Vergleichsvorschläge in der mündlichen Verhandlung geschehen. Feststellungen, wie ein Richter die Norm des § 57 Abs. 2 ArbGG in der mündlichen Verhandlung ausfüllt, betreffen auch - entgegen der Auffassung des Landgerichts - nicht die äußere Ordnung der Erledigung richterlicher Amtsgeschäfte, sondern den Kernbereich der richterlichen Unabhängigkeit (vgl. BGH, Urteil vom 10. Dezember 1971 - RiZ(R) 4/71 = BGHZ 57, 344, 350; Stephan DRiZ 2002, 301, 305; Müller-Piepenkötter DRiZ 2005, 101, 103; Schaffer DRiZ 1992, 292, 295). All dies gilt insbesondere angesichts des Umstandes, dass der Arbeitsrichter im Kammertermin nicht Einzelrichter, sondern Vorsitzender eines Spruchkörpers ist.

c) Schließlich ist auch der Antrag zu 3. begründet. Die beanstandete For-

mulierung ist unzulässig, weil sie den Antragsteller in seiner richterlichen Unabhängigkeit beeinträchtigt.

aa) Der Richter ist grundsätzlich nicht verpflichtet, einer höchstrichterlichen Rechtsprechung Folge zu leisten (vgl. Schmidt-Räntsch, DRiG 6. Aufl. § 25 Rdn. 16; Fürst/Mühl/Arndt Richtergesetz 1. Aufl. § 25 Rdn. 22 f.). Ausnahmen gelten lediglich für Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 Abs. 2 GG, § 31 BVerfGG) und in besonderen Einzelfällen, etwa bei einer Zurückverweisung eines Rechtsstreits durch das Revisionsgericht (§ 563 Abs. 2 ZPO). Auch wenn ein Richter immer wieder bewusst von der höchstrichterlichen Rechtsprechung abweicht und seine Entscheidungen deshalb mehrfach in der Rechtsmittelinstanz korrigiert worden sind, kann ihm dies vom Dienstvorgesetzten nicht vorgehalten werden (vgl. Schnellenbach RiA 1999, 161, 165; grds. auch Fürst/Mühl/Arndt Richtergesetz 1. Aufl. § 26 Rdn. 46). Anderes kann gelten, wenn der Richter eine höchstrichterliche Rechtsprechung von vornherein nicht zur Kenntnis nimmt, da dies die Methodik, die Rechtsanwendungstechnik betrifft (vgl. Schnellenbach RiA 1999, 161, 165). Eine Verpflichtung des Richters, in den Entscheidungsgründen des Urteils auf höchstrichterliche Rechtsprechung hinzuweisen bzw. sich mit dieser auseinanderzusetzen, besteht allenfalls dann, wenn der Richter von der höchstrichterlichen Rechtsprechung bewusst abweicht.

bb) Gemessen an diesen Grundsätzen verletzt die dienstliche Beurteilung auch durch die zu Ziff. 3. beanstandeten Formulierungen die richterliche Unabhängigkeit. Der Beurteilung lässt sich entnehmen, dass sich der betreffende Textauszug auf die Abfassung der Urteile bezieht. Kritisiert wird, dass der Antragsteller die höchstrichterliche Rechtsprechung "ausblendet". Soweit damit gemeint ist, der Antragsteller müsse ihr inhaltlich folgen, handelt es sich um eine unzulässige Weisung. Soweit damit für alle Fälle ein Hinweis auf die höchstrichterliche Rechtsprechung verlangt wird, erweist sich die Formulierung als zu weitgehend. Denn der Richter ist keineswegs verpflichtet, stets auch dann höchstrichterliche Rechtsprechung zu zitieren, wenn er ihr folgt. Eben dies verlangt aber die dienstliche Beurteilung.

Richter ohne Tadel

Der Bundesgerichtshof findet, dass eine allzu strenge Kritik die Richterpersönlichkeit beeinträchtigt

FAZ, 05.01.2010

In Zeiten hoher beruflicher Anforderungen kann man eigentlich nur noch Vorsitzender Richter werden. Sicherlich, der kühne Entschluss allein reicht nicht aus; zwei Prädikatsexamen und ein anspruchsvolles Auswahlverfahren gehören schon dazu. Doch wenn man es einmal auf die Richterbank geschafft hat, sind kleine Lässlichkeiten schnell verziehen, unter dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit lässt sich so manche Schludrigkeit verstecken. Selbst der Bundesgerichtshof - immerhin die höchste Instanz für etwaige Verfehlungen von Richtern im Dienst - hält dann die schützende Hand über die Kollegen an den unteren Gerichten. Und verwirft auch schon einmal eine unangenehme Beurteilung, obwohl eine solche in der Privatwirtschaft ohnehin nicht gerade den Gipfel berufsrechtlicher Sanktionen darstellt (Az.: RiZ (R) 5/08).

Dabei hatte Arbeitsrichter T. eine eher ernüchternde Bilanz: Im Zeitraum von vier Jahren hat er von seinen insgesamt rund 230 Entscheidungen 185 nicht innerhalb der gesetzlichen Drei-Wochen-Frist fertiggestellt und an die Geschäftsstelle des Gerichts übergeben. Stattdessen dauerte es bei ihm in vielen Fällen fast ein halbes Jahr nach der mündlichen Urteilsverkündung, ehe die schriftliche Version reifte. Für einige Entscheidungen zum Prozesskostenhilferecht brauchte Richter T. gar mehrere Jahre.

Angesichts des fehlenden Arbeitseifers riss seinem Gerichtspräsidenten bald der Geduldsfaden. Der Rüffel für Arbeitsrichter T. hatte sich gewaschen, in der dienstlichen Beurteilung holte der Präsident zu einem Rundumschlag aus. So vermisste er in den mündlichen Verhandlungen eine gewisse Stringenz. Es sei nicht erkennbar, dass der Richter die mündlichen Verhandlungen leite, schrieb er. Stattdessen lasse er die Prozessparteien reden, ohne auf die entscheidungserheblichen Fragen einzuwirken, tadelte der Chef.

Ginge es nicht um echte Streitfälle, könnte bei der Lektüre der Verdacht aufkommen, es habe sich um eine

Talkshow mit eingeschlafenem Moderator gehandelt: „Es entstehen in der mündlichen Verhandlung Leerläufe. Die Parteien und Prozessvertreter wissen nicht, ob und was sie sagen sollen“, zog der Gerichtspräsident vom Leder. „Herr T. sitzt da und wartet, was denn wohl passieren werde.“ Auch mit dem Recht selbst schien es der Vorsitzende Richter nicht so genau zu nehmen: „Herr T. blendet die höchstrichterliche Rechtsprechung oft selbst dann aus, wenn er von ihr abweicht.“ Die deutlichsten Worte fand der Chef jedoch angesichts des natürlichen Phlegmas, das der Kollege beim Abfassen der Entscheidungen an den Tag legte: Er bescheinigte dem antriebsschwachen Urteilsfinder, dass dieser nicht gewillt sei, sich insoweit „gesetzes- und verfassungskonform zu verhalten“.

Die Kritik am Robenträger mag berechtigt gewesen sein, doch für die Karlsruher Bundesrichter fiel sie allzu deutlich aus. Sie eilten dem düpierten Kollegen zu Hilfe und entschieden - immerhin mehr als drei Jahre nach

der Dienstbeurteilung und ein Jahr nach der ersten Entscheidung des Landgerichts Leipzig: Bei den beanstandeten Passagen der Beurteilungen handele es sich um offenkundige Rügen seines Verhaltens im „Kernbereich der richterlichen Tätigkeit“. Und dieser sei der Dienstaufsicht nun einmal grundsätzlich entzogen.

Sicherlich, Kritik müssten selbst Juristen ertragen, die über andere zu Gericht sitzen, gaben die Karlsruher Robenträger zu. Doch nur abstrakt und schon gar nicht persönlich: Anstatt nur die Tatsachen festzustellen, greife die Formulierung zu der „persönlich herabwürdigenden Aussage“, der Richter sei nicht gewillt, sich gesetzes- und verfassungskonform zu verhalten. „Eine derart unsachliche und über das Gebotene hinauschießende Abwertung der gesamten Richterpersönlichkeit beeinträchtigt die richterliche Unabhängigkeit“, empören sich die Bundesrichter. Denn wirklich frei entscheiden kann eine Richterpersönlichkeit nur ohne Zwang. Gut Ding will eben Weile haben.

Karlsruhe hebt „entscheidende Funktion“ des Bundestages hervor

Bundesverfassungsgericht zeigt Vermittlungsausschuss Grenzen auf - er hat kein eigenes Gesetzesinitiativrecht

Das Parlament, 25.01.2010, DAV-Pressespiegel Nr. 4/10

Norbert Lammert (CDU) dürfte diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht ungern zur Kenntnis genommen haben. Schließlich ist er Präsident des Bundestages, dessen vorrangige Stellung im Gesetzgebungsverfahren die Karlsruher Richter mit ihrem am 20. Januar veröffentlichten Beschluss explizit hervorgehoben haben - für Lammert eine „klare Prioritätenbildung in den Funktionen von Bundestag und Bundesrat, die manchen sicher überrascht haben mag“.

In der Sprache des Verfassungsgerichts liest sich diese Prioritätensetzung so: „Die Kompetenzverteilung

im Verhältnis zwischen den Gesetzgebungsorganen weist dem Deutschen Bundestag die entscheidende Funktion im Gesetzgebungsverfahren zu: Die Bundesgesetze werden (...) vom Bundestag beschlossen. Der Bundesrat ist demgegenüber auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes beschränkt“, heißt es in dem Beschluss des Zweiten Senats des Verfassungsgerichts vom 08. Dezember 2009 (2 BvR 758/07). Mit der Entscheidung zeigt das Gericht vor allem dem Vermittlungsausschuss seine Grenzen auf. Dieses insbesondere in Zeiten gegensätzlicher Mehrheitsverhältnisse in Bun-

destag und Bundesrat oft entscheidende Gremium habe „kein eigenes Gesetzesinitiativrecht, sondern vermittelt zwischen den zuvor parlamentarisch beratenen Regelungsalternativen“.

In dem Fall ging es um eine 2004 in Kraft getretene Kürzung staatlicher Zuschüsse für ermäßigte Auszubildenden-Tickets im öffentlichen Nahverkehr. Die Kürzung ging zurück auf ein unter Leitung von Hessens Ministerpräsident Roland Koch (CDU) und seinem damaligen nordrhein-westfälischen Amtskollegen Peer Steinbrück (SPD) erarbeitetes Papier zum Subventionsabbau. Dieses „Koch/Steinbrück-Papier“ wurde zwar 2003 in den Bundestagsberatungen über das Haushaltsbegleitgesetz 2004 erwähnt, doch konnten sich die Abgeordneten nach Auffassung des Gerichts mit den Vorschlägen nicht im Einzelnen verantwortlich befassen.

Eigene Vorschläge In der vom Bundestag zunächst verabschiedeten Gesetzesfassung fand das Papier noch keine Berücksichtigung. Der Bundesrat rief indes den Vermittlungsausschuss zu dem Gesetz an mit dem Ziel, die Koch/Steinbrück-Vorschläge einzubeziehen. Tatsächlich verständigte sich der Vermitt-

lungsausschuss auf die Anfang 2004 in Kraft getretene Änderung des Personenbeförderungsgesetzes, die dann auch von Bundestag und Bundesrat angenommen wurde.

Damit hatte der Vermittlungsausschuss aber laut Verfassungsgericht eigene Vorschläge in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt, ohne dass der Bundestag „in verfassungsgemäßer Weise beteiligt wurde“, und so seine Kompetenzen überschritten. Der Verfahrensgang war den Richtern zufolge „erkennbar darauf angelegt, unter Vermeidung der Öffentlichkeit der parlamentarischen Debatte und einer hinreichenden Information der Mitglieder des Deutschen Bundestages“ erst im Vermittlungsausschuss zum Kompromiss zu kommen. Fazit: Die Gesetzesänderung ist „nicht in formell verfassungsgemäßer Weise zustande gekommen“.

Keine Bundesratsinitiative Dabei verweist das Gericht auch darauf, dass das Koch/Steinbrück-Papier nicht als Bundesratsinitiative in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden sei. Die Einbeziehung des Papiers in die Einigungsempfehlung des Vermittlungsausschusses lässt sich laut Karlsruher Richterspruch auch nicht damit rechtfertigen, dass

der Bundesrat dies bei der Anrufung des Gremiums verlangt hatte. Die Anrufung „käme dann einer Gesetzesinitiative gleich“, und dem Bundestag würde so „eine Veto-Position zugespielt, die gerade kennzeichnendes Merkmal der Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren ist“.

Vorläufig anwendbar Für Lammert ist damit die bisweilen zu hörende Annahme, Bundestag und Bundesrat hätten im Gesetzgebungsverfahren quasi parallele Zuständigkeiten, korrigiert. Der Bundesrat könne „gegebenenfalls ein Veto gegen Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, dem zentralen Gesetzgebungsorgan, einlegen“, sagte er dieser Zeitung. „Nicht spekulieren“ wollte er, ob nun möglicherweise weitere Gesetze wegen etwaiger Kompetenzüberschreitung des Vermittlungsausschusses auf den Karlsruher Prüfstand kommen.

Die beschlossene Kürzung der Zuschüsse, gegen die ein Nahverkehrsunternehmen aus Sachsen-Anhalt geklagt hatte, ist übrigens laut Verfassungsgericht inhaltlich verfassungsgemäß; die Norm bleibe „vorläufig anwendbar“. Eine Neuregelung muss bis Mitte 2011 erfolgen.

Bayern reformiert Beamtenrecht

Stärkere Leistungsorientierung / Altersgrenze bei 67

FAZ, 18.11.2009

In Bayern hat das Kabinett am Dienstag den Entwurf eines neuen Dienstrechts für die Landesbeamten beschlossen. Die Bestimmungen für die rund 200 000 Landesbeamten sollen stärker am Leistungsgrundsatz orientiert sein. Dazu wird eine einheitliche „Leistungslaufbahn“ eingeführt, in die der einfache, mittlere, gehobene und höhere Dienst aufgehen werden. Die Möglichkeiten, gute Leistungen durch Prämien und Beförderungen zu honorieren, werden erweitert; das Prinzip des Besoldungsdienstalters wird aufgegeben. Stufenweise soll die Regelaltersgrenze auf 67 Lebensjahre angehoben werden, mit Ausnahmen etwa für Beamte, die im Schichtdienst arbeiten.

Mit dem Entwurf nimmt Bayern die Gesetzgebungskompetenzen im Beamtenrecht wahr, die mit der Föderalismusreform I auf die Länder

übertragen worden sind. „Ein modernes leistungsfähiges Dienstrecht stärkt die Verwaltung und ist ein entscheidender Vorteil im Wettbewerb“, sagte Ministerpräsident Seehofer (CSU) nach der Kabinettsentscheidung. Für Unternehmen sei eine schnelle und effiziente Verwaltung ein wichtiger Faktor, wenn sie ihren Standort wählen. Finanzminister Fahrenschon (CSU) hob hervor, dass Bayern nicht nur Leistung von seinen Beamten verlange, sondern sie auch angemessen vergüte.

Mit der Leistungslaufbahn sollen die bisherigen „Verwaltungsaufstiege“ durch ein System der Qualifizierung ersetzt werden, das sich an vier „Qualifikationsebenen“ ausrichtet. Zugleich werden verwandte Aufgabenfelder zu sechs Fachlaufbahnen zusammengefasst. Mit den neuen Regelungen sollen auch leistungs-

schwächere Beamte motiviert werden; ein Aufrücken in eine höhere „Erfahrungsstufe“ wird nur möglich sein, wenn die Leistungen Mindestanforderungen entsprechen.

Der Bayerische Beamtenbund äußerte sich am Dienstag zufrieden mit dem Gesetzentwurf. „Das künftige Recht wird ganz neue Möglichkeiten der Personalentwicklung mit sich bringen“, sagte der Vorsitzende des Beamtenbunds, Habermann. Der Entwurf greife die Ergebnisse der Verhandlungen mit der Staatsregierung, dem Finanzministerium und den Landtagsfraktionen nahezu vollständig auf.

Amtsangemessen

Der Niedersächsische Beamtenbund macht sich Gedanken über Besoldung

FAZ, 12.01.2010

Am Montag hat der Deutsche Beamtenbund seine 51. Arbeitstagung in Köln eröffnet. Der DBB ist die Dachorganisation von 16 Landesbünden, 14 Gewerkschaften der im Bundesdienst oder im privaten Dienstleistungssektor Beschäftigten sowie 26 Bundesfachgewerkschaften mit insgesamt über 1,25 Millionen Mitgliedern. Seit der Föderalismusreform hat die Bedeutung der Berliner Zentrale abgenommen und der Einfluss der 16 Landesbünde zugenommen. In einem der Landesbünde kommt das neue Selbstbewusstsein einerseits durch die Umbenennung zum Ausdruck. Der DBB Landesbund Niedersachsen mit 67 000 Mitgliedern heißt seit Oktober Niedersächsischer Beamtenbund (NBB). Andererseits veranstaltete dieser NBB kurz vor Weihnachten zum zweiten Mal einen eigenen Gewerkschaftstag.

Dort ging Frank Bornemann vom Niedersächsischen Richterbund (NRB) der Frage nach, ob die derzeitige Beamtenbesoldung noch verfassungsgemäß sei. Nach dem Alimentationsprinzip seien Dienstbezüge „nicht als Entgelt für geleistete Arbeit zu verstehen, sondern als Sicherung des amtsangemessenen Unterhalts für den Beamten und seine Familie“. Das Nettoeinkommen müsse Unabhängigkeit gewährleisten und dem Beamten über die Grundbedürfnisse hinaus einen angemessenen Lebenskomfort ermöglichen. Der Gesetzgeber dürfe die Bezüge kürzen, wenn dies sachlich gerechtfertigt sei, wobei bloße Sparbemühungen allein als Begründung nicht ausreichen. In der verfassungsrechtlichen Literatur der Nachkriegszeit wurde die Auffassung vertreten, eine Kürzung in Notzeiten um bis zu 50 Prozent könnte gerechtfertigt sein. Diese Rechtsauffassung gelte als längst überwunden.

Das Nettoeinkommen habe verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Mögliche Vergleichsmaßstäbe seien die Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandards, die Nettoeinkommen der Tarifbeschäftigten und die Einkommen für vergleichbare Tätigkeiten außer-

halb des öffentlichen Dienstes. Letzteres habe sich erst in jüngster Zeit durch die Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht herauskristallisiert und eröffne neue Perspektiven, da außerhalb des öffentlichen Dienstes in der Regel höhere Einkommen erzielt würden; ein Vergleich enthalte jedoch auch Risiken, da es Ämter gebe, für die eine außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht oder kaum nachgefragte Ausbildung erforderlich sei.

Ab welchem Rückstand ist die Besoldung nicht mehr amtsangemessen? Nach der Rechtsprechung sei die Grenze an dem Punkt überschritten, von dem an eine „greifbare Abkopplung“ vom gewählten Vergleichsmaßstab vorliegt. Einer Bezifferung in Prozenten habe sich die höchstrichterliche Rechtsprechung allerdings bislang erfolgreich entzogen. Laut Bundesverwaltungsgericht sei die Besoldung dann nicht mehr amtsangemessen, wenn die finanzielle Ausstattung „greifbar“ hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibe. Zu Verwirrung habe die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Alimentation kinderreicher Beamtenfamilien geführt, nach der die kinderbezogenen Besoldungsbestandteile dem durchschnittlichen Sozialhilfesatz zuzüglich eines Mindestabstandes von 15 Prozent entsprechen müssten. Dies klinge nach einer Orientierung an Sozialhilfesätzen: „Es kann aber von dem nach einer Bezugsgröße suchenden Senat nicht ernstlich dahin gemeint gewesen sein, dass die Besoldung noch nicht zu beanstanden sei, solange sie denn 15 Prozent über den jeweiligen Sozialhilfesätzen liege.“

Beamte dürften nicht in größerem Umfang als andere Bevölkerungsgruppen zur Konsolidierung der Haushalte herangezogen werden. Andernfalls liefe die Schutzfunktion des Artikels 33 Absatz 5 Grundgesetz (das Recht des öffentlichen Dienstes sei „unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“) ins Leere. Hierzu stellte das Bundesver-

sungsgericht am 27. September 2005 fest: „Bezugsrahmen für die betragsmäßige Konkretisierung dieses abstrakten Wertes der vom Beamten erbrachten Leistung sind die Einkommen der Arbeitnehmer mit vergleichbarer Ausbildung, Verantwortung und Tätigkeit, vor allem des öffentlichen Dienstes. Die Bereitschaft des Beamten, sich mit ganzem Einsatz seinem Dienst zu widmen, und seine Immunität gegenüber politischer und finanzieller Einflussnahme durch Dritte hängen nicht zuletzt davon ab, dass die von ihm geleisteten Dienste adäquat gewürdigt werden. Maßstab hierfür wie auch für das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sind nicht zuletzt die Einkünfte, die er mit seinen Fähigkeiten und Kenntnissen erzielt, im Vergleich zu den Einkommen ähnlich ausgebildeter Arbeitnehmer mit vergleichbarer beruflicher Verantwortung.“

Laut Bornemann waren Beamtenbesoldung und Richterbesoldung in den vergangenen Jahren erheblichen Einschnitten unterworfen. Daher strebe der NRB eine verfassungsrechtliche Prüfung der Richterbesoldung an. Ein Gutachten sei zu dem Ergebnis gekommen, dass der Abstand der Richterbesoldung zu Einkommen von vergleichbar gut qualifizierten Juristen in der Wirtschaft und in Anwaltskanzleien „in einem Minimum von 20 Prozent“ zu beziffern sei. Dies lasse den Schluss zu, dass die Richterbesoldung nicht mehr amtsangemessen und damit verfassungswidrig sei.

Generell gebiete auch das Gebot der Bestenauslese eine Zahlung von Gehältern, die eine Anwerbung derjenigen möglich mache, die überdurchschnittlich gute Examina gemacht haben. Das sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt „jedenfalls im höheren Dienst der Beamten und im Bereich der Richter und Staatsanwälte nicht mehr der Fall“. Außerdem habe der Gesetzgeber versäumt, in seine Erwägungen zur Besoldungshöhe einzubeziehen, dass ein Beamter nur unter erheblichen Verlusten aus dem Beamtenverhältnis in die private Wirtschaft wechseln könne.

Aus der Presse

Denn eine Nachversicherung zum Grundtarif in der gesetzlichen Rentenversicherung habe den „versorgungsmäßigen Ruin“ des Ausscheidenden zur Folge. Das nennt man auch gern die „goldene Fessel“ des Staatsdieners.

Aufschlussreich war der Vortrag des niedersächsischen Finanzministers Möllring (CDU), der der Verhandlungsführer der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TDL) ist. Zur 2006 eingeführten und 2009 wieder abgeschafften leistungsorientierten Bezahlung (LOB) im Tarifbereich meinte er: „Da haben wir uns übernom-

men“. Das „Messen und Wiegen“ von Leistungen sei in der Verwaltung schwierig, mittlerweile glaube er, „dass es unmöglich ist“. Und im Zusammenhang mit dem im April 2009 in Kraft getretenen Niedersächsischen Beamtengesetz hob er die Bündelung von 162 verschiedenen Laufbahnen in zehn Fachrichtungen sowie die Reduzierung der Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes in die Laufbahngruppe 1 (nicht akademisch) und die Laufbahngruppe 2 (mit Abschluss einer Hochschule) hervor. Seiner Meinung nach habe

sich die in den siebziger Jahren eingeführte und 2006 durch die Föderalismusreform aufgegebene bundeseinheitliche Beamtenbesoldung „bewährt“. Mit Blick auf Bund und Länder fügte er hinzu, dass man mit 17 verschiedenen Beamtenrechten „nicht auf Dauer leben“ könne: „Irgendwann muss das wieder vereinfacht werden“, was „dann teuer“ werde. Bleibt nur zu hoffen, dass sich eines Tages bei einer Rückführung das jeweils Beste aus den einzelnen Ländern durchsetzt.

Werbung

Werbung