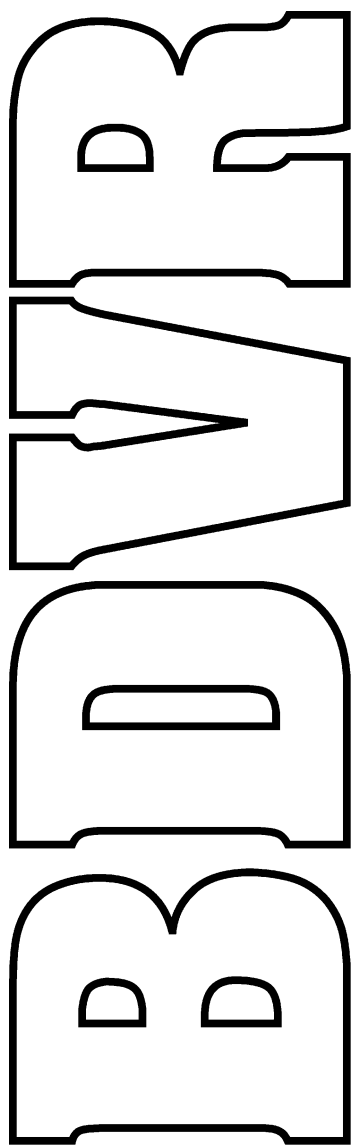


BDVR

Rundschreiben



Inhalt

Seite

Impressum	42
Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag	
Rede zur Eröffnung des 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstags in Freiburg	43
Festvortrag: Das Leitbild des "europäischen Juristen"	46
Der Freiburger Verwaltungsgerichtstag war ein großer Erfolg!	58
Aus dem BDVR	
Die Reform des Staatshaftungsrechts ist notwendig!	62
Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren	64
Aus den Landesverbänden	
Thüringen: Gesetzentwurf Neufassung Thüringer Richtergesetz	66
Nordrhein-Westfalen: Schreiben des Landesvorsitzenden der Vereinigung der Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen	77
Niedersachsen: Bericht über eine Informationsveranstaltung zur Korruptionsbekämpfung im Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht	78
Hessen: Zukunftsperspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit	81
Verein der Bundesrichter beim BVerwG	
Neuwahlen	87
Gastbeitrag	
Erneut: Sozial- und Verwaltungsgerichte zusammenführen	88
Europa	
Hauptversammlung der Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter (VEV)	92
Verwaltungsgerichtsbarkeit	
Altersstruktur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	93
Justiz	
Umsetzung der Resolution 1685 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates	94
Personalia	
Präsidentenwechsel am Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße	95
Neue Richter für das Bundesverwaltungsgericht	95
Rechtsprechung	
Eilrechtsschutz gegen die Änderung der Geschäftsverteilung	96
Konkurrentenstreitverfahren	98
Richterrecht (Besoldung)	101
Aus der Presse	
Der europäische Super-Jurist	110
Unvergleichliche Ausbildung	111
Tiefsitzendes Misstrauen	112
Jeder beansprucht das letzte Wort	113
Die Justiz: Fusionieren und Laufen	113
Pension erst mit 67 Jahren	114
Schnellerer Aufstieg und leichter Ausstieg	114
Die Justiz soll weniger kosten	115

Herausgeber:

Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterrinnen

Deutscher
Verwaltungsgerichtstag e. V.
Berlin

Heft 2

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 1. September 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. 9

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 27. Kalenderwoche**

Rede zur Eröffnung des 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstags in Freiburg

gehalten am 5. Mai 2010 vom Vorsitzenden Dr. Christoph Heydemann

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen!

I.

Seien Sie herzlich begrüßt auf dem 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstag. Bereits fünfzehn Mal haben wir uns der Fortbildung von Verwaltungsjuristen und -juristinnen angenommen. Hier in Freiburg befassen wir uns erstmals mit der juristischen Ausbildung junger Menschen. In meinem Studium lernte ich eine Einteilung der Juristen in drei Gruppen kennen. Die erste Gruppe hat in Freiburg studiert. Die zweite Gruppe hätte gerne in Freiburg studiert. Zu dieser Gruppe gehöre ich. Die dritte Gruppe, nun, für die dritte Gruppe kann ich kaum Verständnis aufbringen. Wer sich für öffentliches Recht interessiert, muss die hiesige Albert-Ludwigs-Universität seit jeher als eine Hoch- und Gralsburg ansehen. Große Namen sind mit ihr verbunden und verheißen eine ganz besondere akademische Atmosphäre. Humboldt'scher Geist weht durch das Juridicum. Diesem Geist wird nun der Bologna-Prozess gemacht, wie Kritiker fürchten. Die Justizministerinnen und -minister haben sich die jetzt zehn Jahre alten Bologna-Beschlüsse vorgenommen, die Berliner Koalitionsvereinbarung äußert sich skeptisch wohlwollend zu dieser Reform der Juristenausbildung, die Kanzlerin hat sich auf die Seite der Befürworter geschlagen. Eine juristische Grundbildung für viele und Meisterkurse für die wenigen zukünftigen Spitzen ihrer Disziplin soll es geben. Holt nicht die Politik mit der Einführung des Bachelor und des Master genau das nach, wofür sich die angehenden Juristen seit Jahrzehnten entschieden haben? Ein Großteil von ihnen zieht sich doch vorzeitig aus der Universität zurück und geht zum Repetitor, um dort eine solide Fachhochschulausbildung zu erhalten. Angesichts der Zahlenverhältnisse von Studierenden und Professoren haben nur einige das Privileg eines engen und anregenden Austausches mit einem Hochschul-

lehrer. Man will sich auch gar nicht so sehr verzetteln, sondern zügig das Examensrelevante pauken. Was immer sich Humboldt angeblich über die Universität gedacht haben mag, das war es jedenfalls nicht. Und die Repetitoren arbeiten in Freiburg, Münster und Berlin mit den gleichen Skripten. Möglicherweise geht also der besondere Zauber, den Freiburg auf zwei von drei Juristengruppen ausübt, weniger vom juristischen Fachbereich, vielmehr von Stadt, Land und Kneipenlandschaft aus. Vielleicht gehen Sie, Herr Präsident Voßkuhle, in Ihrem Festvortrag in einer Nebenbemerkung auch auf die Bedeutung außerjuristischer Reize auf das Fakultätenranking ein. Sie können die Kneipen beurteilen, Sie sind ja hier zuhause. Ich will Ihnen an dieser Stelle nicht verschweigen, sehr geehrter Herr Professor Voßkuhle, dass der letzte Verfassungsgerichtspräsident, der auf einem Verwaltungsrichtertag eine Rede halten durfte, wenig später zum Bundespräsidenten gewählt wurde, bin mir allerdings über die Kausalzusammenhänge nicht ganz im Klaren. Ich begrüße ebenfalls Herrn Innenminister Professor Huber aus Thüringen. Er und die noch anreisende Justizministerin Müller-Piepenkötter aus Nordrhein-Westfalen werden heute Nachmittag in einem Arbeitskreis als Ankläger und Verteidigerin der geplanten Reform der Juristenausbildung auftreten.

Für uns Juristen müsste das Reformprojekt eigentlich Bologna II heißen. Denn der erste Bologna-Prozess ist längst abgelaufen. Er begann im 12. Jahrhundert, als von der Rechtsschule in Bologna das römische Recht seinen Siegeszug in Europa antrat. Eine relevante Spur führt auch in diese Stadt und verbindet sich mit dem Namen des Ulrich Zasius', der mit seiner Freiburger Stadtrechtsreformation von 1520 einen „Markstein für die Romanisierung der gewachsenen Rechtskultur“ setzte (Alfons Bürge). Im Zuge der in Bologna begonnenen Entwicklung professionalisierte sich der juristische Stand, wurde eine rechtswissen-

schaftliche Ausbildung an Universitäten notwendig, weil die intuitive Rechtsprechung unter der Gerichtslinde nicht mehr die Streitfragen der neuen Zeit zu entscheiden verstand. Man kann sagen: Bologna I brachte die Verwissenschaftlichung zur vollen Blüte und Bologna II soll die wieder zurückstutzen. Das scheint ein dialektischer Vorgang im Hegel'schen Sinne zu sein, wobei darüber gestritten werden kann, ob der aktuelle Bologna-Prozess erst noch die Antithese oder schon die Synthese hervorbringt. Der Erfolg der Romanisierung der kontinentaleuropäischen Rechtsordnung ergab sich aus der Verbindung zwischen dem römischen und dem kanonischen Recht; dabei diente Latein als die über Sprach- und Landesgrenzen hinausgehende lingua franca. Heute lässt die europäische Einigung den Wunsch nach unkomplizierter gegenseitiger Anerkennung der Studienabschlüsse aufkommen. Der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, der die Reform der Juristenausbildung fordert, macht mit dem von ihm jetzt vorgeschlagenen Titel eines Bachelor of Law (LL.B.) anscheinend auch einen Vorschlag zur gemeinsamen Sprache. Schön und gut, wenn Studenten aus England oder Spanien zu uns kommen; die werden sich aber mit auf Deutsch abgefassten deutschen Gesetzen beschäftigen müssen, wenn sie einen Bachelor of Law machen wollen. Die umstrittenen Projekte in Hamburg und Nordrhein-Westfalen, englischsprachige Gerichtsverhandlungen zu ermöglichen, sind jedenfalls kein Einstieg in den Ausstieg aus der deutschen Sprache. Mehr noch: die deutschen Gesetze mögen von einer europäischen Warte aus betrachtet Partikularrecht sein, sie gelten nichtsdestotrotz, und die jungen Menschen müssen sie sorgsam studieren. Die Gesetze der Mathematik und Naturwissenschaften sind universell, die Einsichten der Philosophie kennen keine Grenzen, die deutschen Gesetze sind aber nun einmal anders als die griechischen. Das ist die Besonderheit der Juristenausbildung, das markiert die Problematik ihrer

Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag

Internationalisierung. Die Bundeskanzlerin greift deshalb zu kurz mit ihrem Reformargument, wir Juristen seien „nicht so besonders“. Es geht in der Diskussion nicht um Standesdünkel. Das bemühte Vorurteil trifft im Übrigen nicht zu. Viele Juristen haben sich für das Jurastudium entschieden, weil ihnen nichts Besseres eingefallen ist. Auf dieser Basis entwickelt sich eher Bescheidenheit als Überheblichkeit. In puncto internationalem Austausch lassen wir uns allerdings nichts nachsagen, und so begrüße ich heute zahlreiche Kolleginnen und Kollegen aus dem europäischen Ausland, allen voran Sir Schiemann vom Europäischen Gerichtshof, den Richter Professor Villiger vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und Dr. Zens aus Wien. Am Programm des Freiburger Verwaltungsgerichtstages können Sie erkennen, dass die Europäisierung der Fortbildung weiter voranschreitet. Daran wirkt auch Bundesverfassungsrichter Dr. Gerhard mit, den wir hier mit seinen Kollegen Professor Eichberger und Professor Masing begrüßen.

II.

Ich hoffe sehr, dass der von der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter gewünschte internationale Arbeitskreis über Unabhängigkeit und Richterbesoldung positive Effekte zeitigt, die sich auch in Deutschland bezahlt machen. Wir wollen nicht gezwungen werden, auf den Verwaltungsgerichtstagen in drei oder sechs Jahren einen eigenen Arbeitskreis zur deutschen Misere abhalten zu müssen. Die finanzielle Situation für Richterinnen und Richter ist aber bereits heute in Deutschland nicht gerade erfreulich. Die Einkommensschere ist über 600 Euro monatlich auseinandergelassen je nachdem, in welchem Bundesland ein Richter arbeitet. In Berlin, dem Schlusslicht, stagniert das Gehalt seit dem Jahr 2004. Der Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen wendet sich wie auch der Deutsche Richterbund gegen jeden föderalen Sparwettbewerb. Die Richterbesoldung muss wieder einheitlich durch Bundesgesetz geregelt werden! Bereits im August 2008 haben der BDVR und der DRB auf der Grundlage von zwei unabhängigen Vorentscheidungen und in Auswertung der

höchstrichterlichen Rechtsprechung vor allem des Bundesverfassungsgerichts festgestellt, dass die Richterbesoldung inzwischen verfassungswidrig zu niedrig geworden ist. Zu Ihrer Erinnerung: Im Sommer 2008 war die aufkommende Wirtschaftskrise auch denen noch nicht aufgefallen, die hinterher behaupteten, schon vorher davor gewarnt zu haben. Die Zeitungen berichteten alle paar Monate von den üppigen Gehaltszuwächsen der sogenannten Leistungsträger in der Privatwirtschaft, oft genug Juristen, die ein Vielfaches von unseren Richtergehältern verdienen. Wie war das Echo auf die gemeinsame Besoldungskampagne des BDVR und des DRB im Sommer 2008? Anders gefragt: Haben Sie damals ein Echo gehört? Die meisten Justizminister und Rechtspolitiker handelten nach dem Motto: So etwas ignoriere ich noch nicht einmal. Drei der wenigen rühmlichen Ausnahmen will ich erwähnen: Der niedersächsische Landtag ließ sich ein Gutachten seines wissenschaftlichen Dienstes erstellen. Die Wissenschaftler kamen mit der vorsichtigen Zurückhaltung, die der Wissenschaft zur Zierde gereicht, zum Ergebnis, dass die Rügen von BDVR und DRB im Ansatz überwiegend zuträfen. Die frühere Bundesjustizministerin Zypries machte sich die Forderung nach bundeseinheitlich hoher Richterbesoldung zu eigen. Und besonders bin ich dem Bundespräsidenten dankbar, der Anfang 2009 das Folgende sagte: „Die Justiz muss auch hier in Deutschland attraktiv bleiben für die besten Köpfe. Das gesellschaftliche Ansehen der Richter und Staatsanwälte ist erfreulich hoch; die Bürger wissen zu schätzen, was da geleistet wird. Aber die Menschen, die diese Leistung erbringen, wollen begrifflicherweise auch materiell angemessen honoriert werden. Ich finde diesen Wunsch ganz ohne Wörterbuch sehr verständlich.“ Diese Worte unseres Bundespräsidenten sollten doch gerade denjenigen Politikern zu denken geben, die sich immer wieder dafür stark machen, dass die Leistungsträger nicht zu kurz kommen. Nachdem wir in den letzten zwei Jahren einiges über die Systemrelevanz gewisser Banken gelernt haben, die den meisten noch nicht einmal vom Namen her bekannt waren und die mit ihren Boni für die dortigen Akteure und Jongleure inzwischen wieder an alte Zeiten anknüpfen,

danach von den finanziellen Nöten der Hoteliers erfahren, auch jüngst erleben durften, wie der Bundeswirtschaftsminister schon nach zwei Tagen ohne Flugverkehr den Luftfahrtunternehmen ungefragt Staatshilfen feilbot, darf ich in Erinnerung rufen: Auch die Justiz ist systemrelevant! Das lernen schon die Kinder in der Schule. Wir Richterinnen und Richter fordern überhaupt nicht Millionenboni, sondern lediglich eine verfassungsrechtlich angemessene und leistungsgerechte Alimentation. Die Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass nicht vorhandene Geldmengen in gewaltiger Höhe mobilisiert werden können, wenn jemand die gelbe Karte „Systemrelevanz“ zieht. Wir Richterinnen und Richter haben im Sommer 2008 die rote Karte „Verfassungswidrigkeit“ gezeigt, und diesem Missstand ist mit vergleichsweise lächerlichen Beträgen beizukommen.

Das Schweigen der meisten Justizminister zu unseren berechtigten Forderungen war und bleibt ein Ärgernis. Es erstaunt umso mehr, als dieselben Justizminister die Forderungen nach einer Selbstverwaltung der Justiz mit der Behauptung abtun, sie selbst könnten die Belange der Justiz stark und selbstbewusst gegenüber den Interessen anderer Ressorts vertreten. Ich hätte sehr gerne im Sommer 2008 den Justizministern gedankt mit den Worten: Gut gebüllt, Löwe! Tatsächlich haben wir Löwen nur im Zoo gehört. Bei solchen Erfahrungen habe ich mehr und mehr Sympathie für die Forderung des Deutschen Richterbundes und der Neuen Richtervereinigung. Beide Verbände verlangen unter Hinweis auf europäische Vorbilder die Abkoppelung der dritten Gewalt von der zweiten Gewalt, was bei uns bislang nur für das Bundesverfassungsgericht verwirklicht ist. Ich grüße meinen geschätzten Kollegen, den DRB-Vorsitzenden Frank, und die Sprecherin der Neuen Richtervereinigung Frau Nordmann unter uns. Außerdem danke ich Ihnen, Frau Staatsrätin von Paczensky, dass Sie uns das aktuelle hamburgische Selbstverwaltungsmodell erläutern werden. Ob die Bundesjustizministerin die Forderungen nach Selbstverwaltung oder nach erneuter Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für die Richterbesoldung unterstützt, kann Sie uns heute nicht sagen, da die Griechenlandkrise sie in Berlin festhält. So begrüße ich

Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag

an ihrer Stelle Frau Ministerialdirektorin Graf-Schlicker, die Leiterin der Abteilung Rechtspflege im Bundesjustizministerium. Wo ich gerade vom Geld rede, möchte ich Ihnen für Geld danken: für einen Zuschuss des Bundesjustizministeriums zu dieser Tagung. Dank gebührt auch den Verlagen Boorberg, C.H. Beck und Nomos für ihre finanzielle Hilfe, ferner weiteren Partnern, die wir auf der Homepage nennen. Und ich hätte Herrn Justizminister Professor Goll wegen des erheblichen Umfangs der Unterstützung durch das Land Baden-Württemberg gut und gerne schon zu Beginn meiner Rede danken können. Nun hat er heute Morgen nicht den Weg nach Freiburg auf sich genommen, und ich reiche den Dank an den Amtschef des Justizministeriums, Herrn Ministerialdirektor Steindorfer, weiter. Allen Nordlichtern hier im Saal kann ich versichern: die Baden-Württemberger können nicht nur Hochdeutsch, sondern auch sehr großzügig sein!

III.

Das baden-württembergische Justizministerium hat sich schon seit Jahren für die Zusammenlegung der Verwaltungs- mit der Sozialgerichtsbarkeit als Option für jedes Bundesland ausgesprochen. Im Koalitionsvertrag der die Regierung tragenden Fraktionen im Deutschen Bundestag steht dasselbe. Die Brisanz dieser Frage wird deutlich, wenn wir an die Auflösung des Verwaltungsgerichts Dessau denken. In diesen Wochen lässt der hessische Justizminister Hahn, ebenfalls ein Befürworter der Zusammenlegung, in seinem Hause prüfen, ob eines der südhessischen Verwaltungsgerichte geschlossen wird. Nach dem in Frankfurt ist derzeit das in Darmstadt ins Visier genommen. Das Ganze ist eine Spätfolge der unbedachten Verlagerung der Sozialhilfefälle von der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die ohnehin schon belastete Sozialgerichtsbarkeit. Die zur Lösung des Problems geforderte Zusammenlegung ist im Kreise der Kolleginnen und Kollegen umstritten wie kaum ein anderes Thema. Ich will die verschiedenen Argumente, auf die wir mehrfach eingegangen sind, hier nicht erneut ausbreiten. Denn es gibt einhellig befürwortete Abhilfemöglichkeiten, die bei der Abfassung des Koalitionsvertrags offenbar vergessen wurden und die in den aller-

meisten Fällen ohne Verfassungsänderung zu verwirklichen sind. Der Gesetzgeber hat selbst den Ausgangspunkt gesetzt mit seiner Grundentscheidung in § 40 der Verwaltungsgerichtsordnung. Danach sind öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art den Verwaltungsgerichten zugewiesen. Diese Grundnorm ist in den vergangenen Jahrzehnten durchlöchert worden, sie gleicht heute einem Emmentaler Käse. Schlagen Sie einen Kommentar dieses Gesetzes auf und lesen Sie die lange Liste der abdrängenden Sonderzuweisungen, zumeist auf den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten. Solche Sonderzuweisungen sind Käse! Die Gesetze einfach streichen! - und die Menschen im Umland von Dessau hätten noch ihr bürgernahes Verwaltungsgericht, den Bürgern in Südhessen bleiben die kurzen Wege zum Gericht erhalten. Wieso hat die Durchlöcherung der Grundzuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit für Verwaltungsrechtsfälle in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen? Der Freiburger Hochschullehrer Schoch beklagt in einem im vergangenen Jahr erschienenen rechtswissenschaftlichen Beitrag die „schleichende Auszehrung“ der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dem Gebot der Rechtswegklarheit werde immer weniger entsprochen, der Gesetzgeber schalte und walte nach Belieben; der Wissenschaftler schreibt von einer „Krise der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ (Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVWR III, § 50 Rn. 98 ff.). Die Rechtswissenschaft und der BDVR halten seit langem gegen diese Entwicklung. Aber die einleuchtenden Argumente tun sich schwer gegen dunkles Geraune. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit entscheidet an den sensiblen Schnittstellen des Staat-Bürger-Verhältnisses entlang und kann mehr bei Mächtigen anecken, als es Urteile über die Streitereien von Meier, Müller, Lehmann untereinander täten. Jeder Baustopp muiert zu einem Anschlag auf den Investitionsstandort Deutschland. Als der Hessische Verwaltungsgerichtshof auf eine Nachtflugeinschränkung für die neue Startbahn des Frankfurter Flughafens erkannte, wollte das Fernsehen den BDVR für eine Sendung über Richterschele durch Politiker gewinnen. Viel Protest musste

das Verwaltungsgericht Berlin einstecken, als es einem muslimischen Schüler das Gebet in der Pause erlaubte. Der Hinweis auf die anzuwendenden Gesetze und Grundrechte, aus denen sich der Schutz der Nachbarn, der Nachtruhe, der Religionsausübung ergibt, verfängt nicht, Schuld haben im Zweifel die Verwaltungsrichter. Das Strickmuster der Kritik ähnelt sich, es sind zumeist die Entscheidungen für die Kleinen, die Ärger bereiten. Ein Teil der Rechtswegzuweisungen an die ordentliche Gerichtsbarkeit wird von der brüchigen Hoffnung getragen, die nähmen es nicht so genau.

Der Ansehensschwund der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist auch in einem größeren Zusammenhang zu sehen. Die seit Jahrzehnten geforderte Privatisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung wird gefördert mit der Behauptung, der Staat könne es eben einfach nicht so gut. Exemplarisch steht die Schmähung des FDP-Generalsekretärs Lindner, der Staat sei ein teurer Schwächling. Empathie hört sich anders an. Wer undifferenziert die gesamte Verwaltung mies macht, spart die Verwaltungsgerichtsbarkeit kaum aus. Wir haben in weiten Bereichen der Daseinsvorsorge Privatisierungen erlebt und erleben sie weiterhin, die dem Staat die Restaufgabe belässt, das Verhältnis der privaten Akteure untereinander zu regulieren und gewisse Mindeststandards im öffentlichen Interesse zu gewährleisten. Diese zum Teil zwangsläufige, zum Teil zu begrüßende Veränderung der Staatsaufgaben verlangt nach einer Neubesinnung über die Staatszwecke. Die Staatsrechtslehre hat hierzu gute Arbeit geleistet, während die Politik noch auf der Suche zu sein scheint mit Schlagworten wie „schlanker Staat“ und „aktivierender Staat“ oder eben „teurer Schwächling“. Die Desorientierung geht bei manchen Politikern so weit, dass sie die Besonderheit hoheitlichen Handelns verkennen. Der Staat hat im Unterschied zu Privaten einzigartige Eingriffsbefugnisse. Er unterliegt als einziger der vollen Grundrechtsbindung. Er ist der Garant des Gemeinwohls. Er bietet dem Volk den Weg zur Artikulation und Partizipation. Die Eigenarten des Staates in den Blick zu nehmen, gehört zur täglichen Arbeit der Verwaltungsrichter, Sozialrichter, Finanzrichter. Was mir an dem Käse der vielen Ausnahmen zu

Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag

§ 40 der Verwaltungsgerichtsordnung am meisten stinkt, ist die darin zum Ausdruck kommende geringe Selbstachtung des Staates. Das Grundgesetz unterscheidet die ordentliche Gerichtsbarkeit von den Verwaltungsgerichtsbarkeiten. Warum wird das nicht ernst genommen? Die Podiumsdiskussion am Freitag wird sich mit dem notwendigen Selbstverständnis des Staates befassen, und ich bin sicher, dass auch über Griechenland gesprochen wird. Am folgenden Montag sollte dann die Arbeit zur Rechtswegbereinigung im Verwaltungsrecht aufgenommen werden. Der Bundesrat hat dazu Vorschläge gemacht. Der BDVR hat sich geäußert, auch die Präsidentenkonferenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit, aus deren Runde ich stellvertretend für alle heute Anwesenden die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts Eckertz-Höfer begrüße.

Der Koalitionsvertrag berührt mit einem Projekt immerhin die Frage der notwendigen Rechtswegbereinigung, mit der Reform des Staatshaftungsrechts. Geht es um Amtspflichtverletzungen, sollte die Kontrolle derjenigen allgemeinen oder besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit anver-

traut werden, die schon im Primärrechtsschutz über die Pflichterfüllung der Amtswalter wacht. Wir meinen, dass der Gesetzgeber bei der Reform auch einen alten Zopf abschneiden sollte, der mit modernem Staatsverständnis rein gar nichts zu tun hat. Das Bürgerliche Gesetzbuch des Jahres 1900 schrieb die alte Vorstellung fort, der Staat könne keinen Fehler machen. Deswegen haftet nicht der Staat selbst, sondern nur der Beamte. Das Grundgesetz leitete im Jahr 1949 die Amtshaftung des Beamten auf den Staat als Schuldner über, ohne sie weiter zu reformieren. Das hat weitreichende Konsequenzen. Nur der Staat darf Verwaltungsakte erlassen, nicht ein gleichsam privat handelnder Beamter. Der das Schadensersatzrecht prägende Grundsatz der Naturalrestitution (§ 249 Absatz 1 BGB) lautet: Wer zum Schadensersatz verpflichtet ist, hat den Zustand herzustellen, der bestehen würde, wenn der zum Ersatz verpflichtende Umstand nicht eingetreten wäre. In der Amtshaftung wird der Schadensersatz ausnahmslos auf den Geldersatz verengt. Ein modernes, unmittelbares Amtshaftungsrecht kann damit Schluss ma-

chen. Wenn der bislang nur im Sozialrecht anerkannte Herstellungsanspruch vom Gesetzgeber in das Staatshaftungsgesetz aufgenommen wird, kann die Behörde bei der Feststellung einer schuldhaften Amtspflichtverletzung soweit wie möglich versuchen, das vorenthaltene, das vereitelte Recht oder ein dem gleichendes Surrogat noch zu gewähren, statt Geld zu zahlen. Davon haben die geschädigten Bürger mehr. Und darüber freuen sich die Steuerzahler.

Ich will zum Schluss meiner Eröffnungsrede – wie schon auf der letzten Tagung in Weimar – auf Schiller zu sprechen kommen, heute allerdings auf Frau Schiller. Sie hat mit Herrn Präsidenten Michaelis, Frau Ecker und weiteren Richtern aus dem Verwaltungsgericht Freiburg den Verwaltungsgerichtstag wunderbar vorbereitet, sie alle verdienen unseren Applaus! Für das Fachprogramm zeichnet der BDVR-Vorstand verantwortlich. Ob die Tagung gelingt, hängt nicht zuletzt von Ihrer Anteilnahme ab! Ich wünsche uns allen viele Anregungen und neue Erkenntnisse und erkläre hiermit den 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstag in Freiburg für eröffnet!

Festvortrag

Das Leitbild des "europäischen Juristen"*)

Gedanken zur Juristenausbildung und zur Rechtskultur in Deutschland

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Präsident des Bundesverfassungsgerichts

I. Einleitung: Das Leitbild des Juristen im Wandel

Im Jahr 1905 schrieb der junge Freiburger Privatdozent Hermann Kantorowicz:

"Die herrschende Idealvorstellung vom Juristen ist die: Ein höherer Staatsbeamter mit akademischer Ausbildung, sitzt er, bewaffnet bloß mit einer Denkmaschine, freilich einer von der feinsten Art, in seiner Zelle. Ihr einziges Mobiliar ein grüner Tisch, auf dem das staatliche Gesetzbuch vor ihm liegt. Man reicht ihm einen beliebigen Fall, einen wirklichen oder nur erdachten, und entsprechend seiner Pflicht, ist er imstande, mit Hilfe rein logischer Operationen und einer nur ihm verständlichen Geheimtechnik, die vom Gesetz-

geber vorherbestimmte Entscheidung im Gesetzbuch mit absoluter Exaktheit nachzuweisen".¹⁾

Mit diesen Worten beginnt Kantorowicz seine provokante Streitschrift mit dem Titel "Der Kampf um die Rechtswissenschaft". Das Bemerkenswerte an ihnen ist dabei nicht nur die darin zum Ausdruck kommende Leidenschaft, mit der schon vor mehr als hundert Jahren über das Leitbild des Juristen gestritten wurde. Interessant ist auch die Tatsache, dass Kantorowicz sein berühmtes Pamphlet ausgerechnet während eines Studienaufenthalts in Bologna²⁾ verfasst hat. Dieser Umstand belegt nicht nur die Mobilität eines „europäischen Juristen“ vor mehr als hundert Jahren.³⁾ Nein, die Erwähnung des Namens „Bologna“ weckt darüber hinaus vielfältige Assoziationen. Denn Bologna ist wohl mehr als jede ande-

re Stadt geeignet, die Tradition und Größe der Wurzeln europäischer Juristenausbildung zu versinnbildlichen, die im Bologna des 12. Jahrhunderts begründet wurde:⁴⁾ Ohne Bologna wären das moderne europäische System der akademischen Ausbildung an Universitäten und die vom römischen Recht geprägte Rechtskultur nicht denkbar.⁵⁾ Zugleich steht der Name im heutigen Kontext stellvertretend für aktuelle Diskussionen über die Reform der Juristenausbildung aus Anlass der sogenannten „Bologna-Erklärung“ von 29 europäischen Bildungsministern am 19. Juni 1999, deren Ziel die Harmonisierung von Studienbedingungen und die bessere Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen ist.⁶⁾

Die Frage, was einen guten Juristen ausmacht, ist in der Tat heute ebenso

drängend wie im 12. Jahrhundert (der Glanzzeit Bolognas) oder im Jahr 1905 (dem Jahr, in dem Kantorowicz sein Pamphlet verfasste). Das gleiche gilt für die sich daran anschließende Frage, wie man zu einem „guten Juristen“ werden kann,⁷⁾ welches Leitbild wir also der Ausbildung zugrundelegen.⁸⁾ Nicht erst seit der Vereinheitlichung der Juristenausbildung im Deutschen Reich mit den Reichsjustizgesetzen von 1877 wird um ihre Inhalte und ihre Form gestritten.⁹⁾ Die Diskussion steht augenfällig in einem engen Zusammenhang mit den zentralen wirtschaftlichen, sozialen und technischen Veränderungen innerhalb der Gesellschaft oder jedenfalls mit einem entsprechenden Wahrnehmungswandel.¹⁰⁾ Denn es sind diese Veränderungen, auf die das Rechtssystem reagiert, und die ihrerseits zugleich durch Recht gestaltet oder gar erst erzeugt werden. Die Berufung des Juristen ist es, diese Prozesse des Wandels des Rechts und des Wandels durch Recht aktiv zu begleiten. Das hat auch Auswirkungen auf das Anforderungsprofil juristischer Tätigkeit. Indem wir immer wieder erneut über die Ausbildung des Juristen nachdenken, vergewissern wir uns daher gleichzeitig über seine Aufgabe in der heutigen Zeit und den Zustand des Rechtssystems.

II. Einwirkungskräfte auf das Selbstverständnis und die Tätigkeitsfelder des Juristen

Werfen wir zunächst einen Blick auf einige zentrale gegenwärtige Einwirkungskräfte auf das Selbstverständnis und die Tätigkeitsfelder des Juristen.

1. Europäisierung

An erster Stelle ist hier die allgegenwärtige „Europäisierung“ von Recht, Staat und Gesellschaft zu nennen.¹¹⁾ Im Kaiserreich war der idealtypische Jurist – wie Kantorowicz ihn überzeichnet rekonstruiert, um ihn sodann mit spitzer Feder zu bekämpfen¹²⁾ – als „Staatsdiener“ auf den Nationalstaat und dessen Recht fixiert.¹³⁾ In einer Zeit, in der „offene Staatlichkeit“ zur „Überlebensvoraussetzung“ des Staates geworden ist¹⁴⁾, erweist sich diese Perspektive als entschieden zu eng.

Als Mitgliedstaat der Europäischen Union ist die Bundesrepublik Deutschland fest eingebunden in ein komplexes europäisches Mehrebenensystem. Wir sprechen in diesem Zusammenhang auch vom europäischen „Staatenverbund“¹⁵⁾, vom „Verfassungsverbund“¹⁶⁾ und vom europäischen „Verwaltungs“- und „Verfassungsgerichtsverbund“¹⁷⁾. Dementsprechend sind die einzelnen Mitgliedstaaten aufgefordert, völlig neue Instrumente, Regelungstypen und Konzepte mit weitreichenden Folgen in die eigene Rechtsordnung zu integrieren.¹⁸⁾ Gleichzeitig greift mittlerweile auf europäischer Ebene eine eigenständige rechtliche und rechtswissenschaftliche Systembildung Platz, die z.B. berechtigt, vom „Europäischen Verwaltungsrecht“ zu sprechen, das „mehr ist als die Summe der durch das EU-Recht überformten und in diesem Sinne ‚europäisierten‘ nationalen Verwaltungsrechtsordnungen“.¹⁹⁾

2. Internationalisierung und globaler Wettbewerb der Rechtssysteme

Auch auf internationaler Ebene können wir seit geraumer Zeit Prozesse beobachten, die das nationale Rechtssystem nachhaltig beeinflussen:²⁰⁾ Die Ausdehnung wirtschaftlicher Austauschprozesse über nationale Grenzen hinweg, die Entwicklung weltumspannender Kommunikations- und Informationstechnologien, die Entstehung transnationaler Kapitalmärkte (und deren Zusammenbruch), den quantitativen Anstieg und Bedeutungszuwachs transnationaler Institutionen sowie global vernetzter Sozial- und politischer Bewegungen und transnationale Migration.²¹⁾ Dieser Prozess der Internationalisierung – vielfach als „Globalisierung“ bezeichnet²²⁾ – und die durch ihn produzierten Konflikte und Problemlagen müssen rechtlich verarbeitet werden.

Die damit in Zusammenhang stehenden rechtlichen Veränderungsprozesse lassen sich gut mit dem Stichwort der „Transnationalisierung des Rechts“ umschreiben.²³⁾ Dabei richtet sich der Blick nicht nur auf das wachsende internationale (zwischenstaatliche) Vertragsrecht (man denke nur an die Welthandelsorganisation, die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds), sondern auch auf halbstaatliche und nichtstaatliche Regelbestände wie transnationale

(technische) Standardsetzung oder Standards internationaler Gremien (z.B. Luftverkehrssicherheit).²⁴⁾ Neben den nationalen Gesetzgebern operieren heute supranationale Gesetzgeber wie die Europäische Union und diverse internationale Organisationen wie die Welthandelsorganisation (WTO), die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds (IWF). Daneben können wir halbstaatliche oder private Organisationen wie internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beobachten, die in der Grauzone zwischen der gesellschaftlichen Artikulation von Interessen und Ansprüchen und ihrer staatlichen Transformation in allgemein anerkannte Rechte verbindliche Regelungen schaffen.²⁵⁾

Das Recht und die rechtsrelevanten Normen als Gegenstände juristischer Tätigkeit entspringen nach alledem – jedenfalls faktisch – den unterschiedlichsten Rechtsquellen²⁶⁾ und werden erzeugt von Akteuren verschiedener Ebenen.²⁷⁾ In bestimmten Konstellationen (beispielsweise bei der richtlinienkonformen Auslegung nationaler Gesetze) kann es so zu einer Art rechtlicher „Koproduktion“ kommen, bei der zwei autonome Rechtsordnungen im gemeinsam bestimmten Hervorbringen einer Entscheidung vernetzt sind.²⁸⁾

Gleichwohl greift die Annahme, der Staat sei im Verlauf dieser Prozesse in eine rein passive Rolle gedrängt, zu kurz.²⁹⁾ Er trägt nicht nur die Gewährleistungsverantwortung. Vielmehr ist er aktiv dabei, neue Formen staatlichen Handelns und der Steuerung zu entwerfen, indirekte und direkte Steuerungsmechanismen zu kombinieren und neue legislative und exekutive Instrumente auszuprobieren.³⁰⁾ Neue Instrumente können durch internationale Harmonisierungsprozesse veranlasst sein oder zumindest von Vorbildern in anderen Ländern inspiriert werden. Sie können aber auch ihrerseits als erfolgreiche Modelle in den internationalen „Wettbewerb der rechtlichen Arrangements“³¹⁾ eingespeist werden. Wie auch immer man dazu stehen mag, man wird festhalten können, dass die Grenzen nicht nur für Informationen, Ideen, Kapital- und Warenströme durchlässiger geworden sind, sondern auch für Rechtsformen, juristische Argumentationsmuster und Verfahrensmodalitäten.³²⁾

Auch die Judikative bleibt von dem

internationalen Wettbewerb der rechtlichen Konzepte, Ideen und Arrangements nicht unbeeinflusst. Veränderungsprozesse der Justiz, die nicht zuletzt durch erfolgreiche Modelle anderer Länder beeinflusst sind, manifestieren sich beispielsweise in der zunehmenden Etablierung alternativer Konfliktlösungsmechanismen wie der Mediation,³³⁾ aber auch in der Betonung judikativer Transparenz, der nachvollziehbaren, guten Begründung von Entscheidungen und der Bürgerfreundlichkeit der Justiz. Die Justiz wird insoweit auch zunehmend als ein Standortfaktor wahrgenommen.

Als weiterer Beitrag im „Wettbewerb der rechtlichen Arrangements“ dürfte auch die Initiative der Länder Nordrhein-Westfalen und Hamburg anzusehen sein, Kammern für internationale Handelssachen (KfiHG) einzuführen, vor denen auf Englisch verhandelt werden können soll. Hier wird ausdrücklich argumentiert mit der – ich zitiere – „Bedeutung des globalen Standortwettbewerbs, der auch die Justiz erfasst hat“³⁴⁾. Wir können darin den Versuch sehen, globalen Unternehmen ein „klassisches“ Konfliktlösungsmodell – nämlich den Prozess vor einem staatlichen Gericht – als Alternative zu internationalen Handelsschiedsverfahren schmackhaft zu machen, die derzeit in der Regel durch private Schiedspersonen entschieden werden.³⁵⁾ Ohne an dieser Stelle diese Initiative zur Einführung von englischsprachigen Kammern für internationale Handelssachen rechtlich oder rechtspolitisch abschließend bewerten zu wollen: Sie ist jedenfalls ein Beleg dafür, dass die Wahrnehmung eines globalen Wettbewerbs der Rechtssysteme³⁶⁾ vor der Judikative nicht halt macht.³⁷⁾

3. Wissensgesellschaft: Wissen, Nichtwissen, Digitalisierung

Internationalisierung und Globalisierung werden ihrerseits begleitet von einer weiteren Entwicklung, die gemeinhin unter dem schillernden Schlagwort der „Wissensgesellschaft“ diskutiert wird³⁸⁾: Bis 2010 wollte die EU nach einer Erklärung des Europäischen Rates im Jahr 2000 zur „wettbewerbsfähigsten Wissensgesellschaft der Welt“ geworden sein.³⁹⁾ Auch in der „Bologna-Erklärung“ aus dem Jahr 1999 ist die Rede von dem „Europa des Wis-

sens“. Es heißt dort: „Inzwischen ist ein Europa des Wissens weitgehend anerkannt als unerlässliche Voraussetzung für gesellschaftliche und menschliche Entwicklung sowie als unverzichtbare Komponente der Festigung und Bereicherung der europäischen Bürgerschaft ...“⁴⁰⁾

Andererseits wächst unser Problembewusstsein für Ungewissheiten: Die Generierung neuen wissenschaftlichen Wissens lässt zugleich auch das scheinbar „unbegrenzte Universum des Nichtwissens“ (Weingart) deutlicher sichtbar werden.⁴¹⁾ Im Zentrum der Wissensgesellschaft steht aus diesem Blickwinkel die Generierung von Expertise im Umgang mit Nichtwissen.⁴²⁾ Im Verwaltungsrecht wird diese Entwicklung besonders augenfällig, wenn es beispielsweise um das Planungs-, Umwelt- und Technikrecht geht. Hier erweist sich die Entscheidungssituation aufgrund der zu bewältigenden Zielkonflikte, der Unsicherheit der Zukunft und den in aller Regel bestehenden Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Handlungsalternativen häufig als außerordentlich komplex.⁴³⁾

Das vorhandene Wissen ist überdies durch seine zunehmende Digitalisierung neu geordnet, anders verknüpft und schier unbegrenzt verfügbar. Auch das rechtliche Wissen ist digitalisiert und wird erst durch die jeweilige Technik des Zugriffs geordnet, möglicherweise also – je nach individuellem Bedarf – unsystematisch, nichthierarchisch: Hier entwickelt sich in der Praxis ein ganz neues methodisches oder bisweilen auch nichtmethodisches Vorgehen, dessen Einfluss auf die Rechtserzeugung noch gar nicht abschätzbar ist.⁴⁴⁾ Die Veränderungsprozesse, die wir unter dem Schlagwort „Digitalisierung des Staates“ zusammenfassen können, greifen aber noch weiter – man denke an Projekte wie die „elektronische Akte“, den teilweise bereits praktizierten „elektronischen Rechtsverkehr“ und das „e-Government“.⁴⁵⁾

III. Folgerungen für die juristische Ausbildung in Deutschland: Das Leitbild des europäischen Juristen

Was folgt aus den hier nur in aller Kürze skizzierten Veränderungspro-

zessen für das Leitbild des europäischen Juristen und die daran orientierte Ausbildung?

1. Rechtsanwendung und Rechtserzeugung – der europäische Jurist als Akteur in nationalen, europäischen und internationalen Rechtserzeugungsprozessen

Mehr als 130 Jahre nach Vereinheitlichung der Juristenausbildung durch die Reichsjustizgesetze (1877)⁴⁶⁾ soll sich der in Deutschland ausgebildete europäische Jurist in internationalen Diskussionszusammenhängen zu recht finden können, mehr noch, er soll gemeinsame Themen mit europäischen Juristen aus anderen Ländern finden, er soll mit Juristen aus anderen Ländern eine im übertragenen Sinne „gemeinsame Sprache“ entwickeln, eigene Errungenschaften in den internationalen Diskussionszusammenhang einspeisen⁴⁷⁾ und in Aushandlungsprozessen bestehen und in deren Rahmen Konflikte lösen.⁴⁸⁾

Der Jurist hat sich damit vom gesetzespositivistischen „Diener des Nationalstaates“ – wie er von Hermann Kantorowicz für das Kaiserreich überzeichnet dargestellt wurde⁴⁹⁾ – zum Begleiter und Akteur vielfältiger Rechtserzeugungsprozesse gewandelt, die auf den unterschiedlichsten, miteinander verschränkten inner-, intra- oder interstaatlichen, halbstaatlichen oder nichtstaatlichen Ebenen stattfinden.

Leitbild der Juristenausbildung wird danach nicht mehr der das nationale Recht subsumierende Richter sein. Aber auch der globale „Wall Street Lawyer“ nach amerikanischem Muster – der für die große Mehrzahl der in Deutschland tätigen Rechtsanwälte ohnehin nicht paradigmatisch gewesen sein dürfte – scheidet nicht erst seit der Finanzkrise als Leitbild des europäischen Juristen aus.⁵⁰⁾ Paradigmatisch und zukunftsweisend ist vielmehr der vielfältig einsetzbare Rechtsgestalter, der über Orientierungs- und Verfügungswissen für soziales Handeln in einer komplexen Welt verfügt und der bei zunehmender europäischer und internationaler Verflechtung der Rechtssysteme im „Wettbewerb rechtlicher Arrangements“ selbst Vorschläge zu formulieren und in die Normerzeugungsprozesse auf europäischer und internationaler Ebene bereits im Vorfeld einzuspeisen vermag.⁵¹⁾

Die juristische Ausbildung muss dieser Vielfalt juristischer Tätigkeit Rechnung tragen: Die Jurisprudenz ist nicht nur Rechtsanwendungs-, sondern auch Rechtsetzungs-, Rechtsgestaltungs-, Entscheidungs- und Handlungswissenschaft; der Jurist „als solcher“ ist nicht mehr nur der Richter, sondern er ist auch Rechtsberater, Rechtsgestalter, Rechtserzeuger. An die Stelle einer national introvertierten Norm- und Rechtsprechungs-exegese tritt ein problemorientierter Austausch von rechtlichen Argumenten, Lösungsansätzen und Erfahrungen.⁵²⁾

Aus dieser Erweiterung des Tätigkeitsfeldes folgt zugleich, dass das Leitbild der juristischen Ausbildung der europäische Jurist als umfassend ausgebildeter „Einheitsjurist“ sein muss: Gerade aufgrund der Vielzahl denkbarer Perspektiven und Rollen muss die Ausbildung gewährleisten, dass jede von ihnen potentiell eingenommen werden kann.

2. Internationalität – der europäische Jurist als juristischer Kosmopolit

So, wie der europäische Jurist sich auf unterschiedliche Perspektiven juristischen Denkens und Handelns einlassen können muss, muss er auch in der Lage sein, die diversen Ebenen des Rechts stets „mitzudenken“ und sich auf andere juristische Traditionen und Denkstile einzulassen. Damit bin ich bei meinem nächsten Punkt angelangt, dem europäischen Juristen als „juristischem Kosmopolit“.

Bei der europäischen und internationalen Dimension der juristischen Ausbildung, die ich meine, geht es weniger um die formale, strukturelle Harmonisierung des Studienablaufs. Denn mit einer bloß formalen Vereinheitlichung ist noch nichts gewonnen, sondern möglicherweise sogar nur etwas verloren. Es geht vielmehr darum, das juristische Denken und Handeln und damit auch die juristische Ausbildung in Deutschland inhaltlich auf Europa und die Welt auszurichten.⁵³⁾ Gefordert ist in den Worten von Peter Häberle (der als erster vom „europäischen Juristen“ gesprochen hat⁵⁴⁾) dass

„jeder Jurist im Alltag national und europäisch arbeitet, d. h.: z. B. als nationaler Richter im Rahmen des Europarates sich auch als EMRK-Richter versteht

bzw. im Rahmen der EU auch als „EU-Gemeinschaftsrichter“ entscheidet: und zwar in allen Instanzen und auf allen Ebenen der nationalen Rechtsordnungen. Entsprechendes gilt für die Aufgaben des Rechtsanwaltes, des Rechtsberaters und vor allem der Professoren und Studenten an juristischen Fakultäten...“⁵⁵⁾.

Hinzuzufügen wäre die internationale Dimension. In Zeiten, in denen von einer „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“⁵⁶⁾ und einer „globalisierten Jurisprudenz“⁵⁷⁾ ebenso wie von einer „Fragmentierung“⁵⁸⁾ und einem „Pluralismus“⁵⁹⁾ des (globalen) Rechts gesprochen werden kann, ist Leitbild des europäischen Juristen auch der „juristische Kosmopolit“ – der juristische Kosmopolit mit Bewusstsein für die außereuropäischen Rechtsordnungen, mit Bewusstsein für deren Konvergenzen sowie für deren gewachsene Eigenständigkeit und Eigenart sowie einem Gespür für globale Normentwicklungen.⁶⁰⁾ Auch in Bezug auf die internationalen Normentstehungsprozesse gilt es deshalb, ein Gefühl der „Mit-Verantwortlichkeit“ zu entwickeln, so, wie es Hans Peter Ipsen bereits im Jahr 1964 auf dem Karlsruher Juristentag für das europäische Gemeinschaftsrecht gefordert hatte.⁶¹⁾

Voraussetzung für all dies sind Rechtskenntnisse im Europarecht, im internationalen und ausländischen Recht sowie Methodenkompetenz im Bereich der Rechtsvergleichung – für die es mehr bedarf als eines bloßen Textvergleichs, denn die jeweiligen Regelungen müssen historisch und kulturell kontextualisiert werden.⁶²⁾ Dabei kann es im Rahmen der Ausbildung nicht um verästelte Detailkenntnisse gehen, sondern lediglich darum, dem jungen Juristen einen verlässlichen Zugang zu eröffnen und seine „Mit-Verantwortlichkeit“ zu entwickeln.

Als „juristischer Kosmopolit“ benötigt der europäische Jurist Sprachkompetenz – vor allem sollte er Englisch beherrschen und daneben möglichst noch eine weitere wichtige Fremdsprache.⁶³⁾ Man denke nur an die Urteile des zunehmend bedeutungsvollen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR): Sie werden amtlich nur auf Französisch und Englisch verfasst. Deutsche Übersetzungen sind manchmal mit Glück erhältlich, wenn sich eine Fachzeitschrift zur Veröffentlichung der Ent-

scheidung in deutscher Übersetzung anschließt. Trotzdem müssen die endgültigen Entscheidungen des EGMR bei der Auslegung des nationalen Rechts berücksichtigt werden.⁶⁴⁾ In Zukunft werden wir daher bei der juristischen Ausbildung dem Erwerb juristischer Fremdsprachenkenntnisse auch jenseits von Passau und Trier, die hier vorbildlich sind, noch mehr Raum einräumen müssen.

Das Stichwort „Raum einräumen“ führt mich hin zu einem weiteren Punkt, nämlich der Frage der Mobilität. Sprachkompetenz und Verständnis für andere Rechtssysteme oder wenigstens Begeisterung und die Bereitschaft, sich diese zu erschließen, erfährt man wahrscheinlich am schönsten im unmittelbaren Erlebnis eines Auslandsaufenthaltes (auch wenn nicht jeder Studienaufenthalt in Bologna uns die spontane Kreativität eines Hermann Kantorowicz verleihen mag). Das politische Plädoyer für eine weitere Verkürzung der Studierendauer halte ich auch aus diesem Grunde für verfehlt. Wer während des Studiums ins Ausland gehen soll, benötigt nämlich vor allem eins: Zeit.

3. Juristische Allgemeinbildung und Überblickswissen – der europäische Jurist als Wissensexperte mit rechtlichem Meta-Wissen

Damit komme ich zu meiner dritten Schlussfolgerung: der europäische Jurist ist als Generalist „Wissensexperte“ mit rechtlichem „Meta-Wissen“⁶⁵⁾.

Soll der europäische Jurist flexibel mit Veränderungen umgehen können und sich in den konvergierenden Rechtsordnungen – die gleichwohl plural und unterschiedlich bleiben werden – zurechtfinden, kann es schon aus praktischen Erwägungen nicht darum gehen, als Ziel der Ausbildung noch breitere, umfassendere Kenntnisse vom positiven Recht und seinen weitreichenden Verästelungen zu verlangen. Allein das Europarecht ist heutzutage ein Rechtsgebiet, das in zahllose eigenständige Rechtsgebiete untergliedert ist, die ihrerseits eine enorme Komplexität und Ausdifferenzierung erreicht haben. Will man die Ausbildungszeit nicht ins Unendliche verlängern, scheiden die pauschale Erweiterung des Stoffs als Weg der Ausbildung und der „positivistische Stoffhuber“ als Leitbild aus. Es kann also nur darum gehen, Methoden zu beherrschen, anhand derer

das verfügbare Wissen im Bedarfsfalle abgerufen und erschlossen werden kann.

Das bedeutet auch, dass der „Spezialist“ als Leitbild ausscheidet, zumal innerhalb weniger Jahre ganze Rechtsgebiete neu entstehen können (man denke beispielsweise an „IT-Recht“), während andere womöglich in die Bedeutungslosigkeit hinabsinken.⁶⁶⁾ Trotzdem widerspricht es der Orientierung am Leitbild des Generalisten und „Wissensexperten“ nicht, eine gewisse Schwerpunktsetzung in Studium und Referendariat zu ermöglichen. Eine zu frühe oder zu starke Spezialisierung wird aber stets zu Lasten der Flexibilität des jungen Juristen gehen, und eben diese Flexibilität wird er angesichts der fortschreitenden Geschwindigkeit der Veränderungen im Rechtssystem dringend benötigen.

4. Wissenschaftlichkeit und Grundlagenorientierung – der europäische Jurist als theoretisch und wissenschaftlich fundierter Praktiker

Aus den gleichen Erwägungen heraus sollten Theorie und Praxis der juristischen Ausbildung weiterhin in einem zweistufigen, „dualen“ System voneinander grundsätzlich getrennt gehalten werden.⁶⁷⁾ Wir brauchen das wissenschaftliche Selbstverständnis⁶⁸⁾ des europäischen Juristen ebenso wie die Wissenschaftlichkeit seiner Ausbildung. Die universitäre Juristenausbildung darf – mit anderen Worten – keine reine Berufsqualifikation sein, sondern sie muss dem „Freiheitsgedanken des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses“⁶⁹⁾ verbunden bleiben. Die Devise bleibt: „erst die Theorie, dann die Praxis“.⁷⁰⁾ Denn nirgendwo wird Praxis besser gelernt als eben in der Praxis.⁷¹⁾ Das nötige Fundament, das aus einem schlichten Rechtsanwender einen guten Juristen macht, kann dagegen nur eine grundlagenorientierte, wissenschaftliche Ausbildung an der Universität vermitteln. Nicht von ungefähr vermeiden gerade die besseren Law Schools in den USA eine Annäherung an die Praxis, während die schlechteren hier ihre Chancen wittern.⁷²⁾

Damit soll nicht gesagt sein, die wissenschaftliche, grundlagenorientierte Ausbildung an der Universität hätte ihrerseits keinen praktischen Sinnbe-

zug. Im Gegenteil: Die Rechtswissenschaft selbst war immer eine „auf die Praxis bezogene“ – Wissenschaft: Sie zielt nicht nur auf ein methodisch erarbeitetes, systematisch geordnetes, objektiv gesichertes, lehr- und lernbares rationales Wissen vom Recht⁷³⁾ mit dem Ziel einer abstrakten Ordnung des rechtlichen Wissens, sondern ihr geht es um rechtliches Wissen zur Orientierung und Anleitung praktischer Handlungen und Entscheidungen. Die Rechtswissenschaft ist insofern Handlungs- und Entscheidungswissenschaft.⁷⁴⁾

Als solche umfasst sie jedenfalls in Deutschland zunächst die Rechtsdogmatik.⁷⁵⁾ Rechtsdogmatisches Denken ist unmittelbar verknüpft mit dem römisch-rechtlich inspirierten Anspruch auf Systematik und Systembildung, der den meisten anderen Rechtskreisen fremd ist, und verknüpft auf ganz eigentümliche Weise die Rechtspraxis mit der Rechtswissenschaft.⁷⁶⁾ Rechtsdogmatik ist aber notwendigerweise ein introvertiertes Konzept. Erst wenn man mithilfe des Nachdenkens über die Grundlagen des Rechts die nationalen Bedingtheiten der eigenen Argumentation erkennt, vermag man auch die vermittelbaren Stärken der eigenen Jurisprudenz auszumachen und zu übersetzen.⁷⁷⁾ Als praktische Wissenschaft erfasst die Rechtswissenschaft deshalb gerade auch diejenigen Disziplinen, die sich mit den philosophischen, gesellschaftlichen und geschichtlichen Grundlagen des Rechts befassen.⁷⁸⁾ Es sind die Grundlagenfächer, die aus der Rechtswissenschaft eine internationale und international anschlussfähige „Gerechtigkeitswissenschaft“⁷⁹⁾ machen und ihr zugleich das analytische Werkzeug zur Verfügung stellen, um „zu wissen, was sie tut“. Genannt seien hier nur die Rechtsphilosophie und die Rechtsvergleichung. Neu gefragt ist gegenwärtig auch die Rechtssoziologie: Sie erhält im Zuge der Diskussion über das „globale Recht“ neuen Auftrieb, weil sie einen staatsunabhängigen Rechtsbegriff bereitstellt.⁸⁰⁾ Wichtig und schon immer von besonderer Bedeutung ist auch die Rechtsgeschichte.⁸¹⁾ Insofern halte ich es mit Gustav Radbruch:

„Wer nicht das öde Banausentum eines auf die äußerste praktische Notdurft beschränkten Lernbe-

triebs wünscht, wird einem weiteren Abbau der geschichtlichen Fächer nicht zustimmen können. Gerade eine moderne ökonomisch-soziale Auffassung des Rechts kann durch die geschichtliche Betrachtung nur gefördert werden, wenn diese sich nicht auf Rechtsantiquitäten beschränkt, sondern die ökonomischen und sozialen Triebkräfte der Rechtsentwicklung herausarbeitet.“⁸²⁾

Wer die Grundlagenfächer schleift, gräbt sich daher das frische Wasser der Erkenntnis ab, ohne das jedes juristische Meer zu einem Tümpel wird.

5. Nachhaltigkeit und Qualität – der europäische Jurist als „Spitzenjurist“

Damit taucht am Horizont eine weitere Frage auf: Wie lässt sich die Nachhaltigkeit und Qualität der juristischen Ausbildung dauerhaft sichern. Oder anders formuliert: Wie wird der in Deutschland ausgebildete europäische Jurist zum „Spitzenjuristen“?

Bei der Sicherung der Qualität der juristischen Ausbildung in Deutschland geht es nicht nur um das Anliegen, kompetent und professionell im internationalen „Wettbewerb um gute rechtliche Arrangements“ vertreten zu sein. Die Qualität der juristischen Ausbildung ist von grundlegender Bedeutung für das Funktionieren des Rechtssystems, also für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit an sich. Der Staat hat deshalb – auch und gerade vor dem Hintergrund der beschriebenen Veränderungsprozesse – eine besondere Verantwortung für die juristische Ausbildung. Es erscheint daher angemessen und notwendig, dass er nicht nur für den unmittelbaren „Staatsdiener“ Qualitätsstandards in Gestalt staatlich reglementierter und verantworteter Prüfungen setzt. Auch im Hinblick auf die vielgestaltigen sonstigen Tätigkeitsfelder des europäischen Juristen können wir daher festhalten, dass die gleichbleibend hohe Qualität seiner Ausbildung in Deutschland nach wie vor am besten durch eine zentrale Staatsprüfung – das Staatsexamen⁸³⁾ – sichergestellt werden kann.⁸⁴⁾

Deutsche Juristen sind nicht von ungefähr für ihre herausragenden Fähigkeiten international bekannt – die breite Spitze von 10-20 %, die

das begehrte „Vollbefriedigend“ oder besser erreicht,⁸⁵⁾ ist jedenfalls in fachlicher Hinsicht bestens ausgestattet und muss den Vergleich mit den Spitzenabsolventen anderer Ausbildungssysteme keineswegs scheuen. Das ist besonders bemerkenswert, wenn man sich klarmacht, dass jede und jeder die Chance hat, zu diesen besten 10-20 % zu gehören: Der Weg zum „Spitzenjuristen“ ist nicht wie in den USA an den Zugang zu fast unbezahlbar teuren Elite-Law-Schools gebunden. Er steht jedem offen, der sich der Herausforderung des Staatsexamens stellt. Wir sollten stolz auf diese Errungenschaft des deutschen Sozialstaats sein!

Ich betone die Bedeutung des Staatsexamens für die Sicherung der Qualität der Ausbildung hier aber auch vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion darüber, ob man die juristische Ausbildung aus Anlass der „Bologna-Erklärung“ aus dem Jahr 1999 verbessern könnte. Was ist der Gehalt dieser – völkerrechtlich unverbindlichen – Erklärung? Im Wesentlichen geht es um die Strukturierung des Studiums. Dieses soll zwei Phasen erhalten – eine erste Studienphase, die mit dem Bachelor endet, und im Anschluss daran eine zweite Phase im Sinne eines „Aufbaustudiums“, das mit dem Master abschließt.⁸⁶⁾ Beide Abschlüsse sollen berufsqualifizierend sein, und beide Abschlüsse sind universitäre Abschlüsse.⁸⁷⁾ Damit sind auch schon die Hauptprobleme benannt, die eine grundsätzliche Vereinbarkeit des Bologna-Systems mit der juristischen Ausbildung in Deutschland sehr zweifelhaft erscheinen lassen.⁸⁸⁾

Noch eine weitere Strukturierungsvorgabe der Bologna-Erklärung ist mit dem von mir skizzierten Leitbild des europäischen Juristen nur schwer kompatibel, nämlich die mit der „Bachelorisierung“ des juristischen Studiums verbundene „Modularisierung“. Eine Modularisierung des Studiums würde letztlich auf ständige studienbegleitende Prüfungen hinauslaufen. Das halte ich nicht für empfehlenswert.

Die juristische Ausbildung als wissenschaftliche Ausbildung sollte keine bloße Fortsetzung der Schule mit anderen Inhalten sein. Ziel und Leitbild des europäischen Juristen muss vielmehr ein nachhaltig aufgebautes rechtliches „know how“ sein. Ein Know how, das eine Grundlage bietet

für das "lebenslange Lernen" des europäischen Juristen - auf dass er nicht nur unmittelbar nach dem Staatsexamen, sondern dauerhaft ein "Spitzenjurist" sein kann.

Der erforderliche Überblick über die Rechtsordnung, Methodenkompetenz und Grundlagenwissen werden durch permanentes Abprüfen kurzfristig erlernten Wissens kaum zu erreichen sein. Die dem Staatsexamen vorausgehende akademische Freiheit des wissenschaftlichen Studiums ist anspruchsvoll, und sie soll anspruchsvoll sein – sie ist Voraussetzung für die Fähigkeit des europäischen Juristen, selbst zu denken und später auf die immer neuen Herausforderungen der Praxis flexibel zu reagieren.

6. Inter- und Transdisziplinarität – der europäische Jurist im fächerübergreifenden Diskurs

Das Stichwort „selbst denken“ führt mich zu einem weiteren wichtigen Thema, nämlich der Auseinandersetzung mit anderen Denkstilen und Denkweisen – also mit anderen Disziplinen und anderen Fächern. Der europäische Jurist wird sich in Zukunft noch stärker als bisher divergierenden Wissensansprüchen gegenüber sehen, deren Koordinierung auch aus staatlicher Sicht nicht mehr hierarchisch, sondern diskursiv und öffentlich in einem übergreifenden Verhandlungsraum erfolgt, in dem die Akzeptanz von Erklärungen und Lösungen ausgelotet wird.⁸⁹⁾ Es geht also darum, an einem fächerübergreifenden Diskurs teilzunehmen und sich darin zurechtzufinden. Der europäische Jurist sollte interdisziplinär⁹⁰⁾ oder wenigstens transdisziplinär arbeiten können. Damit ist nicht gemeint, dass der europäische Jurist auch alle anderen Fächer "können" soll. Es geht um "praktizierte Interdisziplinarität im Gespräch, nicht im eigenen Kopf"⁹¹⁾ - es geht um Neugier und darum, sich auf andere Disziplinen einzulassen und sich von ihnen irritieren⁹²⁾ und inspirieren zu lassen. Ebenso, wie er sich auf andere Rechtsordnungen, fremde Rechtskonzepte und andere Rechtsideen als die gewohnten einlassen können muss, sollte der europäische Jurist imstande sein, mit anderen Disziplinen in Austausch zu treten. Das gilt nicht nur für den Dialog mit Sozial- und Geisteswissenschaften, sondern auch für die innovationsrelevanten

naturwissenschaftlich-technischen Fächer.⁹³⁾ Gefordert ist daher zumindest eine „transdisziplinäre Offenheit“ des europäischen Juristen.⁹⁴⁾

7. „Soft Skills“ und Sozialkompetenz – der europäische Jurist als konflikterfahrener Kommunikator

Wenn der europäische Jurist sich nicht nur auf andere Disziplinen und andere Rechtsordnungen einlassen können soll, sondern wenn er sich darüber hinaus „als Teil einer europäischen Öffentlichkeit“ verstehen soll,⁹⁵⁾ wenn er sich an diese wendet, sie mitbegründet, auf sie einwirkt, sie informiert, sich aus und mit ihr bildet,⁹⁶⁾ dann setzt dies freilich bestimmte kommunikative Fähigkeiten voraus: Der europäische Jurist muss kommunikationsfähig sein und dafür nicht nur – wie bereits dargelegt – Sprachkompetenz besitzen, sondern auch Urteilskraft, Kritikfähigkeit und Meinungsstärke sowie Verantwortungsbewusstsein, dabei zugleich Toleranz, Einfühlungsvermögen, Bescheidenheit, kulturelle Sensibilität und Kreativität; er muss prozedural – in Verfahren – denken und in Aushandlungsprozessen bestehen können.

Diese Aufzählung enthält allerdings teilweise Charaktereigenschaften, die nur begrenzt im juristischen Lehrplan untergebracht werden können und wohl teilweise nicht unmittelbar „gelehrt“ werden können. Hier gilt es, an die Verantwortung der Ausbilder in Lehre und Praxis zu erinnern. Ihre Aufgabe bleibt es, als Mensch und Person mit allen Schwächen und Vorzügen das Ideal des „europäischen Juristen“ zu vermitteln.

IV. Ausblick

Lassen Sie mich zusammenfassen: Der europäische Jurist ist (1.) Akteur in nationalen, europäischen und internationalen Normerzeugungsprozessen, (2.) Europäer und Kosmopolit, (3.) Generalist und "Wissensexperte", (4.) theoretisch und wissenschaftlich ausgebildeter Praktiker, (5.) "Spitzenjurist", (6.) inter- und vor allem transdisziplinär dialogfähiger sowie (7.) sozialkompetenter Teilnehmer kommunikativer Prozesse.

Diesem Leitbild, dem man sich immer nur annähern kann, das man aber nie ganz erreichen wird, fehlt noch der wichtigste Mosaikstein, den

Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag

ich zum Schluss hinzufügen möchte: Der europäische Jurist trägt in der sich verändernden, komplexen Welt der Europäisierung, Internationalisierung und Globalisierung entscheidende Verantwortung für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte – für die Werte also, die Grundlage einer freiheitlichen Gesellschaft und des modernen Verfassungsstaates sind.⁹⁷⁾ Der europäische Jurist – wie wir ihn uns wünschen – ist daher kein Technokrat, sondern Träger und Vermittler der Werte, die die "europäische Rechtskultur"⁹⁸⁾ ausmachen. Dass zeigt zugleich: Die Aufgabe, ein guter europäischer Jurist zu werden, endet nicht mit dem Zweiten Staatsexamen. Sie ist uns allen aufgegeben, jeden Tag aufs Neue, jeden Tag mehr!

*) *Es handelt sich um die redigierte und mit Fußnoten versehene Fassung meines Festvortrags zur Eröffnung des 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstag in Freiburg am 5. Mai 2010. Für die große Unterstützung bei der Erarbeitung des Beitrags danke ich meiner Wissenschaftlichen Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht Frau RiVG Dr. Sigrith Emmenegger sehr herzlich.*

- 1) Gnaeus Flavius (d.i., Hermann Kantorowicz), *Der Kampf um die Rechtswissenschaft, Heidelberg 1906*, S. 7.
- 2) Vgl. F. Kantorowicz Carter, *Gustav Radbruch and Hermann Kantorowicz: To Friends and a Book - Reflections on Gnaeus Flavius` Der Kampf um die Rechtswissenschaft (1906)*, *German Law Journal* 2007, 657 <670>.
- 3) K. war in Posen geboren, hatte in Berlin und München studiert, in Heidelberg promoviert und in Freiburg habilitiert. Seine Berufung auf eine Professur in Kiel erfolgte erst 1929; 1933 wurde er als einer der ersten jüdischen Rechtswissenschaftler vertrieben und emigrierte zunächst nach New York, dann Cambridge, vgl. J. Schröder, in: G. Kleinheyder/J. Schröder, *Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten*, 5. Aufl. 2008, S. 237 ff.; G. Brender, Artikel „Kantorowicz, Hermann Ulrich“, in: M. Stolleis

(Hrsg.), *Juristen: Ein biographisches Lexikon*, 2001, S. 347 ff. <348>.

- 4) H. Wieling, *Juristenausbildung im Mittelalter*, in: C. Baldus/T. Finkenauer/T. Rüfner (Hrsg.), *Juristenausbildung in Europa zwischen Tradition und Reform*, 2008, S. 47 ff. <52>: *Die Glossatoren sind die „Väter der europäischen Rechtswissenschaft“*. Vgl. in diesem Zusammenhang bereits R. Böttcher, *Der europäische Jurist*, *JöR n.F.* 49 (2001), S. 1 ff.: *„Es gab ihn einmal, den europäischen Juristen. Im 12. und 13. Jahrhundert strömten Studenten aus ganz Europa nach Bologna, um das wieder entdeckte römische Recht zu studieren ...kehrten die Scholaren in ihre Heimatländer zurück, brachten sie eine neue Art des Denkens mit und in der Folge auch eine neue Identität (...) Es fand ein europäischer Wettbewerb der Rechtsfakultäten statt“*; H. Prütting, *Folgen der Globalisierung für die Juristenausbildung*, Vortrag, 2005, abrufbar unter www.tokyo-jura-kongress2005.de/_documents/pruetting_de.pdf (Zugriff vom 22.3.2010), S. 2: *„Der mittelalterliche Rechtsunterricht hatte bereits weitgehend globale Tendenzen“*; J. Fried, *Die Entstehung des Juristenstandes im 12. Jahrhundert – zur sozialen Stellung gelehrter Juristen in Bologna und Modena*, 1974.
- 5) T. Finkenauer / T. Rüfner, *Einleitung*, in: dies./ C. Baldus (Hrsg.), *Juristenausbildung (Fn. 4)*, S. 1.
- 6) *Der Europäische Hochschulraum. Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister*, 19. Juni 1999, Bologna. Abrufbar unter http://www.bmbf.de/pub/bologna_deu.pdf. (Zugriff vom 1.4.2010). *Allgemeine Informationen über den Stand der Umsetzung* unter <http://www.hrk.de> (Zugriff vom 6.4.2010). *Aus der mittlerweile fast uferlosen Literatur zu den Auswirkungen des „Bologna-Prozesses“ auf die Juristenausbildung vgl. nur T. Pfeiffer, Probleme alla bolognese: Juristenausbildung und Bologna*, in: *RW 1* (2010), S. 104 ff.; H. Konzen, *Bologna-Prozess und Juristenausbildung*, *JZ* 2010, S. 241 ff., sowie die rechtsvergleichenden Beiträge in: C. Baldus /

T. Finkenauer / T. Rüfner (Hrsg.), *Juristenausbildung (Fn. 4)*.

- 7) *Zur Frage nach dem „guten Richter“* vgl. jüngst M. Eckertz-Höfer, *„Vom guten Richter“ – Ethos, Unabhängigkeit, Professionalität*, *DÖV* 2009, S. 729 ff.
- 8) Vgl. zum „europäischen Juristen“ bereits P. Häberle, *Der Europäische Jurist*, 2002; ders., *Der europäische Jurist*, *JöR n.F.* 50 (2002), S. 123 ff.; dazu I. Pernice, *Peter Häberle: Der Europäische Jurist*, in: A. Blankenagel/I. Pernice/H. Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt: Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, 2004, S. 3 ff.; R. Böttcher, *Jurist (Fn. 4)*, S. 1 ff.; zur Frage nach dem Leitbild vgl. auch M. Stolleis, *Gesucht: Ein Leitbild der Juristenausbildung*, *NJW* 2001, 200 ff.; zum Begriff des Leitbildes S. Baer, *Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Dogmatik*, in: E. Schmidt-Aßmann / W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2004, S. 223 ff. <232 ff.>, auch zur Gefahr von Leitbildern in Bezug auf Akteure ebd., <234>. Nach der Abgrenzung von S. Baer <236 ff.> dürfte es sich bei dem im Folgenden entworfenen Konzept des "europäischen Juristen" genau genommen wohl eher um ein Modell, nicht um ein "Leit-Bild" handeln.
- 9) B. Pieroth, *Literarische Streifzüge durch die Geschichte der Juristenausbildung in Deutschland*, in: G. H. Gornig / U. Kramer / U. Volkman (Hrsg.), *Staat – Wirtschaft – Gemeinde: FS W. Frottscher zum 70. Geburtstag*, 2007, S. 795 ff. <795>.
- 10) Vgl. M. Stolleis, *Leitbild (Fn. 8)*, S. 200: *„Der Alltag der Juristenausbildung deutet auf Kontinuität (...) Aber dieser Eindruck täuscht. Der gesamte Kontext der Juristenausbildung ändert sich (...)“*.
- 11) Vgl. auch A. v. Bogdandy, *Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht*, *Der Staat* 40 (2001), S. 3 ff. <43> Fn. 208: *Europäisierung der Juristenausbildung als Voraussetzung einer Europäisierung der nationalen Rechtssysteme*.

- 12) Vgl. zur Tradition solcher „Rechtskritik“ im Sinne einer „Juristenkritik“ jüngst J. Benedict, *Rechtskritik*, RTh 40 (2009), S. 337 ff. <345 ff.> (a) „Richterschelte“; b) „Advokatschelte“; s. für unterschiedlichen Bedeutungsgehalte des Ausdrucks „Rechtskritik“ S. Emmenegger, *Gesetzgebungskunst*, 2006, S. 110.
- 13) Vgl. – unter Verweis auf Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg: Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, 1972 –: B. Pieroth, *Literarische Streifzüge* (Fn. 9), S. 797: *Erst im 18. Jahrhundert beginne die Phase, in der die Juristenausbildung zu einem staatlichen Regelungsobjekt werde. Die deutschen Territorialstaaten hätten dabei das Ziel verfolgt, ihre Herrschaft durch eine leistungsfähige Staatsdienerschaft auszubauen; dabei bedienten sie sich vornehmlich juristisch Vorgebildeter und begründeten das so genannte Juristenmonopol.*
- 14) R. Wahl, *Internationalisierung des Staates*, in: ders., *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, 2003, S. 17 ff. <17> im Anschluss an A. Hollerbach, *Globale Perspektiven der Rechts- und Staatsentwicklung*, *Freiburger Universitätsblätter*, Heft 111, März 1991, S. 33 <35>.
- 15) BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – Lissabon, Rn. 229: *„Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben“; s. zum Begriff auch P. Kirchhof, *Der europäische Staatenverbund*, in: v. Bogdandy/Bast [Hrsg.], *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, 1009 <1019 f.>.*
- 16) Vgl. Pernice, *Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund*, *EuR* 1996, 27 <33>: *„Der Begriff des Verfassungsverbunds kennzeichnet ... die materielle Einheit von Gemeinschafts- und innerstaatlichem (Verfassungs-) Recht; ders., *Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung*, *JöR* 48 [1999], 205; ders., *VVDStRL* 60 (2001), 148 <172 f.>; P.M. Huber, *VVDStRL* 60 (2001), 194 <199>.*
- 17) Vgl. E. Schmidt-Assmann/B. Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verfassungsverbund*, 2005, sowie A. Voßkuhle, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, *NVwZ* 2010, S. 1 ff.
- 18) A. Voßkuhle, *Methode und Pragmatik im Öffentlichen Recht, Methode und Pragmatik im Öffentlichen Recht*, in: H. Bauer u.a. (Hrsg.), *Umwelt, Wirtschaft, Recht*, 2002, S. 171 ff. <177>.
- 19) E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl. 2004, S. 377.
- 20) R. Poscher, *Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung*, *VVDStRL* 67, S. 160 ff., unterscheidet insoweit „faktische Globalisierungsphänomene“ einerseits und „regulative Globalisierungsphänomene“ andererseits.
- 21) K. Günther / S. Randeria, *Recht, Kultur und Gesellschaft im Prozess der Globalisierung*, 2001, S. 10.
- 22) K. Günther / S. Randeria, *Recht* (Fn. 21), S. 10. Vom „globalen Recht“ spricht z.B. G. Teubner, vgl. ders.: *Societal Constitutionalism: Alternatives to State-Centred Constitutional Theory*, in: C. Joerges / I.-J. Sand / G. Teubner (Hrsg.), *Transnational Governance and Constitutionalism*, S. 141 ff.; s. auch bereits ders., *Global Law without a State*, 1997. Zum „Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung“ vgl. auch die Beiträge von R. Poscher und G. Nolte, *VVDStRL* 67, S. 160 ff. und 129 ff. sowie M. Ruffert, *Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht*, 2004.
- 23) Vgl. K. Günther / S. Randeria, *Recht* (Fn. 21), S. 17: *„Zunehmend wird ... das Recht in seiner grundlegenden Bedeutung nicht nur für die Transformation, sondern auch für die Erhaltung des Staates in einer globalisierten Welt wahrgenommen. Es erscheint uns daher sinnvoll, statt von „Globalisierung“ von „Transnationalisierung“ des Rechts zu sprechen, um so nicht nur auf den Prozesscharakter des Phänomens aufmerksam zu machen, sondern auch auf die nach wie vor wichtige, wenn auch sich nachhaltig verändernde Rolle nationaler Rechtssysteme und der Nationalstaaten. Während nationale Rechtsbereiche zunehmend transnationalisiert werden, durchdringen gleichzeitig internationale und supranationale Rechtsregime nationale Rechtsordnungen“; grundlegend zur transnationalen Rechtserzeugung. Vgl. auch H. H. Koh, *The 1994 Roscoe Pound Lecture: Transnational Legal Process*, in: *Nebraska Law Review* 75 (1996), S. 181 ff.; weitere Nachweise aus der US-amerikanischen Literatur bei F. Hanschmann, *Theorie transnationaler Rechtsprozesse*, in: S. Buckel / R. Christensen / A. Fischer-Lescano (Hrsg.), *Neue Theorien des Rechts*, 2006, S. 34 ff.; vgl. ferner G. Brüggemeier (Hrsg.), *Transnationalisierung des Rechts*, 2004. Zu neueren Entwicklungen der Theorie des globalen Rechts vgl. nur A. Fischer-Lescano / G. Teubner (Hrsg.), *Regime-Kollisionen: Zur Fragmentierung des globalen Rechts*, 2006.*
- 24) Vgl. T. Vesting, *Rechtstheorie*, 2007, Rn. 147; zur Standardsetzung H.C. Röhl, *Internationale Standardsetzung und O. Lepsius, Standardsetzung und Legitimation*, jeweils in: C. Möllers/A. Voßkuhle / C. Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007, S. 319 ff. und S. 345 ff.
- 25) K. Günther / S. Randeria: *Recht* (Fn. 21), S. 10; näher zu den einzelnen Akteuren der Transnationalisierung des Rechts ebd., S. 52 ff.
- 26) Der Ausdruck „Rechtsquelle“ wird hier untechnisch verwendet – vgl. zur Problematik der herkömmlichen „Rechtsquellenlehre“ und der Frage einer Neukonzeption derselben M. Ruffert, *Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts*, 2006, § 17 Rn. 8 ff.; T. Vesting, *Rechtstheorie* (Fn. 24), Rn. 146 ff.
- 27) Vgl. R. Christensen / M. Böhme, *Europas Auslegungsgrenzen: Das Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht*, *Rechtstheorie* 40 (2009), S. 285 ff.

- <289>: „... Es geht also um die Vernetzung zweier autonomer Rechtsordnungen beim gemeinsam bestimmten Hervorbringen einer Entscheidung“.
- 28) R. Christensen / M. Böhme, *Auslegungsgrenzen* (Fn. 27), S. 289.
- 29) Vgl. zum „Wesen des Engagements des Staates im Prozess der Globalisierung“ z.B. S. Sassen, *Paradox des Nationalen: Territorium, Autorität und Rechte im globalen Zeitalter*, 2008, insbes. S. 371 ff.
- 30) S. Sassen, *Paradox* (Fn. 29), S. 371.
- 31) Vgl. zu diesem Wettbewerb – mit deutlich kritischer Note – S. Sassen, *Paradox* (Fn. 29), S. 371 f.: „Einige Staaten ... produzieren die Entwürfe für diese neuen „Rechtlichkeiten“ und nötigen diese aufgrund der Interdependenzen die für das gegenwärtige Stadium der Globalisierung zentral sind, den anderen Staaten auf. Doch auch dann müssen die beteiligten Staaten die spezifischen Instrumente im Hinblick auf ihre jeweiligen politisch-ökonomischen Arrangements entwickeln.“ Ebd., Fn. 6: „... Frankreich z.B. zählt zu den führenden Anbietern von Dienstleistungen im Bereich der Information und des industriellen Ingenieurwesens und nimmt bei Finanz- und Versicherungsdienstleistungen eine starke, wenn auch nicht herausragende Position ein. Doch sieht sich Frankreich bei rechtlichen Dienstleistungen und solchen im Rechnungswesen zunehmend benachteiligt, da anglo-amerikanisches Recht und anglo-amerikanische Standards bei internationalen Geschäftsabschlüssen dominieren. Anglo-amerikanische Firmen mit Niederlassungen in Paris arbeiten den juristischen Bedürfnissen der Formen, die von Frankreich aus operieren, zu – ganz gleich, ob dies französische oder ausländische Formen sind. Ähnlich dominiert das anglo-amerikanische Recht immer stärker das internationale Handelschiedswesen, dessen institutionelle Grundlagen auf kontinentalen – vor allem französischen und schweizerischen – Traditionen der Rechtsprechung aufbauen.“
- 32) R. Voigt, *Globalisierung des Rechts. Entsteht eine "dritte Rechtsordnung"?*, in: ders. (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts, 1999/2000*, S. 13 ff. <19>.
- 33) In diese Richtung auch I. v. Münch, *Legal Education and the Legal Profession in Germany*, 2002, S. 71: „Perhaps a development towards more mediation instead of court decisions will take place“; D. Stempel, *Neuer Ausbildungsinhalt: Außergerichtliche Konfliktregelung (Mediation)*, in: ders. (Hrsg.), *Juristenausbildung zwischen Internationalität und Individualität – auch ein Problem der Gesetzgebung –*, 1998, S. 365 ff.; zur Mediation vgl. aus neuerer Zeit J. v. Barga, *Mediation im Verwaltungsprozess*, DVBl. 2004, S. 468 ff.; J. M. von Barga, *Gerichtsinterne Mediation*, 2008; R. Pitschas, *Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor*, NVwZ 2004, S. 396 ff.; U. Rüssel, *Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren*, 2004..
- 34) Pressemitteilung des Justizministeriums Nordrhein-Westfalen vom 12. Februar 2010 – „Englisch als mögliche Gerichtssprache: Justizministerin Roswitha Müller-Piepenkötter stellt Gesetzentwurf im Bundesrat vor“ (abrufbar unter http://www.justiz.nrw.de/Presse/PresseJM/12_02_10/index.php, Zugriff vom 25.3.2010).
- 35) Vgl. BR-Drucks. 42/10 vom 27.01.10, S. 2: „Der Gerichtsstandort Deutschland wird durch die Einführung von Englisch als Gerichtssprache in hohem Maße an Attraktivität gewinnen. Deutsche Kammern für internationale Handelssachen werden bedeutende wirtschaftsrechtliche Verfahren anziehen, die bisher entweder vor Schiedsgerichten oder im englischsprachigen Ausland verhandelt werden. Die zunehmende Vereinbarung des Gerichtsstandortes Deutschland wird auch die vermehrte Wahl des deutschen Rechts als auf internationale Vertragsverhältnisse anwendbares Recht nach sich ziehen“.
- 36) Zum „Wettbewerb der Rechtsordnungen“ vgl. die Referate von A. Peters und T. Giegerich auf der Staatsrechtslehrertagung 2009 in Graz, VVDStRL 69 (2010), S. 7 ff. bzw. 57 ff. L. Michael, *Wettbewerb von Rechtsordnungen*, DVBl. 2009, S. 1062 ff.
- 37) Skeptischer dagegen I. von Münch, *Legal Education and the Legal Profession in Germany*, 2002, S. 71: „With regard to the future of legal professions, the profession of a judge will probably not undergo remarkable changes. Perhaps a development towards more mediation instead of court decisions will take place. Efficient administrative steps, with the use of new technologies, will have to be implemented to alleviate the burden of the courts.“
- 38) Zum Verhältnis von Wissen und Recht vgl. hier nur statt vieler die Beiträge in I. Spiecker gen. Döhmann/P. Collin (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008; G. F. Schuppert/A. Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, sowie H. C. Röhl (Hrsg.), *Wissen – Zur kognitiven Dimension des Rechts*, Beiheft 9 zu *Die Verwaltung*, 2010. Allgemein zur Problematik auch B. Faßbender, *Wissen als Grundlage staatlichen Handelns*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *HStR*, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76.
- 39) Vgl. A. v. Bogdandy, *Entgrenzung der Wissenschaften und Prämissen des europäischen Wissenschaftsraums: Anregungen zur Gestaltung des Europäischen Forschungsrats*, in: HRK (Hrsg.), *Beiträge zur Hochschulpolitik 2/2007*, 69 <70> mit Verweis auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes, *Europäischer Rat (Lissabon)*, 23. und 24. März 2000 (SN 100/00), Nr. 5: Nach dem ersten Gipfel solle die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten Wissensgesellschaft der Welt werden.
- 40) Der Europäische Hochschulraum. Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister, 19. Juni 1999, Bologna, abrufbar unter www.bmbf.de/pub/bologna_deu.pdf (Zugriff vom 1.4.2010): „Inzwischen ist ein Europa des Wissens weitgehend anerkannt als unerlässliche Voraussetzung für gesellschaftliche und menschliche Entwicklung sowie als unverzichtbare Komponente der Festigung und Bereicherung der europäischen Bürgerschaft ...“

- 41) A. Voßkuhle, *Expertise und Verwaltung*, in: H.-H. Trute u.a. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 637 ff. <652> m.w.N.; A. Scherzberg, *Wissen, Nichtwissen und Ungewissheit im Recht*, in: C. Engel / J. Halfmann / M. Schulte (Hrsg.), *Wissen - Nichtwissen - Unsicheres Wissen*, 2002, S. 113 ff.; I. Apel, *Methodik des Umgangs mit Ungewissheit*, in: E. Schmidt-Aßmann / W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2004, S. 327 ff. sowie die Beiträge in: I. Augsberg (Hrsg.), *Unwissen als Chance*, 2009.
- 42) A. Voßkuhle, *Expertise* (Fn. 41), S. 653.
- 43) A. Voßkuhle, *Expertise* (Fn. 41), S. 643.
- 44) Vgl. schon F. Haft, *Das Internet in der Juristenausbildung*, in: D. Stempel (Hrsg.), *Juristenausbildung zwischen Internationalität und Individualität – auch ein Problem der Gesetzgebung*, 1998, S. 123 ff. <124>: „Juristisches Wissen ist in geschriebenen und gedruckten Texten gespeichert, die schon längst zu einer gewaltigen Informationslawine angeschlossen sind. Bereits in den sechziger Jahren hat man die Möglichkeit des Computereinsatzes zur Bewältigung dieser Lawine erkannt und seitdem große juristische Datenbanken wie *juris* und *Lexinform* geschaffen ... Die verwendeten Suchtechniken über Begriffe und Begriffsverknüpfungen sind freilich durch und durch unjuristisch“; H.-J. Strauch, *Wandel des Rechts durch juristische Datenbanken?*, DVBl. 2007, S. 1000 ff.
- 45) S. dazu den „Aktionsplan Deutschland-Online“, *Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 22.6.2006*, neu gefasst am 19.11.2009 (abrufbar unter www.deutschland-online.de, Zugriff vom 1.4.2010). Dazu zuletzt R. F. Heller / E. Richter, *Das Recht als erfolgskritischer und reformstrategischer Faktor im E-Government – Dargestellt anhand der praktischen Erfahrungen bei der Umsetzung des prioritären Vorhabens „KfZ-Wesen“ des Aktionsplans Deutschland-Online*, DVBl. 2010, S. 345 ff. <346>.
- Allgemein zum E-Government M. Eifert, *Electronic Government*, 2006; G. Britz, *Elektronische Verwaltung*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, § 26; H. Hill/ U. Schliesky (Hrsg.), *Herausforderungen e-Government*, 2009; V. Böhme-Neßler: *Das Ende des Staates? Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Staat*, ZÖR 64 (2009), S. 145 ff.; ders., *Unschärfes Recht: Überlegungen zur Relativierung des Rechts in der digitalisierten Welt*, 2008.
- 46) B. Pieroth, *Literarische Streifzüge* (Fn. 9), S. 795.
- 47) C. Möllers / A. Voßkuhle, *Die deutsche Staatsrechtswissenschaft im Zusammenhang der internationalisierten Wissenschaften*, *Die Verwaltung* 36 (2003), 321 <331>.
- 48) Vgl. z.B. zu Aushandlungsprozessen im Komitologie-Verfahren: J. Falke, in: C. Joerges/J. Falke (Hrsg.), *Das Ausschusswesen in der EU*, 2000, S. 43 ff.; zur Mediation - auch an den Gerichten - vgl. bereits oben bei Fn. 33; allgemein zur Konfliktlösung durch Verhandlung W. Hoffmann-Riem, *Konfliktmittler in Verhandlungen*, 1989; B. Holznapel, *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, 1990; W. Hoffmann-Riem / E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, Bd. I und II, 1990.
- 49) Vgl. für eine differenzierte Sicht auf die Praxis im Kaiserreich J. Schröder, *Zum Gesetzespositivismus in der Rechtsprechung des Reichsgerichts*, in: G. Kohl / C. Neschwara / T. Simon (Hrsg.), *FS für W. Brauneder zum 65. Geburtstag*, 2008, S. 603 ff.; zur Entwicklung einer gesetzpositivistischen, nicht aber "rechtspositivistischen" Methodenbewegung um 1900 vgl. S. Emmenegger, *Gesetzgebungskunst*, 2006.
- 50) Vgl. zum Niedergang des "Wall Street Lawyers" aus der US-amerikanischen Literatur: L. Ribstein, *The Death of Big Law*, abrufbar unter www.law.georgetown.edu/LegalProfession/documents/Ribstein.pdf (Zugriff vom 1.4.2010); T. D. Morgan, *The Vanishing American Lawyer*, 2010 und ders., *The Last Days of the American Lawyer*, abrufbar unter <http://papers.ssrn.com/abstract=1543301> (Zugriff vom 1.4.2010); M. C. Reagan Jr., *Eat What You Kill: The Fall of a Wall Street Lawyer*, 2005; R. Susskind, *The End of Lawyers? Rethinking the Nature of Legal Services*, 2008.
- 51) Vgl. schon A. Voßkuhle, *Methode* (Fn. 18), S. 178.
- 52) A. Voßkuhle, *Methode* (Fn. 18), S. 178 f.; ders., *Die Renaissance der „Allgemeinen Staatslehre“ im Zeitalter der Europäisierung und Internationalisierung*, *JuS* 2004, S. 1 ff. <5> m.w.N.
- 53) Vgl. R. Böttcher, *Jurist* (Fn. 4), S. 9: „Die vergleichende Betrachtung der Strukturen der Juristenausbildung in Europa ist eine Sache, wenn man vom europäischen Juristen spricht. Die inhaltliche Ausrichtung der Juristenausbildung auf Europa ist eine andere“.
- 54) Vgl. zur Würdigung I. Pernice, Peter Häberle (Fn. 8), S. 9: „Er ist der Europäische Jurist, einer, der diese Bezeichnung verdient, wie kaum ein anderer.“
- 55) P. Häberle, *Der europäische Jurist*, 2002; vgl. auch ders., *Der europäische Jurist*, *JöR* 50 (2002), S. 123 ff.
- 56) Vgl. J. Habermas, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts und die Legitimationsprobleme einer verfassten Weltgesellschaft*, in: W. Brugger / U. Neumann / S. Kirste (Hrsg.), *Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert*, 2008, S. 360 ff.; A. L. Paulus, *Zur Zukunft der Völkerrechtswissenschaft in Deutschland: zwischen Konstitutionalisierung und Fragmentierung des Völkerrechts*, *ZaöRV* 67 (2007), S. 695 ff.; J. A. Frowein, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts*, in: ders., *Völkerrecht - Menschenrechte - Verfassungsfragen Deutschlands und Europas*, 2004, S. 173 ff.; B.-O. Bryde, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts*, *Der Staat* 42 (2003), S. 61 ff.; allgemein G. F. Schuppert / C. Bumke, *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung*, 2000.
- 57) C. Möllers, *Globalisierte Jurisprudenz*, *ARSP-Beiheft* 79 (2001), S. 41 ff.
- 58) Vgl. nur A. Fischer-Lescano / G. Teubner, *Regime-Kollisionen*

- (Fn. 23).
- 59) Vgl. zur Theorie des "legal pluralism" den Überblick bei R. Cotterrell, *Transnational Communities and the Concept of Law*, *Ratio Juris* vol. 21 March 2008, p. 1 ff. <8 ff.> und <7>: "... In fact, almost all theoretically sophisticated socio-legal writing on globalisation and law adopts a legal pluralist perspective. What is such a perspective? The term 'legal pluralism' normally refers to 'a situation in which two or more legal systems coexist in the same field' (Merry, 1988, 870), making independent jurisdictional claims".
- 60) Vgl. zum „globalisierten geisteswissenschaftlichen Diskurs C. Möllers / A. Voßkuhle, *Staatsrechtswissenschaft* (Fn. 47), S. 330 f.; C. Möllers, *Globalisierte Jurisprudenz*, ARSP-Beiheft 79 (2001), S. 41 ff.; mit Mahnung zur Selbstkritik und Bescheidenheit P. Häberle, *Der europäische Jurist*, 2002, S. 32 f.: „Die vermeintliche oder wirkliche „Universalität“ mancher europäischer Rechtsprinzipien darf nicht zum Instrument der Einebnung der Kulturen anderer Völker werden ... was nicht ausschließt, im Sinne I. Kants in „weltbürgerlicher Absicht“ zu denken und zu handeln ... Aber die Europäisierungsvorgänge sollen taktvoll und sensibel auf Europa beschränkt bleiben und allenfalls als „Angebot“ unterbreitet werden, nicht als verdeckte Form neuer Kolonialisierung.“
- 61) H. P. Ipsen, *Der deutsche Jurist und das europäische Gemeinschaftsrecht*, *Verhandlungen des fünfundvierzigsten deutschen Juristentages*, Karlsruhe 1964, Bd. II, 1965, S. L 5 ff. <L 7>: „Anders als gegenüber dem nationalen deutschen Binnenrecht, in dessen Behausung der deutsche Jurist sich aus Erziehung, Erkenntnis und Erfahrung heimisch fühlt, geht ihm gegenüber dem Gemeinschaftsrecht das Gefühl der Mit-Verantwortlichkeit ab. Er sieht diese Rechtsmasse werden und wachsen ohne Fähigkeit und Vermögen, an dem neuen Prozess der Rechtsgestaltung in etwa derart verantwortlich mitzuwirken, wie ihm das – als pragmatischem Juristen aller denkbaren beruflichen Standorte, nicht weniger als intellektuell und professionell dazu besonders berufener Staatsbürger – in der Fortentwicklung der binnendeutschen Rechtsordnung möglich ist.“
- 62) Zur Rechtsvergleichung im Privatrecht vgl. die Werke von E. Rabel, M. Rheinstein, K. Zweigert; zur Rechtsvergleichung im Öffentlichen Recht vgl. nur P. Häberle, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, 1992; G. Trantas, *Die Anwendung der Rechtsvergleichung bei der Untersuchung des öffentlichen Rechts*, 1998; R. Wahl, *Verfassungsvergleichung als Kulturvergleichung*, in: ders., *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, 2003, S. 96 ff.
- 63) Vgl. A. v. Bogdandy, *Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht*, *Der Staat* 40 (2001), S. 3 ff. <42>: "... Die Sprache dieser Metastruktur wird das Englische sein, und die englischen Rechtsbegriffe werden englische Rechtsbegriffe transportieren ... Die Übertragung kontinentaler öffentlich-rechtlicher Konstrukte ... wird der Selbsttransparenz dienen, den Gedanken schärfen, vielleicht sogar - langfristig - auf die tendenziell hermetischen nationalen Argumentationskulturen modifizierend zurück wirken"; R. Böttcher, *Jurist* (Fn. 4), S. 9: „Zur inhaltlichen Ausrichtung der Juristenausbildung auf Europa gehört die Integration von Sprachunterricht (...) Es kann nicht zweifelhaft sein, dass der europäische Jurist in Zukunft englisch in Wort und Schrift beherrschen sollte, möglichst noch eine weitere europäische Sprache“; K. Günther / S. Randeria, *Recht* (Fn. 21), S. 106: „Von besonderer Bedeutung sind unterschiedliche Arten von „Fernkompetenz“, also vor allem linguistische Kompetenzen, eine Sensibilität für die kulturellen Unterschiede (und zwar als intellektuelles Vermögen und nicht als Kurztraining in interkultureller Kommunikation), und die Fähigkeit zur Wahrnehmung differenter sozialer wie historischer Kontexte“.
- 64) Vgl. BVerfGE 111, 307 ff.
- 65) A. Voßkuhle, *Expertise* (Fn. 41), S. 657 f.
- 66) Vgl. bereits M. Stolleis, *Leitbild* (Fn. 8), S. 200, der von einer „Verschiebung der Schwerpunkte im Inneren der Fakultäten, vornehmlich unter Einfluss des „Marktes““ spricht.
- 67) Zu früheren Versuchen mit der „einstufigen Juristenausbildung“ vgl. nur die Beiträge in W. Hassemmer / W. Hoffmann-Riem / J. Limbach (Hrsg.), *Juristenbildung zwischen Experiment und Tradition*, 1986.
- 68) Vgl. zur Wissenschaftlichkeit als Merkmal europäischer Rechtskultur bereits P. Häberle, *Europäische Rechtskultur*, 1997, S. 22 ff.; ders., *Der europäische Jurist*, 2002, S. 27; ders., *Der europäische Jurist vor den Aufgaben unserer gemeinsamen Verfassungs-Zukunft – 17 Entwürfe auf dem Prüfstand*, JöR n.F. 53 (2005), S. 457 ff. <473>; R. Böttcher, *Jurist* (Fn. 4), S. 11.
- 69) H. Prütting, *Folgen* (Fn. 4), S. 10.
- 70) Zur Trennung von Theorie und Praxis in der Juristenausbildung des 18. und 19. Jahrhunderts vgl. B. Pieroth, *Literarische* (Fn. 9), S. 797 ff.
- 71) C. Möllers / A. Voßkuhle, *Staatsrechtswissenschaft* (Fn. 41), S. 332.
- 72) Deutlich H. Dedek, *Recht an der Universität: „Wissenschaftlichkeit“ der Juristenausbildung in Nordamerika*, *JZ* 2009, S. 540 <548> .
- 73) A. Hollerbach, *Artikel „Rechtswissenschaft“*, in: *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, Bd. 4, 7. Aufl. 1988, Sp. 751 ff. <751>.
- 74) Vgl. dazu A. Voßkuhle, *Methode* (Fn. 18), S. 179 ff.
- 75) Unter "Rechtsdogmatik" kann eine Klasse von Sätzen (Definitionen, Prinzipien etc.) verstanden werden, die auf das positive Recht und die Rechtsprechung bezogen, aber nicht mit ihrer Beschreibung identisch sind, im Rahmen einer institutionell betriebenen Rechtswissenschaft aufgestellt und diskutiert werden und einen normativen Gehalt besitzen, s. R. Alexy, *Theorie der juristischen Argumentation*, 3. Aufl. 1996, S. 326.
- 76) Näher C. Möllers, *Methoden*, in: W. Hoffmann-Riem / E. Schmidt-Aßmann / A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2006, § 3, Rn. 35 ff.

Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsjuristen

- Allgemein zur Aufgabe der Dogmatik vgl. F. Wieacker, *Zur praktischen Leistung der Rechtsdogmatik*, in: FS Gadamer, Bd. II, 1970, S. 311 ff.; W. Brohm, *Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung*, VVDStRL 30 (1972), S. 245 <246 ff.>; J. Esser, *Dogmatik zwischen Theorie und Praxis*, in: FS Raiser, 1974, S. 517 ff.; N. Luhmann, *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*, 1974, S. 15 ff.; J. Harenburg, *Die Rechtsdogmatik zwischen Wissenschaft und Praxis*, 1986, S. 42 ff., 363 ff.;
- 77) C. Möllers / A. Voßkuhle, *Staatsrechtswissenschaft* (Fn. 41), S. 331.
- 78) A. Hollerbach, *Rechtswissenschaft* (Fn. 73), Sp. 752. Zur doppelten Rolle der Rechtsphilosophie als Theorie und als praktische Philosophie des Rechts vgl. zuletzt J. Saurer, *Das Recht als symbolische Form und Gegenstand der praktischen Philosophie: Zur Rechts- und Staatsphilosophie Ernst Cassirers*, ARSP 95 (2009), S. 490 ff.
- 79) A. Hollerbach, *Rechtswissenschaft* (Fn. 73), Sp. 751 m. Verweis auf E. Fuchs.
- 80) Grundlegend G. Teubner, *Globale Bukowina. Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus*, RJ 15 (1996), S. 255 ff.
- 81) Vgl. für ein neueres Beispiel einer institutionellen Verbindung von Grundlagenfächern O. Behrends, *Vom Sinn der institutionellen Verbindung der drei Grundlagenfächer Rechtsgeschichte, Rechtsphilosophie und Rechtsvergleichung*, in: ders./D. von der Pfordten/E. Schumann/C. Wendhorst (Hrsg.), *Elementa iuris*, 2009, S. 1 ff.
- 82) G. Radbruch, *Die Universität und die Ausbildung des Juristen*, Nachdruck in: D. Stempel (Hrsg.), *Juristenausbildung zwischen Internationalität und Individualität – auch ein Problem der Gesetzgebung*, 1998, S. 263 ff. <265>. Zur Auseinandersetzung über die "Geschichte als Lehrmeisterin" in der Rechtsgeschichtswissenschaft vgl. nur - exemplarisch - D. Klippel, *Juristische Zeitgeschichte*, 1985 und M. Stolleis, *Aufgaben der Neueren Rechtsgeschichte*, oder: *hic sunt leones*, RJ 4, 251 ff. <253 f.>.
- 83) *Zur Geschichte der Staatsprüfung für Juristen, die – nach dem Vorbild des preußischen Systems – 1877 in ganz Deutschland eingeführt wurde* vgl. G. Dilcher, *Die preußischen Juristen und die Staatsprüfungen: Zur Entwicklung der juristischen Professionalisierung im 18. Jahrhundert*, in: K. Kroeschell (Hrsg.), FS Thieme, 1986, S. 295 ff. <298 ff.>; I. Ebert, *Die Normierung der juristischen Staatsexamina und des juristischen Vorbereitungsdienstes in Preußen (1849-1934)*, 1995; B. Pieroth, *Literarische Streifzüge* (Fn. 9), S. 801 ff.
- 84) Für diese Annahme spricht auch die Erfahrung mit der universitären Schwerpunktbereichsprüfung, die seit der letzten Ausbildungsreform gemäß §§ 5-5d des Deutschen Richtergesetzes (in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 11.7.2002, BGBl. I S. 2592, mit den entsprechenden Änderungen der Juristenausbildungsgesetze der Länder) möglich ist. Die ersten Studierenden haben mittlerweile das neue System durchlaufen, und schon beobachten wir den Trend, dass die Noten der universitären Schwerpunktbereichsprüfung im Schnitt deutlich besser, manchmal sogar meilenweit entfernt von der Noten in den schriftlichen Klausuren des staatlichen Teils liegen. Damit will ich der Schwerpunktbereichsprüfung nicht jeden Sinn absprechen; immerhin ermöglicht sie eine stärkere Einbeziehung der Grundlagenfächer in die Examensnote. Gleichwohl ist die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Prüfungsstandards nicht in gleicher Weise gegeben, wie im staatlich verantworteten Prüfungsteil.
- 85) Im Jahr 2007 waren es bei der ersten Staatsprüfung im Durchschnitt der Bundesländer 16,3 % (Stand 10. Februar 2009; Statistik abrufbar unter www.bmj.de unter "Statistiken"; Zugriff vom 6.4.2010).
- 86) Vgl. dazu statt vieler T. Finkenauer / T. Rübner, *Einleitung*, in: dies./C. Baldus (Hrsg.), *Juristenausbildung* (Fn. 4).
- 87) Wörtlich heißt es in der Bologna-Erklärung vom 19. Juni 1999 (vgl. zu dieser bereits Fn. 6): „Der nach dem ersten Zyklus erworbene Abschluss attestiert eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene. Der zweite Zyklus sollte ... mit dem Master und/oder der Promotion abschließen.“
- 88) Zu den verschiedenen derzeit kursierenden Modellen vgl. zuletzt T. Pfeiffer, *Probleme* (Fn. 6), S. 104 ff.
- 89) A. Voßkuhle, *Expertise* (Fn. 41), S. 655.
- 90) Zur erforderlichen Interdisziplinarität und für ein "differenziert-integratives Methodenverständnis" A. Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: W. Hoffmann-Riem / E. Schmidt-Aßmann / A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2006, § 1, Rn. 39; allgemein zu den Problemen der Interdisziplinarität J. Kocka (Hrsg.), *Interdisziplinarität. Praxis – Herausforderung – Ideologie*, 1987; G. W. Hunold, *Grenzbeziehungen. Interdisziplinarität als Wissenschaftsethos*, 1995; M. Kabisch, *Interdisziplinarität. Chancen, Grenzen, Konzepte*, 2001.
- 91) S. Baer, *Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik*, in: E. Schmidt-Aßmann / W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2004, S. 223 ff. <229>.
- 92) Zur "produktiven Irritation" im Rahmen eines L.L.M.-Studiums vgl. A. v. Bogdandy, *The past and promise of doctrinal constructivism: A strategy for responding to the challenges facing constitutional scholarship in Europa*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 7, Juli 2009, p. 364 ff. <413 f.>.
- 93) Zum Konzept „rechtswissenschaftlicher Innovationsforschung“ vgl. W. Hoffmann-Riem, *Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung – Plädoyer für einen trans- und interdisziplinären Dialog zwischen Rechts- und Technikwissenschaft*, in: *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis*, 2003, S. 91 ff.; ders., *Innovationsoffenheit und Innovationsverantwortung durch Recht. Aufgaben rechtswissenschaftlicher Innovationsforschung*, AöR

131 (2006), S. 255 ff.

94) Vgl. W. Hoffmann-Riem, *Innovationsoffenheit* (Fn. 93), S. 269.

95) Vgl. auch P. Häberle, *Der europäische Jurist vor den Aufgaben unserer gemeinsamen Verfassungs-Zukunft – 17 Entwürfe auf dem Prüfstand*, JöR n.F. 53 (2005), S. 457 ff. <469 f.> m.w.N.: *Ein ... Aspekt für Wirken und Werke des europäischen Juristen ist das Werden und z.T. schon Vorhandensein einer europäischen Öffentlichkeit. Sie lässt sich vor allem aus der Kunst und Kultur darstellen, sie stellt sich mehr als nur punktuell auch schon aus dem europäischen (Verfassungs-)Recht her: Die Öffentlichkeit des Europäischen Parlamentes, der Beratenden Versammlung des Europarats, des Wirkens der beiden europäischen Verfassungsgerichte EuGH und EGMR, der Berichte des Bürgerbeauftragten und des Rechnungshofes – all dies setzt europäische Öffentlichkeit teils voraus, teils schafft es sie.*

96) I. Pernice, Peter Häberle (Fn. 8), S. 11.

97) Vgl. auch Böttcher, *Jurist* (Fn. 4), S. 10 f.: *„Bei einer solchen Fragestellung [d. i., der nach der europäischen Rechtskultur] gewinnt die Thematik des europäischen Juristen dann eine andere Dimension. Es geht nicht mehr nur um Ausbildungsinhalte und Ausbildungsgänge, um Zugangsschranken und Selektionsmechanismen, sondern um die Essentials, die Wesensmerkmale des europäischen Juristen, um die Frage nach seiner Identität“*; W. Berka, *Juristenausbildung – Welche Juristen braucht die Gesellschaft?*, in: *Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Juristenausbildung: Welche Juristen braucht die Gesellschaft, 2007*, S. 9 ff. <16>: *„Fraglich wird zugleich, ob sich ... überhaupt noch ein verbindliches juristisches Berufsethos finden lässt, wenn dieses mehr sein soll als die hochgradig professionelle, erfolgsorientierte und erfolgshonorierte Wahrnehmung der verschiedenen Interessen, denen der moderne Jurist seine Dienste leiht ...“*

98) Grundlegend P. Häberle, *Europäische Rechtskultur, 1994*.

Der Freiburger Verwaltungsgerichtstag war ein großer Erfolg!

Der 16. Deutsche Verwaltungsgerichtstag in Freiburg (Breisgau) ging am 7. Mai 2010 nach drei Tagen zu Ende. Er fand mit 1.200 Teilnehmern mehr Zuspruch als alle vorangegangenen Tagungen, die im Dreijahresabstand an wechselnden Orten veranstaltet werden. Verwaltungsrichter, Rechtsanwälte, Beamte aus Ministerien, Landratsämtern und anderen Behörden sowie annähernd 100 Juristen aus dem Ausland diskutierten in 13 Arbeitskreisen über aktuelle Rechtsfragen. Die feierliche Eröffnung fand am 5. Mai 2010 in Anwesenheit des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Andreas Voßkuhle statt, der in einem Festvortrag seine Überlegungen für eine moderne Juristenausbildung in Deutschland vorstellte. Er plädierte für mehr europataugliche Kenntnisse der zukünftigen Juristen und äußerte Bedenken gegen die Einführung von Bachelor-Abschlüssen in der Juristenausbildung. Der Vorsitzende des BDVR Dr. Christoph Heydemann warb in seiner Eröffnungsrede für die Reform des Staatshaftungsrechts und eine systematische Abgrenzung der Gerichtszuständigkeiten: Klagen gegen Behördenbescheide gehörten nicht vor die Zivilgerichte. Der Verwaltungsgerichtstag endete mit der Podiumsdiskussion zum Thema „Die Wirtschaftskrise – Rückkehr des starken Staates?“. Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Bryde, Verdivorsitzender Bsirske, der Freiburger Professor für Ökonomie Dr. Vanberg und Erzbischof Dr. Zollitsch diskutierten angesichts der Griechenland-Krise engagiert über die Möglichkeiten und Überforderungen des Staates.

Arbeitskreis 1: Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte

Der Richter des Europäischen Gerichtshofs Sir Konrad Schiemann und Bundesverfassungsrichter Dr. Michael Gerhardt diskutierten über die Frage des Zusammenspiels der nationalen und europäischen obersten

Gerichte im europäischen Mehrebenensystem. Dabei wurde deutlich, dass zwar dogmatische Gegenpositionen bestehen, im konkreten Einzelfall hingegen pragmatisch Harmonie geübt wird. Sir Konrad kritisierte die Vorstellung eines „Dreiecks“ zwischen Karlsruhe (BVerfG), Luxemburg (EuGH) und Straßburg (EGMR) als typisch deutsch:

Aus Sicht des EuGH-Richters existiere kein Dreieck, sondern vielmehr ein Vieleck mit derzeit immerhin 27 nationalen Verfassungsgerichten. Gegenüber dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg sei es deshalb vergleichsweise leicht, „höflich“ und konfliktfrei zu bleiben. Anders sei dies gegenüber den nationalen Verfassungsgerichten. Aus Sicht des EuGH gebe es deshalb eine klare Arbeitsteilung: Die nationalen Verfassungsgerichte seien für nationales Recht zuständig, der EuGH hingegen für alles Recht der EU. Hier stehe Luxemburg „das letzte Wort“ zu, d.h., nur der EuGH habe insoweit das Verwerfungsmonopol.

Bundesverfassungsrichter Gerhardt stellte dem die Karlsruher Position entgegen, wonach die Mitgliedstaaten „Herren der Verträge“ seien und blieben und deshalb auch die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte nach dem Demokratieprinzip notwendig Kontrolle ausüben müssten über die EU – und damit eben auch der EuGH – seine Kompetenzgrenzen einhält. Andernfalls hätte der EuGH die „Kompetenz-Kompetenz“, d.h. die Befugnis, sich selbst Kompetenzen zuzusprechen. Diese Befugnis komme aber nicht einmal der EU selbst zu. Allerdings sei diese Karlsruher Kontrolle im Sinne eines Notfallmechanismus auf Extremfälle begrenzt, deren Eintritt er für kaum wahrscheinlich halte.

In der Diskussion konnten die dogmatischen Gegenpositionen nicht harmonisiert werden. Sir Konrad schloss mit der Erkenntnis ab, dass es ohnehin manchmal gut sei, ungelöste Probleme zu haben und sie ungelöst zu lassen. Dr. Gerhardt meinte, falls es – wider Erwarten –

doch einmal zum Eintritt des Konflikts falls zwischen EuGH und BVerfG kommen sollte, werde der politische Prozess aufgerufen sein, diesen einer Lösung zuzuführen; darin könne er nichts Negatives sehen. Beide Richter sahen keinen Grund zur Alarmierung.

Arbeitskreis 2: Anwendungsprobleme, Defizite und Reformbedarf der BauNVO und Reformbedarf der BauNVO und Reformbedarf der BauNVO

Die beiden Referenten kamen zu gegensätzlichen Ergebnissen: Während Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Helmut König (München) die BauNVO als ein grundsätzlich bewährtes Regulationssystem ansah und lediglich punktuelle Änderungen bzw. Klarstellungen für wünschenswert hielt, stellte Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Kirchberg (Karlsruhe) die provokante Frage „Brauchen wir eine BauNVO?“. Er sprach sich dafür aus, mit der oft beschworenen Deregulierung ernst zu machen und die Normen der BauNVO insgesamt auf den Rang städtebaulicher Empfehlungen zurückzustufen.

In der anschließenden Diskussion unter reger Beteiligung der Vertreter der Anwaltschaft verteidigte die große Mehrzahl der Beitragenden die BauNVO als verbindliche Planungsvorgabe. Einem „Festsetzungserfindungsrecht“ der Gemeinden wurde überwiegend Skepsis entgegengebracht. Einig waren sich sowohl die Referenten als auch die Diskussteilnehmer insofern, als es angezeigt sei, den Gemeinden bei der Bauleitplanung – je nach Standpunkt in unterschiedlichem Umfang – die „Fesseln zu lockern“.

Arbeitskreis 3: Selbstverwaltung der Justiz?

Die Hamburgische Staatsrätin Carola von Paczensky und der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes Christoph Frank bekannten sich zur Selbstverwaltung: Die derzeitige Verwaltung der Justiz durch die Exekutive widerspreche der verfassungsrechtlichen Stellung der Justiz als Dritter Staatsgewalt. Die darin liegende Durchbrechung der Gewaltenteilung bedürfe einer besonderen Rechtfertigung. Die Referenten forderten eine strukturelle Neuordnung, um potenzielle Gefährdungen für die

Unabhängigkeit der Justiz zu minimieren. Die in der Justiz Tätigen könnten über Sachfragen am Besten und Effektivsten entscheiden. Sie müssten anders als ein Justizministerium keine Rücksicht auf Partei- oder Regierungsprogramme (z.B. Sparpolitik) nehmen. Sie könnten genauso gut wie ein Mitglied der Landesregierung über den Justizhaushalt verhandeln. Die Selbstverwaltung mache Personalentscheidungen transparenter. Der politische Einfluss der Exekutive werde zurückgedrängt.

In der sich anschließenden Diskussion wies der Amtschef des baden-württembergischen Justizministeriums Ministerialdirektor Michael Steindorfner darauf hin, dass einer selbstverwalteten Justiz die erforderliche politische Durchsetzungskraft fehle, um ihre Interessen im Landtag wirkungsvoll zu vertreten. Er vertrat die Auffassung, dass die Justiz in diesem Fall finanziell und personell erheblich schlechter führe. Die Wortmeldungen der Teilnehmer offenbarten ein breites Meinungsspektrum aus Hoffnungen und Befürchtungen. Die Befürworter unterstrichen die Vorteile einer klaren Trennung der Exekutive von der Judikative. Andere hatten Bedenken, ob die Justizvertreter anders als Ministerialbeamte und Politiker frei von sachfremden Erwägungen entscheiden würden. Zudem bestehe die Gefahr, dass bei einer selbstverwalteten Justiz stärker in die Arbeit der Gerichte eingegriffen werde als derzeit durch das Justizministerium. Für die im Verhältnis kleinere Verwaltungsgerichtsbarkeit und die anderen Fachgerichtsbarkeiten sei ein Minderheitenschutz erforderlich, um sicherzustellen, dass sie im Verteilungskampf der Gerichtszweige untereinander genügend berücksichtigt würden.

Arbeitskreis 4: Die Entwicklung der Juristenausbildung und der Bologna-Prozess

Die nordrhein-westfälische Justizministerin Roswitha Müller-Piepenkötter warb für eine Umsetzung des Bologna-Modells in der Juristenausbildung. Sie verwies darauf, dass bereits mehr als 70 % der Studiengänge umgestellt worden seien. Ihrer Einschätzung zufolge stehen Besonderheiten der Eingliederung des rechtswissenschaftlichen Studiums in die europäische Hochschullandschaft nicht ent-

gegen. Für Bachelor-Absolventen sieht sie gute Chancen auf dem juristischen Arbeitsmarkt.

Für die Beibehaltung des bestehenden Systems sprach sich der Thüringer Innenminister Prof. Dr. Peter Michael Huber aus. Er wertete die deutsche Juristenausbildung als kulturelle Errungenschaft des Rechtsstaats und weltweit anerkanntes Gütesiegel des deutschen Rechts.

Beide Referenten sahen es mit Blick auf die erhebliche Anzahl von Studienabbrechern und Absolventen mit schwächeren Examensnoten als geboten an, Berufsfelder neu zu erschließen oder zurückzuerobern, für die eine juristische Vollausbildung nicht erforderlich ist. Zugleich gelte es, die Konkurrenzfähigkeit juristischer Absolventen in den wirtschafts- und steuerberatenden Berufen zu erhöhen. Während Müller-Piepenkötter ein Nebeneinander von herkömmlichen und Bachelor-Master-Studiengängen als nicht sinnvoll erachtete, wollte Huber sich einer solchen parallelen Struktur nicht verschließen.

Arbeitskreis 5: Die Wechselwirkung zwischen Rechtsprechung und Dogmatik

Der Referent, Prof. Dr. Christian Bumke, betonte einleitend den Wert der Dogmatik, der darin liege, den Rechtsstoff zu ordnen und zu systematisieren und übergeordnete Prinzipien herauszuarbeiten. Die Rationalitätsfunktion sei für Vorhersehbarkeit und Nachvollziehbarkeit gerichtlicher Entscheidungen von zentraler Bedeutung und diene damit der Rechtssicherheit und Akzeptanz. Der Rechtspraxis der Verwaltungsgerichte bescheinigte er eine rechtsdogmatisch orientierte, wissenschaftliche Arbeitsweise mit einem hohen Maß an Rationalität. Kritisch äußerte sich Prof. Dr. Bumke dazu, dass der Dialog zwischen Rechtsdogmatik und Rechtspraxis vielfach einseitig verlaufe.

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass immer feinere Verästelungen in einzelnen Rechtsgebieten bereits zu einer Belastung geworden seien, wodurch der Rationalitätsgewinn wieder aufgehoben werde. Allerdings könne auf eine dogmatische Ableitung und Begründung nicht verzichtet werden. Es bestand Einigkeit, dass case-law, das teilweise

auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs prägen, zu einem Verlust an Vorhersehbarkeit führe und dabei nicht als Vorbild dienen könne. Prof. Dr. Bumke wies darauf hin, dass insoweit evtl. eine prinzipiell-funktionale Betrachtung der EuGH-Rechtsprechung leichter Linien erkennbar werden lasse. Die deutsche Rechtsdogmatik jedenfalls sei wegen der unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten nicht exportfähig.

Arbeitskreis 6: Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Span- nungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht

Die Referenten, Rechtsanwalt Prof. Dr. Reinhard Sparwasser und Stadtrechtsdirektor Dr. Rüdiger Engel, stellten dar, wie das Recht der Europäischen Union in diesem Bereich erhebliche Anstöße für die deutsche Rechtsordnung gegeben habe. Die aufzustellenden Aktionspläne bezweckten eine kurzfristige Verbesserung der Staub- und Lärmsituation insbesondere in Ballungsräumen. Die planerische Bewältigung derartiger Probleme in ihrer Gesamtheit unter Berücksichtigung sämtlicher Verursacher (z.B. Verkehrsteilnehmer, Gewerbetreibende) stelle eine besondere Herausforderung an die Verwaltung und die Verwaltungsgerichte dar, weil bisher die einzelnen Arten von Emittenten einer isolierten Betrachtung unterzogen worden seien. Es wurde deutlich, dass insbesondere im Bereich des Lärmschutzes nur unzureichende gesetzliche Vorgaben bestehen. Insbesondere beim Problem der Gesamtlärmbelastung und beim sog. „Bestandslärm“, der von vorhandenen Infrastrukturanlagen ausgeht (Straße, Schiene), wurde die Untätigkeit des Gesetzgebers als „provokant“ bezeichnet; eine Abhilfe wurde eindringlich angemahnt. Einen Schwerpunkt der Diskussion im Arbeitskreis nahmen die Rechtsschutzmöglichkeiten des Bürgers ein. Sie zu stärken, sei vornehmliche Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dabei spielte auch der Umstand eine Rolle, dass die ursprünglich weitgehend nach europäischem Recht bestehenden Möglichkeiten durch Änderung der einschlägigen Vorgaben zurückgefahren worden sind. Es bestand im Arbeitskreis Einigkeit, dass die Aufarbeitung der angesprochenen

Probleme sowohl in wissenschaftlich-technischer Hinsicht als auch in rechtlicher Hinsicht erst am Anfang steht.

Arbeitskreis 7: Privatisierung kommunaler Auf- gaben – Anhaltspunkte und Umfang verwaltungsgerichtlicher Kontrolle

Der Referent, Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer, zeigte in seinem mit zahlreichen anschaulichen Beispielen seiner langjährigen Praxis unterlegtem Vortrag Grenzen und Folgen, aber auch Chancen kommunaler Aufgabenprivatisierung auf. Gegenstand der anschließenden Diskussion waren nicht nur Fragen gebührenrechtlicher Folgen für die Bürger, sondern insbesondere auch die Sinnhaftigkeit des Ob der Privatisierung und Probleme ausreichender staatlicher bzw. kommunaler Gewährleistungsverantwortung. Angesichts weiter bestehender Privatisierungstendenzen in Zeiten knapper werdender Haushaltsmittel der Kommunen bleibe abzuwarten, wie sich die „Weihnachtsmarkt Entscheidung“ des Bundesverwaltungsgerichts auswirken werde. Eine aus Art. 28 Abs.1 GG abgeleitete kommunale Pflicht zur Wahrnehmung bestimmter freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben, wie sie das Bundesverwaltungsgericht vertrete, wurde in der Diskussion sehr kritisch gesehen. Ob sich diese Rechtsprechung als Trendwende in der Praxis erweisen wird, sei keineswegs sicher.

Arbeitskreis 8: Das Informationsfreiheitsrecht in der gerichtlichen Praxis

Prof. Dr. Friedrich Schoch wies darauf hin, dass mit dem am 1.1.2006 in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) eine wesentliche Rechtsänderung eingetreten sei: Erstmals sei durch Gesetz ein Anspruch jeden Bürgers auf Zugang zu amtlichen Informationen von Bundesbehörden und ihnen gleichgestellten Einrichtungen eingeräumt worden. Dieser Anspruch gelte allerdings nicht uneingeschränkt. Vielmehr sehe das Gesetz bestimmte Ausnahmen vor, um den Zugang zu amtlichen Informationen zu verweigern oder einzuschränken. Jedoch seien diese Ausnahmen sehr eng zu verstehen. Allein der Umstand, dass die gewünschten Informationen nur

mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand beschafft werden könnten, stehe dem Informationsanspruch nicht entgegen.

In der anschließenden Diskussion wurde insbesondere die Frage eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands intensiv und kontrovers diskutiert. Unter anderem wurde darauf verwiesen, dass der Informationsanspruch die zuständigen Behörden verpflichte, für eine ausreichende personelle und sachliche Ausstattung zu sorgen, um Auskunftsbefehle sachgerecht und auch zeitnah bearbeiten zu können. Einen weiteren Schwerpunkt der Diskussion bildete die Frage, wie in IFG-Verfahren mit geheimhaltungsbedürftigen Behördenunterlagen zu verfahren sei, ohne die Beteiligungsrechte der eine Auskunft begehrenden Personen zu verletzen.

Arbeitskreis 9: Europa und der deutsche Verwal- tungsprozess – Schlaglichter auf eine unendliche Geschichte

Im Mittelpunkt des ersten Teils der Ausführungen von Prof. Dr. Jan Ziekow stand die Frage, ob das deutsche Konzept des subjektiven Rechtsschutzes vor dem Hintergrund europarechtlicher Überformungen noch zeitgemäß ist. Prof. Dr. Ziekow gelangte über eine Analyse neuerer Rechtsprechung des EuGH zu dem Ergebnis, dass das deutsche Rechtsschutzsystem zwar grundsätzlich unionsrechtskonform sei. Jedoch müsse berücksichtigt werden, dass im Unionsrecht der Kreis der vom Schutzzweck der jeweiligen Vorschrift erfassten Personen weiter gefasst werde und auch die im deutschen Recht über die Präklusion von Einwendungen hergestellte Verknüpfung von Verfahrensbeteiligung und Anfechtung der Sachentscheidung werde unionsrechtlich wohl nicht akzeptiert werden. Zweifel bestünden auch nach wie vor an der unionsrechtlichen Haltbarkeit des Ausschlusses der selbständigen Durchsetzung von Verfahrensrechten. In der sich daran anschließenden Diskussion wurde u. a. die Vermutung geäußert, dass das deutsche Verwaltungsprozessrecht langfristig Abschied von der Schutznormlehre nehmen müsse.

Im zweiten Teil widmete sich Prof. Dr. Ziekow Art. 6 EMRK in den Aus-

prägungen des Gebots zeitangemessenen Rechtsschutzes und des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Urteilsverkündung. Er ging dabei auch kritisch auf den gerade vorgelegten Referentenentwurf eines „Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren“ ein. Die angeregte Diskussion befasste sich mit Einzelheiten des Entwurfs, wie der für die Entschädigung vorausgesetzten Verzögerungsrüge und der Konzentration der Zuständigkeit für Entschädigungsklagen aus allen Gerichtsbarkeiten beim OLG.

Arbeitskreis 10: Europarecht und deutsches Aufenthaltsrecht

Nach Umsetzung verschiedener EG-Richtlinien in deutsches Recht hat die Bedeutung des Europarechts im Ausländerrecht eine neue Qualität erreicht. Auf die Verwaltungsgerichte kommt verstärkt die Aufgabe zu, sich europarechtliche Begriffe zu erschließen und sich mit der Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe auseinanderzusetzen. Mittlerweile sind etwa 80 % aller ausländerrechtlichen Verfahren europarechtlich geprägt.

Der Referent, Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Harald Dörig, zog eine Bilanz dieser Umsetzung und zeigte den Einfluss des Europarechts auf die neuere nationale Rechtsprechung zum Ausländer- und Asylrecht auf. Im Ausweisungsrecht hielt er eine Neuordnung durch den Gesetzgeber für wünschenswert. Das nationale verfassungsrechtliche Asylrecht verliere gegenüber dem europäischen Flüchtlingsrecht zunehmend an Bedeutung. Er plädierte dafür, eine erneute Novellierung der bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Regelungen erst nach einem längeren Zeitraum der Konsolidierung vorzunehmen.

In der anschließenden Diskussion zeigte sich, dass die aufgezeigten Überschneidungen von europäischem und deutschem Recht in der Praxis zu einer Vielzahl einzelfallbezogener Probleme führt, für die die Verwaltungsgerichte aller Instanzen konstruktive Lösungen zu entwickeln haben. Es bestand Einigkeit, dass gerade Verwaltungsrichter, die mit dem Ausländerrecht befasst sind, dem von Verfassungsgerichtspräsi-

denten Voßkuhle in seinem Eröffnungsvortrag als Leitbild beschriebenen europäischen Juristen nahe kommen.

Arbeitskreis 11: Staatliche Schutzpflichten und Eingriffe in die Freiheitsrechte Gestaltungsfreiheit des Staates und richterliche Kontrolle

Nach Darstellung des Referenten, Prof. Dr. Uwe Volkmann, haben die Öffnung der Ost-West-Grenzen, die Bedrohung durch islamistische Terroristen und ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung in Deutschland zur Einführung neuer polizeilicher Instrumente geführt (Raster- und Schleierfahndung, Videoüberwachung, Online-Durchsuchung usw.): Diese neuen Instrumente hielten sich unterhalb der herkömmlichen Eingriffstiefe polizeilicher Maßnahmen wie Identitätskontrollen oder Ingewahrsamnahmen. Sie griffen nicht punktuell auf den Einzelnen zu, sondern steuerten breit das Verhalten von vielen. Sie reagierten nicht auf einzelne gefährliche Situationen, sondern bewegten sich weit in deren Vorfeld. Bei den neuen Instrumenten versagten die herkömmlichen Methoden und Kategorien des Polizeirechts. Die neuen Rechtsvorschriften setzten keine greifbare Gefahr mehr voraus, sondern nur noch eine diffuse Risikolage. Sie seien kaum mehr in der Lage, das Handeln der Sicherheitsbehörden einzugrenzen, weil sich mit der Bedrohung von Leib und Leben stets alle Maßnahmen rechtfertigen ließen.

Die Diskussion zeigte, dass die neuen Instrumente des Polizeirechts die Verwaltungsgerichte vor besondere Herausforderungen stellen. Lösungen zeichneten sich erst in Umrissen ab. Diskutiert wurden zusätzliche Richtervorbehalte, genauere Anforderungskataloge, nachträgliche Informationsrechte sowie Evaluierungs- und Befristungspflichten. Einhellig wurde die verantwortungsvolle Aufgabe der Verwaltungsgerichte betont, sich auch unter der neuen Bedrohungslage schützend vor die Grundrechte der Bürger zu stellen, ohne das legitime staatliche Sicherheitsbedürfnis zu unterlaufen.

Arbeitskreis 12: Die Dresdner Waldschlösschen- brücke – rechtlich rundum be- leuchtet

Das Bauvorhaben war Gegenstand einer Vielzahl gerichtlicher Verfahren, die neben planungs- und naturschutzrechtlichen Fragestellungen auch ein Spannungsfeld zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und der Bindungswirkung eines Bürgerentscheids als Ausdruck direkter demokratischer Willensbildung thematisierten. Der Referent, Prof. Dr. Markus Kotzur, kam trotz der mangelnden Transformation der Welterbekonvention in nationales Recht zu dem Ergebnis, dass eine Selbstbindung der nationalen Ebenen durch den Aufnahmeantrag bestehe. Die sich hieraus und aus dem Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens ergebenden Verpflichtungen seien im nationalen Recht als öffentliche Belange im Abwägungsprozess zu berücksichtigen. Rechtspolitisch plädierte er für ein Transformationsgesetz, um eine präzisere Konkretisierung der völkerrechtlichen Bindungen im nationalen Recht zu erreichen.

Angesichts der weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen der Entscheidung der Welterbekommission, die Dresdener Elblandschaft von der Welterbeliste zu streichen, beschäftigte sich die Diskussion unter anderem mit den rechtlichen Kontrollmöglichkeiten von Entscheidungen der Welterbekommission wie auch mit etwaigen Möglichkeiten des Bundes, die Länder zu völkerrechtskonformen Verhalten anzuhalten. Darüber hinaus wurde das weitgehend ungeklärte Verhältnis zwischen dem nationalen Denkmalschutzrecht und den Anforderungen aus der Welterbekonvention erörtert.

Arbeitskreis 13: Unabhängigkeit und Gehälter

Der internationale Arbeitskreis „Unabhängigkeit und Gehälter“ war auf Einladung der Veranstalter des Verwaltungsgerichtstages durch die Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter organisiert worden. Das Einführungsreferat von Bernard Mc Closkey, Richter am Supreme Court von Nordirland, stellte den Zusammenhang zwischen Rechtsstaatsprinzip, richterlicher Unabhängigkeit und Besoldung her: Die Besoldung von Richterinnen und Rich-

Aus dem BDVR

tern in modernen konstitutionellen Demokratien sei untrennbar mit den Prinzipien der Gewaltenteilung und des Rechtsstaats verbunden. Die Unabhängigkeit der Justiz sei ein auch im EU-Vertrag verankerter und international anerkannter Grundstein des Rechtsstaatsprinzips.

In Beiträgen u.a. von schwedischen, slowenischen, estnischen, griechischen, französischen, italienischen, niederländischen und deutschen Teilnehmern wurden die Systeme

und Entwicklungen der Richtergehälter in verschiedenen europäischen Staaten dargestellt und diskutiert. Aus deutscher Sicht wurde von der im Jahre 2008 durch den Bund Deutscher Verwaltungsrichter (BDVR) und den Deutschen Richterbund (DRB) angestoßenen Besoldungsdebatte berichtet. Auch das nach Übertragung der Besoldungszuständigkeit auf die Länder entstandene Besoldungsgefälle zwischen einzelnen Bundesländern war Thema der Dis-

kussion. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Modelle der Selbstverwaltung der Justiz ging es um die Frage, durch wen und nach welchen Kriterien die Gehälter festgesetzt werden dürfen. Der nationalen Rechtsprechung überlassen blieb schließlich die Frage nach dem substantiellen Minimum von Richtergehältern, für die es jedenfalls eines Mindestmaßes an demokratischer Legitimation bedürfe.

Stellungnahme des BDVR: Reform des Staatshaftungsrechts ist notwendig!

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen begrüßt das Vorhaben der die Bundesregierung tragenden Koalition im Deutschen Bundestag, die Staatshaftung zu reformieren, nachdrücklich.

1. **Das Staatshaftungsrecht ist eine tragende Säule unseres Rechtsstaats:** Die Haftung des Staates gegenüber den Bürgern für hoheitliches Unrecht ergänzt den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Artikel 20 Abs. 3 GG) und die Rechtsschutzgarantie (Artikel 19 Abs. 4 GG). Artikel 74 Abs. 1 Nr. 25 GG ermächtigt den Bundesgesetzgeber ausdrücklich zu einer umfassenden Kodifikation des Staatshaftungsrechts. Das Anliegen der Bundesregierung, das Staatshaftungsrecht zu kodifizieren und gerecht auszugestalten, knüpft an die Verpflichtung des Gesetzgebers an, für eine optimale Wirkkraft der Verfassungsordnung zu sorgen. **Das geltende Recht der staatlichen Ersatzleistungen ist in seiner Kompliziertheit und Unübersichtlichkeit nur schwer zugänglich. Seine in wichtigen Bereichen nur gewohnheits- oder richterrechtliche Prägung entspricht nicht mehr modernem Verfassungsverständnis.** Der in das nationale Haftungsrecht umzusetzende Grundsatz der Haftung der Mitgliedstaaten für Unionsrechtsverstöße und das hieraus erwachsene Institut der unionsrechtlich gebotenen Staatshaftung in den Fällen hinreichend

beziehungsweise besonders qualifizierter Verstöße gegen das Unionsrecht verstärken die Notwendigkeit einer Kodifizierung des Staatshaftungsrechts. **Nur der Gesetzgeber vermag die dringend notwendige Schaffung eines konsistenten, verständlichen und gerechten Staatshaftungssystems in befriedigender Weise vorzunehmen. Das aus formellen Gründen für nichtig erklärte Staatshaftungsgesetz aus dem Jahre 1981 liefert eine gute Grundlage, die es an die heutigen Gegebenheiten anzupassen gilt.** Ein Staatshaftungsgesetz sollte nicht nur die geltende Amtshaftung verbessern, sondern auch die auf rechtswidrigem hoheitlichen Verhalten gründenden richterrechtlichen Institute der Folgenbeseitigung, des enteignungsgleichen Eingriffs und des aufopferungsgleichen Eingriffs inkorporieren. Ein modernes Staatshaftungsrecht wird die öffentliche Gewalt in all ihren Erscheinungsformen, mithin auch die Haftung für legislatives und judikatives Unrecht einbeziehen müssen.

2. Im Mittelpunkt einer Reform des Staatshaftungsrechts sollte die Modernisierung der Amtshaftung stehen. Die Amtshaftung ist seit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches im Jahr 1900 geprägt von der Vorstellung, nicht der Staat hafte den Bürgern, sondern originär der schuldhaft han-

delnde Beamte. Erst das Grundgesetz leitete im Jahr 1949 die Haftung der Beamten auf den Staat über, beließ es aber bei der Regelung des BGB und damit bei der mittelbaren Staatshaftung. Konsequenz war die weiterhin geltende Einengung des Schadensersatzes von der nach allgemeinen Regeln vorgesehenen Naturalrestitution (§ 249 Absatz 1 BGB) auf den Geldersatz (§ 251 Abs. 1 BGB). Hintergrund dieser folgenschweren Einengung war der Grund, dass nur der Staat Hoheitsakte erlassen kann, während der Beamte keine Verwaltungsakte in eigenem Namen zur Wiedergutmachung seines Fehlers verfügen darf. Beibehalten wurde auch die nur subsidiäre Haftung des Beamten (§ 841 BGB) sowie die strikte Obliegenheit des Geschädigten, sich um primären Rechtsschutz zu bemühen, wenn er den Amtshaftungsanspruch nicht verlieren will (§ 839 Abs. 3 BGB). Grund für diese Restriktionen war das Bemühen der Väter des Bürgerlichen Gesetzbuches, die ursprünglich allein haftenden Beamten nicht über Gebühr zu belasten. Dieser Schutzzweck läuft seit der Überleitung im Jahr 1949 leer. **Die an den Beamten anknüpfende Amtshaftung ist nicht mehr zeitgemäß.** Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass auch der Staat schuldhaft handeln kann; das Verhalten seiner Bediensteten (Organwalter) ist ihm als eigenes Verhalten zu-

zurechnen. Ein modernes Staatshaftungsrecht darf sich dieser Erkenntnis nicht verschließen. **Geboten ist der Übergang zur originären und primären Haftung des Staates wegen schuldhafter Verletzung dritgerichteter Amtspflichten.**

3. Die Einführung der originären Amtshaftung hat große Vorteile für den Bürger und auch für den Staat. **Hat ein Bediensteter des Staates schuldhaft eine den Bürger schützende Amtspflicht verletzt, ist der Bürger nach Möglichkeit so zu stellen, als sei die Amtspflichtverletzung nicht erfolgt (Naturalrestitution durch Herstellung des Zustandes, der bestehen würde, wenn der zum Ersatz verpflichtende Umstand nicht eingetreten wäre).** Beispiel: Der Einzelne hat durch Fehlberatung seitens der Behörde eine zwingende Antragsfrist verpasst; die Genehmigung kann ihm dann auch noch danach erteilt werden. Der Bürger bekommt doch noch sein Recht, um das er schuldhaft gebracht wurde, und der Staat braucht nicht Steuergelder als Schadensersatz aufzubringen. Denn nur wenn die Herstellung tatsächlich oder aus übergeordneten Gesichtspunkten rechtlich – insbesondere falls Dritte in ihren Rechten verletzt würden – ausscheidet, ist dem Geschädigten Geldersatz zu leisten. Der Gesetzgeber kann mit dieser Fortentwicklung des Amtshafungsrechts anknüpfen an den im Sozialrecht richterrechtlich entwickelten sogenannten Herstellungsanspruch (ständige Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, siehe BSGE 41, 126, und zuletzt ausführlich das Urteil vom 30. September 2009 - B 9 VG 3/08 R -, Juris Rn. 41 ff.). Dieser Herstellungsanspruch wird im allgemeinen Verwaltungsrecht mangels gesetzlicher Kodifikation nicht anerkannt (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. Oktober 1997 - 3 C 35.96 -, BVerwGE 105, 288, 298 mit weiteren Nachweisen). Es ist Sache des Gesetzgebers, ihn für das pflichtwidrige Verhalten sämtlicher Behörden einzuführen.
4. Amtshaftungsbeschränkungen wie § 839 Abs. 3 BGB und § 841 BGB, die vornehmlich die Beamten schützen sollten, haben diese

Bedeutung durch die Überleitung auf die Staatshaftung eingebüßt. Der Staat ist zum Rückgriff auf seine amtspflichtwidrig handelnden Bediensteten grundsätzlich nur bei deren Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit berechtigt. Soweit an die Stelle der Naturalrestitution der Geldersatz treten muss, verdient der Gedanke der Mitverursachung (§ 254 BGB) in der Zukunft größere Beachtung. Den Bürgern sollte aber weiterhin abverlangt werden, drohende Amtspflichtverletzungen nach Möglichkeit abzuwenden.

5. Das Amtshaftungsverfahren sollte wie folgt abgewickelt werden: Der Bürger meldet bei der zuständigen Behörde seinen Amtshaftungsanspruch an. Die Behörde überprüft, ob ein staatlicher Bediensteter schuldhaft eine Amtspflicht zulasten des Bürgers verletzt hat. Wenn das zu verneinen ist, wird der Antrag abgelehnt. Wenn das zu bejahen ist, entscheidet die Behörde, ob dem Bürger Herstellung zugesprochen werden kann. Sollte das nicht möglich sein, setzt sie den Schadensersatz fest. Die Ablehnung, die Herstellung rechtmäßiger Verhältnisse oder ansonsten der Schadensersatz erfolgt mittels schriftlichen Verwaltungsakts, gegen den der Rechtsweg offensteht.
6. **Die überkommene Verweisung in Artikel 34 Satz 3 GG auf den ordentlichen Rechtsweg steht mit einem modernen Staatshaftungsrecht nicht mehr in Einklang.** Sie gründet vornehmlich in dem Umstand, dass früher nur die ordentliche Gerichtsbarkeit mit persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit ausgestattet war. Diese Erklärung hat in Ansehung der Gleichwertigkeit der Rechtswege seit langem ihre Rechtfertigung eingebüßt. Die Spaltung des Rechtsweges ist nicht nur unpraktisch, sondern sogar ausgeschlossen, wenn die Behörde in der Amtshaftung über Herstellung oder Geldersatz als Alternative befindet. Das wird augenfällig in einem Fall, in dem die Behörde nur Geldersatz zubilligen will, der Bürger aber meint, ihm stehe die Herstellung seines Rechtes zu. Der Herstellungsanspruch gleicht dem Primäranspruch auf Erteilung einer Ge-

nehmigung etc. und ist von derjenigen Gerichtsbarkeit zu beurteilen, die für das einschlägige Verwaltungsrechtsgebiet zuständig ist. Modernem Verfassungsverständnis entspricht es, die Entscheidung, ob dem Bürger nach einer Amtspflichtverletzung die Herstellung oder Geldersatz zusteht, den Verwaltungs-, Sozial- bzw. Finanzgerichten zu überantworten.

7. Die ungeachtet der Entwicklung des Rechtsschutzsystems fortbestehende Verweisung auf den Zivilrechtsweg erweist sich auch ansonsten als Hemmschuh für einen nach einheitlichen Lebenssachverhalten zusammengefassten Rechtsschutz: Einheitliche Lebenssachverhalte werden ohne Not auseinandergerissen. Primärrechtsschutz und Sekundärrechtsschutz müssen bei unterschiedlichen Gerichtsbarkeiten begehrt werden: Während Primärrechtsschutz vielfach durch die allgemeine oder besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit gewährt wird, können Amtshaftungsansprüche nur bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit geltend gemacht werden. Aber auch innerhalb des Systems des sekundären Rechtsschutzes ist der Rechtsweg gespalten: Anders als für Amtshaftungsansprüche ist etwa für die Geltendmachung eines Folgenbeseitigungsanspruches oder eines Schadensersatzanspruches wegen der Verletzung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages oder der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Bedarf es im Vorfeld einer zivilprozessualen Amtshaftungsklage noch der Erhebung einer Auskunft- oder Feststellungsklage, so ist auch diese bei den Verwaltungsgerichten zu erheben. Das bestehende „System“ leistet insbesondere Verzögerungen des gerichtlichen Rechtsschutzes, einer Doppelbelastung der Gerichtsbarkeiten und der Gefahr einer uneinheitlichen Beurteilung einheitlicher Lebenssachverhalte Vorschub und führt damit zu Rechtsunsicherheit.
8. **Im Interesse der Gewährung effektiven Rechtsschutzes und zur Vermeidung der Befassung mehrerer Gerichtsbarkeiten mit demselben Lebenssachverhalt**

sollte Artikel 34 Satz 3 GG durch die Streichung des Wortes „ordentliche“ auf die verfassungsrechtliche Gewährleistung zurückgeführt werden, dass im Streitfall der Rechtsweg offen steht. Hiermit würde gewährleistet, dass sich die Rechtswegzuständigkeit im Staatshaftungsrecht grundsätzlich an der Rechtswegzuständigkeit für Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit der die Staatshaftung begründenden Ausübung öffentlicher Gewalt ausrichtet. Primär- und sekundärrechtliche Ansprüche könnten damit in einem einheitlichen Rechtsweg verfolgt und gegebenenfalls im Wege der Eventualklagehäufung miteinander verbunden werden. Der Bürger erhält Rechtsschutz in einem einzigen gerichtlichen Verfahren.

9. Die Kodifikation des Staatshaftungsrechts sollte zugleich zum

Anlass genommen werden, die überkommenen Rechtswegzuweisungen im Entschädigungsrecht, allen voran die vornehmlich historisch motivierte Verweisung in Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG auf den ordentlichen Rechtsweg anzupassen und damit die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Streitigkeiten grundsätzlich derjenigen Gerichtsbarkeit zugewiesen werden, der auch die Entscheidung über den Primärrechtsschutz obliegt. Die Konzentration des gerichtlichen Rechtsschutzes würde eine einheitliche rechtliche Beurteilung einheitlicher Lebenssachverhalte, einen schnelleren und rationelleren Rechtsschutz, ein vermindertes Prozessrisiko und letztlich eine Entlastung der Justiz bewirken. Entbehrlich würden beispielsweise die Kammern für Bauandsachen bei den Land-

gerichten, die über Bescheide der für Bau- und Enteignungssachen zuständigen Behörden entscheiden nach Prozessvorschriften, die den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung angepasst sind (vgl. §§ 217, 221 Abs. 2 BauGB).

10. In Artikel 19 Absatz 4 Satz 2 GG sollte – der Entwicklung des Rechtsschutzsystems entsprechend – im Wege der Ersetzung der Wörter „ordentliche Rechtsweg“ durch das Wort „Verwaltungsrechtsweg“ eine Auffangzuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit für Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt begründet werden. Damit würde der generellen Zielsetzung zur Durchsetzung verholfen, die Rechtswegzuständigkeit an die materielle Einordnung der Streitigkeit anzuknüpfen.

Stellungnahme des BDVR zum Referentenentwurf

Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

Der BDVR hält die Einführung eines förmlichen Rechtsbehelfs bei überlangen Gerichtsverfahren angesichts der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für unumgänglich. Er verspricht sich von einer Neuregelung, dass die Justizverwaltungen mehr Sorge für eine personell und sächlich angemessene Ausstattung der Gerichte zeigen. Der notwendige Rechtsbehelf vermag auch in Gerichten Ansatzpunkte aufzuzeigen für eine noch stärker am Gebot effektiven Rechtsschutzes ausgerichtete Rechtsprechung. Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann der BDVR allerdings darauf verweisen, dass die Richterinnen und Richter im vergangenen Jahrzehnt mit beachtlichen Kraftanstrengungen zu einer ganz erheblichen Binnenmodernisierung im Interesse der Bürgerinnen und Bürger beigetragen haben.

Der vorgelegte Referentenentwurf trägt den Anforderungen an eine sachgerechte Umsetzung der Anforderungen aus der Europäischen

Menschenrechtskonvention weitgehend Rechnung. Das in ihm angewandte Kompensationsprinzip ist besser als eine in der Vergangenheit diskutierte Untätigkeitsbeschwerde geeignet, auf die vielfältig denkbaren Ursachen für überlange Gerichtsverfahren zu reagieren, namentlich den Anteil der Justizverwaltungen und Gerichtsleitungen einschließlich der Gerichtspräsidien zu erfassen. Demgegenüber trafen die Auswirkungen eines Untätigkeitsbeschwerdeverfahrens, betrachtet man die erörterten Modelle, vornehmlich die einzelnen Richterinnen und Richter. Wie das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg am 17. Dezember 2009 zu einem überlangen Gerichtsverfahren feststellte (VfGBbg 30/09), war den zuständigen Richtern kein Fehler vorzuhalten im Unterschied zu Gremien und Justizbehörden. Diesem nicht seltenen Befund würde ein Untätigkeitsbeschwerdeverfahren nicht gerecht werden.

Der BDVR will auf drei Aspekte des Referentenentwurfs kritisch eingehen:

1. Das ausdifferenzierte System der Rechtsfolgenaussprüche wird zu einer kasuistischen Durchdringung des Rechtsstoffes führen, die über die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger weit hinausgeht und die die Gefahren für die Unabhängigkeit der Justiz ohne Not vergrößert.
2. Die offenbar beabsichtigte Zuständigkeit der Oberlandesgerichte für alle Rechtswege wird entschieden abgelehnt.
3. Die Verantwortlichkeit der Träger der Widerspruchsbehörden für notwendige, überlang dauernde Vorverfahren wird unnötig der Justiz aufgebürdet.

Zu 1.

Der Referentenentwurf sieht als mögliche Rechtsfolgenaussprüche vor, Entschädigung für einen Vermögensschaden zu gewähren und bei (zusätzlichen oder selbständigen) immateriellen Nachteilen entweder eine Entschädigung zuzusprechen, die 100 Euro je vollen Monat der

Verzögerung, wenn „unbillig“ aber auch mehr oder weniger betragen kann, oder aber eine Wiedergutmachung auszusprechen, die anstelle der Entschädigung, „in schwerwiegenden Fällen“ aber zusätzlich zur Entschädigung vorgenommen wird. Die sogenannte Wiedergutmachung auf andere Weise soll „insbesondere“ durch die Feststellung der unangemessenen Verfahrensdauer erfolgen, scheint aber – ohne nähere Regelung, was sehr problematisch ist – auch andersartig möglich sein zu sollen. Der Referentenentwurf unterscheidet zudem beim Ausgleich im Innenverhältnis (§ 200) Monate der Verzögerung, die von den Gerichten nicht oder doch „mit verursacht“ werden.

Es ist anzunehmen, dass die differenzierte Reaktion auf immaterielle Nachteile bezweckt, die öffentlichen Kassen zu schonen, indem je nach berechtigter oder nachvollziehbarer Empörung der klagenden Bürgerinnen und Bürger möglichst eine Wiedergutmachung auf andere Weise erfolgt. Diese Einsparungen werden aber durch ein prinzipiell aufwändiges und unter Umständen für die Justiz folgenschweres Gerichtsverfahren vor den Entschädigungsgerichten erkaufte. Angesichts des ausdifferenzierten Systems der Rechtsfolgen wird es den Entschädigungsgerichten nicht erspart bleiben, schwerwiegende von durchschnittlichen oder harmlosen Fällen zu unterscheiden, auch die Unbilligkeit der Standardsanktion von immateriellen Nachteilen unter dem Gesichtspunkt der Vorwerfbarkeit auszuloten und so im Ergebnis das zu machen, was das Amtshafungsverfahren böte und das neue Gesetz nach seiner Begründung gerade nicht bezweckt: pflichtwidrige und schuldhaftige Verzögerungen durch Richterinnen und Richter und / oder andere Amtsträger festzustellen.

Den von überlangen Verfahren betroffenen Personen genügt jedoch in der Regel eine eindeutige Sanktion zur Genugtuung. Der positive Effekt eines solchen klaren Urteils des Entschädigungsgerichts könnte sogar neutralisiert werden, wenn im vorangegangenen Verfahren engagiert oder gar verbittert um den Grad der vorwerfbaren Säumnis gestritten würde und sich der am Ende eine Genugtuung erlangende Betroffene mit einem Teil seiner Vorhaltungen nicht durchgesetzt hat. Anders mö-

gen das diejenigen Verfahrensbeteiligten sehen, denen es in erster Linie auf einen Rachefeldzug gegen die Richterschaft ankommt. Die Europäische Menschenrechtskonvention verlangt jedoch nicht, auf derartige Unvernunft Rücksicht zu nehmen.

Das aufgefächerte Rechtsfolgensystem des Referentenentwurfs verlangt den Parteien des Verzögerungsverfahrens einen umfangreichen Sachvortrag und den Entschädigungsgerichten eine umfangreiche Subsumtion ab. Das jeweils beklagte Land, in der Regel vertreten durch die Justizverwaltung, könnte dabei in Versuchung geraten, die Verantwortung der Justizverwaltung für eine letztlich nicht zu leugnende Verzögerung herunterzuspielen und die Ursächlichkeit bei den zuständigen Richterinnen und Richtern zu verorten. Aufgrund der durch den Beibringungsgrundsatz, durch das Prinzip der bloß formellen Wahrheit geprägten Zivilprozessordnung müsste sich das Oberlandesgericht derartige unzutreffende Zugeständnisse gefallen lassen. Es kommt erschwerend hinzu, dass dem zivilprozessual agierenden Senat des Oberlandesgerichts die richterliche Erfahrung fehlt, welche Weiterungen sich aus dem für andere Prozessordnungen typischen Untersuchungsgrundsatz für Aufwand und Dauer der Gerichtsverfahren ergeben. Auf diese Weise ist ernsthaft zu befürchten, dass nicht nur selten Entschädigungsurteile ergehen, die eine ungerichtfertigte Richterschelte zum Inhalt haben. Der Referentenentwurf sieht nicht vor, dass den Richterinnen und Richtern des gescholtenen Gerichtsverfahrens die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird. Er verkennet, dass die zu gewärtigenden Urteile einen faktischen Druck auf die richterliche Unabhängigkeit ausüben können.

Es ist nach alledem zu empfehlen, die Fülle der möglichen Rechtsfolgensaussprüche deutlich zu reduzieren. Die Komplexität des Entschädigungsrechtsstreits lässt sich dadurch weiter senken, dass anstelle der monatsgenauen Ermittlung der Verzögerung eine Quartals- oder Halbjahressanktion vorgesehen wird. Es bedeutet auch eine Vereinfachung, Vorgaben in das Gesetz aufzunehmen, wonach ein Gerichtsverfahren in der ersten Instanz von zwei oder drei Jahren „in der Regel“ (unbestimmter, voll nachprüfbarer Rechtsbegriff) noch nicht zu lange währt.

Zu 2.

Der Referentenentwurf sieht in seinem Gesetzestext die Zuständigkeit des jeweiligen Obergerichts, also der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe, der Landessozialgerichte und der Finanzgerichte vor. Das ergibt sich aus der Verwendung des Wortes „entsprechend“ in den Artikeln 4 bis 6. Den Entwurfverfassern schwebt ausweislich der Gesetzesbegründung allerdings offenbar vor, stets das jeweilige Oberlandesgericht für zuständig zu erklären. Das wird entschieden abgelehnt.

Der auf der Europäischen Menschenrechtskonvention aufbauende Vorhalt, dass ein Gericht, eine öffentliche Stelle, den Bürgerinnen und Bürgern ein Recht vorenthält, ist eine genuin verwaltungsrechtliche Streitigkeit. Aus systematischer Sicht müsste deshalb die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit den Verzögerungsstreitigkeiten befasst werden. Das Grundgesetz macht davon keine Ausnahme. Schon in der Begründung des Referentenentwurfs wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die Neuregelung kein Amtshaftungsanspruch ist, für den bis zu einer seit langem überfälligen Neuordnung des Systems der Rechtswegzuweisungen Art. 34 Satz 3 GG zu beachten wäre. Die Amtshaftung ist gekennzeichnet durch ein persönlich vorwerfbares Verhalten des Amtswalters, eine Haftung, die als sogenannte mittelbare Staatshaftung auf den Staat übergeleitet wird. Es ist ein Ärgernis, dass mit der Verwirklichung des Entwurfs zugunsten der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine weitere Ausnahme von der Grundnorm des § 40 VwGO geschaffen werden soll.

Eine solche unsystematische Ausnahme ist nur aufgrund pragmatischer Erwägungen hinnehmbar. Es spricht hier in der Tat einiges dafür, das Obergericht des jeweiligen Rechtsweges für zuständig zu erklären, da dieses über Erfahrung mit den spezifischen Verfahrensarten verfügt. Die Überprüfung von Bauleitplänen oder der Planfeststellung von Flughäfen und anderen Großprojekten kostet notwendig mehr Zeit als ein Verfahren wegen des Abschleppens eines Kraftfahrzeuges. Es sollte überdies einheitlich die Geltung des Untersuchungsgrundsatzes im Rechtsstreit bei überlangen Gerichtsverfahren angeordnet werden, auch wenn – für den ordentlichen Rechtsweg – die Zuständigkeit der Oberlan-

desgerichte vorgesehen wird. Eine alleinige Zuständigkeit der Oberlandesgerichte wäre ein gesetzgeberischer Missgriff.

Zu 3.

Die Prozessordnungen für die Verwaltungsgerichte, die Sozialgerichte und die Finanzgerichte kennen bereits mit der Untätigkeitsklage einen Rechtsbehelf zur Beschleunigung des Verfahrens. Es erscheint deshalb als problematisch, die Verantwortlichkeit der Träger der Widerspruchsbehörden

für notwendige, überlang dauernde Vorverfahren der Justiz aufzubürden. Gemäß dem Referentenentwurf kann die vor einer Entschädigung notwendig zu verlangende Verzögerungsrüge „frühestens nach Beendigung eines Vorverfahrens“, also bereits mit der Klageerhebung vor Gericht angebracht werden. Die Bürgerinnen und Bürger hätten es in der Hand gehabt, sich mit einer Untätigkeitsklage selbst zu helfen. Ein solcher vorbeugender Rechtsbehelf ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für

Menschenrechte, auf die auch in der Begründung des Referentenentwurfs hingewiesen wird, „absolut betrachtet die beste Lösung“ und muss nicht notwendig von einer Kompensation flankiert werden. Es liegt deshalb nahe, eine verfahrensmäßige Abschichtung vorzunehmen und die Verzögerungsrüge, auch die empfohlene Fixierung einer in der Regel unproblematischen Gerichtslaufzeit um die Zeit einer nicht mit Untätigkeitsklage gerügten Vorverfahrenszeit zu bereinigen.

Thüringen

Gesetzentwurf zu einer Neufassung des Thüringer Richtergesetzes

Thüringer Richterbund

Verein der Thüringer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter

Verband der Sozialrichterinnen und Sozialrichter Thüringens

Verband der Arbeitsrichterinnen und Arbeitsrichter Thüringens

Bund Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter – Landesverband Thüringen

Neue Richtervereinigung - Landesverband Thüringen

Haupttribunalrat beim Thüringer Oberlandesgericht

Hauptstaatsanwaltsrat bei der Thüringer Generalstaatsanwaltschaft

Haupttribunalrat beim Thüringer Oberverwaltungsgericht

Haupttribunalrat beim Thüringer Landessozialgericht

Haupttribunalrat beim Thüringer Landesarbeitsgericht

Richterrat beim Thüringer Finanzgericht

Die herkömmliche Struktur der Verwaltung der Justiz ist im Umbruch. Die Forderung nach einem völligen Strukturwechsel durch die Schaffung einer richterlichen Selbstverwaltung bestimmt auch die Antwort auf die Frage nach einer Neuformulierung der richterlichen Mitwirkung unter grundsätzlicher Beibehaltung der bisherigen Verhältnisse.

Durch ihre Eingliederung in eine Dienststelle entspricht die Stellung der Richterinnen und Richter (im folgenden nur Richter) der der anderen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Das Erfordernis einer Vertretung gegenüber dem Dienstherrn gilt damit für sie ebenso wie für alle Beschäftigten. Die Richterververtretungen vertreten aber auch die Richter als Organe der Rechtsprechung und damit die Dritte Gewalt als solche. Ihre Aufgaben liegen deshalb nicht nur im Verhältnis zwischen den beschäftigten Richtern und der Exekutive als Dienstaufsichtsbehörde, sondern stehen auch im Spannungsverhältnis der Staatsgewalten untereinander. Das Eingebundensein in die Justizverwaltung wirkt ein auf die Unabhängigkeit des Richters. Aus

diesem Grund kommt den Richterververtretungen die Aufgabe zu, unter dem Gesichtspunkt der Funktionssicherung der getrennten Gewalten auf die Wahrung der Unabhängigkeit und ihre Gefährdung durch Maßnahmen der Exekutive zu achten. Die Beteiligung der Richterververtretungen ist deshalb nicht nur eine Frage der Mitbestimmung im Sinne des Personalvertretungsrechts, sondern eine Frage der Gewaltenteilung.

Das Ziel des aktuellen Gesetzgebungsvorhabens ist, das Prinzip der Gewaltenteilung innerhalb der herkömmlichen Justizverwaltung zur Geltung zu bringen. Der Begrenzungs- und Mäßigungseffekt der Gewaltengliederung beseitigt nicht die Notwendigkeit der demokratischen Legitimation bei der Ausübung staatlicher Befugnisse. Durch die Gewaltengliederung wird die demokratisch legitimierte Staatsgewalt in ihrer Ausübung organisiert und balanciert. Ein erneuertes Richtergesetz muss diese Begrenzung und Balancierung durch die Teilhabe aller Gewalten an der Entscheidung in Angelegenheiten der Richter realisieren.

Diesen Überlegungen versuchen die Vorschläge Rechnung zu tragen. Sie gehen von den durchaus bewährten Regelungsstrukturen des Personalvertretungsrechts aus. Die in der Beteiligungsintensität differenzierten Verfahrensarten des Personalvertretungsrecht werden aber zugunsten eines für alle Mitwirkungsfälle einheitlichen Verfahrens aufgegeben. Das hier vorgeschlagene Verfahren setzt wie bisher auf eine konsensuale Problemlösung, realisiert diesen Ansatz aber ganz konsequent durch Einführung einer obligatorischen Einigungsstelle. In personellen Angelegenheiten übernimmt der in seiner Bedeutung gestärkte Richterwahlausschuss diese Einigungsaufgabe und gewährleistet die demokratische Legitimation der Entscheidung.

Im Folgenden werden die zentralen Punkte der Neufassung erläutert und mit Formulierungsvorschlägen verdeutlicht. Die linke Spalte gibt den aktuellen Wortlaut der Vorschrift wieder. In der rechten Spalte findet sich die Neufassung. In der Neufassung geänderte Regelungen sind links kursiv wiedergegeben.

Neuregelung der Altersteilzeit

Eine Regelung zur Altersteilzeit ist angesichts der Personalstruktur in der Thüringer Justiz unverzichtbar. Als Beispiel sei die Thüringer Verwaltungsgerichtsbarkeit genannt: Hier werden in den Jahren 2025 bis 2030 rund 60% der Richterinnen und Richter in den Ruhestand gehen. Dieser Zeitraum könnte über einen Altersteilzeitanspruch entzerrt werden.

In der früheren Fassung ist die Regelung zu starr. Das Erfordernis nicht entgegenstehender dienstlicher Belange richtet das Ob der Gewährung zu stark an Personalabbauinteressen der Justizverwaltung aus, ohne den Bedürfnissen der Betroffenen Rechnung zu tragen. Kernstück unseres Vorschlags ist ein Anspruch, der ab dem 60. Lebensjahr eingreift. Hier-

durch wird die Möglichkeit eröffnet, einen zeitlich flexiblen Übergang in den Ruhestand zu organisieren. Die Belange des richterlichen Amtes bleiben umfassend berücksichtigt.

	aktuell	neu
§ 10b	<p>Altersteilzeit auf Antrag</p> <p>(1) Richtern ist auf Antrag, der sich auf die Zeit bis zum Beginn des Ruhestands erstrecken muss, Teilzeitbeschäftigung als Altersteilzeit mit der Hälfte des bisherigen Dienstes, höchstens der Hälfte des in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Altersteilzeit regelmäßigen Dienstes zu bewilligen, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. das Aufgabengebiet des richterlichen Amtes Altersteilzeit zulässt, 2. der Richter das 55. Lebensjahr vollendet hat, 3. er in den letzten fünf Jahren vor Beginn der Altersteilzeit drei Jahre mindestens teilzeitbeschäftigt war, 4. die Altersteilzeit vor dem 1. Januar 2010 beginnt und 5. dienstliche Belange nicht entgegenstehen. <p>Ein Antrag auf Altersteilzeit mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Dienstzeit ist nur zulässig, wenn die Zeiten der Freistellung vom Dienst in der Weise zusammengefasst werden, dass der Richter zuvor Dienst mit mindestens der Hälfte des regelmäßigen Dienstes leistet; dabei bleiben Teilzeitbeschäftigungen mit geringfügig verringerter Dienstzeit außer Betracht.</p> <p>(2) § 10 a Abs. 2 Nr. 4 gilt entsprechend.</p>	<p>2. der Richter das 55. Lebensjahr vollendet hat und dienstliche Belange nicht entgegenstehen, oder der Richter das 60. Lebensjahr vollendet hat.</p>

Richterwahlausschuss

Der Richterwahlausschuss nimmt eine zentrale Rolle in der Neuorganisation der richterlichen Mitwirkung ein.

Zusätzlich zu der Beteiligung bei der erstmaligen Berufung in ein Amt auf Lebenszeit soll er auch an der Beru-

fung in das Amt auf Probe und kraft Auftrags beteiligt werden. Zusätzlich erhält er in allen personellen Angelegenheiten mit statusänderndem Charakter, in denen sich die Vertreter der Richter und der Justizminister nicht einigen, die letzte Entscheidung zu-

gewiesen. Diese neue Funktion macht eine Änderung seiner Zusammensetzung notwendig. Diese Änderungen sind auch nach Maßgabe des Art. 89 Abs. 2 VerfThür ohne Verfassungsänderung möglich.

	aktuell	neu
§ 13	<p>Aufgabe des Richterwahlausschusses</p> <p>(1) Über die erstmalige Berufung in ein Richteramt auf Lebenszeit entscheidet der für Justiz zuständige Minister mit Zustimmung des Richterwahlausschusses.</p> <p>(2) Der Richterwahlausschuss prüft, ob ein Bewerber persönlich und fachlich für das Richteramt geeignet ist.</p>	<p>(1) Über die Berufung in ein Richteramt auf Probe und kraft Auftrags und über erstmalige Berufung in ein Richteramt auf Lebenszeit entscheidet der für Justiz zuständige Minister mit Zustimmung des Richterwahlausschusses.</p> <p>(3) Der Richterwahlausschuss entscheidet abschließend, wenn er gemäß § 44 Abs. 9 angerufen wird.</p>

	aktuell	neu
§ 14	<p>Zusammensetzung des Richterwahlausschusses <i>Der Richterwahlausschuss besteht aus acht vom Landtag berufenen Abgeordneten, zwei Richtern als ständigen Mitgliedern, einem Richter des Gerichtszweigs, für den die Berufung nach § 13 Abs. 1 erfolgen soll, als nicht ständigem Mitglied und dem Präsidenten des Gerichtszweigs, für den die Berufung nach § 13 Abs. 1 erfolgen soll, oder seinem Vertreter im Amt.</i></p>	<p>Der Richterwahlausschuss besteht aus dem Präsidenten des Thüringer Landtags als Vorsitzendem, sieben vom Landtag berufenen Abgeordneten, zwei Richtern als ständigen Mitgliedern und zwei Richtern des Gerichtszweigs, für den die Maßnahme erfolgen soll.</p>
§ 20	<p>Sitzungen des Richterwahlausschusses <i>Die Sitzungen des Richterwahlausschusses sind nicht öffentlich. Der für Justiz zuständige Minister führt den Vorsitz. Ist er verhindert, so tritt sein Vertreter im Amt an seine Stelle. Er hat kein Stimmrecht.</i></p>	<p>entfällt ersatzlos, Satz 1 wird bei § 25 eingefügt.</p>
§ 22	<p>Vorbereitung der Entscheidung <i>Der für Justiz zuständige Minister legt dem Richterwahlausschuss zur Vorbereitung der Entscheidung über die Berufung in ein Richterverhältnis auf Lebenszeit die Personalakten mit seinem Vorschlag vor.</i></p>	<p>Der für Justiz zuständige Minister legt dem Richterwahlausschuss zur Vorbereitung der Entscheidung nach § 13 Abs. 1 die Personalakten aller Bewerber mit seinem Vorschlag vor.</p>
§ 25	<p>Geschäftsordnung</p> <p>Weitere Einzelheiten des Verfahrens des Richterwahlausschusses regelt dieser in einer Geschäftsordnung. Diese ist im Justiz-Ministerialblatt für Thüringen zu veröffentlichen.</p>	<p>Verfahren</p> <p>Die Sitzungen des Richterwahlausschusses sind nicht öffentlich.</p>

Richtervertretung

Wichtigster Punkt bei der Neuorganisation der richterlichen Mitwirkung ist die Zusammenführung von Richterrat und Präsidialrat zu einem einheitlichen Gremium mit einem neustrukturierten Verfahren.

Durch die Schaffung eines einheitlichen Gremiums werden die Kompetenzen gebündelt und die Handhabung vereinfacht. Die bisherige Trennung in zwei Beteiligungsorgane ermöglicht die Reduzierung der Betei-

ligungsintensität bei personellen Angelegenheiten und führt durch die Beteiligung eines Vertreters der Justizverwaltung und durch das auf ein bloßes Anhörungsrecht beschränkte Verfahren zu einem unangemessenen Einfluss der Justizverwaltung. Dies ist zu ändern; damit entfällt auch die Notwendigkeit eines eigenen Gremiums.

Der neue Landesjustizrates vereinfacht die Mitwirkung bei Maßnahmen

des Ministeriums als oberster Dienstbehörde, die derzeit über die Hauptrichterräte in einer unpraktischen Zersplitterung wahrgenommen wird. Als Stufenvertretung kommt dem Landesjustizrat außerdem die wichtige Aufgabe zu, bei einem Dissens auf der Ebene der einzelnen Gerichtsbarkeit gerichtsbarkeitsübergreifend zu vermitteln und eine Lösung zu ermöglichen.

	aktuell	neu
§ 26	<p>Richtervertretungen <i>Folgende Richtervertretungen werden errichtet: Richterräte und Hauptrichterräte für die Beteiligung an den in § 39 genannten Angelegenheiten und Präsidialräte für die Beteiligung an den in § 45 genannten Angelegenheiten.</i></p>	<p>(1) Zur Vertretung der Richter werden Richterräte, Hauptrichterräte und ein Landesjustizrat errichtet. (2) Richterräte werden gebildet: 1. in der ordentlichen Gerichtsbarkeit a) bei dem Oberlandesgericht, b) bei den Landgerichten, c) bei den Amtsgerichten, an denen in der Regel mindestens fünf Richter beschäftigt sind, 2. in den besonderen Gerichtsbarkeiten bei jedem Gericht. (3) Amtsgerichte, bei denen kein Richterrat gebildet wird, werden durch Beschluss des Präsidiums des übergeordneten Gerichts für die Bildung eines</p>

		<p>Richterrats zusammengefasst, so dass die Zahl der Richter insgesamt mindestens sieben beträgt. Sie können auch einem anderen Amtsgericht zugeteilt werden, bei dem ein Richterrat besteht. Kann bei einem Gericht der besonderen Gerichtsbarkeiten kein Richterrat gebildet werden, so tritt an seine Stelle der Hauptrichterrat der betroffenen Gerichtsbarkeit.</p> <p>(4) Bei dem Oberlandesgericht, dem Oberverwaltungsgericht, dem Landesarbeitsgericht und dem Landessozialgericht wird je ein Hauptrichterrat als Stufenvertretung gebildet.</p> <p>(5) Bei dem für Justiz zuständigen Ministerium wird ein Landesjustizrat gebildet.</p>
§ 27	<p>Wahlgrundsätze</p> <p><i>(1) Richterräte, Hauptrichterräte und Präsidialräte werden gleichzeitig gewählt...</i></p>	<p>(1) Die Richterräte und Hauptrichterräte werden gleichzeitig gewählt.</p>

Allgemeine Regelungen der richterlichen Mitwirkung

Ziel der Neuregelung ist ein eigenständiges Regelwerk, das alle Vorschriften zur richterlichen Mitwirkung zusammenfasst und losgelöst ist von den Regelungen des Thüringer Per-

sonalvertretungsgesetzes. Der bisherige § 44a, der eine generelle - in ihrem Umfang aber umstrittene - Verweisung auf Thüringer Personalvertretungsrechts enthält, kann deshalb entfallen. Wenige zusätzliche

Vorschriften zur Geschäftsführung der Richtervertretungen schaffen einen verbindlichen Rahmen, den die Gremien im übrigen durch eine Geschäftsordnung nach Bedarf ausfüllen können.

	aktuell	neu
§ 30	<p>Beschlussfassung</p> <p><i>(1) Die Sitzungen der Richtervertretungen sind nicht öffentlich.</i></p> <p><i>(2) Die Beschlüsse der Richtervertretungen werden mit einfacher Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst. Die Richtervertretungen sind beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist. Bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt.</i></p> <p><i>(3) Der Vorsitzende kann auch im schriftlichen Umlaufverfahren abstimmen lassen, wenn kein Mitglied diesem Verfahren widerspricht; sämtliche Mitglieder müssen Gelegenheit zur Abstimmung erhalten.</i></p> <p><i>(4) Die Richtervertretungen können ihre Geschäftsführung und ihre Beschlussfassung in einer Geschäftsordnung regeln.</i></p>	<p>Geschäftsführung</p> <p>(1) Die Richtervertretung wählt mit einfacher Stimmenmehrheit einen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter. Der Vorsitzende leitet die Sitzungen und vertritt die Richtervertretung im Rahmen der gefassten Beschlüsse.</p> <p>(2) Spätestens sechs Arbeitstage nach dem Wahltag hat der Wahlvorstand die Mitglieder der Richtervertretung einzuberufen und die Sitzung zu leiten, bis die Richtervertretung den Vorsitzenden gewählt hat. Die weiteren Sitzungen beräumt der Vorsitzende an. Auf Antrag eines Mitglieds der Richtervertretung oder der Schwerbehindertenvertretung in Angelegenheiten, die besonders schwer behinderte Richter betreffen, oder des Dienststellenleiters hat der Vorsitzende innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Eingang des Antrags eine Sitzung anzuberäumen und den Gegenstand, dessen Beratung beantragt ist, auf die Tagesordnung zu setzen.</p> <p>(3) Die Sitzungen sind nicht öffentlich. Der Vorsitzende kann in den Fällen des Abs. 2 Satz 2 den Dienststellenleiter oder die Schwerbehindertenvertretung zur Teilnahme an den Sitzungen einladen. In personellen Angelegenheiten kann die Richtervertretung beschließen, dass der Betroffene mit seinem Einverständnis gehört wird.</p> <p>(4) Die Richtervertretung beschließt mit einfacher Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder. Stimmenthaltung gilt als Ablehnung. Bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt. Die Richtervertretung ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist; Stellvertretung durch Ersatzmitglieder ist zulässig.</p> <p>(5) Der Vorsitzende kann auch im schriftlichen Umlaufverfahren abstimmen lassen, wenn kein Mitglied diesem Verfahren widerspricht; sämtliche Mitglieder müssen Gelegenheit zur Abstimmung erhalten.</p> <p>(6) Auf die Mitglieder der Richtervertretung und diejenigen Personen, die berechtigt sind, an den Sitzungen teilzunehmen, findet § 20 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes sinngemäß Anwendung.</p> <p>(7) Die Richtervertretungen kann ihre Geschäftsführung im übrigen in einer Geschäftsordnung regeln.</p>

	aktuell	neu
§ 32	<p>Rechtsstellung der Mitglieder</p> <p>(1) Die Mitgliedschaft in der Richtervertretung ist ein Ehrenamt. Die Mitglieder führen ihr Amt unentgeltlich.</p> <p>(2) Personen, die Aufgaben oder Befugnisse nach dem Recht der Richtervertretungen wahrnehmen, dürfen darin nicht behindert und wegen ihrer Tätigkeit nicht benachteiligt werden.</p> <p><i>(3) Die Mitglieder der Richtervertretungen können von ihrer dienstlichen Tätigkeit befreit werden, soweit es zur Wahrnehmung der durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben notwendig ist.</i></p>	<p>(3) Die Mitglieder der Richtervertretungen sind von ihrer dienstlichen Tätigkeit zu befreien, soweit es zur Wahrnehmung der durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben notwendig ist.</p> <p>(4) Erleidet ein Richter anlässlich der Wahrnehmung von Rechten oder Erfüllung von Pflichten nach diesem Gesetz einen Unfall, der im Sinne der beamtenrechtlichen Unfallfürsorgevorschriften ein Dienstunfall wäre, sind diese Vorschriften entsprechend anzuwenden.</p>
§ 36	<p>Kosten und Sachaufwand</p> <p>(1) Die Kosten, die durch die Wahl und die Tätigkeit der Richtervertretungen entstehen, trägt die Dienststelle, bei der die Richtervertretung gebildet ist; sie stellt Räume und den Geschäftsbedarf zur Verfügung.</p> <p>(2) Den Angehörigen des Wahlvorstandes und der Richtervertretungen werden für Dienstreisen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind, Reisekosten nach den für das Land geltenden Bestimmungen über Reisekostenvergütung der Beamten und Richter nach dem Thüringer Reisekostengesetz erstattet.</p>	<p>(3) Der Richtervertretung werden in allen Gerichten geeignete Plätze für Bekanntmachungen und Anschläge zur Verfügung gestellt. Die Richtervertretung kann schriftliche Mitteilungen an die Beschäftigten herausgeben.</p>
§ 37a		<p>Richterversammlung</p> <p>(1) Die Richtervertretung ist berechtigt und auf Wunsch des Leiters der Dienststelle oder eines Viertels der wahlberechtigten Richter verpflichtet, eine Personalversammlung einzuberufen und den Gegenstand, dessen Beratung beantragt ist, auf die Tagesordnung zu setzen.</p> <p>(2) Die Richterversammlung besteht aus den Richtern, für die die Richtervertretung zuständig ist. Sie wird vom Vorsitzenden der Richtervertretung geleitet. Sie ist nicht öffentlich.</p> <p>(3) Die Richterversammlung findet während der Arbeitszeit statt, soweit nicht die dienstlichen Verhältnisse eine andere Regelung erfordern. Die Teilnahme an der Richterversammlung hat keine Minderung der Dienstbezüge zur Folge. (4) Den Richtern werden die notwendigen Fahrtkosten für die Reise von der Beschäftigungsstelle zum Versammlungsort und zurück nach Maßgabe des Thüringer Reisekostengesetzes erstattet.</p> <p>(5) Die Richterversammlung darf alle Angelegenheiten behandeln, die zur Zuständigkeit der Richtervertretung gehören. Die Vorschriften über die Schweigepflicht der Mitglieder der Richtervertretung bleiben unberührt. Sie kann der Richtervertretung im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse Anträge unterbreiten und zu seinen Beschlüssen Stellung nehmen.</p>

Umfang der richterlichen Mitwirkung

Die bisherige Regelungsstruktur, die den Umfang der Mitwirkung durch enumerativ aufgeführte Einzeltatbestände benennt, hat sich bewährt. Der Katalog der Tatbestände ist im

Bereich der Personalangelegenheiten zu erweitern. Im übrigen lehnen sich die Beteiligungstatbestände im Bereich der organisatorischen Angelegenheiten an die Tatbestände des Thüringer Personalvertretungsgeset-

zes an, um in den Fällen der gemeinsamen Beteiligung nach § 43 Abgrenzungsprobleme zu vermeiden.

	aktuell	neu
§ 38a		<p>Allgemeine Aufgaben der Richtervertretung</p> <p>Die Richtervertretung hat folgende allgemeine Aufgaben:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Maßnahmen, die der Dienststelle und ihren Angehörigen dienen, zu beantragen, 2. dafür zu sorgen, dass die zugunsten der Richter geltenden Gesetze, Verordnungen, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden, 3. Anregungen und Beschwerden von Richtern entgegenzunehmen und durch Verhandlung mit dem Leiter der Dienststelle auf ihre Erledigung hinzuwirken, 4. die Eingliederung und berufliche Entwicklung Schwerbehinderter und sonstiger Schutzbedürftiger, insbesondere älterer Personen, zu fördern, 5. die Eingliederung ausländischer Beschäftigter in die Dienststelle und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Beschäftigten zu fördern und 6. auf die Gleichstellung von Frauen und Männern zu achten.
§ 39	<p>Aufgaben der Richterräte</p> <p><i>Die Richterräte werden nach Maßgabe dieses Gesetzes in nachfolgenden Angelegenheiten beteiligt:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Richter, wenn zwischen dem Dienstvorgesetzten und den beteiligten Richtern kein Einverständnis erzielt werden kann, 2. Errichtung, Verwaltung und Auflösung von Sozialeinrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, 3. Abordnung eines Richters auf Lebenszeit ab einer Dauer von neun Monaten; § 76 Abs. 3 Satz 2 des Thüringer Personalvertretungsgesetzes findet entsprechend Anwendung, 4. Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen, 5. Gestaltung der Richterarbeitsplätze, 6. Einführung, Anwendung, wesentliche Änderungen oder Erweiterung technischer Einrichtungen, die geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Richter zu überwachen oder zu erfassen, 7. Einführung, Anwendung, wesentliche Änderungen oder Erweiterung automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten der Richter, 8. Beurteilungsrichtlinien für Richter, 9. Einführung neuer und grundlegende Änderungen oder Ausweitung bestehender Arbeitsmethoden am Arbeitsplatz der Richter, insbesondere Maßnahmen der technischen Rationalisierung, 10. Maßnahmen zur Wahrung der Vorschriften über den Datenschutz am Richterarbeitsplatz, 11. Maßnahmen bei der Bekämpfung von Unfall- und Gesundheitsgefahren, 12. Erlass einer Disziplinarverfügung und Erhebung der Disziplarklage, 	<p>Mitwirkung der Richtervertretungen</p> <p>(1) Die Richtervertretungen wirken mit bei folgenden organisatorischen Angelegenheiten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Errichtung, Verwaltung und Auflösung von Sozialeinrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, 2. Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen, 3. Gestaltung der Richterarbeitsplätze, 4. Einführung, Anwendung, wesentliche Änderungen oder Erweiterung technischer Einrichtungen, die geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Richter zu überwachen oder zu erfassen, 5. Einführung, Anwendung, wesentliche Änderungen oder Erweiterung automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten der Richter, 6. Einführung neuer und grundlegende Änderungen oder Ausweitung bestehender Arbeitsmethoden am Arbeitsplatz der Richter, insbesondere Maßnahmen der technischen Rationalisierung, 7. Maßnahmen zur Wahrung der Vorschriften über den Datenschutz am Richterarbeitsplatz, 8. Maßnahmen bei der Bekämpfung von Unfall- und Gesundheitsgefahren, 9. Regelung der Ordnung der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten, 10. allgemeine Fragen der Fortbildung von Richtern, 11. Auflösung, Einschränkung, Verlegung oder Zusammenlegung von Dienststellen oder deren wesentlichen Teilen, 12. Durchführung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Diensträumen, <p>(2) Die Richtervertretungen wirken mit bei folgenden personellen Angelegenheiten:</p>

13. Regelung der Ordnung der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten,
 14. Inhalt von Personalfragebogen für Richter,
 15. allgemeine Fragen der Fortbildung von Richtern,
 16. Auswahl der Teilnehmer bei Fortbildungsveranstaltungen für Richter,
 17. Auflösung, Einschränkung, Verlegung oder Zusammenlegung von Dienststellen oder deren wesentlichen Teilen,
 18. Durchführung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Diensträumen,
 19. Weiterleitung von Personalanforderungen zum Haushaltsvoranschlag,
 20. Versagung oder Widerruf der Genehmigung einer Nebentätigkeit,
 21. Ablehnung eines Antrags auf Sonderurlaub,
 22. Ablehnung eines Antrags auf Teilzeitbeschäftigung.
- Satz 1 Nr. 3 gilt nicht für die in § 41 Abs. 2 bezeichneten Richter sowie die Richter, die mit Personalangelegenheiten befasst sind oder aufgrund der Abordnung betraut werden sollen. Eine Beteiligung nach Satz 1 Nr. 12 und 20 bis 22 erfolgt nur, sofern der Betroffene es beantragt.

1. Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Richter, wenn zwischen dem Dienstvorgesetzten und den beteiligten Richtern kein Einverständnis erzielt werden kann,
 2. Beurteilungsrichtlinien für Richter,
 3. Regelungen zum Verfahren bei der Auswahl von Bewerbern für den Richterdienst,
 4. Inhalt von Personalfragebogen für Richter,
 5. Auswahl der Teilnehmer bei Fortbildungsveranstaltungen für Richter,
 6. Weiterleitung von Personalanforderungen zum Haushaltsvoranschlag,
 7. Übertragung von Aufgaben der Justizverwaltung auf einen Richter,
 8. Bestellung des Leiters einer Referendararbeitsgemeinschaft,
 9. Versagung oder Widerruf der Genehmigung einer Nebentätigkeit,
 10. Ablehnung eines Antrags auf Sonderurlaub,
 11. Ablehnung eines Antrags auf Teilzeitbeschäftigung.
 12. Verwendung eines Richters auf Probe oder kraft Auftrags,
 13. Erlass einer Disziplinarverfügung und Erhebung der Disziplinaranzeige,
 14. Abordnung eines Richters auf Lebenszeit ab einer Dauer von drei Monaten,
 15. Ernennung eines Richters auf Probe, kraft Auftrags, auf Lebenszeit und in ein Amt mit einem höheren Endgrundgehalt,
 16. Versetzung eines Richters auf Lebenszeit,
 17. vorzeitige Versetzung eines Richters in den Ruhestand,
 18. Entlassung eines Richters,
 19. Versetzung eines Richters in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit (§§ 74 und 75).
- Eine Beteiligung nach Nr. 9 bis 11 und 17 bis 19 findet nur statt, wenn der Richter dies bis zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Entscheidung beantragt.

Zusammensetzung und Zuständigkeit

Hier bleibt es im Wesentlichen bei den bewährten Regelungen. Bei

Personalangelegenheiten mit statusänderndem Charakter setzt die Zuständigkeit erst auf der Ebene der

Hauptrichterräte ein, um den Verfahrensablauf zu straffen.

	aktuell	neu
§ 40	<p>Bildung und Zusammensetzung der Richterräte und der Hauptrichterräte</p> <p>(1) Richterräte werden gebildet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. in der ordentlichen Gerichtsbarkeit <ol style="list-style-type: none"> a) bei dem Oberlandesgericht, b) bei den Landgerichten, c) bei den Amtsgerichten, an denen in der Regel mindestens fünf Richter beschäftigt sind, 2. in den besonderen Gerichtsbarkeiten bei jedem Gericht. 	<p>Zusammensetzung der Richtervertretungen</p> <p>(1) Der Richterrat besteht: aus fünf Richtern, wenn in dem Bezirk des Gerichts, bei dem der Richterrat gebildet wird, mehr als fünfzig Richter tätig sind, im übrigen aus drei Richtern.</p>

	<p>(2) <i>Amtsgerichte, bei denen kein Richterrat gebildet wird, werden durch Beschluß des Präsidiums des übergeordneten Gerichts für die Bildung eines Richterrats zusammengefaßt, so daß die Zahl der Richter insgesamt mindestens sieben beträgt. Sie können auch einem anderen Amtsgericht zugeteilt werden, bei dem ein Richterrat besteht. Kann bei einem Gericht der besonderen Gerichtsbarkeiten kein Richterrat gebildet werden, so tritt an seine Stelle der Hauptrichterrat der betroffenen Gerichtsbarkeit.</i></p> <p>(3) <i>Bei dem Oberlandesgericht, dem Oberverwaltungsgericht, dem Landesarbeitsgericht und dem Landessozialgericht wird je ein Hauptrichterrat als Stufenvertretung gebildet.</i></p> <p>(4) <i>Der Richterrat besteht:</i></p> <p><i>aus fünf Richtern, wenn in dem Bezirk des Gerichts, bei dem der Richterrat gebildet wird, mehr als fünfzig Richter tätig sind, im übrigen aus drei Richtern.</i></p> <p>(5) <i>Die Hauptrichterräte bestehen aus je fünf Richtern.</i></p>	<p>(2) Die Hauptrichterräte bestehen aus je fünf Richtern.</p> <p>(3) In den Landesjustizrat entsenden der Hauptrichterrat beim Thüringer Oberlandesgericht und der Hauptstaatsanwaltsrat jeweils zwei Mitglieder und die Hauptrichterräte beim Thüringer Oberverwaltungsgericht, beim Thüringer Landessozialgericht, beim Thüringer Landesarbeitsgericht und der Richterrat beim Thüringer Finanzgericht jeweils ein Mitglied.</p>
<p>§ 40a</p>	<p>Gemeinsamer Ausschuss</p> <p>Der bisherige § 40a entfällt ersatzlos.</p>	
<p>§ 42</p>	<p>Zuständigkeiten</p> <p>(1) <i>Der Richterrat ist in Angelegenheiten nach § 39 zuständig, die Richter des Gerichts oder der Gerichte betreffen, für die er gebildet worden ist.</i></p> <p>(2) <i>Der Hauptrichterrat ist in Angelegenheiten nach § 39 zuständig, die sich über den örtlichen Zuständigkeitsbereich eines Richterrats hinaus erstrecken oder die von dem für Justiz zuständigen Ministerium beabsichtigt werden oder in denen sich der örtliche Richterrat und die zur Entscheidung befugte Dienststelle nicht einigen (§ 44 Abs. 4).</i></p>	<p>Zuständigkeit</p> <p>(1) Der Richterrat ist in Angelegenheiten nach § 39 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1, 5 bis 7 zuständig, die Richter des Gerichts oder der Gerichte betreffen, für die er gebildet worden ist.</p> <p>(2) Der Hauptrichterrat ist in Angelegenheiten nach § 39 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1, 5 bis 7 zuständig, die die Richter mehrerer Gerichte der Gerichtsbarkeit betreffen, für die er gebildet worden ist, in den übrigen Angelegenheiten nach § 39 Abs. 2 und in Angelegenheiten, in denen sich der örtliche Richterrat und die zur Entscheidung befugte Dienststelle nicht einigen.</p> <p>(3) Der Landesjustizrat ist in Angelegenheiten zuständig, die die Richter mehrerer Gerichtsbarkeiten betreffen, sowie in Angelegenheiten, in denen sich ein Hauptrichterrat oder der Richterrat beim Thüringer Finanzgericht und die zur Entscheidung befugte Dienststelle nicht einigen.</p>
<p>§ 43</p>	<p>Gemeinsame Aufgaben von Richterrat und Personalrat</p> <p>(1) Sind an einer Angelegenheit sowohl der Richterrat als auch der Personalrat beteiligt, so entsendet der Richterrat für die gemeinsame Beschlussfassung Mitglieder in den Personalrat. Dienstaufsichtsführende Richter dürfen zu diesem Zweck nicht in den Personalrat ihres Gerichts entsandt werden.</p> <p>(2) Der Richterrat entsendet ein Mitglied in einen Personalrat, der aus nicht mehr als drei Mitgliedern besteht, im übrigen zwei Mitglieder.</p> <p>(3) <i>Werden in einem Bezirkspersonalrat oder in einem Hauptpersonalrat gemeinsame Angelegenheiten behandelt, so nehmen an der Beratung und Beschlussfassung zwei Mitglieder des Hauptrichterrats teil. In gemeinsamen Angelegenheiten, die sich über den Zuständigkeitsbereich eines Hauptrichterrats hinaus erstrecken, entsendet der Gemeinsame Ausschuss zwei Mitglieder in den Hauptpersonalrat.</i></p> <p>(4) An der Personalversammlung nehmen, soweit gemeinsame Angelegenheiten behandelt werden, die Richter mit den gleichen Rechten wie die anderen Beschäftigten teil.</p>	<p>(3) Werden in einem Bezirkspersonalrat gemeinsame Angelegenheiten behandelt, so nehmen an der Beratung und Beschlussfassung zwei Mitglieder des Hauptrichterrats teil. Werden in einem Hauptpersonalrat gemeinsame Angelegenheiten behandelt, so nehmen an der Beratung und Beschlussfassung drei Mitglieder des Landesjustizrats teil.</p> <p>(5) In gemeinsamen Angelegenheiten kann nach Maßgabe dieses Gesetzes die Einigungsstelle angerufen werden.</p>

Verfahren der richterlichen Mitwirkung

Der besondere Charakter der richterlichen Mitwirkung erfordert ein einheitliches Beteiligungsverfahren für alle Tatbestände. Das Verfahren setzt wie bisher auf ein konsensuales Zusammenwirken der Vertreter der Richter - und über § 83 Abs. 2 ThürRiG der Staatsanwälte - und der

Justizverwaltung. Kommt eine gemeinsame Entscheidung nicht zustande, entscheidet eine Einigungsstelle. Es gibt keinen Grund, wie bisher bei einigen Angelegenheiten auf die Einigungsstelle zu verzichten. In personellen Angelegenheiten, bei denen es aus verfassungsrechtlichen

Gründen einer demokratisch legitimierten Letztentscheidung bedarf, nimmt der Richterwahlausschuss die Aufgabe der Einigungsstelle wahr.

Zusätzliche Regelungen zum Verfahren ermöglichen den Verzicht auf den bisherigen § 44a ThürRiG.

	aktuell	neu
§ 43a		<p>Allgemeine Verfahrensgrundsätze</p> <p>(1) Die Richtervertretung ist zur Durchführung ihrer Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten. Ihr sind die Unterlagen vorzulegen, die die Dienststelle zur Vorbereitung der von ihr beabsichtigten Maßnahmen beigezogen hat. Bei personellen Angelegenheiten beschränkt sich die Vorlagepflicht auf den Personalbogen, die dienstlichen Beurteilungen und mit seiner Zustimmung auch die Personalakten des Richters. Bei einer Auswahlentscheidung sind die Unterlagen aller Bewerber vorzulegen. Dienstliche Beurteilungen sind auf Verlangen des Richters der Personalvertretung zur Kenntnis zu bringen.</p> <p>(2) Richtern ist bei sie betreffenden personellen Maßnahmen auf Antrag der entsprechende Beschluss der Richtervertretung mitzuteilen. Auf Verlangen des Richters muss die Richtervertretung ihren Beschluss begründen.</p> <p>(3) Der Leiter der Dienststelle und die Richtervertretung sollen mindestens einmal im Monat zu Besprechungen zusammentreten.</p>
§ 43b		<p>Initiativrecht</p> <p>(1) Beantragt die Richtervertretung eine Maßnahme, die ihrer Mitwirkung unterliegt, so hat sie sie schriftlich dem Leiter der Dienststelle vorzuschlagen. Entspricht dieser dem Antrag nicht, so bestimmt sich das weitere Verfahren nach § 44 Abs. 4.</p> <p>(2) Ein Initiativantrag kann gestellt werden, wenn auch nach Aufforderung durch die Richtervertretung der Dienststellenleiter innerhalb eines Monats zu einem regelungsbedürftigen Sachverhalt keinen Regelungsvorschlag unterbreitet hat. Ein Initiativantrag ist ausgeschlossen, wenn in gleicher Angelegenheit ein Beteiligungsverfahren vom Dienststellenleiter eingeleitet ist. In Angelegenheiten nach § 39 Abs. 2 Nr. 9 bis 19 kann kein Initiativantrag gestellt werden.</p>
§ 43c		<p>Dienstvereinbarungen</p> <p>(1) Dienstvereinbarungen sind in Angelegenheiten nach § 39 Abs. 1 zulässig. Sie werden durch Dienststelle und Richtervertretung gemeinsam beschlossen, sind schriftlich niederzulegen, von beiden Seiten zu unterzeichnen und in geeigneter Weise bekannt zu machen.</p> <p>(2) Dienstvereinbarungen, die für einen größeren Bereich gelten, gehen den Dienstvereinbarungen für einen kleineren Bereich vor.</p> <p>(3) Dienstvereinbarungen können, soweit nicht anders vereinbart, von beiden Seiten mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden.</p> <p>(4) Dienstvereinbarungen, deren rechtliche Grundlage nach Absatz 1 Satz 1 entfällt, verlieren ihre Geltung.</p>
§ 44	<p>Beteiligungsverfahren</p> <p>(1) <i>Beteiligungspflichtige Maßnahmen nach § 39 sind von dem Leiter der Dienststelle, welche die Maßnahme beabsichtigt, vor deren Durchführung mit dem Ziel einer Verständigung rechtzeitig und eingehend mit der nach § 42 zuständigen Richtervertretung zu erörtern.</i></p> <p>(2) <i>Äußert sich die Richtervertretung nicht innerhalb von zehn Arbeitstagen, in den Fällen des § 42 Abs. 2 nicht innerhalb von 20 Arbeitstagen oder hält sie bei Erörterung ihre Einwendungen oder Vorschläge nicht aufrecht, so gilt die beabsichtigte Maßnahme als gebilligt. Erhebt die Richtervertretung Einwendungen, so hat sie dem Dienststellenleiter die Gründe mitzuteilen. Soweit dabei Beschwerden oder Behauptungen tatsächlicher Art vorgetragen</i></p>	<p>(1) Maßnahmen nach § 39 sind von dem Leiter der Dienststelle, welche die Maßnahme beabsichtigt, vor deren Durchführung rechtzeitig und eingehend mit der nach § 42 zuständigen Richtervertretung zu erörtern.</p> <p>(2) Äußert sich die Richtervertretung nicht innerhalb von zehn Arbeitstagen, in den Fällen des § 42 Abs. 2 nicht innerhalb von 15 Arbeitstagen oder hält sie bei Erörterung ihre Einwendungen oder Vorschläge nicht aufrecht, so gilt die beabsichtigte Maßnahme als gebilligt. Erhebt die Richtervertretung Einwendungen, so hat sie dem Dienststellenleiter die Gründe schriftlich mitzuteilen. Soweit dabei Beschwerden oder Behauptungen tatsächlicher Art vorgetragen werden, die für einen Richter ungünstig sind oder ihm nachteilig</p>

werden, die für einen Richter ungünstig sind oder ihm nachteilig werden können, ist dem Richter Gelegenheit zur Äußerung zu geben; die Äußerung ist aktenkundig zu machen.

(3) Entspricht der Dienststellenleiter den Einwendungen der Richtervertretung nicht oder nicht in vollem Umfang, so teilt er der Richtervertretung seine Entscheidung unter Angabe der Gründe schriftlich mit.

(4) Ein örtlicher Richterrat kann die Angelegenheit in den Fällen des Absatzes 3 binnen drei Arbeitstagen nach Zugang der Mitteilung auf dem Dienstweg dem Präsidenten des Gerichts, bei dem ein Hauptrichterrat gebildet ist, mit dem Antrag auf Entscheidung vorlegen. Eine Abschrift seines Antrags leitet der Richterrat dem Dienststellenleiter zu. Der Präsident entscheidet nach Verhandlung mit dem bei seinem Gericht gebildeten Hauptrichterrat; er teilt diesem seine Entscheidung unter Angabe der Gründe schriftlich mit. Absatz 5 findet Anwendung.

(5) Ein Hauptrichterrat kann in den Fällen des § 39 Satz 1 Nr. 2, 4 bis 7, 9, 10, 11, 13 und 14 innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Zugang der Mitteilung die Einigungsstelle anrufen; dasselbe gilt für den bei dem Finanzgericht gebildeten Richterrat.

(6) Bei dem Oberlandesgericht, dem Oberverwaltungsgericht, dem Landesarbeitsgericht, dem Landessozialgericht und dem Finanzgericht wird für jeden Gerichtszweig eine Einigungsstelle gebildet. Sie besteht aus je drei Beisitzern, die vom Präsidenten des Gerichts im Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde und dem Hauptrichterrat innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Anrufung bestellt werden, und einem unparteiischen Vorsitzenden, auf dessen Person sich beide Seiten einigen. Kommt eine Einigung über die Person des Vorsitzenden nicht zustande, so bestellt ihn der Präsident des Rechnungshofs. Die Einigungsstelle entscheidet nach nicht öffentlicher Verhandlung durch Beschluss. Sie kann den Anträgen der Beteiligten auch teilweise entsprechen. Der Beschluss wird mit Stimmenmehrheit gefasst; er ist zu begründen, vom Vorsitzenden zu unterzeichnen und den Beteiligten unverzüglich zuzustellen. Der für Justiz zuständige Minister ist befugt, den Beschluss ganz oder teilweise aufzuheben, wenn er gegen geltendes Recht verstößt oder durch ihn der Amtsauftrag, für eine geordnete Rechtspflege zu sorgen, nicht nur unerheblich berührt wird; im Übrigen ist der Beschluss bindend.

(7) Ist ein Antrag nach Absatz 4 gestellt oder hat ein Hauptrichterrat die Einigungsstelle angerufen, so ist die beabsichtigte Maßnahme bis zur endgültigen Entscheidung auszusetzen. Der Dienststellenleiter kann bei Maßnahmen, die der Natur nach keinen Aufschub dulden, vorläufige Regelungen treffen. Er hat der Richtervertretung die vorläufige Regelung mitzuteilen und zu begründen und unverzüglich das Beteiligungsverfahren einzuleiten oder fortzusetzen.

lig werden können, ist dem Richter Gelegenheit zur Äußerung zu geben; die Äußerung ist aktenkundig zu machen.

(3) Entspricht der Dienststellenleiter den Einwendungen der Richtervertretung nicht oder nicht in vollem Umfang, so teilt er der Richtervertretung seine Entscheidung unter Angabe der Gründe schriftlich mit.

(4) Ein Richterrat kann die Angelegenheit in den Fällen des Absatzes 3 binnen fünf Arbeitstagen nach Zugang der Mitteilung auf dem Dienstweg dem Präsidenten des Gerichts, bei dem ein Hauptrichterrat gebildet ist, mit dem Antrag auf Entscheidung vorlegen. Eine Abschrift seines Antrags leitet der Richterrat dem Dienststellenleiter zu. Der Präsident erörtert die Angelegenheit mit dem bei seinem Gericht gebildeten Hauptrichterrat. Er teilt diesem seine Entscheidung unter Angabe der Gründe schriftlich mit. Absatz 5 findet Anwendung.

(5) Ein Hauptrichterrat kann die Angelegenheit binnen zehn Arbeitstagen nach Zugang der Mitteilung auf dem Dienstweg dem für Justiz zuständigen Minister mit dem Antrag auf Entscheidung vorlegen; dasselbe gilt für den bei dem Finanzgericht gebildeten Richterrat. Eine Abschrift seines Antrags leitet die Richtervertretung dem Präsidenten zu. Der für Justiz zuständige Minister erörtert die Angelegenheit mit dem Landesjustizrat. Er teilt diesem seine Entscheidung unter Angabe der Gründe schriftlich mit.

(6) In Angelegenheiten nach § 39 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 bis 12 kann der Landesjustizrat innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Zugang der Mitteilung die Einigungsstelle anrufen.

(7) Die Einigungsstelle wird bei dem für Justiz zuständigen Ministerium gebildet. Sie besteht aus je drei Beisitzern, die von dem für Justiz zuständigen Minister und dem Landesjustizrat innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Anrufung bestellt werden. Der Landesjustizrat bestellt einen der Beisitzer im Einvernehmen mit der nach Abs. 5 am Verfahren beteiligten Richtervertretung. Beide Seiten einigen sich auf einen unparteiischen Vorsitzenden. Kommt eine Einigung über die Person des Vorsitzenden nicht zustande, so bestellt ihn der Präsident des Rechnungshofs. Die Mitglieder der Einigungsstelle können auch für die Dauer der Wahlperiode des Hauptrichterrates berufen werden.

(8) Die Einigungsstelle entscheidet nach nicht öffentlicher Verhandlung durch Beschluss. Sie kann den Anträgen der Beteiligten auch teilweise entsprechen. Der Beschluss wird mit Stimmenmehrheit gefasst; er ist zu begründen, vom Vorsitzenden zu unterzeichnen und den Beteiligten unverzüglich zuzustellen. Der für Justiz zuständige Minister ist befugt, den Beschluss ganz oder teilweise aufzuheben, wenn er gegen geltendes Recht verstößt; im Übrigen ist der Beschluss bindend.

(9) In Angelegenheiten nach § 39 Abs. 2 Nr. 13 bis 19 kann der Landesjustizrat den Richterwahlausschuss anrufen.

(10) Die beabsichtigte Maßnahme ist bis zur endgültigen Entscheidung auszusetzen. Der Dienststellenleiter kann bei Maßnahmen, die der Natur nach keinen Aufschub dulden, vorläufige Regelungen treffen. Er

		hat der Richtervertretung die vorläufige Regelung mitzuteilen und zu begründen und unverzüglich das Beteiligungsverfahren einzuleiten oder fortzusetzen.
§ 44a	Geltung des Landespersonalvertretungsrechts	entfällt ersatzlos

Präsidialrat

Der Präsidialrat wird abgeschafft. Die Existenz eines eigenen Gremiums für die Personalentscheidungen ist nur gerechtfertigt, wenn eine gegenüber dem Hauptrichterrat veränderte Zusammensetzung und ein anderes Verfahren erforderlich sind. Dies ist nicht der Fall.

Die Thüringer Regelung geht auf die Rahmenvorschrift des § 74 DRiG zurück. Diese im Kern aus dem Jahr 1957 stammende Vorschrift schreibt einen schon seit langem nicht mehr akzeptablen Zustand fort. Sie führt dazu, dass in dem Gremium, das der Kontrolle der Justizverwaltung dient, ein Vertreter gerade dieser Verwaltung als Vorsitzender beteiligt ist. Dieser Vertreter ist an den Maßnahmen, die Gegenstand der Entscheidung des Präsidialrats sind, immer beteiligt gewesen; so hat er bei Beförderungen den Besetzungsbericht geschrieben, der Grundlage der Entscheidung des Ministeriums ist. Im Übrigen sind Präsidenten für die Richterräte gerade nicht wählbar (§ 41 Abs. 2 ThürRiG). Dieser strukturell problematische Zustand wird auch nicht durch den Umstand gemindert, dass § 74 DRiG die Mög-

lichkeit eröffnet, einen Präsidenten innerhalb der Gerichtsbarkeit zu wählen. Jeder Präsident gehört dem Gremium als Vertreter der Justizverwaltung an und kann in die Lage kommen, über Maßnahmen zu entscheiden, an denen er selbst mitgewirkt hat. Außerdem würde in Thüringen nur in der ordentlichen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt eine Wahlmöglichkeit bestehen.

Der Thüringer Landesgesetzgeber ist befugt, eine eigene Regelung zu treffen. Die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 98 Abs. 3 GG ist seit der Föderalisierung des Dienstrechts entfallen. Die neue konkurrierende Kompetenz des Bundes in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG erfasst nur Statusrechte und -pflichten der Richter. Hierzu gehört § 74 DRiG nicht; die Gewährleistung der richterlichen Mitbestimmung durch das Gremium Präsidialrat ist nicht statusprägend. Vielmehr gilt diese Vorschrift als Bundesrecht fort, kann aber nach Art. 125 a Abs. 1 Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden (ebenso ausdrücklich die amtliche Begründung zu § 63 Abs. 10 BeamtStG, BT-

Drs. 16/4027, S. 38).

Demgegenüber wird in der Literatur vertreten, dass § 74 DRiG statusprägend sei (Schmidt-Räntsch, DRiG, 6. Auflage 2009, Rdnr. 1 vor § 72) und deshalb eine Ersetzungsbefugnis gemäß Art. 125 a GG nicht bestehe (Schmidt-Räntsch, a.a.O., Rdnr. 2 zu § 74). Diese Auffassung überzeugt nicht und missversteht die Systematik des Beamtensatzungsgesetzes. § 71 DRiG in der Neufassung durch § 63 Abs. 10 Nr. 1 BeamtStG erklärt die übrigen Vorschriften des Beamtensatzungsgesetzes auf Richter entsprechend anwendbar. Dies bedeutet, dass in entsprechender Anwendung des § 51 BeamtStG auch für Richter - eigene - Personalvertretungen zu gewährleisten sind. § 63 Abs. 10 BeamtStG will - ebenso wenig wie § 51 BeamtStG - bestimmte Organisationsformen dieser Vertretung vorschreiben. Dies soll gerade den Ländern in eigener Gesetzgebungskompetenz überlassen bleiben. Es wäre widersprüchlich, wenn der Bundesgesetzgeber den Ländern die Ausgestaltung der Vertretung der Beamten ganz überlassen wollte, die Ausgestaltung der Vertretung der Richter aber nicht.

	aktuell	neu
§ 45 bis § 49	Dritter Unterabschnitt: Präsidialrat	entfällt ersatzlos

Anpassung der Regelungen bei den Staatsanwälten

	aktuell	neu
§ 83	<p>Bildung und Aufgaben der Staatsanwaltsräte und des Hauptstaatsanwaltsrats</p> <p>(1) Die Vertretung der Staatsanwälte wird durch Staatsanwaltsräte wahrgenommen, die bei jeder Staatsanwaltschaft gebildet werden.</p> <p><i>Als Stufenvertretung wird ein Hauptstaatsanwaltsrat bei dem Generalstaatsanwalt errichtet.</i></p> <p>(2) <i>Die Staatsanwaltsräte haben in Angelegenheiten der Staatsanwälte die Aufgaben der Richterräte; der Hauptstaatsanwaltsrat hat die Aufgaben des Hauptrichterrats und des Präsidialrats.</i></p>	<p>Vertretungen der Staatsanwälte</p> <p>Bei dem Generalstaatsanwalt wird ein Hauptstaatsanwaltsrat gebildet. Der Hauptstaatsanwaltsrat entsendet zwei Mitglieder in den Landesjustizrat.</p> <p>(2) Auf die Staatsanwaltsräte sind die Vorschriften über die Richterräte, auf den Hauptstaatsanwaltsrat die Vorschriften über die Hauptrichterräte entsprechend anwendbar.</p>

<p>§ 84</p> <p>Zusammensetzung und Wahl der Staatsanwaltsräte und des Hauptstaatsanwaltsrats</p> <p>(1) Die Staatsanwaltsräte bestehen aus fünf gewählten Staatsanwälten, wenn bei den Staatsanwaltschaften mehr als 50 Staatsanwälte tätig sind, im übrigen aus drei gewählten Staatsanwälten. Für sie gelten die Bestimmungen über den Richterrat entsprechend.</p> <p>(2) Der Hauptstaatsanwaltsrat besteht aus fünf gewählten Staatsanwälten. Als Stufenvertretung gelten für ihn die Bestimmungen über den Hauptrichterrat entsprechend. Sofern er in Personalangelegenheiten tätig wird, gehört ihm außerdem der Generalstaatsanwalt, im Falle seiner Verhinderung sein Vertreter im Amt als Vorsitzender an. Insoweit gelten die Bestimmungen über den Präsidialrat entsprechend.</p> <p>(3) Zu den Staatsanwälten im Sinne dieses Abschnitts gehören auch die bei der Staatsanwaltschaft beschäftigten Richter auf Probe und Richter kraft Auftrags.</p>	<p>Zusammensetzung und Wahl der Vertretungen der Staatsanwälte</p> <p>(2) Der Hauptstaatsanwaltsrat besteht aus fünf gewählten Staatsanwälten.</p>
--	---

Nordrhein-Westfalen

Schreiben des Landesvorsitzenden der Vereinigung der Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen

VRVG Burkhard Ostermann, Minden

Liebe Kolleginnen und Kollegen, erwartungsgemäß hat der Landtag das Justizgesetz NRW beschlossen, das am 8. Februar im Gesetzblatt veröffentlicht worden ist und am 1. Januar 2011 in Kraft treten wird. In diesem Gesetz werden alle landesrechtlichen Vorschriften zur Organisation der Rechtspflege gebündelt. Für unseren Bereich bedeutet dies u.a. die Abschaffung des „Behördenprinzips“, wie es noch in § 5 AG VwGO verankert ist. Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen werden ab 2011 somit nicht mehr gegen die Behörde, sondern gegen die Körperschaft zu richten sein. Auf unsere Stellungnahme hin entfällt auch die generelle Beteiligungsfähigkeit von Behörden als landesrechtliche Ausnahme von § 61 Nr. 3 VwGO, da hierfür kein Bedürfnis mehr besteht. Was die Besetzung der Richterbank im Landespersonalvertretungsrecht angeht, war eine Änderung im Rahmen des Justizgesetzes aus verschiedenen politischen Gründen - kurz vor Erreichen der „Ziellinie“ - nicht mehr möglich. Wir sind aber aufgrund der uns gemachten Zusagen sehr zuversichtlich, dass eine Änderung noch im Laufe des Jahres erfolgen wird. Der Landtag hat das Justizgesetz auch dazu genutzt, die Zuständigkeit der

Bezirksregierung Münster als Widerspruchsbehörde in Angelegenheiten nach §§ 69 und 145 SGB IX rückwirkend „zur nochmaligen Klarstellung des gesetzgeberischen Willens“ ausdrücklich festzulegen. Damit reagierte der Landtag auf eine Entscheidung des Landessozialgerichts, in der der die Zuständigkeit der Bezirksregierung Münster verneint worden war.

Auf Initiative der Staatskanzlei soll nunmehr eine umfassende Dienstrechtsreform in Angriff genommen werden. In einem sog. „Expertenforum“ werden neben 14 Vertretern des DGB und des dbb nur 5 Repräsentanten anderer Verbände Vorschläge erarbeiten. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die Äußerungen in einer Auftaktveranstaltung der CDU-Landtagsfraktion, wonach ein wichtiges Reformziel die Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes sei, vielleicht ernst genommen werden können. Auf Bundesebene wird der Bundesrat vermutlich morgen einen Gesetzentwurf zur Änderung des GVG (erneut) einbringen, der den Einsatz pensionierter Staatsanwälte, Amtsanwälte und Rechtspfleger ermöglichen soll. Richter im Ruhestand sind von diesem Vorhaben bisher nicht erfasst.

In der Diskussion um eine Zusammenlegung der Fachgerichtsbarkeiten will Hessen nunmehr den Versuch unternehmen, sich im Rahmen von Verhandlungen über eine Änderung des Grundgesetzes im Hinblick auf den Erhalt der Jobcenter und Optionskommunen mit der SPD auch über eine Grundgesetzänderung zwecks Zusammenlegung zu einigen.

Ich möchte diese Gelegenheit dazu nutzen, erneut auf den Internetauftritt unserer Vereinigung (<http://nordrhein-westfalen.bdvr.de>) hinzuweisen. Dort sind weitere Informationen – etwa zur aktuellen Änderung des Polizeigesetzes NRW oder zum Hinausschieben der Verbeamtungsgrenze – abrufbar. Derzeit überarbeiten wir unseren Internetauftritt, um ihn noch übersichtlicher und attraktiver zu gestalten. Für Anregungen und Verbesserungsvorschläge sind wir dankbar.

Schließlich weise ich darauf hin, dass die nächste Mitgliederversammlung am 5. November 2010 in Münster stattfinden wird. Ich hoffe aber, dass ich schon vorher im Mai möglichst viele Kolleginnen und Kollegen in Freiburg beim Verwaltungsgerichtstag wiedersehen werde.

Niedersachsen

Bericht über eine Informationsveranstaltung zur Korruptionsbekämpfung im Niedersächsischen Obergericht

ROVG Dr. Carsten Tegethoff (Ansprechpartner für Korruptionsbekämpfung), Lüneburg

Im Februar 2010 fand im Niedersächsischen Obergericht für alle Mitarbeiter eine vom Ansprechpartner für Korruptionsbekämpfung durchgeführte Informationsveranstaltung zum Thema Korruptionsbekämpfung statt. Ziele der Veranstaltung waren die Sensibilisierung der Mitarbeiter des Gerichts für dieses Thema sowie die Vorstellung der mit Wirkung vom 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Antikorruptionsrichtlinie¹⁾ sowie des mit Wirkung vom 1. September 2009 in Kraft getretenen Gemeinsamen Runderlasses „Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken“²⁾. Letztere sollen u. a. der Forderung des Landesrechnungshofes im Bericht über die Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2007³⁾ nach mehr Präventionsmaßnahmen bei Richtern und Rechtspflegern Rechnung tragen.

Zu Beginn der Veranstaltung begrüßte der Präsident des Niedersächsischen Obergerichts Dr. van Nieuwland die Teilnehmer. Er wies auf die Bedeutung und Aktualität des Themas Korruptionsbekämpfung hin.

Der erste Teil der Veranstaltung befasste sich mit der **Antikorruptionsrichtlinie**. Sie hat die Vermeidung des bösen Scheins einer unzulässigen Beeinflussung von Entscheidungen der Mitarbeiter der Landesverwaltung zum Ziel. Sie ist als Handlungsanleitung für die tägliche Arbeit zu verstehen. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich auf alle Behörden und Einrichtungen des Landes, und damit auch auf die Gerichte. Sie konkretisiert die in den §§ 33 Abs. 1 Satz 2, 34 Satz 2 BeamStG normierten beamtenrechtlichen Pflichten zur uneigennützigem und an dem Allgemeinwohl orientierten Amtsführung. Ihre Vorgaben sind über die Verweisung in § 2 Abs. 1 NRiG für Richter ebenfalls zu beachten. Allerdings ist bei der Tätigkeit des Richters zu differenzieren: Die Antikorruptionsrichtlinie ist uneingeschränkt zu beachten, wenn der Richter im Bereich der Verwaltung des Gerichts Aufgaben wahrnimmt, während im Bereich

seiner Rechtsprechungstätigkeit der Grundsatz ihrer Unabhängigkeit in die Betrachtung einzubeziehen ist.

Der Antikorruptionsrichtlinie liegt der **Korruptionsbegriff** der kriminologischen Forschung zugrunde. Danach zeichnet sich Korruption durch den Missbrauch eines öffentlichen Amtes in Eigeninitiative oder auf Veranlassung eines Dritten zur Erlangung eines materiellen oder immateriellen Vorteils für sich oder einen Dritten zum Nachteil der Allgemeinheit aus. Dieser Korruptionsbegriff ist nicht nur erfüllt, wenn die Mitarbeiter des Gerichts als Nehmer des ihnen für den Missbrauch ihres Amtes gewährten Vorteils den Straftatbestand der Vorteilsannahme (§ 331 StGB) oder der Bestechlichkeit (§ 332 StGB; zum besonders schweren Fall siehe § 335 StGB) verwirklicht haben⁴⁾, sondern auch in den Fällen, in denen es an einer Strafbarkeit des Verhaltens fehlt, es aber jedenfalls dienst- und disziplinarrechtlich relevant ist.

Als **Folgen von Korruption** im Bereich der Gerichtsbarkeit für die Allgemeinheit sind die Möglichkeit des Eintritts eines materiellen Schadens, die Verletzung des Gleichheitssatzes bei der Gesetzesanwendung und der Unparteilichkeit der Amtsführung, die Rufschädigung des Gerichts bzw. des Landes und der entstehende Vertrauensverlust hervorzuheben. Für die Mitarbeiter des Gerichts kann Korruption in persönlicher Hinsicht eine Strafverfolgung, eine disziplinarische bzw. arbeitsrechtliche Ahndung ihres Verhaltens sowie die Forderung von Schadensersatz seitens des Dienstherrn bzw. Arbeitsgebers zur Folge haben.

Die Antikorruptionsrichtlinie enthält verschiedene **Mittel zur Korruptionsbekämpfung**. Zunächst oblag es nach Maßgabe der Ziffern 3 und 4 der Antikorruptionsrichtlinie den Behörden und Gerichten, einen Gefährdungsatlas zur Ermittlung und Kennzeichnung besonders korruptionsgefährdeter Bereiche zu erstellen. Hierbei handelt es sich um Arbeitsbereiche, in denen Informationen vorhanden sind oder Entscheidungen getrof-

fen werden, die – unmittelbar erkennbar – für Dritte einen materiellen oder immateriellen Vorteil darstellen oder von Bedeutung sind: Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit zählen hierzu neben der Rechtsprechungstätigkeit einschließlich der Entscheidungen über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe die Bestellung von Dolmetschern und Sachverständigen, die Kostenfestsetzung einschließlich der Festsetzung der Vergütung von Rechtsanwälten und Sachverständigen sowie die Mittelbewirtschaftung im Bereich der Verwaltung. Als weitere Mittel sind die Belehrung der Mitarbeiter über den Unrechtsgehalt und die dienst- und strafrechtlichen Folgen der Korruption, die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten und deren Sensibilisierung durch Bekanntgabe dieser Richtlinie, die Bestellung eines Ansprechpartners für Korruptionsbekämpfung und ein verbindlicher Verhaltenskodex vorgesehen.

Nach dem **Verhaltenskodex**, der als Anlage 1 der Antikorruptionsrichtlinie beigefügt ist, haben die Mitarbeiter des Gerichts Korruptionsversuche abzuwehren. Es darf kein Eindruck entstehen, dass die Mitarbeiter offen für „kleine Geschenke“ sind. Sie haben nachvollziehbare Hinweise auf korruptes Verhalten dem Dienstvorgesetzten oder dem Ansprechpartner für Korruptionsbekämpfung mitzuteilen und Zeugen bei Korruptionsversuchen heranzuziehen. Wichtig ist zu dem die Schaffung von Transparenz bei der Entscheidungsfindung durch Aktenvermerke oder Bekanntgaben von Gründen. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Unabhängigkeit der Richter ist letzteres allerdings nur im Rahmen des gesetzlich geforderten Umfangs der Begründung von Entscheidungen geboten. Die Antikorruptionsrichtlinie kann insoweit keine weitergehenden Vorgaben machen. Schließlich sieht der Verhaltenskodex eine Trennung von Dienst- und Privatleben im Umgang mit Dritten und die Unterstützung des Dienstherrn bei Entdeckung und Aufklärung von Korruption vor.

Bei einem **konkreten Korruptionsverdacht** haben die Dienststellen Hinweisen auf Korruption nachzugehen. Alle Beschäftigten haben die Pflicht, bei nachvollziehbaren Hinweisen auf korruptes Verhalten diese gegenüber Dienstvorgesetzten oder dem Ansprechpartner für Korruptionsbekämpfung mitzuteilen. Zudem sind die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten, die in ihrer Ermittlungsarbeit unterstützt werden müssen. Insoweit kann sich der Beamte bzw. Richter nicht auf seine in dienstlichen Angelegenheiten bestehende Verschwiegenheitspflicht berufen (§ 37 Abs. 2 BeamtStG). Weitere Maßnahmen der Dienststellen, die die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden gefährden könnten, sind zu unterlassen. Demzufolge sind eigene disziplinare Ermittlungen nur in Abstimmung mit den Strafverfolgungsbehörden vorzunehmen. Nach Abschluss des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sind dann aber die disziplinar- und arbeitsrechtlichen Verfahren beschleunigt durchzuführen.

Neu in die Antikorruptionsrichtlinie aufgenommen wurden Regelungen zu Sponsoringleistungen, Spenden und vergleichbaren Zuwendungen. Beim **Sponsoring** handelt es sich um die Zuwendung von Geld oder geldwerten Leistungen zur Erfüllung von Landesaufgaben durch juristische oder natürliche Person mit wirtschaftlichen Interessen, die neben dem Motiv zur Förderung der öffentlichen Einrichtung auch andere Interessen verfolgen (z. B. Profilierung in der Öffentlichkeit), ohne dass die Zuwendung eine angemessene Gegenleistung zum Gegenstand hat. Beim Umgang mit Sponsoringleistungen sind die in der Antikorruptionsrichtlinie aufgeführten Grundsätze für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu beachten. Insoweit gilt, dass unbedingt jeder böse Schein einer möglichen Beeinflussung bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu vermeiden ist. Allerdings wird Sponsoring allgemein für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit, der Kultur und des Sports als zulässig erachtet, wenn jeder Einfluss auf die Inhalte der Aufgabenerfüllung ausgeschlossen werden kann. Demgegenüber ist nach der Antikorruptionsrichtlinie die Zulässigkeit von Sponsoring im Bereich der Justiz grundsätzlich abzulehnen und nur ausnahmsweise und nur dann zulässig, wenn das in der Richt-

linie vorgesehene Verfahren eingehalten ist und die inhaltlichen Anforderungen für die Annahme von Sponsoringleistungen gegeben sind. Verfahrensrechtlich ist insbesondere zu beachten, dass Sponsoringleistungen der Einwilligung der zuständigen obersten Landesbehörde bedürfen, soweit sie nicht ihre Zuständigkeit delegiert hat.⁵⁾ Zudem ist ein Aktenvermerk zu fertigen bzw. bei einer Sponsoringleistung über 500,- EUR ein Vertrag abzuschließen, wie er als Anlage 2 zur Antikorruptionsrichtlinie enthalten ist. Bei Annahme des Sponsorings ist der Sponsor schriftlich darüber zu unterrichten, dass einzelne Personen zur Annahme der Förderung nicht befugt sind, die Sponsoringleistung aber zur Erfüllung der Aufgabe, die gefördert werden soll, verwendet werden wird. Die Öffentlichkeit des Sponsors ist herzustellen; seine Anonymität nach außen kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht, wobei dessen Name aber in jedem Fall aktenkundig zu machen ist. Inhaltlich ist vor der Annahme eines Sponsoringangebots zu prüfen, von wem die Sponsoringleistung kommt, für welchen Zweck sie geleistet wird und welche Erwartung der Förderer mit der Leistung verknüpft. Grundsätzlich ist eine extreme Zurückhaltung bei der Entgegennahme von Sponsoringleistungen geboten. Allein die ordnungsgemäße Durchführung des Sponsoringverfahrens genügt nicht.

Als **Hauptanwendungsfälle** von Sponsoringleistungen sind die unentgeltliche Überlassung von Fachliteratur und Geld- und Sachleistungen für Veranstaltungen des Gerichts zu nennen. Gegen die Annahme derartiger Fachliteratur bestehen grundsätzlich keine Bedenken, wenn die Literatur nicht einem Einzelnen, sondern dem gesamten Gericht zur Verfügung gestellt wird und hierdurch keine Bindung für künftige (Folge-) Beschaffungen entstehen. Bei den Geld- und Sachleistungen gilt der genannte inhaltliche Prüfungsmaßstab unter Berücksichtigung der Grundsätze für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Hiernach wäre es z. B. unzulässig, wenn ein Verwaltungsgericht häufig oder ständig Klagen (gleichgültig, ob auf Kläger- oder Beklagtenseite) eines bestimmten Interessenverbandes zu bearbeiten hat und eben dieser Verband sich bereit erklärt, eine Veranstaltung des Verwaltungsgerichts (z. B. Tag der

offenen Tür) mit einem formell ausreichenden Sponsoringvertrag finanziell oder auch mit Sachleistungen zu unterstützen. Hier ist der böse Anschein auf jeden Fall zu vermeiden und die Annahme des Sponsoringangebots unzulässig.

Der zweite Teil der Veranstaltung war dem **Gemeinsamen Runderlass „Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken“** gewidmet. Er dient dem Ziel den bösen Schein zu vermeiden, im Rahmen der Amtsführung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein und sich nicht ausschließlich an sachlichen Erwägungen zu orientieren.

Es besteht ein grundsätzliches Annahmeverbot für private materielle und immaterielle Vorteile, und zwar auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, es sei denn, für die Annahme liegt die Zustimmung der zuständigen Stelle vor.⁶⁾ Unter **Vorteil** in diesem Sinne fallen alle Zuwendungen in Bezug auf das Amt, die den Beamten materiell oder immateriell objektiv besser stellen, was auch der Fall ist, wenn zwar der Beamte eine Leistung erbracht hat, diese aber in keinem angemessenen Verhältnis zur Gegenleistung steht (Beispiel: Vortrags- oder Gutachtentätigkeit gegen Zahlung einer unangemessenen hohen Vergütung). Der Vorteil muss **in Bezug auf das Amt** gewährt werden, wodurch solche Vorteile ausgeschlossen werden, die der Beamte bzw. Richter ausschließlich im Rahmen privater Beziehungen erhält. Eine Ausnahme hiervon gilt wiederum dann, wenn der Beamte bzw. Richter erkennt, dass an den persönlichen privaten Umgang mit einem Dritten Erwartungen in Bezug auf seine dienstliche Tätigkeit geknüpft werden. In diesem Fall greift das Annahmeverbot ein. Eine **Annahme** von Vorteilen ist bei einer Entgegennahme der Zuwendung oder sonstigen Vergünstigung durch den Beamten bzw. Richter oder einen Dritten im Sinne eines mittelbaren Zuflusses an diesen verwirklicht.

Bei **Zweifelsfragen** haben die Mitarbeiter sich an ihre Dienststelle oder den Ansprechpartner für Korruptionsbekämpfung zu wenden. Dies wird als ratsam angesehen in Fällen, in denen schon durch die Annahme von geringfügigen Dienstleistungen, Bewirtungen oder sonstigen Vorteilen der Eindruck der Befangenheit oder der Bevorzugung Einzelner, aber

auch einer Gruppe entstehen könnte. Über jeden Versuch einer Beeinflussung ist der Dienstvorgesetzte auf jeden Fall zu unterrichten.

Die von dem Annahmeverbot ausgenommenen Tatbestände sind zum einen durch Fallgruppen und zum anderen durch die Möglichkeit einer einzelfallbezogenen Zustimmung zur Annahme des Vorteils geregelt. Zu den fallgruppenbezogenen Ausnahmetatbeständen gehören insbesondere

- geringwertige Aufmerksamkeiten, die einen Wert von 10 EUR nicht übersteigen und im Kalenderjahr nicht wiederholt werden,
- anlassbezogene Geschenke aus dem dienstlichen Umfeld im herkömmlichen und angemessenen Umfang (etwa vom Personalrat oder den Richterververtretungen),
- Geschenke aus dem Kollegenkreis im herkömmlichen und angemessenen Umfang,
- die übliche angemessene Bewirtung aus Anlass oder bei Gelegenheit dienstlicher Handlungen, Besprechungen etc., wenn sie ihren Grund in den Regeln des Verkehrs und der Höflichkeit haben, denen sich der Mitarbeiter nicht entziehen kann, ohne gegen gesellschaftliche Formen zu verstoßen (Voraussetzung ist eine fachliche Veranstaltung; in den Blick zu nehmen ist der Aufwand der Bewirtung) und
- die übliche Bewirtung bei allgemeinen Veranstaltungen, an denen der Beamte bzw. Richter im Rahmen seines Amtes oder dienstlichen Auftrags mit Rücksicht auf die durch das Amt auferlegten Verpflichtungen teilnimmt, wobei die Teilnahme auf die Behördenleitung (Präsident, Vizepräsident) oder auf die von ihr beauftragten Personen - maximal zwei - beschränkt ist.

Liegt ein allgemeiner Ausnahmetatbestand nicht vor, kann die **Zustimmung** zur Annahme des Vorteils **im Einzelfall** vor der Annahme eingeholt werden. Der Ansprechpartner für Korruptionsbekämpfung ist zu informieren. Besteht der Vorteil in der Teilnahme an einer **Informations- oder Präsentationsveranstaltung** einer Privatfirma oder einer anderen Institution, welche die mit der Veranstaltung zusammenhängenden Kosten ganz oder teilweise übernimmt, ist die Zustimmung an strenge Voraussetzungen gebunden:

- die fachlichen Gesichtspunkte der Veranstaltung müssen überwiegen,
- es muss ein dringendes dienstliches Bedürfnis für die Teilnahme bestehen, was z. B. nicht der Fall ist, wenn öffentliche Fortbildungsveranstaltungen als Alternative angeboten werden, und
- es muss die Beeinflussung eines laufenden oder absehbaren Dienstgeschäfts auszuschließen sein.

Für den Umgang mit Angeboten von Belohnungen und Geschenken sollte grundsätzlich folgende **Regel** beachtet werden: Die Mitarbeiter des Gerichts sollten die Annahme nicht von der Überlegung abhängig machen, was sie gerade noch annehmen können, ohne sich angreifbar zu machen; vielmehr sollten sie sich fragen, was sie unmöglich ablehnen können, ohne sich lächerlich zu machen und unhöflich zu sein. Hierbei haben Sie zu beachten, dass das Annahmeverbot den Regelfall und die Zulässigkeit der Annahme die Ausnahme darstellt.

Am Ende der Veranstaltung gab es eine rege Diskussion insbesondere über Einzelfragen des Sponsorings und der Bedeutung der neuen Regelungen insgesamt in der Landesverwaltung.

- 1) Nds. MBI. 2009, 66. Die Antikorruptionsrichtlinie hat die Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung (Nds. MBI. 2001, 606) aus dem Jahre 2001 abgelöst, die nach der Bekanntmachung der Staatskanzlei vom 1.12.2008 (Nds. MBI. 2008, 1210) mit Ablauf des 31.12.2008 außer Kraft getreten ist.
- 2) Nds. MBI. 2009, 822.
- 3) Veröffentlicht als Anlage 1 der LT-Drs. 16/1300.
- 4) Zu dem Umfang der polizeilich festgestellten begangenen Straftatbestände im Amt, den Schwerpunkten der Korruption, den Gruppen der Nehmer von Vorteilen (z. B. Justiz in 0,5 % der Fälle) und dem geschätzten wirtschaftlichen Wert der gewährten Vorteile (2008: ca. 93 Mio. EUR) wird auf das Bundeslagebild Korruption 2008, erstellt vom Bundeskriminalamt, veröffentlicht unter www.bka.de, verwiesen.
- 5) Siehe dazu den Gemeinsamen Runderlass des Ministeriums des Innern, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 16.7.2009 (Nds. MBI. 2009, 749).
- 6) Siehe auch § 42 BeamStG (i. V. m. § 2 Abs. 1 NRiG).

Hessen

Zukunftsperspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Vortrag des Staatssekretärs im Hessischen Ministerium der Justiz, für Integration und Europa, Dr. Rudolf Kriszeleit, anlässlich der Mitgliederversammlung der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter (VhV) am 5. Februar 2010 in Kassel

I. Einleitung

Das Jahr 2010 ist in seinen ersten Wochen und dies ist gute Gelegenheit, einen Blick auf dieses Jahr und auch darüber hinaus zu werfen. Lassen Sie mich auf aktuelle Aspekte eingehen und dabei eine kleine „Reise“ von Brüssel über Berlin nach Wiesbaden zurücklegen; aktuelle europarechtliche Anmerkungen, einen kurzen Blick auf aktuelle Bundesgesetzgebungsvorhaben und Ausführungen zu den aktuellen Herausforderungen, die uns in unserem Land bevorstehen.

II. Europa und Verwaltungsrecht

Meine Damen und Herren, Verwaltungsrecht und Europa scheinen nur auf dem ersten Blick wenig Anknüpfungspunkte zu haben.

Grenzüberschreitende Sachverhalte – wie sie signifikant für das europäische Wirtschaftsrecht sind, – kommen in der verwaltungsrechtlichen Praxis allenfalls im Bereich des Internets vor. Auch beschäftigen sich europäische Gesetzesvorhaben nicht ausdrücklich mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Verfahrensordnungen sind nach wie vor Sache der Mitgliedstaaten.

Das Verwaltungsprozessrecht kann deshalb nicht von sich behaupten, im europäischen Fokus zu stehen.

Dennoch wird das Verwaltungsrecht wie kaum eine andere Gerichtsbarkeit durch materielle europäische Vorgaben überlagert. Jeder, der auch nur im weiteren Sinne in irgendeiner Form mit Rechtsetzung und Rechtsanwendung befasst ist, kommt nicht umhin, festzustellen, dass das nationale Recht im allgemeinen und das Verwaltungsrecht im besonderen immer umfassender entweder unmittelbar durch das Gemeinschaftsrecht oder durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben beeinflusst und gesteuert wird.

Seien es Fragen des Vergaberechts, des Apothekenbesitzes, der Ladenöffnungszeiten, Sportwetten, Asyl-

fragen, das leidige Thema des Führerschein-tourismus oder Fragen des Umweltschutzes. Nahezu in allen materiellen Bereichen des Verwaltungsrechts sind europarechtliche Fragestellungen denkbar.

Vor allem dort, wo europäische Zielsetzungen etwa im Bereich der wirtschaftlichen Freiheiten mit nationalen „Traditionen“ [oder: Gegebenheiten] kollidieren, bilden Sie als Verwaltungsrichter ein wichtiges Scharnier.

Den Rahmen dafür bilden die nach wie vor geltenden nationalen Verfahrensordnungen auf der einen und allgemeine Verpflichtung zum loyalen Vollzug des Gemeinschaftsrechts (Art. 4 Abs. 3 AEUV ex-Art. 10 EGV) auf der anderen Seite (effet utile).

Das Verwaltungsrecht befindet sich somit in einer Doppelfunktion. Es dient dem systemimmanenten Gedanken des subjektiven Rechtsschutzes des Einzelnen (Art. 19 Abs. IV GG), und soll zum anderen zur objektiven Wahrung des Gemeinschaftsrechts verhelfen.

Der Bürger hat das erkannt und vielfach in Anspruch genommen.

So unterliegt das staatliche Monopol auf Glückspiel seit Jahren einem enormen Rechtfertigungszwang, weil Bürger auf ihr Recht der Dienstleistungsfreiheit nicht verzichten wollen. Sehen sich Bürger in ihrer Niederlassungsfreiheit beeinträchtigt, wenn in Deutschland für die Eintragung in die Handwerksrolle ein Meistertitel benötigt wird oder wollen die Bürger es nicht akzeptieren, wenn Apotheken nur von Apothekern betrieben werden dürfen.

Das nationale Verwaltungsprozessrecht wird als Durchsetzungsinstrument des Gemeinschaftsrechts vom Bürger in die Pflicht genommen¹⁾. Der Bürger ist es somit, der durch die Möglichkeit des subjektiven Rechtsschutzes ermuntert wird, europäisches Recht durchzusetzen.

Dass dies nicht nur bei den Grundfreiheiten der Fall ist, zeigt das aktuelle Verfahren aus Hessen, welches das Hessische Beamten-gesetz betrifft.

In einem Verfahren, welches im Januar 2010 vom EuGH entschieden worden ist, erklärte der EuGH die Regelung, der Hessischen Feuerwehrlaufbahnverordnung zum Einstellungshöchstalter von 30 Jahren im Bereich des mittleren technischen Dienstes als mit der Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/78/EG vereinbar. Auch wenn in diesem Verfahren die Hessische Regelung Bestand hatte, werden weitere ähnlich gelagerte Verfahren folgen. So wurde am selben Tag ein weiterer Fall entschieden, bei dem es um die Ruhestandsregelungen bei Zahnärzten ging. (Sozialgerichtsbarkeit)

Die Entscheidungen zeigen, dass gänzlich fremde Regelungsmaterien – wie das Antidiskriminierungsrecht – ganz erhebliche Auswirkungen auf die verwaltungsgerichtliche Praxis haben.

Meine Damen und Herren, das ist keine schlechte Entwicklung: Es ist unbestreitbar, dass wir in wichtigen Bereichen möglichst einheitliche Standards in den Mitgliedstaaten benötigen und diese durch entsprechende Rechtsakte der Gemeinschaft vorgegeben werden müssen. Das betrifft insbesondere Sachverhalte und damit verbundene Probleme, die nicht vor den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten Halt machen.

So leuchtet es beispielsweise unmittelbar ein, dass auf den Gebieten der Luft- und Gewässerreinigung ein kohärentes Regelungssystem auf Gemeinschaftsebene von Nöten ist, weil ein schrankenloser Binnenmarkt nur unter einheitlichen ökologischen Rahmenbedingungen funktionieren kann. Andernfalls müssten wir vermutlich einen Wettbewerb um die Absenkung von Umweltstandards zur Schaffung eines wirtschaftlichen Standortvorteils erleben. Genauso leuchtet es vor dem Hintergrund der dramatischen Flüchtlingsbewegungen, die wir nahezu täglich in der Medienberichterstattung vor Augen haben, unmittelbar ein, dass es hier einer einheitlichen und sinnvoll koordinierten Einwanderungspolitik bedarf, um dieser besonderen Heraus-

forderung gerecht werden zu können. Diese Notwendigkeiten anzuerkennen heißt aber nicht, vor berechtigter Kritik die Augen zu verschließen.

War es im Jahr 2005 notwendig, dass der EuGH eine Annexkompetenz für das Umweltstrafrecht entwickelte, bevor sie nunmehr im Vertrag von Lissabon eingeführt wurde? War es richtig, dass im Fall Mangold dasselbe Gericht das Verbot der Altersdiskriminierung als „allgemeinen Gemeinschaftsgrundsatz“ erhob?

Immer wieder und sicherlich nicht immer zu unrecht, wird den europäischen Gesetzgeber und dessen Organen vorgeworfen, ihre Kompetenzen zu überschreiten und insbesondere den Subsidiaritätsgrundsatz nicht gebührend zu beachten. In der Tat muss man sich mitunter fragen, ob sich die Gemeinschaft nicht besser auf grundsätzliche Vorgaben beschränken und die nähere Ausgestaltung den Mitgliedsstaaten überlassen sollte, auch um national unterschiedlichen Bedürfnissen und Besonderheiten angemessen Rechnung tragen zu können.

Ich will hier gar nicht das schon etwas abgedroschene Beispiel mit dem Krümmungsgrad der Gurke bemühen, zumal man unlängst gehört hat, dass diese Vorschrift von den Mitgliedstaaten selbst ausdrücklich gewünscht wurde. Lassen Sie mich stattdessen einen weniger öffentlichkeitswirksamen aber deutlichen Beleg dafür anführen, dass das Spannungsverhältnis zwischen notwendiger Vereinheitlichung und dem Respekt vor bewährten Grundsätzen der nationalen Rechtsordnungen nicht immer befriedigend austariert wird.

Derzeit steht die Durchführung der bereits verabschiedeten Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vom 19. November 2008 (ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 28 ff.) an. Diese Richtlinie ist bis zum 26. Dezember 2010 umzusetzen. Die Mitgliedstaaten müssen bestimmte, die Umwelt verschmutzende Handlungen, die vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen sein müssen, unter Strafe stellen, jedoch ohne dass dabei Mindesthöchststrafen vorgegeben werden. Allerdings müssen juristische Personen ebenfalls für diese Taten verantwortlich gemacht und mit Sanktionen belegt werden können, was das deutsche Strafrechtssystem bisher nicht vor-

sah. Sämtliche Bemühungen auf europäischer Ebene diese Regelungen nicht in die Richtlinie aufzunehmen, waren gescheitert.

Umgekehrt bleiben gemeinschaftsrechtliche Regelungen mitunter auch hinter dem zurück, was fachlich wünschenswert oder sogar erforderlich wäre, weil Zielkonflikte und widerstreitende Interessen nur durch wenig befriedigende Kompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beigelegt werden können.

Meine Damen und Herren, nicht zuletzt diese Entwicklungen haben uns als Landesregierung veranlasst, das Thema Europa noch ernster zu nehmen, als in der Vergangenheit. Es existiert ein gut eingespieltes Screening von Verfahren beim EuGH, welches auch Verfahren umfasst, die ohne deutsche Beteiligung angängig werden. So ist zum Beispiel das eingangs erwähnte Verfahren um Ruhestandsregelungen für Professoren eine Vorlagefrage eines Bulgarischen Gerichts.

Als Landesregierung gelingt es uns deshalb, in sehr frühen Stadien von Vorhaben diese als für Hessen „gut“ oder „schlecht“ zu identifizieren. Oft genug bleibt uns sowohl für die Identifizierung als auch für das spätere politische Lobbying wenig Zeit.

Subsidiaritätsfristen aber auch andere Fristen zwingen oft, zu schnellem Handeln. Dabei sind wir oft genug auf Sie in der Praxis angewiesen. Denn die Auswirkungen etwa einer Erbrechtsverordnung und eines europäischen Nachlasszeugnisses können Sie als Praktiker wesentlich besser und schneller beurteilen, als die Fachleute im Ministerium. Genauso verhält es sich bei Fragen der Wirksamkeit und Praktikabilität von Rechtshilfevereinbarungen und dem Instrument der gegenseitigen Anerkennung. Eine schnelle Rückmeldung ist deshalb für ein frühes Einwirken auf europäischer Ebene unerlässlich.

In den kommenden Jahren wird die Europäisierung der deutschen Rechtslandschaft eher noch an Fahrt aufnehmen. Dies liegt zum einem daran, dass der Vertrag von Lissabon in einer Vielzahl von materiellen Bereichen das Mehrheitsprinzip eingeführt hat und daher die EU handlungsfähiger sein wird, etwa im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit. Zum anderen liegt es daran, dass der europäische Bürger nach und nach den Weg über die europä-

sche Gerichtsbarkeit entdeckt, wenn er sich durch nationale Regelungen beeinträchtigt fühlt.

In den nächsten Jahren ist also mit einer weiteren Europäisierung des Rechts und damit auch des Verwaltungsrechts zu rechnen.

Aus meiner Sicht wird es deshalb darauf ankommen, die Sensibilität der Richterschaft für diese Zusammenhänge weiter zu stärken. Die Richteraus- und Fortbildung weiter an den europäischen Entwicklungen zu orientieren und vielleicht stärker als bisher die Möglichkeiten zu nutzen, als Richter für einige Monate an ein Gericht in Frankreich, Belgien, Polen oder an ein europäisches Gericht zu gehen sowie die Sprachfähigkeiten der Richter zu fördern. Dabei sollen deutsche Verwaltungsgerichte gerade nicht zu willfährigen Vollzugshelfern des Europarechts werden, sondern Ihnen kommt die Aufgabe zu, zwischen den europäischen Zielen und den deutschen Normen möglichst schonend zu vermitteln und sich durch Fachkenntnis ausreichend Raum für eine kritische Behandlung europäischer Regelungen zu bewahren, wie sie auch in Bezug auf nationale Regelungen zum guten Handwerkszeug gehören.

Lassen Sie mich an dieser Stelle kurz auf das Verhältnis der deutschen Gerichte zum EuGH eingehen. Oft genug hört man, Deutschland beteilige sich nicht genug an europäischen Verfahren und werde von Europäischen Entscheidungen „kalt erwischt“.

Meine Damen und Herren, die Zahlen sprechen eine andere Sprache.

Nach einer aktuellen Studie (Mai 2009) sind die deutschen Gerichte seit Jahrzehnten EU-Meister im Vorlegen zum EuGH. Seit Bestehen des EuGH im Jahr 1952 haben deutsche Gerichte 1.672 Verfahren vorgelegt. Der Zweitplazierte Italien schaffte es in der gleichen Zeit nur auf 978 Verfahren (Italien ist Gründungsmitglied der EG).

Auch was die Zahl der Beteiligungen angeht, also der Anzahl von Verfahren, mit und ohne deutsche Beteiligung, bei denen sich Deutschland durch Stellungnahmen beteiligt, ist Deutschland EU-Meister (86 Fälle, Zahlen sollen aber vertraulich behandelt werden). Meine Damen und Herren, Berührungängste mit Europa entnehme ich diesen Zahlen nicht.

Und diese Zahlen bestätigen auch meinen ganz persönlichen Eindruck. Deutschland und auch Hessen haben sich in den letzten Jahren sehr gut an die Europäischen Strukturen angepasst. Wir sind nicht nur in der Lage, Europa nachzuvollziehen, sondern schaffen es auch, Europa nach unseren Vorstellungen zu gestalten. Dies meine Damen und Herren bedeutet, wir sind ein großes Stück auf dem Weg „Europa als Normalität“ gegangen und werden ihn weiterhin beschreiten.

III. Ausblick auf Gesetzgebungsvorhaben - Bund

Meine Damen und Herren, von Brüssel nun nach Berlin und damit ein Ausblick auf die Gesetzgebungsvorhaben des Bundes:

1. (Rück)Verlagerung der Zuständigkeit für Verfahren nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und dem SGB XII (Sozialhilfe) von der Sozialgerichtsbarkeit auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Vorab ist zur Klarstellung anzumerken, dass von einer „Rückübertragung“ nur bei den klassischen Sozialhilfeverfahren gesprochen werden könnte, hingegen umfassen die Verfahren nach dem SGB II in größerem Umfang auch die ursprünglich der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesenen Streitigkeiten über Arbeitslosenhilfe.

Herr Minister hat im Gespräch mit dem Bezirksrichterrat vor einiger Zeit diese im Vermittlungsausschuss zu Stande gekommene Entscheidung als Fehlgriff des Gesetzgebers bezeichnet, weil das Ergebnis eine Überlastung der Sozialgerichtsbarkeit bei gleichzeitiger Unterforderung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist.

Die Rückgängigmachung dieser Entscheidungen ist nicht realistisch, weil auf Bundesebene keine politische Mehrheit besteht. Stattdessen wird ein politischer Konsens über eine Optionsklausel angestrebt, die es den Ländern ermöglicht, Verwaltungs- und Sozialgerichte erster und zweiter Instanz zusammen zu legen.

2. Darüber hinaus steht eine Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung bevor. Bereits im April 2006 ist ein Gesetzesentwurf des Bundesrates zur Änderung des § 48 Verwaltungsgerichtsordnung in den Bundestag eingebracht worden. Hierbei handelt es sich um eine Initiative des Bun-

deslandes Bayern, unterstützt von Hessen.

Ziel des Gesetzesentwurfes ist es, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte (VGH) auf weitere ermittlung-intensive Tatbestände zu erweitern. Es hat lediglich die erste Lesung im Bundestag im September 2008 mit einer Überweisung an die Ausschüsse stattgefunden. Eine abschließende Beschlussfassung über den Gesetzesentwurf ist noch nicht erfolgt.

Mir ist durchaus bekannt, dass der Gesetzesentwurf von den Interessenvertretungen der Richterinnen und Richter der Verwaltungsgerichtsbarkeit, insbesondere auch seitens des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR), erklärtermaßen kritisch gesehen. Hessen unterstützt dennoch das Vorhaben, da der Erweiterungskatalog hinreichend eng begrenzt ist und nicht zu einer Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses im Hinblick die erstinstanzliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte führt. Die insgesamt zu erwartende Verfahrensbeschleunigung ist für uns darüber hinaus ein gewichtiges, von dem auch die Bürger letztlich profitieren.

IV. Zusammenführung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

Erlauben Sie mir an dieser Stelle einige Ausführungen zum Thema der Zusammenführung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Wie Sie wissen, wird eine Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten (Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit) im Hinblick auf die gestiegene Belastung der Sozialgerichtsbarkeit durch Zuweisung der Zuständigkeit für Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Sozialgesetzbuch, Zweites Buch - SGB II) und der Sozialhilfe (Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch - SGB XII) bei gleichzeitig abnehmender Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (u. a. auch durch den Rückgang von Asylverfahren neben dem Verlust der Zuständigkeit für Sozialhilfesachen) bereits seit längerer Zeit diskutiert.

Angesichts immer knapper werdender Haushaltsmittel sowie des - im Vergleich zu sonstigen Bereichen der Verwaltung - sehr hohen Personal-

kostenanteils der Justizhaushalte, liegt der vordringliche Ansatzpunkt für einen effizienteren Mitteleinsatz in den Justizressorts bei der Steuerung des Personaleinsatzes.

Ziel ist es daher, durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen auf der Ebene der Länder Rahmenbedingungen zu schaffen, die einen flexiblen, an aktuelle Bedarfsituationen angepassten Einsatz des richterlichen Personals im Bereich der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten ermöglichen, ohne dass hierbei eine Veränderung der Gerichtsstruktur auf Bundesebene erforderlich oder auch nur angestrebt wäre.

Für Hessen ist außerdem darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Altersstruktur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (zahlreiche Neueinstellungen zu Beginn der 90er Jahre) eine Personalumschichtung zugunsten der Sozialgerichtsbarkeit durch Altersabgänge in absehbarer Zeit nicht in nennenswertem Umfang möglich ist. Die PEBB§Y-Belastungsquote der erstinstanzlichen Richter an den Verwaltungsgerichten in Hessen liegt bei nur ca. 74,75 %. Lassen Sie uns dieses Potential nutzen!

1. Argumente in der Debatte

Ich darf zunächst auf die Argumente im Rahmen der Zusammenführungsdebatte zurückkommen:

Gegen die Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten wurde teilweise eingewandt, es müsse personalwirtschaftlich möglich sein, einen Personalüberhang in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einem überschaubaren Zeitraum von drei Jahren abzubauen und bei der Sozialgerichtsbarkeit Personal entsprechend aufzubauen (Personalumschichtung). Dies sei beim Bundessozialgericht und in den Ländern auch teilweise gelungen. Eine Zusammenlegung rühre an Artikel 95 und 97 GG und damit an Herzstücke der Gerichtsverfassung. Eine verfassungsändernde Mehrheit sei nicht in Sicht. Einspareffekte seien nicht zu erzielen, denn die Kosten pro Richterarbeitsplatz würden durch eine Zusammenlegung nicht reduziert, wohl würde aber zusätzlicher Verwaltungs- und Kostenaufwand aufgrund der notwendigen organisatorischen Maßnahmen und Einarbeitungszeiten entstehen. Das materielle Recht sei derart kompliziert, dass

eine hohe Spezialisierung in der Sozialgerichtsbarkeit benötigt werde, die in einer "Einheitsgerichtsbarkeit" nicht gewährleistet sei. Die Sozialgerichtsbarkeit habe in den letzten Jahren bei den Bürgern ein hohes und begründetes Vertrauen geschaffen, das unter anderem auf der Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter mit ihrem Sachverstand im Gerichtsverfahren beruhe. Der Zwang, diese in der Beratung zu überzeugen, zwingt den Berufsrichter dazu, seine Entscheidungen gut zu begründen. Der Bürger dürfe nicht den Eindruck gewinnen, dass neben materiellen Einschnitten ins soziale Netz auch der Rechtsschutz beschränkt und erschwert werde. Auch in den Nachbarstaaten mit dualem Justizsystem finde eine Spezialisierung innerhalb derselben statt ²⁾.

Für die Zusammenführung kann entgegengehalten werden, dass eine Personalumschichtung eben nicht im notwendigen Umfange möglich war, denn trotz der Bereitschaft einiger weniger Richter aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit in die Sozialgerichtsbarkeit zu wechseln, waren in Hessen Neueinstellungen von Richtern in der Sozialgerichtsbarkeit erforderlich, obwohl gleichzeitig das notwendige richterliche Personal in der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Berücksichtigung der dortigen Belastungssituation zur Verfügung gestanden hätte. Dies spricht dafür, dass durch die Zusammenführung der Gerichtsbarkeiten und die damit verbundene Gründung größerer Gerichtseinheiten Personaleinsparungen im richterlichen Bereich möglich sind, ohne dass hierdurch der Rechtsschutz des Bürgers leiden müsste oder die richterliche Unabhängigkeit im Sinne von Artikel 97 GG beeinträchtigt wäre. Die Präsidien innerhalb der Fachgerichtsbarkeit haben hierbei die Möglichkeit, flexibel auf die Entwicklung des Geschäftsanfalls reagieren zu können. Die Anzahl der Richterarbeitsplätze könnte insgesamt ohne Vernachlässigung der Rechtsschutzgarantie geringer gehalten werden. Meine Damen und Herren, in Zeiten zunehmend knapper Haushalte kann dieses Argument nicht von der Hand gewiesen werden. Damit rührt eine Zusammenführung keineswegs an Herzstücke der Gerichtsverfassung, zumal sich das Zusammenwirken unterschiedlicher Fachrichtungen mit unterschiedlichen Prozessordnungen in demselben

Gericht gerade in der ordentlichen Gerichtsbarkeit bezüglich des Verhältnisses zwischen Zivil-, Familien- und Straferichtsbarkeit bestens bewährt hat.

Zusätzlicher Verwaltungs- und Kostenaufwand könnte weitgehend vermieden werden, denn die bisherigen Gerichtsstandorte wären jedenfalls in Hessen überwiegend auch künftig die Standorte der Fachgerichtsbarkeit.

Soweit die Spezialisierung der Sozialgerichtsbarkeit und die besondere Bedeutung der ehrenamtlichen Richter angesprochen wird, gehen beide Aspekte in einer vereinigten Fachgerichtsbarkeit nicht verloren, denn die Spruchkörper für Sozialgerichtsverfahren werden auch in einer zusammengeführten Fachgerichtsbarkeit auf Sozialgerichtsverfahren spezialisiert bleiben und die Gerichtspräsidien werden bei der Geschäftsverteilung kaum auf die vorhandenen Spezialkenntnisse des in der Sozialgerichtsbarkeit tätig gewesenen richterlichen Personals verzichten, ebenso wie der Kreis der ehrenamtlichen Richter in diesen Spruchkörpern identisch bleibt und in gleicher Weise am Zustandekommen einer Entscheidung beteiligt ist wie zuvor.

Davon abgesehen haben sich auch schon bisher Richter, die von der Verwaltungsgerichtsbarkeit in die Sozialgerichtsbarkeit gewechselt sind, mit Erfolg in Sozialgerichtsverfahren einarbeiten können und die hierbei notwendigen speziellen Kenntnisse erworben.

Nach alledem sehe ich keine Veranlassung zu der Befürchtung, durch die Einführung einer öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit könnte der Rechtsschutz des Bürgers beschränkt oder erschwert werden.

2. Gesetzgebung

Die Diskussion hat darüber hinaus noch einen weiteren Aspekt – Gestaltung der Umsetzung einer Zusammenführung

Auf verfassungsrechtlicher Ebene wird eine Änderung der Artikel 92 und 108 Abs. 6 GG dahingehend diskutiert, dass Artikel 92 GG in einem neuen Abs. 2 den Ländern ausdrücklich die Befugnis einräumt, die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit durch Fachgerichte einheitlich ausüben zu lassen und in Artikel 108 GG der bisherige Abs. 6

ganz aufgehoben wird, wonach die Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz "einheitlich" geregelt wird.

Hinsichtlich Artikel 108 Abs. 6 GG ergibt sich die Notwendigkeit der Verfassungsänderung bei Einbeziehung der Finanzgerichtsbarkeit unmittelbar und zwingend aus dem bisherigen Wortlaut des Artikels, denn die Eröffnung einer Länderoptionen zur Einbeziehung der Finanzgerichte in eine einheitliche Fachgerichtsbarkeit würde einem Zwang zur einheitlichen Regelung der Finanzgerichtsbarkeit widersprechen.

Ob Artikel 92 GG in vorbezeichnetem Sinne um einen Abs. 2 zu ergänzen wäre, hängt im wesentlichen von der Beurteilung der Frage ab, ob Artikel 95 Abs. 1 GG, wonach der Bund u. a. für die Gebiete der Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit als oberster Gerichtshöfe das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof und das Bundessozialgericht zu errichten hat, damit zugleich eine verbindliche Vorgabe für den Aufbau der Gerichte der Länder enthält, wozu unterschiedliche Auffassungen vertreten werden.

Ein Teil der Fachliteratur leitete insbesondere aus dem Homogenitätsprinzip (Artikel 28 Abs. 1 S. 1 GG) unter dem Begriff "oberste Gerichtshöfe" ab, dass Artikel 95 Abs. 1 GG eine fünfgliedrige Gerichtsbarkeit auch im Bereich der Gerichte der Länder garantiere.

Die Gegenmeinung geht davon aus, dass weder die grammatikalische noch die systematische, historische oder teleologische Auslegung diesen Schluss gebiete. Dabei wird insbesondere auf Artikel 30 GG abgestellt, wonach die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben einschließlich der organisatorischen Ausgestaltung den Ländern zustehen, soweit das GG keine andere Regelung trifft. Daher wird argumentiert, Artikel 95 Abs. 1 GG habe ausdrücklich die Ebene der Länder mit einbeziehen müssen, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder bezüglich ihrer Gerichtsbarkeiten einzuschränken.

Eine verfassungsgerichtliche Entscheidung liegt zu dieser Frage bislang nicht vor.

M.E. ist der Gegenmeinung, wonach Artikel 95 Abs. 1 GG für den Aufbau der Gerichte der Länder keine Vorgabe enthält, der Vorzug zu geben, denn wie das dargestellte Modell

einer Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zeigt, wird die in der Verfassung ausdrücklich verankerte Stellung des Bundessozialgerichts hierdurch nicht berührt. Dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Länderhoheit bei der organisatorischen Ausgestaltung der Erfüllung staatlicher Aufgaben gebührt hier daher Vorrang.

Angesichts der divergierenden Auffassungen und des Fehlens einschlägiger Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts würde die einfachgesetzliche Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit auf Landesebene jedoch ein nicht zu vernachlässigendes verfassungsrechtliches Risiko in sich bergen, das sich durch eine klarstellende Änderung des Grundgesetzes ausschließen ließe. Hierzu bestünde in Anknüpfung an die bisherigen Gesetzesvorlagen des Bundesrates auch Veranlassung, weil ein Projekt dieser Größenordnung mit weiterreichenden Auswirkungen auf die Gerichtsorganisation, die bei den betroffenen Gerichten beschäftigten Personen, die Rechtsschutz suchenden Bürger und die Haushalte der Länder nicht auf verfassungsrechtlich zweifelhafter Grundlage angegangen werden sollte, auch wenn dies die Notwendigkeiten einer verfassungsändernden Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates begründet.

3. Chancen nutzen

Die Einführung einer Länderöffnungsklausel, die die Zusammenführung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Länderebene ermöglicht, ist erklärter Wille der Regierungskoalitionen sowohl in Hessen als auch auf Bundesebene.

Dass bei erfolgreicher Einführung einer Länderöffnungsklausel das Land Hessen hiervon auch Gebrauch machen wird, hat Herr Stellvertretender Ministerpräsident und Staatsminister Hahn u. a. anlässlich der offiziellen Übergabe der neuen Räumlichkeiten des Sozialgerichts Frankfurt am Main unmissverständlich erklärt.

Die Sozialgerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit müssen dies als Chance zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit zwischen den beiden bisher selbständigen Gerichtsbarkeiten und zur weiteren

Steigerung der Qualität ihrer Rechtsprechung verstehen.

Keine Gerichtsbarkeit braucht zu befürchten, bei der Geschäftsverteilung durch die neu zu bildenden Präsidien von den ehemaligen Angehörigen der jeweils anderen Gerichtsbarkeit dominiert zu werden, denn bei erstmaliger Wahl von Präsidium und Präsidialrat werden diese aus den zusammengeführten Gerichtsbarkeiten paritätisch zu besetzen sein.

Die Besonderheiten der jeweiligen Verfahren einschließlich der Stellung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter werden durch die Zusammenführung nicht beseitigt, denn Sozial- und Verwaltungsgerichtsverfahren existieren unter dem Dach einer gemeinsamen Gerichtsbarkeit fort.

An dieser Stelle darf ich nochmals ausdrücklich zum Ausdruck bringen, dass nicht zuletzt die infolge der Zusammenlegung erhöhte Durchlässigkeit auch die Chance zur Erweiterung des eigenen beruflichen Spektrums bringt.

So könnten insbesondere auch Beisitzer in einer Verwaltungsgerichtskammer gleichzeitig auch Vorsitzende in einer Sozialgerichtskammer sein und umgekehrt.

V. Ausblick auf Gesetzgebungsvorhaben - Hessen

Mit meinen Ausführungen zur Zusammenführungsdebatte von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit und Auswirkungen einer Umsetzung vor Ort habe ich mich nunmehr auf den Weg nach Hessen begeben. Lassen Sie uns auch hier einen Ausblick wagen:

Im Hinblick auf die Evaluation des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung steht ein wichtiges Gesetzgebungsvorhaben mit der Konzentration der Asylverfahren auf drei Gerichte und Wegfall der Mitwirkung ehrenamtlicher Richter beim Verwaltungsgerichtshof an.

Es ist beabsichtigt, die bisher auf alle hessischen Verwaltungsgerichte verteilten Asylverfahren auf zwei oder drei Verwaltungsgerichte zu konzentrieren. Ein entsprechender Vorschlag des Präsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs liegt vor und zielt im Wesentlichen darauf ab, die bisher dem VG Kassel

zugewiesenen Asylverfahren dem VG Gießen und die bisher dem VG Darmstadt zugewiesenen Verfahren dem VG Wiesbaden zuzuweisen sowie die dem VG Frankfurt zugewiesenen Asylverfahren dort zu belassen. Im Gegenzug sollen Verfahren in personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten in der ersten Instanz beim VG Kassel konzentriert werden.

Eine Umsetzung im Rahmen der ohnehin anstehenden Änderung des Ausführungsgesetzes zur VwGO ist mit Wirkung zum 1. Januar 2011 geplant.

Durch Streichung der §§ 15 Abs. 2 und 17 des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung soll beim VGH insgesamt die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter entfallen³⁾.

VI. Ausblick auf E-Justice in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Meine Damen und Herren, selbstverständlich ist auch der Blick auf die technische Weiterentwicklung wichtig.

1. eDuplo - Elektronische Duploakte

Mit der Elektronischen Duploakte – eine Aktenführung in Papierform verbleibt – wird den hessischen Richtern, Staatsanwälten und Rechtspflegern ein weiteres geeignetes Arbeitsmittel zur Vorbereitung von Entscheidungen in Form einer elektronischen PDF-Akte zur Verfügung gestellt.

Der Vorteil der elektronischen Doppelakte besteht insbesondere darin, dass sie sich nach den Anforderungen des Bearbeiters strukturieren, kommentieren und mit Fundstellen aus Online-Informationssystemen wie juris oder beck-online versehen lässt. Zugleich kann die eDuploakte z.B. Rechtsanwälten mittels EGVP übermittelt werden. Die Pilotierung erfolgt u.a. bei dem VGH in Kassel und soll auf andere Gerichte, Staatsanwaltschaften und Behörden ausgedehnt werden.

2. Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP)

Zur Kommunikation aller Gerichten und Staatsanwaltschaften mit den Verfahrensbeteiligten dienen die seit

Dezember 2007 eingerichteten Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfächer. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird die Anbindung an die Fachanwendung Eureka-Fach priorisiert.

3. Sitzungssaalanzeige

Eine weitere Neuentwicklung ist die flächendeckend beabsichtigte Einführung des elektronischen Sitzungssaalmanagements, das durch Herrn RVG Dr. Lorenz betreut wird.

Das elektronische Sitzungssaalmanagement dient der elektronischen Anzeige der Gerichtstermine, die in den Sitzungssälen wahrgenommen werden, sowie der Anzeige von weiteren Informationen, z.B. zum Prozessgegenstand, zu geladenen Zeugen, und basiert auf einer praktischen Anwendung im VG Gießen in Form von „Übersichtsdisplays“. Die Informationen für die jeweilige Anzeige entstammen im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit aus EUREKA-Fach.

4. Infopoint

Weitere innovative Anregungen kommen aus der verwaltungsrechtlichen Praxis: Das Projekt „Infopoint“ sei als nächstes benannt. Das auf eine Anregung des VG Gießen zurückgehende Projekt soll Rechtssuchenden und Verfahrensbeteiligten die Orientierung in den Gerichtsgebäuden erleichtern und über die wichtigsten Dienstleistungsangebote des Gerichts und der Justiz informieren bzw. solche selbst bereitstellen. Infopoints sind bisher im VG Gießen installiert und am VGH eingerichtet worden.

5. Davinšy

Haben Sie sich in der Vergangenheit auch in der ein oder anderen Situation die Frage gestellt, wie die Belastung oder Verfahrenslaufzeiten in Ihrem Gericht im Vergleich zu anderen Gerichten in Hessen und gar im Vergleich zu anderen Bundesländern aussehen? Mit einer weiteren technischen Entwicklung unter dem Namen Daten-Visualisierungs-Justiz-Informationssystem (Davinšy) können diese Fragen beantwortet werden.

In der Datenbank werden grundlegende statistische Daten (z.B. Eingänge, Erledigungen, Bestände, Verfahrensdauer) und Kennzahlen (z.B. Eingänge pro Arbeitskraftanteil) zu-

sammengeführt. Vorhandene Daten können dann neu präsentiert und verknüpft werden und bilden somit ein möglichst aktuelles „Lebensbild“ der Gerichte und Staatsanwaltschaften mit Vergleichszahlen (Vorjahre, Bundes- und Landesvergleich) ab. Adressaten sind insbesondere die Leitungsebenen der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Davinšy soll als ein Baustein des Justizcontrollings das NVS-Controlling in der hessischen Justiz zumindest teilweise ersetzen.

Mit den Kennzahlen wird die Transparenz zwischen den Gerichten erhöht. Gleichzeitig wird der durch das NVS-Controlling bedingte Aufwand auch im Geschäftsbereich reduziert und Bedienstete können wieder dem Kerngeschäft zugeführt werden.

6. Hessische Landesrecht-sprechungsdatenbank (LaReDa)

Meine Damen und Herren, einen weiteren Stein hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit ins Rollen gebracht. Das Bundesverwaltungsgericht hat am 26. Februar 1997 entschieden, dass die Veröffentlichung von Gerichtsentscheiden als verfassungsunmittelbare Aufgabe der rechtsprechenden Gewalt eine öffentliche Aufgabe ist. In der Zwischenzeit ist die Internetseite Hessenrecht initiiert und mit Unterstützung von juris für die Bürger überarbeitet worden. Zukunftsmusik ist die Absicht, eine automatisierte Belieferung über EUREKA-Fach für die Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu realisieren.

Damit besteht die Möglichkeit für den Bürger, sich über Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie über die Landesrechtssprechungsdatenbank, die in neuem Gewand mit mehr Recherchemöglichkeiten erscheint, zu informieren. Transparenz ist für den Bürger erfahrbar.

VII. Personal- und Belastungssituation

Meine Damen und Herren, an meinen vorhergehenden Ausführungen können Sie erkennen, dass in der Vergangenheit viel geleistet wurde. Geht der Blick nunmehr in die vor uns liegenden Monate und sogar Jahre stehen der Hessischen Justiz vielfältige Herausforderungen bevor. Gestatten Sie mir zunächst einige Worte

zur Personal- und Belastungssituation und nachfolgend zur Haushaltssituation.

1. Derzeitige Situation

Die derzeitige Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass die Verfahrenseingänge bei den Verwaltungsgerichten in 2009 grundsätzlich zurückgingen.

Der Personalbedarf Richter ist weiter gesunken. Die Belastungsquote liegt trotz Rückgangs in der Personalverwendung unverändert bei nur ca. 74,75 %.

Hierbei sind bereits fünf Stellen berücksichtigt, die im Landeshaushaltsplan 2010 in die ordentliche Gerichtsbarkeit übertragen wurden. Insgesamt sprechen wir über 170,5 Richterstellen, die der Verwaltungsgerichtsbarkeit Zum 1. August 2010 zur Verfügung stehen.

Die Entwicklung der Zugänge bei einzelnen Verwaltungsgerichten im Vergleich I. zu IV. Quartal 2009 sehr unterschiedlich. Während eine Erhöhung der Zugänge bei den VG Frankfurt und Gießen zu verzeichnen war, sind sie in Darmstadt und Kassel konstant geblieben und in Wiesbaden zurückgegangen.

Die Belastungsquote beim VGH liegt aufgrund des Verfahrens im Zusammenhang mit dem Ausbau des Frankfurter Flughafens im Jahresschnitt mit 89,5 % etwas höher. Mit Blick auf die einzelnen Quartale ist ein Rückgang (IV. Quartal nur noch 2/3 des I. Quartals) deutlich erkennbar.

2. Zukünftige Situation

Wie sieht die zukünftige Situation aus? Meine Damen und Herren, Sie haben meinen bisherigen Ausführungen entnehmen können, dass auch die dargestellten Gesetzgebungsvorhaben keine Aufgabenerweiterung in absehbarer Zeit erwarten.

Wir befinden uns damit in dem schwierigen Spannungsverhältnis zwischen Belastungssituation und der damit einhergehenden Abbaupflichtung bzw. Stellenverlagerungen und der Alterstruktur. Diese Herausforderungen gilt es zu erkennen und zu meistern.

a. Altersstruktur

Die Altersverschiebung in den nächsten 5 Jahren führt dazu, dass 2015 90% der Richterinnen und Richter in

der Verwaltungsgerichtsbarkeit über 50 Jahre alt sein werden. Die restlichen 10% werden Ende 40 sein.

b. Altersentwicklung

Die bisherige Maßnahme, zwei Proberichter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit einzusetzen, kann diesen Effekt auch nicht annähernd ausgleichen. Um „gesunde“ Altersstruktur zu erreichen, müssten jährlich 4-5 junge Kollegen in die Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgenommen werden. Die Belastungszahlen sprechen allerdings dagegen.

Unterstützen Sie uns, Lösungen für diese offenkundigen Probleme zu finden! Welche Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten bieten sich im Hinblick auf einen Wechsel in andere Gerichtsbarkeiten! Nehmen Sie diese Veränderung, auch denkbar für einen begrenzten Zeitraum von z.B. 5 Jahren, als Herausforderung und Chance an!

VIII. Haushaltsrechtliche Entwicklung – insbesondere Projekt "Konsolidierung und Kompensation"

Mit Erlass vom 19.3.2009 machte der Hessische Minister der Finanzen gegenüber den Ressorts deutlich, dass die mittelfristige Finanzplanung eine klare Perspektive für einen Haushalt ohne Neuverschuldung zur Mitte des Jahrzehnts aufzeigen müsse und es hierzu einer äußerst restriktiven Planung der Ausgabenansätze bedürfe.

Mit gleichem Erlass bat er um Benennung derjenigen Produkte oder Leistungen, auf die aus Sicht der Ressorts vollständig verzichtet werden könne und erwartete, dass von diesen Vorschlägen mindestens 10 % des Aufwandsvolumens eines jeden Einzelplans umfasst seien.

Damit die Justiz auf die zu erwartenden Einsparvorgaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen bestens vorbereitet wird, wurde das Projekt „Konsolidierung und Kompensation“ ins Leben gerufen. In diesem Projekt sollen für Gerichte, Staatsanwaltschaften, den Justizvollzug und auch das HMdJIE Potentiale erarbeitet und möglichst im Einvernehmen umgesetzt werden, um Einsparungen nicht nur nach zwingenden Vorgaben des Finanzministers und unter großem Zeitdruck erbringen zu müssen und

zugleich Maßnahmen zu erarbeiten, die geeignet sind, das erreichte hohe Leistungs- und Qualitätsniveau der Hessischen Justiz aufrechtzuerhalten.

Diese Überlegungen müssen mit oder auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen angestellt werden.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit verfügt neben dem VGH über fünf VGe in Gießen, Kassel, Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden. Jedoch dürften nicht alle VGe für die Gewährleistung einer bürger- und wohnortnahen Justiz unerlässlich sein.

Auch die Belastung der VGe mit durchschnittlich 73,10 % nach Pebbßy, weist erhebliches Konsolidierungspotential auf.

Aus diesen Gründen drängt sich im Rahmen des Projekts „Konsolidierung und Kompensation“ die Überlegung auf, ob alle Verwaltungsgerichte in Hessen erhalten werden müssen.

Der oftmals angeführte Einwand aus Teilen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, etwaige Überkapazitäten würden über die Zeit durch künftig wegfallende Stellen im Rahmen der normalen Fluktuation sowieso abgebaut, berücksichtigt nicht hinreichend, dass in manchen Hessischen Verwaltungsgerichten die Belastung im Richterbereich trotz Personalabbaus im Jahr 2009 im Vergleich zum Jahr 2008 weiter gesunken ist. Darüber hinaus würde sich diese „Konsolidie-

rung durch Zuwarten“ bis in die nächste Dekade verlagern. Ein wesentlicher Gesichtspunkt bliebe bei dieser Variante auch unberücksichtigt und ungelöst. Es bliebe nämlich dabei, dass auch über den Abbau des Richterpersonals durch normale Fluktuation letztendlich ein Verwaltungsgericht mit Räumlichkeiten, Verwaltung und IT-Infrastruktur zu viel durch Steuergelder unterhalten werden müsste, dann eben verteilt auf alle Liegenschaften. Das durch weitere Neuverschuldung finanzierte „Anmieten leerer Zimmer“ kann keine intelligente Lösung sein, auch eine meinem Gerechtigkeitsempfinden widersprechende, da die anderen Geschäftsbereiche der Hessischen Justiz diesen Sparbeitrag zusätzlich erbringen müssten.

- 1) Schoch, in: Festschr. BVerwG, 2003, S. 507 ff.
- 2) so etwa: Prof. Dr. Schlegel, Vors. Richter am BSG, als Sachverständiger in der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes vor dem Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales, 76. Sitzung vom 11. Februar 2008, Wortprotokoll 16/76
- 3) Geltende Gesetzeslage auch in Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Sachsen, Thüringen

Verein der Bundesrichter beim BVerwG

Neuwahlen

Am 3. März 2010 hat der Verein der Bundesrichter beim Bundesverwaltungsgericht einen neuen Vorstand gewählt. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

Richter am BVerwG Ulf Domgörgen (Vorsitzender)

Richterin am BVerwG Dr. Renate Philipp (stellvertretende Vorsitzende)

Vorsitzender Richter am BVerwG Dieter Kley (Schatzmeister)

Richter am BVerwG Dr. Stefan Langer (Beisitzer)

Richter am BVerwG Dr. Knut Möller (Beisitzer)

Erneut: Sozial- und Verwaltungsgerichte zusammenführen

Eine alte Idee im neuen Gewand: Was bringt der Koalitionsvorschlag?

Rechtsanwalt Martin Schafhausen, Frankfurt/Main

(Nachdruck mit freundlicher Genehmigung aus dem Anwaltsblatt, Heft 3, 2010, Seite 163 ff)

Die Koalition von CDU/CSU und FDP plant, den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, die Verwaltungs- und Sozialgerichte zu einheitlichen Fachgerichten zusammenzuführen. Der Plan ist alt. Die Begründung ist neu. Der Autor untersucht, ob der Vorschlag sinnvoll ist.

Eine schon sehr lange währende Diskussion geht mit dem Koalitionsvertrag „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ in die nächste Runde. Bereits wenige Jahre nach Inkrafttreten des Sozialgerichtsgesetzes im Januar 1954 wurde auf dem 42. Deutschen Juristentag über die Schaffung einer einheitlichen Gerichtsbarkeit, die die Sozial-, Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit umfassen sollte, diskutiert¹⁾. In den folgenden Jahren wurde dann ohne Erfolg über die Vereinheitlichung der Prozessordnungen²⁾ beraten.

Im Zusammenhang mit der „Hartz“-Gesetzgebung regte der Bundesrat die Überprüfung an, ob die Zusammenführung der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sinnvoll sein könnte.³⁾

Zuvor hatte der von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ diese Diskussion wieder aufgenommen.⁴⁾ Der Bundesrat brachte daraufhin zwei Gesetzesanträge in das Gesetzgebungsverfahren ein, in denen zum einen die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Zusammenführung der Sozialgerichtsbarkeit mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen werden sollte⁵⁾, zum andern, in einem Entwurf eines Zusammenführungsgesetzes, die Schaffung einer einheitlichen Fachgerichtsbarkeit vorgesehen war, in der die Gerichte der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zusammengefasst werden sollten⁶⁾.

Dieser Gesetzesvorschlag wurde nicht umgesetzt, stattdessen wurde durch das 7. SGG-ÄndG⁷⁾ das SGG dahingehend ergänzt (§§ 50a – 50d SGG), dass den Ländern für einen begrenzten Zeitraum die Möglichkeit eingeräumt wurde, für be-

stimmte Angelegenheiten besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und der Oberverwaltungsgerichte einzurichten, die die Aufgaben der Sozialgerichtsbarkeit wahrnehmen⁸⁾.

Die für eine Zusammenführung erforderlichen Verfassungsänderungen wurden durch den Bundesrat erneut unter dem 23.03.2006⁹⁾ in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Der Entwurf wurde im Bundestag nicht beraten und unterfiel der Diskontinuität. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu dem SGGArbGÄndG, das zum 01.04.2008 in Kraft trat, wies der Bundesrat erneut daraufhin, dass man allein in der Zusammenführung der Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Möglichkeit sehe, den für die Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit erforderlich gehaltenen flexiblen Personaleinsatz zu erreichen¹⁰⁾. Diesem Argument trat die Bundesregierung mit dem Hinweis entgegen, dass mit den in dem SGGArbGÄndG vorgesehenen Maßnahmen Entlastungsmöglichkeiten geschaffen würden, deren Wirkungen zunächst abgewartet und dann evaluiert werden müssten¹¹⁾.

Auffallend ist, dass sich der Begründungsansatz in den letzten Jahren verändert hat. Während lange Zeit über eine „Große Justizreform“, bei der die Gerichtsbarkeiten insgesamt zusammengefasst und einheitliche Verfahrensordnungen geschaffen werden sollten¹²⁾, diskutiert wurde, soll mit der aktuell geplanten Änderung eine Effizienzsteigerung der Justiz, und ein flexiblerer Richtereinsatz erreicht werden¹³⁾. Die Diskussion hat sich von generellen Überlegungen in Richtung einer punktuellen Reaktion auf besondere Belastungen, der die Sozialgerichtsbarkeit unterworfen ist, verschoben.

Und nun: „Um den Mitteleinsatz der Justiz effizienter gestalten zu können, eröffnen wir den Ländern die Möglichkeit, ihre Verwaltungs- und Sozialgerichte unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit zu einheitlichen Fachgerichten zusammenzuführen.“¹⁴⁾

1. Effizienzsteigerung des Mitteleinsatzes in der Justiz

Da nicht die „Große Justizreform“ diskutiert wird, sondern „nur“ die Zusammenführung der Sozialgerichtsbarkeit mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, um den Mitteleinsatz in der Justiz effizienter gestalten zu können, einen flexiblen richterlichen Personaleinsatz zu erreichen, - müssen – diese Argumente der Maßstab der weiteren Überlegungen sein und einer Überprüfung der Stichhaltigkeit standhalten, um einen so weitreichenden Schritt wie die Zusammenführung zweier eigenständiger Gerichtsbarkeiten zu rechtfertigen. Nicht wegzudiskutieren sind die hohen Zugangszahlen in der Sozialgerichtsbarkeit, die zum einen zu einer hohen Belastung der Richterinnen und Richter, - insbesondere in der ersten, aber auch der zweiten Instanz führen, sondern auch zu nach wie vor langen Verfahrensdauern nach sich ziehen, die für die Klägerinnen und Kläger eine besondere Belastung darstellen. In den Bundesländern ist auf den gestiegenen Personalbedarf in der Sozialgerichtsbarkeit reagiert worden. Waren in 2004 noch 837 Richter in der Sozialgerichtsbarkeit tätig, stieg die Zahl bis 2007 auf 1.072. An den Landessozialgerichten waren 2004 345 und in 2007 378 Richter tätig¹⁵⁾. Durch das SGGArbGÄndG, das zum 01.04.2008 in Kraft getreten ist, ist das Sozialgerichtsgesetz insbesondere zur Verfahrensbeschleunigung geändert worden. Diskutiert werden auch Änderungen im materiellen Recht, um etwa im SGB II immer wiederkehrende Streitfragen zur Höhe der Kosten der Unterkunft näher zu regeln.

a) *Einspareffekte?* Es fragt sich aber, ob es aus fiskalischen Gründen tatsächlich erforderlich ist, eine Gerichtsstruktur zu zerschlagen, die sich wenigstens seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bewährt hat¹⁶⁾. Dies gilt selbstverständlich dabei nicht nur für die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit, sondern selbstverständlich auch für die der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Macht ein effizienterer Mitteleinsatz tatsächlich

eine Zusammenführung erforderlich? Ob wesentliche Einspareffekte eintreten, wenn Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammengeführt werden, ist fraglich. Durch die Zusammenführung wird es nicht zu einem Absinken der Zugangszahlen in den „sozialrechtlichen Bereich“ der öffentlich-rechtlichen Fachgerichte kommen. Ebenso wenig wird man erwarten können, dass wesentliche Personaleinsparungen möglich sind. Personalbedarf besteht dabei nicht nur im richterlichen Dienst. Es ist nicht ausgemacht, dass durch das Zusammenwachsen der Gerichtsverwaltungen tatsächlich auf absehbare Zeit Kosteneinsparungen realisiert werden können. Zu berücksichtigen ist, dass sich durch die Zusammenführung, die sich selbstverständlich früher oder später auch in einem räumlichen Zusammenwachsen konkretisieren muss, neue Aufgaben für die Gerichtsverwaltung ergeben. Nach der Schaffung öffentlich-rechtlicher Fachgerichte wächst selbstverständlich auch der Verwaltungsaufwand durch die größere Anzahl an Richterinnen und Richter. Es mag sein, dass Direktoren- und Präsidentenstellen, nach dem Ausscheiden der bisherigen Stelleninhaber, nicht mehr besetzt werden, durch das Wachsen der gerichtlichen Strukturen werden wiederum höher zu bewertende Stellen geschaffen, die den Personalkosteneinsparungseffekt wieder relativieren. Bis Gerichte auch räumlich zusammengelegt werden, sind weiterhin doppelte Raum- und Sachkosten zu tragen. Die räumliche Zusammenlegung der Gerichte verursacht Kosten, die nicht abzusehen sind.

b) *Mitwirkung von Laien*: Zu beachten ist bei der Geschäftsverteilung in einer vereinheitlichten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit, die nach den unterschiedlichen Verfahrensordnungen, die (zunächst) wohl nicht angetastet werden sollen – so zumindest der Gesetzesentwurf eines Zusammenführungsgesetzes aus dem Jahre 2004, dass die Kammern des Fachgerichts unterschiedlich zu besetzen sind, je nachdem ob Verfahren nach dem SGG oder der VwGO zu führen sind. Dies kann dem flexiblen Personaleinsatz durchaus entgegenstehen. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Rolle der ehrenamtlichen Richter in der Sozialgerichtsbarkeit

zu. Die Regelungen über die Bestellung der ehrenamtlichen Richter in der Sozialgerichtsbarkeit sehen vor, dass in Kammern, in denen über Angelegenheiten der Sozialversicherung entschieden wird, die Vorschlagslisten für die ehrenamtlichen Richter aus dem Kreis der Versicherten, von Gewerkschaften, von selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit einer sozial- oder berufspolitischen Zwecksetzung und aus dem Kreis der Arbeitgeber von Vereinigungen von Arbeitgebern aufzustellen sind (§ 14 Abs. 1 SGG). Hierdurch wird sichergestellt, dass die die Sozialversicherung prägende Sozialpartnerschaft in das gerichtliche Verfahren wirkt¹⁷⁾. Besondere Sachnähe der ehrenamtlichen Richter, die in Angelegenheiten des Vertragsarztrechts mitwirken, wird dadurch erreicht, dass die Vorschlagslisten von den Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Vereinigungen und von den Zusammenschlüssen der Krankenkassen aufgestellt werden (§ 14 Abs. 2 SGG). Für das soziale Entschädigungsrecht und das Schwerbehindertenrecht gelten ähnliche Regelungen. Auch die Besetzung der Kammern der Sozialgerichte mit einem Berufs- und zwei ehrenamtlichen Richtern verstärkt das „Laienelement“ in der sozialgerichtlichen Rechtsfindung. Vergleichbare Bestimmungen finden sich in der VwGO nicht.

c) *Spezialwissen Sozialrecht*: Das Sozialrecht erfordert nicht nur auf Seiten der Anwaltschaft eine besondere Spezialisierung. Auch in der Richterschaft ist eine solche besondere Fachlichkeit erforderlich vorhanden. Der Zusammenführung steht sicher nicht entgegen, dass den Richterinnen und Richtern in der neuen Fachgerichtsbarkeit entsprechende Fachlichkeit fehlen könnte. Doch darf angesichts der besonderen Anforderungen, die sich aus der Befassung mit sozialrechtlichen Fragen ergeben, keine zu großen Erwartungen in die Effizienzsteigerung durch Flexibilisierung des richterlichen Einsatzes gesetzt werden. Kurzfristige Entlastungen sind nicht zu erreichen, da doch längere Einarbeitungszeiten zu erwarten sind¹⁸⁾. Das Sozialrecht ist eben kaum Gegenstand der universitären Ausbildung oder der Ausbildung im Referendariat. Dies gilt im Übrigen nicht nur bei einem Wechsel zwischen dem besonderen öffentlichen Recht, dem Sozialrecht, und – dem

allgemeinen öffentlichen Recht sondern bereits bei einem Wechsel zwischen den verschiedenen sozialrechtlichen Referaten¹⁹⁾.

d) *Zersplitterung der Gerichtsbarkeiten*: Erkauft würden die angeblichen Effizienzsteigerungen durch eine bis dahin nahezu einmalige²⁰⁾ Zersplitterung der Gerichtsbarkeit in Deutschland. Den Bundesländern soll die Möglichkeit eröffnet werden, die Gerichtsbarkeiten zusammenzuführen, eine bundeseinheitliche Regelung ist nicht vorgesehen und nicht zu erwarten²¹⁾. Dies führt nicht nur zu einem divergierenden Rechtsweg je nachdem ob der Landesgesetzgeber von der Öffnungsklausel Gebrauch macht, vielmehr würde so im Einzelfall sogar die Möglichkeit geschaffen, dem Kläger – fallen Wohn- und Beschäftigungsort auseinander – die Gerichtsbarkeit, die über seine Klage zu entscheiden hätte, zu wählen. War von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit“ noch darauf hingewiesen worden, dass nur eine bundeseinheitliche Regelung eine Rechtszersplitterung vermeidet und den Ratsuchenden und den rechtsberatenden Berufen die Suche nach dem zuständigen Gericht erleichtere²²⁾, ist dieser Gesichtspunkt heute offenbar nicht mehr im Blick des Gesetzgebers. Eine solche unterschiedliche Gerichtsstruktur aber mit föderalen Erwägungen begründen zu wollen, verkennt den mit einer einheitlichen Gerichtsbarkeit verbundenen Vorteil.

e) *Alternativen zur Zusammenlegung*: Fraglich auch, ob es zu einer besseren Flexibilisierung des Richtereinsatzes tatsächlich der Zusammenführung der Gerichtsbarkeiten bedarf. Die Möglichkeit aus der Verwaltungs- in die Sozialgerichtsbarkeit zu wechseln – und nur diese Flexibilisierung kann die Koalitionsvereinbarung im Sinn haben – bietet sich jedem Richter bereits jetzt. Solche Wechsel hat es in der Vergangenheit gegeben. Wer sein Tätigkeitsfeld im Sozialrecht, in der Sozialgerichtsbarkeit sieht, hatte und hat die Möglichkeit, einen solchen Wechsel zu vollziehen. Ob aber mit bereits jetzt „nicht wechselwilligen“ Richtern der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine bessere Steuerung des Personaleinsatzes erreicht werden kann, ist ebenfalls nicht ausgemacht. Betont die Koalitionsvereinbarung in diesem Zusam-

menhang die richterliche Unabhängigkeit, wird man wohl doch den Schluss ziehen können, dass auch nach der Vereinheitlichung der Gerichtsbarkeiten ein aufgezwungener Wechsel gerichtsintern nicht gewollt ist. Es kommt hinzu, dass die richterrechtlichen Instrumentarien, insbesondere in Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG und § 32 Abs. 1 Satz 1 DRiG, bereits heute die Möglichkeit vorsehen, auch einem auf Lebenszeit oder auf Zeit ernannten Richter ein anderes Richteramt zu übertragen, wenn die Einrichtung der Gerichte oder ihre Bezirke verändert werden. Eingeschränkt wird diese Möglichkeit durch § 32 Abs. 3 DRiG dahingehend, dass die Übertragung eines anderen Richteramtes nicht später als zwei Monate nach Inkrafttreten der Veränderung ausgesprochen werden kann. Mit guten Gründen lässt sich vertreten, dass die Verlagerung von Zuständigkeiten von einer Gerichtsbarkeit auf die andere, eine Veränderung in der Einrichtung der Gerichte darstellt²³⁾. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des SGB II bleibt für eine entsprechende Reaktion selbstverständlich kein Raum. Von dem Gesetzgeber erkannter Reformbedarf könnte aber auch zu einer Änderung dieser Regelung führen, dies ohne in die verfassungsrechtlich gewährte richterliche Unabhängigkeit einzugreifen und eigenständige Gerichtsbarkeiten zusammenzuführen. Um kurzfristige Entlastungen für die Sozialgerichtsbarkeit zu schaffen, kann auch an einer Änderung der Versetzungsmöglichkeit nach § 30 DRiG gedacht werden²⁴⁾.

f) *Prozessordnungen vereinheitlichen?* Dass etwa auch die Besonderheiten des sozialgerichtlichen Verfahrens²⁵⁾, die bereits für sich allein erhaltenswert sind, gegen eine Zusammenführung der Sozial- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen, soll nur abschließend genannt werden. Die Gerichtskostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens für Versicherte usw., die für die Naturalpartei niedrigschwellige Voraussetzungen der Klageerhebung, das Antragsrecht nach § 109 SGG, die im Gegensatz zur VwGO einfacheren Berufungsmöglichkeiten, um nur einige Punkte des Prozessrechts zu nennen, die Möglichkeit auch bestandskräftige Bescheide nach § 44 SGB X überprüfen zu lassen, der versichertenfreundliche Auslegungsgrundsatz des § 2 Abs. 2 SGB I, Regelungen, die das besondere Sozial-

verwaltungsverfahren betreffen, und jeweils Ausdruck der Einbindung des Sozialrechts in das Verfassungsgefüge²⁶⁾ sind, stehen (wohl) eher zur Zeit nicht zur Diskussion, eine Änderung und Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen ist nicht vorgesehen. Nicht auszuschließen ist aber, dass solche Überlegungen folgen, wenn die Zusammenführung erfolgt ist.

2. Verfassungsrechtliche Fragen

Nicht zu erkennen ist, ob die aktuellen Überlegungen zur Zusammenführung der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder neben Änderungen der VwGO und des SGG auch eine Verfassungsänderung erforderlich machen. Dies war bei dem von dem Bundesrat in 2004²⁷⁾ und in 2006²⁸⁾ in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Gesetzentwürfen noch anders. Im Zusammenhang mit dem Zusammenführungsgesetz²⁹⁾ waren jeweils auch Änderungen der Artikel 92 und 108 GG geplant. In den inhaltsgleichen Entwürfen des Bundesrates war vorgesehen, dass Artikel 92 GG in zwei Absätze unterteilt und inhaltlich um die Feststellung ergänzt wird, dass die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit durch Fachgerichte der Länder einheitlich ausgeübt werden könne³⁰⁾. – In der (verfassungsrechtlichen) Diskussion um die Zusammenlegung der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu einer einheitlichen Fachgerichtsbarkeit wurde auch von den Befürwortern einer solchen Maßnahme in den Bundesländern offen gelassen, ob sich aus Artikel 95 Abs. 1 GG nicht doch auch die verfassungsrechtliche Garantie eines fünfgliedrigen Instanzenrechtszugs ergibt. Die Entwürfe des Bundesrates beschreiben ein „nicht zu vernachlässigendes verfassungsrechtliches Risiko“³¹⁾, das den Bundesrat veranlasste, das Zusammenlegungsgesetz verfassungsändernd „zu begleiten“.

a) *Verfassungsgarantie für die obersten Bundesgerichte oder auch für den Instanzenzug?* Artikel 95 Abs. 1 GG sieht vor, dass für die Gebiete der Ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit der Bund Oberste Gerichtshöfe errichtet. In der verfassungsrechtlichen Literatur wird aus dem Wortlaut der Bestimmung nicht einhellig geschlossen, dass neben den Obersten

Gerichtshöfen auch der Instanzenrechtszug garantiert wird³²⁾. Von anderen wird jedoch darauf hingewiesen, dass aus dem Begriff Oberste Gerichtshöfe sehr wohl abzuleiten ist, dass auch der fünfgliedrige Instanzenzug unter dem Schutz der Verfassung steht³³⁾. Da Artikel 95 Abs. 1 GG in diesem Zusammenhang nicht bestimmten Rechtsgebieten, wie dem Bürgerlichen Recht, dem Steuerrecht, dem Verwaltungs- oder Sozialrecht, Oberste Bundesgerichte zuweist, sondern der entsprechenden „Gerichtsbarkeit“, spricht doch sehr viel mehr für eine an dem Wortlaut der Bestimmung orientierte Auslegung, die den Schutz der Instanzgerichte bejaht, als dagegen³⁴⁾. Auch systematische Erwägungen sprechen eher für ein solches Verständnis. Sieht Artikel 198 Abs. 6 GG vor, dass die Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz einheitlich geregelt wird, wird damit nicht allein ein finanzgerichtlicher Instanzenzug garantiert³⁵⁾. Vielmehr wird damit auch aus systematischen Gesichtspunkten heraus ein Verständnis des Begriffs der Gerichtsbarkeit im Sinne des Artikel 95 Abs. 1 GG nahe gelegt, das die verfassungsrechtliche Bestandsgarantie nicht allein auf die Obersten Bundesgerichte beschränkt, sondern auch davon ausgeht, dass die Gerichtsbarkeit in einem fünfgliedrigen Instanzenzug erfolgt.

Neben systematischen Überlegungen spricht auch die historische Auslegung unter Auswertung der Verfassungsmaterialien eher für ein weiteres Verständnis des Art. 95 Abs. 1 GG. Es finden sich in den Materialien des historischen Verfassungsgebers zwar keine eindeutigen Hinweise zur Auslegung des Artikel 95 Abs. 1 GG, doch wird man aus mehreren Redebeiträgen des Vorsitzenden des Rechtspflegeausschusses Zinn doch entnehmen können, dass der Verfassungsgeber einen einheitlichen Instanzenrechtszug, der der Gliederung der Obersten Bundesgerichte entsprach, gewollt hat³⁶⁾. – Diesem Verständnis folgend erhielt auch die Bundesregierung den Auftrag, zwei Gesetzentwürfe für die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren für die Sozialgerichtsbarkeit und die Arbeitsgerichtsbarkeit zu entwerfen.³⁷⁾

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber gerade angesichts der Diskussionen um die Zusammenle-

gung der Gerichtsbarkeiten etwa auf einem Juristentag und die sich anschließenden Diskussionen über die Schaffung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnung und des fünfgliedrigen Aufbaus der Gerichtsbarkeit mit Gesetz vom 18.06.1968³⁸⁾ Artikel 95 Abs. 1 GG die nun gültige Fassung gegeben hatte. Der fünfgliedrige Gerichts Aufbau wurde nicht in Frage gestellt. Öffnungsklauseln, die die Zusammenführung vorsahen, wurden weder in das Grundgesetz übernommen noch diskutiert.³⁹⁾

Garantiert aber Artikel 95 Abs. 1 GG auch den fünfgliedrigen Instanzenzug, bedarf auch ein neues „Zusammenführungsgesetz“, das den Ländern die Möglichkeit einräumt, die Sozial- und die Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammen zu legen, einer verfassungsändernden Begleitung.

b) *Gesetzlicher Richter*: Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch – hierauf wird in den schon zitierten Entwürfen des Bundesrates jeweils hingewiesen⁴⁰⁾ –, dass mit den geplanten Änderungen auch der gesetzliche Richter des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG angesprochen ist. Kommt es zur Zusammenführung der Gerichtsbarkeiten ohne Verfassungsänderung, kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Verstoß gegen Artikel 101 Abs. 1 Satz 2 GG anzunehmen ist.

Die Verfahren vor den öffentlich-rechtlichen Fachgerichten würden durch entsprechende Rügen nicht nur belastet, würde eine revisionsrechtliche Überprüfung möglich, da ein

absoluter Revisionsgrund vorliegt⁴¹⁾, vielmehr unterlägen auch die Geschäftsverteilungspläne der „neuen“ Fachgerichtsbarkeit ggf. einer gerichtlichen bis hin zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Es entstünde nicht nur eine nicht hinzunehmende Rechtsunsicherheit, die jedes einzelne Verfahren belasten würde, vielmehr stünde eine solche „Selbstbefassung“ der erhofften Entlastungswirkung der Zusammenführung mehr als entgegen. Sollte sich schließlich herausstellen, dass von Verfassungswegen doch eine Verfassungsänderung erforderlich gewesen wäre, entstünde eine weitere Belastung der Gerichtsbarkeit dadurch, dass in Wiederaufnahmeverfahren⁴²⁾ auch durch rechtskräftige Endurteile abgeschlossene Verfahren wieder aufgenommen werden könnten.

c) *Richterliche Unabhängigkeit*: Der Koalitionsvertrag bekräftigt die Unabhängigkeit der Richter. Fraglich ist aber, ob mit der geplanten Öffnungsklausel nicht gerade die Möglichkeit geschaffen wird, dass der Landesgesetzgeber durch die Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Fachgerichts in die richterliche Unabhängigkeit der zuvor in der Sozial- bzw. Verwaltungsgerichtsbarkeit tätigen Richterinnen und Richter eingreift, da diesen Gerichten zugewiesene Verfahren (allein aus fiskalischen Interessen heraus) einem einheitlichen Gericht zugewiesen werden. Zu berücksichtigen ist aber, dass Artikel 97 Abs. 2 Satz 3 GG gerade die Möglichkeit schafft, bei der Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer

Bezirke Richter an ein anderes Gericht zu versetzen oder gar aus dem Amt zu entfernen. § 32 DRiG regelt hierzu Näheres und sieht vor allem wegen der von Verfassungswegen gebotenen Zurückhaltung bei einem Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit vor, dass solche Maßnahmen nur binnen dreier Monate nach Inkrafttreten der Veränderungen ausgesprochen werden dürfen (§ 32 Abs. 3 DRiG).⁴³⁾

3. Ergebnis

Eine kurzfristige Entlastung der Sozialgerichte und Landessozialgerichte durch eine Zusammenführung mit den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nicht zu erwarten. Eine Kosteneinsparung ist eher unwahrscheinlich. Der erhofften Effizienzsteigerung steht die besondere Spezialisierung der Richterinnen und Richter in der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit entgegen. Auch wenn die Verfahrensordnungen etwa durch das SGGArbGÄndG weiter angepasst wurden, unterscheiden sich die Verfahrensordnungen doch nicht unerheblich. Da das materielle Sozialrecht kaum Studieninhalt und Gegenstand der Referendarausbildung ist, sind Dezernatswechsel mit einer erheblichen Einarbeitung verbunden.

Da Artikel 95 Abs. 1 GG nicht nur die Fünfgliedrigkeit der Obersten Bundesgerichte vorsieht, sondern auch den Instanzenzug in fünf Gerichtsbarkeiten, bedarf es zur Umsetzung eines Zusammenführungsgesetzes einer Änderung des Grundgesetzes.

1) Vgl. dazu Tabbara, NZS 2009, 483, 484, Wittreck, DVBI 2005, 211ff.

2) Zu dieser Diskussion sei etwa auf die Darstellung von Mayer-Ladewig, NVwZ 2007, 1262, 1264 und Redeker, NJW 2004, 496 verwiesen.

3) Stellungnahme des Bundesrats zu dem Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen

4) Keller, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, 9. Auflage, Vor § 51, RdZiff. 11; Tabbara, NZS 2009, 483, 484.

5) BR-Drs. 543/04.

6) BR-Drs. 544/04.

7) Vom 09.12.2004, BGBl. I, S. 3302

8) Von dieser Möglichkeit hat nur Bremen Gebrauch gemacht, Gesetz vom 30.11.2004, GBl Bremen, 2004, 583.

9) BT-Drucks. 16/1034.

10) BR-Drucks. 820/07, S. 3.

11) BT-Drucks. 16/7716, S. 16. Eine Evaluierung steht aus.

12) Die zuletzt diskutierte „Große Justizreform“, die von der 76. Justizministerkonferenz ange-regt worden ist, wurde nicht weiter verfolgt, Tabbara, NZS 2009, 483, 484 in Fußnote 10.

13) Vgl. etwa Koalitionsvertrag „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“, S. 111; BR-Drucks. 543/04.

14) Koalitionsvertrag „Wachs-

tum.Bildung.Zusammenhalt.“, S. 111.

15) Vgl. Tabbara NZS 2009, 483, 487 Fn. 65.

16) Roller, DRiZ 2004, 253, ders. DRiZ 2004, 53, 54.

17) Roller, DRiZ 2004, 53, 54.

18) Brand/Fleck/Scheer, NZS 2004, 173, 176.

19) Brand/Fleck/Scheer, NZS 2004, 173, 176.

20) Die nach §§ 50a ff. SGG vorgesehene Möglichkeit, die Sozialgerichtsbarkeit in Angelegenheiten der Sozialhilfe usw. durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte ausüben zu lassen, wurde nur von Bremen genutzt.

- 21) Es wird erwartet, dass etwa Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen von der Öffnungsklausel Gebrauch machen würden. In Hessen wurde durch das Achte Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Sozialgerichtsgesetz, GVBl. I, v. 29.11.2009, bereits eine Anpassung der Zuständigkeitsbezirke der Sozialgerichte an die der Verwaltungsgerichte vorgenommen.
- 22) Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit, Stand Mai 2004, S. 18.
- 23) Becker SGB 2009, 589, 594.
- 24) Brand/Fleck/Scheer, NZS 2004, 173, 175.
- 25) Vgl. dazu etwa Tabbara, NZS 2009, 483, 485; Brand/Fleck/Scheer, NZS 2004, 173, 175.
- 26) Vgl. Steiner, AnwBl 2009, 370 ff.
- 27) BR-Drucks. 543/04.
- 28) BR-Drucks. 16/1034.
- 29) BR-Drucks. 544/04.
- 30) AaO jeweils Seite 1. Nach dem damaligen Konzept war vorgesehen, dass die Öffnungsklausel den Bundesländern freistellen sollte, ob alle drei Gerichtsbarkeiten einheitlich ausgeübt werden oder sich die Zusammenführung auf zwei Gerichtsbarkeiten beschränken sollte.
- 31) AaO Seite 4 bzw. Seite 6 der Entwurfsbegründung.
- 32) Vgl. etwa Voßkuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 4. Auflage 2001, Artikel 95 Rd.-Ziff. 29; Achterberg, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 1985, Artikel 95, Rd.-Ziff. 130; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand 1973, Artikel 95, Rd.-Nr. 42; Franke, ZRP 1997, 133, 366; Meyer-Teschendorf/Hofmann, ZRP 1998, 132, 134.
- 33) Meyer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 5. Auflage 2003, Art. 95, Rd.-Ziff. 4; Maurer, Staatsrecht I, 3. Auflage 2003, § 19, Rd.-Ziff. 22; Detterbeck, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Auflage 2003, Art. 95, Rd.-Ziff. 4; Schulte/Fiellitz, in: Dreier, Grundgesetz, 2000, Art. 95, Rd.-Ziff. 20; Degenhart, in: Isensee/Kirchhof,

Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2. Auflage 1996, § 75, Rd.-Ziff. 5 f.

34) So auch Kühling, Soziale Sicherheit 2004, S. 170, 171.

35) Steuer/Hermanns, DÖV 2001, S. 505, 508; Kühling, Soziale Sicherheit 2004, 170, 171; anders aber Berlitz, BJ 2004, 229.

36) Kühling, Soziale Sicherheit 2004, S. 170, 171, unter Hinweis auf Hans Peter Schneider, Das Grundgesetz, Dokumentation seiner Entstehung, Band 23, Teilband II, 2003, Artikel 96, S. 1164 einerseits, v. Renesse, NZS 2004, 452, 455 unter Hinweis auf Zinn, 9. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 16.12.1948, stenografisches Protokoll Bl. 28.

37) BT-Drucks. 1/2634.

38) BGBI I, S. 657.

39) Kühling, Soziale Sicherheit 2004, S. 170, 171 f.

40) AaO S. 4 und S. 6 f.

41) Leitherer, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, § 160, Rd.-Ziff. 10a; zur Frage der Zulässigkeit einer Nichtzulassungsbeschwerde; Fichte, in: Breitzkreuz/Fichte, SGG, § 160a, Rd. Ziff. 71.

42) Nichtigkeitsklage nach §§ 578, 579 Abs. 1 Ziff. 1 ZPO in Verbindung § 179 Abs. 1 SGG.

43) Anders, einen Verstoß gegen Artikel 97 GG annehmend, v. Renesse, NZS 2004, S. 452, 457.

Bericht über die Hauptversammlung der Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter (VEV)

am 7. Mai 2010 in Freiburg

Holger Böhm, ROVG, z. Zt. Bundesministerium der Justiz, Berlin

Nach der Teilnahme des Vorstandes der VEV sowie einer Reihe von Vertretern der nationalen Mitgliedsverbände am Verwaltungsgesichtstag 2010 in Freiburg fand im Anschluss am 7. Mai 2010 die diesjährige Hauptversammlung der Vereinigung statt. Zu Beginn dankte der Vorstandsvorsitzende Dr. Heinrich Zens (Österreich) dem Vorsitzenden des BDVR, Dr. Christoph Heydemann sowie den Organisatoren für die Möglichkeit der Durchführung eines Arbeitskreises im Rahmen des Verwaltungsgesichtstags.

Im Rahmen des Berichts des Vorsitzenden und der Vizepräsidenten wurden die **Aktivitäten des Vorstandes und der Vereinigung** seit der letzten Hauptversammlung im Sofia/Bulgarien im Mai vergangenen Jahres vorgestellt. Neben Vorstandstreffen im September 2009 in Stockholm und im Februar 2010 in Münster fanden Treffen der Arbeitsgruppen im Mai 2009 in Sofia (Umweltrecht), im Juni 2009 in Wien (Asyl), im Oktober 2009 in Beaulieu sur mer (Steuerrecht, Unabhängigkeit und Effektivität) und im Chateau Klingenthal bei Strasbourg (Konferenz zur Vollstreckung von EGMR-Urteilen)

statt. Im November 2009 wurde in Palermo eine Konferenz zum Thema Zugang zu den Verwaltungsgerichten und Schutz der Grundrechte aufgrund von Fallstudien organisiert. Vertreten war die Vereinigung bei der Arbeit des Justizforums (eine Einrichtung des Generaldirektorats Justiz, Grundfreiheiten und Sicherheit der EU-Kommission), des Europarates (CEPEJ und CDMG), der Europäischen Grundrechtsagentur FRA und im Rahmen eines EU-Twinningprojekts in Bulgarien.

An **neuen Mitgliedern** wurde der kürzlich gegründete lettische Verwaltungsrichterverband, der Verband der Richter am österreichischen Asylgerichtshof sowie eine Reihe von Einzelmitgliedern aus Großbritannien, den Niederlanden, Kroatien, der Ukraine, Rumänien, Spanien, Litauen und Portugal aufgenommen. Einstimmig beschlossene Satzungsänderungen ermöglichen jetzt eine bis zu viermalige Wiederwahl und die vorgezogenen Wahl neuer Vorstandsmitglieder. Zudem können nunmehr auch Rechtswissenschaftler als Mitglieder ohne Stimmrecht aufgenommen werden. Der bisherige Präsident Dr. Heinrich Zens sowie die

Vizepräsidenten Dr. Werner Heermann (Deutschland), Annika Sandström (Schweden) und Bernard Even (Frankreich) wurden durch die Vorstandswahlen in ihrem Amt bestätigt. Für die ausscheidende Vizepräsidentin Jasna Segan (Slowenien) wurde Giovanni Tulumello (Italien) in den Vorstand gewählt. Bestätigt wurden die Generalsekretärin Dr. Edith Zeller (Österreich) und der Schatzmeister Dr. Ralf Höhne (Deutschland), neu gewählt wurden als Kassenprüfer Sirri Lewis (Schweden) und Liisa Judström (Finnland).

Im vergangenen Jahr konnte der **Haushalt** der Vereinigung zu 80% aus EU-Fördermitteln gedeckt werden, weshalb die Einhaltung des anspruchsvollen Arbeitsprogramms von besonderer Bedeutung war. Auch für das laufende Jahr konnte erneut eine Förderung für das unten stehende Arbeitsprogramm durch die EU (Generaldirektorat Justiz) akquiriert werden. Zur Deckung des für die

Förderung erforderlichen Eigenanteils wurde eine Erhöhung des Beitrages für die nationalen Mitgliedsverbände beschlossen.

Das einstimmig beschlossene **Arbeitsprogramm 2010** sieht eine Konferenz zum Thema Schutz von Ehe und Familie nach Art. 8 EMRK und der Europäischen Grundrechtscharta auf Grundlage von Fallstudien am 24./25. September 2010 in Korfu (Griechenland) vor. Die Arbeitsgruppe Umweltrecht plant eine Konferenz mit dem Thema „Gerichtliches Verfahren und Verfahrensrechte in Umweltangelegenheiten“ im Oktober in Murcia (Spanien). Ein Treffen der Arbeitsgruppe Unabhängigkeit und Effektivität in Beaulieu sur mer bei Nizza soll am 17./18. Oktober 2010 zum Thema „Einfluss der Europäischen Grundrechtscharta auf den Verwaltungsprozess“, ein Treffen der Arbeitsgruppe Steuerrecht zum Thema Steuerbetrug und Karussell am 19./20. Oktober 2010 ebenfalls in

Beaulieu sur mer stattfinden. Der Vertreter der deutsch – italienisch – französischen Verwaltungsrichtervereinigung AGATIF/VERDIF, Herr Mariuzzo, lud die Mitglieder zu einem Treffen zu Fragen der Menschenrechte nach Lissabon am 22. Oktober 2010 in Genua (Italien) ein.

Die Teilnahme von Mitgliedern der nationalen Mitgliedsverbände wird für eine begrenzte Zahl und bis zu einer bestimmten Höhe bezuschusst. Interessierte BDVR - Mitglieder sind zur Mitarbeit in den Arbeitsgruppen der VEV herzlich eingeladen, wozu hinreichende Englischkenntnisse und eigene Beiträge etwa in Form von Fallstudien erforderlich sind. Nähere Informationen u.a. zu dem Arbeitsgruppen, den Veranstaltungen und Aktivitäten wie auch das vollständige Protokoll der Hauptversammlung sind auf der Homepage der VEV unter www.aeaj.org zu finden.

Altersstruktur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Gemeinsame Entschließung der Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe der Länder zur Einstellung von Nachwuchskräften

Die Präsidentenkonferenz hat auf ihrer Frühjahrstagung am 26. April 2010 in Kassel folgende Resolution beschlossen:

1. Eine leistungsfähige „kundenorientierte“ Verwaltungsgerichtsbarkeit ist wesentlicher Bestandteil des deutschen Rechtsschutzsystems. Kurze Verfahrensdauer und inhaltliche Qualität der Entscheidungen sind für die Bürgerinnen und Bürger ebenso wie für die Allgemeinheit unverzichtbar. Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten stellen sie einen bedeutenden Standortfaktor dar.

Dabei ist zu sehen, dass die verwaltungsgerichtlichen Verfahren, beispielsweise im Planungs- und Umweltrecht, aber auch auf zahlreichen anderen sich dynamisch entwickelnden Rechtsgebieten mit ihren europarechtlichen Verflechtungen den Richterinnen und Richtern höchste Fachkompetenz und Beweglichkeit abverlangen.

2. Dazu sind angemessene Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Die Justizverwaltungen vieler Bundesländer haben in den vergangenen Jahren

wegen rückläufiger Eingangszahlen, die insbesondere auf dem Rückgang der Asylverfahren sowie der Verlagerung der sozialhilferechtlichen Streitigkeiten auf die Sozialgerichte beruhen, frei gewordene Stellen häufig nicht mehr besetzt und auf Neueinstellungen weitgehend verzichtet. Dies hat dort zu nachteiligen Veränderungen der Altersstruktur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit geführt. Bei vielen Gerichten liegt der Altersdurchschnitt inzwischen über 50 Jahre. In den neuen Bundesländern ist dies aufgrund der Bedingungen in der Aufbauphase besonders ausgeprägt.

3. Eine derart unausgewogene Altersstruktur gefährdet den hohen Qualitätsstandard und die Innovationskraft der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Nachwuchskräfte müssen rechtzeitig durch die kontinuierliche Weitergabe von Erfahrungswissen und qualitätsorientiertem Denken herangebildet werden. Dies ist auch Voraussetzung dafür, dass für zu besetzende Beförderungssämter aller Instanzen hinreichend qualifizierte Be-

werberinnen und Bewerber zur Verfügung stehen. Nur so ist gewährleistet, dass die Verwaltungsgerichte auch künftig den Anforderungen an eine Rechtsprechung auf der Höhe der Zeit gerecht werden.

4. Die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts sowie die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe der Länder appellieren deshalb an die Justizverwaltungen, für eine vorausschauende Nachwuchspflege in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu sorgen.

Umsetzung der Resolution 1685 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 30. September 2009

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jens Petermann, Jan Korte, Harald Koch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 16/958 –

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates stellt fest, dass die Unabhängigkeit der Justiz in Recht und Praxis die Hauptlinie der Verteidigung gegen politisch motivierten Missbrauch darstellt. Die Unabhängigkeit der Gerichte und der einzelnen Richter und Richterinnen wird in allen Mitgliedstaaten des Europarates anerkannt. Dies sollte auch in der Verfassung zum Ausdruck kommen. Die wirkliche Unabhängigkeit von Richtern und Richterinnen erfordert jedoch eine Vielzahl von rechtlichen und praktischen Schutzmaßnahmen. Dazu gehören zunächst die einzig und allein auf Qualifikation, Integrität, Kompetenz und Effizienz beruhende Einstellung und Beförderung von Richtern und Richterinnen. Daneben sollte ein wirksamer Schutz gegen unlautere Disziplinarmaßnahmen bestehen. Die Bezüge und Zulagen sollten es dem Richter und der Richterin sowie dessen bzw. deren Familie ermöglichen, in Bezug auf die Bereitstellung von Wohnraum und anderer sozialer Bedürfnisse nicht von der Exekutive abhängig zu sein. Darüber hinaus verdient die Unabhängigkeit der Richter und Richterinnen gegenüber Gerichtspräsidenten und Gerichtspräsidentinnen sowie gegenüber Richtern und Richterinnen der obersten Gerichte besonderen Schutz. Die am Gerichtsverfahren beteiligten Parteien müssen sicher sein können, dass auch Staatsanwälte und Staatsanwältinnen ihre Aufgabe frei von Einmischungen aus dem politischen Raum wahrnehmen können.

Damit die praktischen Garantien der Unabhängigkeit der Justiz wirksam werden, spielt ein Justizrat eine wichtige Rolle für die Überwachung der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit. Deshalb müssen die Räte der Gerichte einen entscheidenden Einfluss auf die Einstellung und Beförderung von Richtern und Richterinnen sowie Staatsanwälten und Staatsanwältinnen haben.

Die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz und der Waffengleichheit zwi-

schen Anklage und Verteidigung sind insbesondere durch die Bereitstellung ausreichender Ressourcen der Gerichte, einschließlich der Prozesskostenhilfe, welche in den letzten Jahrzehnten in Deutschland keine angemessene Erhöhung erfahren hat, und durch die Stärkung der gerichtlichen Selbstverwaltung zu erreichen.

1. Wie stellt sich die Bundesregierung die Umsetzung der Aufforderung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vor, zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz in der Zukunft ein System der gerichtlichen Selbstverwaltung unter Berücksichtigung der föderalen Struktur der deutschen Justiz einzurichten – und zwar nach dem Vorbild der bestehenden Justizräte in der überwiegenden Mehrheit der europäischen Staaten?

Die von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in ihrer Resolution 1685 (2009) geforderte Einführung eines Systems der Selbstverwaltung der Justiz in Form von Justiz(verwaltungs)räten in Deutschland wäre nach allgemeiner Ansicht nicht ohne entsprechende Änderungen des Grundgesetzes realisierbar. Hierzu bedürfte es breiter Zustimmung in den gesetzgebenden Körperschaften, die schon mit Rücksicht auf die überwiegend ablehnende Haltung der Länder gegenwärtig nicht erkennbar ist.

2. Wann wird damit begonnen, der Aufforderung nach einer schrittweisen Erhöhung der Bezüge der Richter und Richterinnen, der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die Anhebung der zur Verfügung stehenden Mittel für die Prozesskostenhilfe, nachzukommen?

Durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 wurden die Gesetzgebungsbefugnisse gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 27 des Grundgesetzes für die Besoldung der Richter in den Ländern auf die Länder über-

tragen. Damit kann der Bund für die ganz überwiegende Zahl der Richter/innen in Deutschland die Besoldung nicht mehr regeln.

Der Zugang zum Recht wird in allen (nicht strafgerichtlichen) Verfahren durch Prozesskostenhilfe gewährleistet. Prozesskostenhilfe erhält eine Partei für eine hinreichend aussichtsreiche Rechtsverfolgung, soweit sie nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht oder nur zum Teil aufbringen kann (§ 114 ZPO). Auf Prozesskostenhilfe besteht ein Rechtsanspruch. Bund und Länder stellen in ihrer jeweiligen Zuständigkeit die notwendigen Haushaltsmittel für die Gewährung von Prozesskostenhilfe zur Verfügung.

Im Strafverfahren hält die Strafprozessordnung mit dem Institut der notwendigen Verteidigung insgesamt ein ausgewogenes System bereit, das in rechtsstaatlicher Weise die Möglichkeiten für eine umfassende Verteidigung des Angeklagten sicherstellt. Nach § 140 Strafprozessordnung (StPO) bestellt das Gericht in den dort geregelten Verfahrenslagen einen Pflichtverteidiger, weil der Gesetzgeber davon ausgeht, dass der Angeklagte sich in diesen Fällen nicht selbst verteidigen kann. Auch insoweit haben Bund und Länder die hierfür notwendigen Haushaltsmittel bereitzustellen.

3. Durch welche Initiativen beabsichtigt die Bundesregierung den Ministern der Justiz die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Strafverfolgung durch Anweisungen im Einzelfall zu nehmen?

Die Bundesregierung wird die zu dieser Frage geführte Diskussion weiterhin aufmerksam verfolgen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass entsprechende Überlegungen und etwaige Reformvorschläge in erster Linie die Länder und ihre Staatsanwaltschaften betreffen.

4. In welchem Umfang wird die Bundesregierung die Aufsicht durch die Richter und Richterinnen

nen in Recht und Praxis über die Ausübung erweiterter Befugnisse der Staatsanwaltschaft, insbesondere im Kampf gegen den Terrorismus stärken?

Die Strafprozessordnung sieht für Ermittlungsmaßnahmen, die nicht nur unerheblich in die Grundrechte der von ihnen Betroffenen eingreifen, bereits jetzt ganz überwiegend vor, dass sie durch ein Gericht angeordnet werden. Zudem hat der Gesetzgeber die gerichtliche Kontrolle in letzter Zeit weiter ausgebaut. Durch das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaß-

nahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG, das am 01. Januar 2008 in Kraft getreten ist, wurde u.a. die Anordnung einer längerfristigen Observation gemäß § 163 f StPO von Beginn der Maßnahme an dem Richtervorbehalt unterstellt. Zudem wurde für heimliche Ermittlungsmaßnahmen die Benachrichtigung der von ihnen Betroffenen sowie damit verbunden eine mögliche nachträgliche gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme sowie der Art und Weise ihres Vollzuges neu geregelt (§ 101 Absatz 4 bis 7 StPO). Zurzeit sieht die Bundesregierung für die bestehen-

den Ermittlungsmaßnahmen keinen Handlungsbedarf.

5. Auf welche Art und Weise beabsichtigt die Bundesregierung, mit den zu erwartenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Verstößen gegen die Unabhängigkeit von Richtern und Richterinnen sowie politisch motivierten Missbrauch der Strafjustiz umzugehen?

Die Bundesregierung erwartet keine derartigen Entscheidungen.

Präsidentenwechsel am Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße

Mit Wirkung vom 1. Mai 2010 wurde die bisherige Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Mainz **Elisabeth Faber-Kleinknecht** vom rheinland-pfälzischen Justizminister Dr. Heinz Georg Bamberger zur neuen Präsidentin des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße ernannt.

Sie tritt die Nachfolge von **Dr. Charlotte Süner** an, die mit Ablauf des Monats April 2010 in den Ruhestand getreten ist.

Elisabeth Faber-Kleinknecht wurde im Jahre 1955 in Schlierschied geboren. Sie begann ihre richterliche Laufbahn im Jahre 1981 beim Verwaltungsgericht Mainz. Dort wurde sie im Jahre 1997 zur Vorsitzenden Richterin ernannt. Nach einer Abordnung an das Landessozialgericht Rheinland-Pfalz kehrte sie Ende 2005 an das Verwaltungsgericht Mainz zurück. Frau Faber-Kleinknecht ist Mitglied der „Mainzer Ethikrunde“, die sich mit Fragen der richterlichen Berufsethik befasst, und Mitverfasserin des „Mainzer Ethikpapiers“ (siehe BDVR-Rundschreiben 4/2009, S. 137). Sie war über viele Jahre auch standespolitisch tätig und gehörte von 1991 bis 2008 dem Vorstand der Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz - zeitweilig als deren stellvertretende Vorsitzende - an. Beim Verwaltungsgericht Mainz war sie die zuständige Mediationsrichterin.

Dr. Charlotte Süner wurde im Jahre 1945 geboren und trat im Jahre 1973 als Richterin auf Probe und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Obergericht Rheinland-Pfalz in die rheinland-pfälzische Verwaltungsjuristenlaufbahn ein. Im April 1974 wechselte sie an das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße; dort wurde sie im Oktober 1976 zur Richterin am Verwaltungsgericht ernannt. Im September 1987 folgte dort ihre Ernennung zur Vorsitzenden Richterin; sie war damals die erste weibliche Vorsitzende in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsjuristenlaufbahn. Im März 1996 wurde sie Vizepräsidentin und im Juni 2000 Präsidentin des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße; auch in diesen beiden Ämtern war sie jeweils die erste Frau in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsjuristenlaufbahn. Von Dezember 1988 bis zu ihrer Ernennung zur Vizepräsidentin gehörte Frau Dr. Süner darüber hinaus dem Dienstgericht für Richterinnen und Richter beim Pfälzischen Obergericht Zweibrücken an. Wie Justizminister Dr. Bamberger bei ihrer Verabschiedung betonte, konnte Frau Dr. Süner, die sich durch Kompetenz und Erfahrung in ihren verschiedenen Ämtern hohes Ansehen erworben hat, mit dem Verwaltungsgericht Neustadt ein „gut geführtes Haus“ an ihre Nachfolgerin übergeben.

Neue Richter für das Bundesverwaltungsgericht

Der Richterwahlausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung am 6. Mai 2010 insgesamt 21 neue Richterinnen und Richter für die obersten Gerichtshöfe des Bundes gewählt, darunter für das Bundesverwaltungsgericht:

Herrn RVGH Martin Brandt
(VGH Baden-Württemberg)

Frau RinOVG Dr. Martina Eppelt
(OVG Sachsen-Anhalt)

Herrn VRVG Dr. Martin Fleuß
(VG Düsseldorf)

Herrn RVGH Dr. Richard Häußler
(Bayerischer VGH)

Frau RinOVG Dr. Kirsten Kuhlmann
(OVG Nordrhein-Westfalen).

Die neuen Bundesrichter/innen werden im Laufe der kommenden Monate ernannt werden und ihren Dienst beim Bundesverwaltungsgericht antreten.

Der BDVR-Vorstand gratuliert allen Gewählten, insbesondere seinem Vorstandsmitglied Dr. Martin Fleuß, ganz herzlich und wünscht ihnen allen alles Gute in ihrem neuen Amt.

Eilrechtsschutz gegen die Änderung der Geschäftsverteilung

VG München, Beschluss vom 30. Dezember 2009, Az.: M 5 E 09.6000 (rechtskräftig)

Zum Sachverhalt

Der Antragsteller steht als Richter am Amtsgericht X. im Dienst des Antragsgegners. Seit 1. Januar 2002 ist er in der Abteilung für Insolvenzsachen tätig; ihm ist nach der Geschäftsverteilung für das Jahr 2009 das Referat x (Insolvenzsachen) zugewiesen. Mit Schreiben vom 19. November 2009 teilte der Präsident des Amtsgerichts dem Antragsteller mit, dass beabsichtigt sei, dem Antragsteller zum 1. Januar 2010 das frei werdende Referat y (Mietsachen) zu übertragen. Hierzu bestehe Gelegenheit zur Äußerung bis zum 30. November 2009. Mit Antwortschreiben vom gleichen Tag wandte sich der Antragsteller gegen die beabsichtigte Änderung.

Mit Beschluss Nr. 25/2009 vom 2. Dezember 2009 wurde unter Nr. III. 1. lit. a das Referat y mit Wirkung zum 1. Januar 2010 dem Antragsteller übertragen. Unter Nr. III. 1 lit. b ist festgelegt, dass das bisher vom Antragsteller betreute Referat x mit Wirkung zum 1. Januar 2010 einem anderen Richter übertragen wird. Der Antragsteller legte am 11. Dezember 2009 gegen Nr. III. 1 lit. a des Beschlusses des Präsidiums vom 2. Dezember 2009 Widerspruch ein. Der Antragsteller habe in der Insolvenzabteilung sehr erfolgreich gearbeitet. Er habe aber wiederholt auf Missstände in der Abteilung hingewiesen. Es sei auch zu erheblichen Spannungen mit der Abteilungsleiterin gekommen. Würde die beschlossene Änderung in Kraft treten, wären im Insolvenzrecht überwiegend Richter ohne hinreichende Erfahrung in diesem Rechtsgebiet tätig. Über diesen Widerspruch ist noch nicht förmlich entschieden. Mit Beschluss Nr. 26/2009 vom 16. Dezember 2009 regelte das Präsidium u.a. die Vertretung des Referats x ab dem 1. Januar 2010, das ab diesem Zeitpunkt mit dem im Beschluss Nr. 25/2009 für dieses Referat genannten Richter besetzt ist. Der Präsident des Amtsgerichts teilte dem Antragsteller mit Schreiben vom 16. Dezember 2009 mit, dass sich das Präsidium in seiner Sitzung am 16. Dezember 2009 mit dem Schreiben des Antragstellers vom 11. Dezember 2009 befasst und nach gründlicher Erörterung keinen

Anlass gesehen habe, den Beschluss vom 2. Dezember 2009 abzuändern. Bei der Entscheidung sei berücksichtigt worden, dass der Antragsteller im Jahr 2012 in Ruhestand trete. Aus Gründen der Fürsorge und der Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebs in der Abteilung x sei die Betrauung des Antragstellers mit einer Geschäftsaufgabe in einer anderen Abteilung notwendig. Der Antragsteller legte am 21. Dezember 2009 auch gegen den Beschluss des Präsidiums Nr. 26/2009 vom 16. Dezember 2009 Widerspruch ein, über den noch nicht entschieden ist.

Der Antragsteller beantragte mit Schriftsatz vom 21. Dezember 2009, der am gleichen Tag bei Gericht eingegangen ist, den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Inhalt, vorläufig bis zur Entscheidung in der Hauptsache festzustellen, dass dem Geschäftsverteilungsplan für das Amtsgericht X. für das Jahr 2010 insoweit nicht nachzukommen sei, als darin dem Antragsteller das bisher von ihm verwaltete Referat x entzogen und ihm das Referat y zugewiesen werde. Der Antrag blieb ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Der zulässige Antrag nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist unbegründet.

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch im Hinblick auf § 123 Abs. 5 VwGO statthaft. Denn der Geschäftsverteilungsplan selbst stellt die einzelnen Richter betreffend keinen anfechtbaren Verwaltungsakt dar (BayVGH vom 12.7.1993, NJW 1994, 2308; BVerwG vom 28.11.1975, BVerwGE 50, 11; BayVGH vom 19.12.1977, BayVBl 1978, 337; str.), dessen Sofortvollzug im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO gerichtlich überprüft werden könnte. Es handelt sich vielmehr um einen gerichtsinernen Organisationsakt (vgl. BayVerfGH vom 6.8.1985, BayVBl 1986, 331), gegen den im Hauptsachestreit die Feststellungsklage erhoben werden kann (BVerwG vom 28.11.1975, a.a.O.; vom 14.4.1986, DÖD 1986, 618). Denn Richter können durch die Zuteilung von Dienstgeschäften in ihren

Rechten verletzt werden (BVerfG vom 25.2.1964, BVerfGE 17, 252; BVerwG vom 28.11.1975, a.a.O.; BayVGH vom 7.8.1985 Nr. 3 CE 85 A.1797). Als vorläufiges Rechtsschutzverfahren kommt daher grundsätzlich eine einstweilige Anordnung im Sinne von § 123 VwGO und zwar in Form einer Regelungsanordnung in Betracht; letzteres deshalb, weil die Geschäftsverteilung ein dauerndes Rechtsverhältnis regelt und der Antragsteller der Sache nach geltend macht, im Hinblick auf die seiner Ansicht nach ungerechtfertigte Aufgabenänderung betreffend seine Person wesentliche Nachteile zu erleiden (vgl. BayVGH vom 7.8.1985, a.a.O.; zum Ganzen auch: Kissel/Mayer, GVG, 5. Auflage 2008, RdNrn. 121 ff zu § 21 e).

Indessen darf die einstweilige Anordnung prinzipiell die Hauptsache nicht vorwegnehmen. Ist deshalb Gegenstand des Hauptsacheverfahrens ein Feststellungsbegehren, kann der Anordnungsantrag grundsätzlich ein vorläufiges Gebot an den Antragsgegner zum Inhalt haben mit dem Ziel, auf die bloße Feststellung (und nicht auf eine Anordnung) abzuheben, dass dem Geschäftsverteilungsplan vorerst nicht nachzukommen ist. Dies ist die geeignete Form der Entscheidung, da dadurch ein Eingriff in den Geschäftsverteilungsplan selbst unterlassen wird, was unter Umständen einen vorübergehenden geschäftsverteilungslosen Zustand bewirken könnte (BayVGH vom 12.7.1993, a.a.O.).

2. Der Antrag richtet sich gegen den richtigen Antragsgegner. Ein Feststellungsbegehren ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen die juristische Person zu richten, der gegenüber das Bestehen bzw. Nichtbestehen des streitigen Rechtsverhältnisses festgestellt werden soll (ausdrücklich: BayVGH vom 8.4.2009, 3 CE 09.795; vgl. auch Kissel/Mayer, a.a.O., RdNr. 123 zu § 21 e; OVG NRW vom 23.4.2008, 1 A 1703/07, RdNrn. 73 bis 77; a.A. Zöller/Lückemann, ZPO, 27. Auflage 2008, RdNr. 56 a zu § 21 GVG m.w.N.; HessVGH vom 29.12.1981, DRiZ 1984, 62; OVG RhPf vom 3.12.2007, DRiZ 2008, 93). Nach dem in § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zum Ausdruck kommenden Amtsträ-

gerprinzip ist die Klage - bzw. der Antrag - nicht gegen das Präsidium des Gerichts, sondern gegen das Land zu richten. Bei dem Präsidium des Gerichts handelt es sich nicht um eine beteiligungsfähige (parteifähige) Vereinigung i.S.v. § 61 Nr. 2 VwGO, da dem Präsidium Pflichten und Zuständigkeiten, jedoch keine Rechte im Sinn dieser Vorschrift zustehen (so auch VGH BW vom 25.6.1973, DRiZ 1973, 320).

3. Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auch schon vor Klageerhebung eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung des Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, notwendig erscheint, um insbesondere wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern. § 123 Abs. 1 VwGO setzt daher sowohl ein Bedürfnis für die Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes (Anordnungsgrund) als auch einen Anordnungsanspruch voraus, d.h. die bei summarischer Überprüfung der Sach- und Rechtslage hinreichende Aussicht auf Erfolg oder zumindest auf einen Teilerfolg des geltend gemachten Begehrens in der Hauptsache.

a) Der Antragsteller kann zwar das Bedürfnis nach einer eiligen Entscheidung des Gerichts (Anordnungsgrund) geltend machen, denn es muss alsbald geklärt sein, ob die Geschäftsverteilung des Amtsgerichts ab dem 1. Januar 2010 hinsichtlich der Änderung den Antragsteller betreffend von diesem einstweilen befolgt werden muss.

b) Der Antragsteller kann jedoch keinen Anordnungsanspruch glaubhaft machen. Denn die Änderung der Geschäftsverteilung zum 1. Januar 2010, mit der dem Antragsteller das Referat y übertragen und das Referat x mit einem anderen Richter besetzt wird, bedingt insoweit keine Individualrechtsverletzung des Antragstellers. Verstöße gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs des betroffenen Richters (§ 21e Abs. 5 des Gerichtsverfassungsgesetzes/GVG), das

Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes/GG) oder die richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG) liegen erkennbar nicht vor.

Der Antragsteller wurde vor der Änderung der Geschäftsverteilung betreffend die Änderung seines Geschäftsbereichs in einer dem § 21e Abs. 5 GVG entsprechenden Weise gehört. Der Präsident des Amtsgerichts teilte dem Antragsteller die entsprechende Absicht mit Schreiben vom 19. November 2009 mit. Der Antragsteller hatte Gelegenheit zu einer Äußerung, die er auch wahrgenommen hat. Hierbei ist es nicht erforderlich, Gründe anzugeben, da die Anhörung nur der Sicherung der verfahrensrechtlichen Position dient. Zudem hat der Antragsteller gegen den Beschluss des Präsidiums vom 2. Dezember 2009 Widerspruch eingelegt, mit dessen Begründung (Widerspruchsschreiben vom 11. Dezember 2009) sich das Präsidium in seiner Sitzung vom 16. Dezember 2009 ausdrücklich befasst hat.

Der Antragsteller wird durch die Änderung nicht in seiner persönlichen Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 2 GG) verletzt, die als hergebrachter Grundsatz des richterlichen Amtsrechts dem Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG unterfällt. Von diesem Schutz erfasst wird neben den in Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich genannten Handlungen jede Maßnahme, die materiell einer Entlassung, einer dauernden oder zeitweisen Amtsenthebung oder einer Versetzung in den Ruhestand gleichkommt. Es ist dem Präsidium insbesondere verwehrt, einen planmäßig bei einem Gericht ernannten Richter als für die Rechtsprechung dieses Gerichts untragbar, völlig ungeeignet oder unzumutbar zu qualifizieren und aus diesem Grund von der Rechtsprechung fernzuhalten (vgl. BVerfG vom 25.2.1964, a.a.O.). Solche nicht auf sachgerechten Erwägungen beruhenden Zielsetzungen waren vorliegend nicht Gegenstand der Änderung des Geschäftsverteilungsplans. Wie sich aus § 21 e GVG ergibt, obliegt dem Präsidium die jährliche Aufstellung des Geschäftsverteilungsplans, so dass ein Richter vor einer Änderung der ihm zukommenden Aufgaben nicht generell geschützt ist. In dieser jährlich zu treffenden, der Verwirklichung des in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG normierten Rechts auf den gesetzlichen Richter dienenden Festlegung kann daher, ohne dass besondere Umstände

hinzukommen, kein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit gesehen werden (BVerfG vom 28.11.2007, NJW 2008, 909; OVG Hamburg vom 19.9.1986, NJW 1987, 1215).

Die Änderung der Geschäftsverteilung den Antragsteller betreffend verstößt auch nicht gegen das Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG). Die Maßnahme des Präsidiums unterliegt den Anforderungen an die Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens und darf sich nicht als willkürlich darstellen. Hierbei ist zunächst festzuhalten, dass die Begründung einer Entscheidung des Präsidiums eines Gerichts weder zur Wahrung effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten durch einen betroffenen Richter geboten ist, noch hindert deren Fehlen das Gericht, die Entscheidung auf Ermessensfehler nachzuprüfen (so ausdrücklich: BVerfG vom 28.11.2007, a.a.O.). Die tragenden Gründe für die Änderung der Geschäftsverteilung wurden dem Antragsteller – wenn auch in knapper Form – durch das Schreiben des Präsidenten des Amtsgerichts vom 16. Dezember 2009 mitgeteilt. In Zusammenschau mit den dem Gericht vorgelegten Stellungnahmen der Beteiligten und den beigefügten Anlagen ergibt sich, dass die streitgegenständliche Änderung auf sachlichen Erwägungen beruht.

Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. November 1991 (BVerwGE 89, 199/201) haben die Gerichte bei einer Änderung des dienstlichen Aufgabenbereiches eines Beamten neben der Frage seiner amtsangemessenen Verwendung zu prüfen, ob die Gründe des Dienstherrn seiner tatsächlichen Einschätzung entsprachen und nicht nur vorgeschoben sind, um eine in Wahrheit allein oder maßgebend mit auf anderen Beweggründen beruhende Entscheidung zu rechtfertigen oder ob sie aus anderen Gründen willkürlich sind. Dabei ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass auch in der Person eines Beamten liegende Gründe sachliche Gründe für eine Versetzung (BayVG vom 26.1.2009, 3 CS 09.46) oder Umsetzung darstellen (BayVGH vom 9.6.1996, 3 CE 96.506 m.w.N.; VG München vom 30.7.2009, M 5 E 09.2800). Das gilt insbesondere bei innerdienstlichen Spannungsverhältnissen. Diese Grundsätze für die sachgerechte Ausübung des Ermessens bei der Änderung des Verant-

wortungsbereichs eines Beamten sind auf die Entscheidungen des Präsidiums hinsichtlich der Verteilung der dienstlichen Aufgaben auf die Richter eines Gerichts entsprechend anwendbar.

Im Kern stützt sich die Änderung der Geschäftsaufgabe des Antragstellers darauf, dass es – wie der Antragsteller in seinem Widerspruchsschreiben vom 11. Dezember 2009 ausdrücklich angibt – aus fachlichen Gründen seit Anfang 2009 zu erheblichen Spannungen mit der Abteilungsleiterin gekommen ist. Das Schreiben des Antragstellers vom 15. Oktober 2009 an den Präsidenten des Amtsgerichts, in dem er die aus seiner Sicht fehlerbehaftete Arbeitsweise der Abteilungsleiterin darstellt, unterstreicht das. Der Antragsteller sah sich auch veranlasst, wiederholt auf aus seiner Sicht bestehende Missstände hinzuweisen. Wenn sich das Präsidium in einer solchen konfliktbeladenen Situation dafür entscheidet, dem Antragsteller als einem Beteiligten der Unstimmigkeiten einen Geschäftsbereich in einer anderen Abteilung zuzuweisen, die amtsangemessen ist, ist das rechtlich nicht zu beanstanden. Dabei ist zu unterstreichen, dass es nicht darauf ankommt, ob den Antragsteller hierbei ein Verschulden trifft (vgl. zu beamtenrechtlichen Maßnahmen: BVerwG vom 25.1.1967, BVerwGE 26, 65; BayVGH vom 6.2.1985, 3 CS 84.A2808). Wenn im Schreiben des Präsidenten des Amtsgerichts vom 16. Dezember 2009 angegeben ist, dass die streitgegenständliche Änderung aus Gründen der Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebs in der Abteilung x erfolge, so kommt darin hinreichend zum Ausdruck, dass die geschilderte Spannungssituation beseitigt werden soll. Die angegebenen Gründe der Fürsorge gelten sowohl den am Spannungsverhältnis Beteiligten wie den übrigen Angehörigen der Abteilung. Diese Umstände rechtfertigen vielmehr die Änderung; es handelt sich nicht darum, mit einer vorgeschobenen Begründung einen – nach den Worten des Antragstellers – „unbequemen Richter zu verdrängen“. Selbst wenn die Abteilungsleiterin in Kürze einen anderen Posten antreten würde, was der Antragsteller in seinem Widerspruchsschreiben vom 11. Dezember 2009 anspricht, wofür sich aber im weiteren keine Anhaltspunkte ergeben, würde dieser Umstand der Änderung nicht entge-

genstehen. Denn es ist nachvollziehbar, dass der Antragsteller durch die wiederholten Hinweise auf seiner Ansicht nach bestehende Missstände in der Abteilung sowie eine nach seiner Ansicht zu Unrecht erfolgte rückwirkende Entlastung eines Kollegen durch einen Präsidiumsbeschluss vom 28. Januar 2009 wie auch das Schreiben vom 6. Mai 2009 an den Präsidenten, dass die Beschäftigung eines alkoholkranken Kollegen in der Abteilung ein erhebliches Haftungsrisiko in sich berge, das Verhältnis auch zu den anderen Kollegen in der Abteilung belastet hat.

Auch der Hinweis des Antragstellers, dass eine ständige Praxis am Amtsgericht X. bestehe, Richter in den letzten Dienstjahren vor dem Eintritt in den Ruhestand nicht mehr gegen ihren Willen mit einer anderen Geschäftsaufgabe zu betrauen, weshalb eine Selbstbindung des Präsidiums eingetreten sei, bedingt nichts anderes. Es ist bereits nicht ersichtlich, dass entsprechend den im Verwaltungsrecht für die Ermessensausübung im Rahmen des Art. 40 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) entwickelten Grundsätzen nur aufgrund vorangegangener Entscheidungen von einer entsprechenden Selbstbindung ausgegangen werden kann (Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Auflage 2008, RdNrn. 114 ff zu § 40). Dass eine entsprechende Praxis auch bei einem dienstlichen Bedürfnis von besonderem Gewicht – wie dem Beheben von Spannungen – bestehen würde, dass ein dienstälterer Richter in jedem Fall von Veränderungen ausgenommen würde, ist nicht vorgetragen und auch sonst sind keine Anhaltspunkte hierfür gegeben. Im übrigen kann aus sach-

gerechten Gründen eine entsprechende Praxis für die Zukunft aufgehoben werden (Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., RdNr. 124 zu § 40). In die Abwägung ist auch – wie aus dem Schreiben des Präsidenten vom 16. Dezember 2009 ersichtlich ist – die Tatsache eingeflossen, dass der Antragsteller im Jahr 2012 in Ruhestand tritt. Soweit der Antragsteller auf seine langjährige und erfolgreiche Arbeit in der Insolvenzabteilung verweist sowie den Umstand, dass mit seinem Weggang aus der Insolvenzabteilung die dort verbleibenden Kollegen keine hinreichende Erfahrung auf diesem Rechtsgebiet aufweisen würden, sind das Umstände, welche die Gewichtung und Bewertung der für und gegen eine Änderung der Geschäftsverteilung sprechenden Umstände betreffen. Gründe, die gegen die Zweckmäßigkeit der Maßnahme sprechen, bedingen aber nicht deren Rechtswidrigkeit. Das Gericht ist nicht zur Überprüfung der Zweckmäßigkeit befugt. Auch aus dem Gespräch mit dem Präsidenten des Amtsgerichts vom 3. August 2009, nach dem der Antragsteller festgehalten hat, dass der Präsident dem Präsidium doch nicht eine Verwendung des Antragstellers außerhalb der Insolvenzabteilung vorzuschlagen brauche, folgt nichts anderes. Denn durch dieses Gespräch konnte die Ermessensausübung des Kollegialorgans Präsidium nicht gebunden werden. Zudem war die Entwicklung in der Zeit nach dem Gespräch vom 3. August 2009 – die durch das Schreiben des Antragstellers vom 15. Oktober 2009 umrissen wird und eine gewisse Intensivierung der Spannungen belegt – zu berücksichtigen.

Konkurrentenstreitverfahren

Beschluss des Sächsischen Obergerichts vom 22. April 2010, Az.: 2 B 55/10

Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 2. Februar 2010 - 3 L 418/09 - geändert.

Dem Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, die im Justizministerialblatt Nr. ... vom ... ausbeschriebene Stelle der Präsidentin/des Präsidenten des Landgerichts ... (R 5) bis zur bestands- oder rechtskräftigen Ent-

scheidung über den Widerspruch des Antragstellers mit dem Beigeladenen zu besetzen.

Aus den Gründen:

Die zulässige Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 2.2.2010 ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat dem Antrag des

Antragstellers, die ausgeschriebene Stelle der Präsidentin/des Präsidenten des Landgerichts Chemnitz (Besoldungsgruppe R 5) vorläufig nicht zu besetzen, zu Unrecht abgelehnt.

1. Der Antragsteller steht als Leitender Oberstaatsanwalt (R 4) der Staatsanwaltschaft ... vor. Er bewarb sich ebenso wie der Beigeladene, der als Leitender Oberstaatsanwalt (R 3) ... tätig ist, auf die im Juni 2008 ausgeschriebene Stelle der Präsidentin/des Präsidenten des Landgerichts ... (R 5).

Sein gegen die Besetzung der Stelle mit dem Beigeladenen gerichteter Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz hatte keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht begründete seine Entscheidung damit, dass der Antragsteller keinen Anspruch auf Erlass der von ihm begehrten einstweiligen Anordnung habe, da das Auswahlverfahren nicht fehlerhaft gewesen sei, die Auswählerwägungen des Antragsgegners zugunsten des Beigeladenen nicht zu beanstanden seien und die Auswahlentscheidung auch im inhaltlichen Ergebnis trügen. Die Einbeziehung der Bewerbung des Beigeladenen in das Auswahlverfahren sei zulässig gewesen. Der Dienstherr könne einen weiteren Bewerber in ein noch nicht mit einer Auswahlentscheidung abgeschlossenes Auswahlverfahren aus sachlichen Gründen einbeziehen. Dem stünden weder der Ablauf der Ausschreibungsfrist noch Ermessensfehler noch der Vorwurf der Voreingenommenheit entgegen. Außerdem sei nicht ersichtlich, dass der Antragsteller bei einem korrekten Vorgehen des Antragsgegners Erfolg gehabt hätte. Auch soweit der Antragsteller vortrage und an Eides statt versichere, die damalige Staatssekretärin habe ihm im Gespräch mitgeteilt, dass dem Beigeladenen das Amt übertragen werden solle, so ließe sich dem nicht entnehmen, dass dies unter Umgehung der hier maßgeblichen rechtlichen Regelungen erfolgen sollte. Zwar hätten zum Zeitpunkt dieser Äußerung weder eine Anlassbeurteilung des Beigeladenen oder ein Besetzungsvorschlag des Präsidenten des Oberlandesgerichts Dresden vorgelegen. Für die Bewerber hätten aber aktuelle Anlassbeurteilungen sowie der Besetzungsvorschlag vom 12.1.2009 in einem weiteren Verfahren um die Besetzung einer Stelle vorgelegen. Da diese Stelle mit der hier streitgegenständlichen ver-

gleichbar sei, habe die Staatssekretärin grundsätzlich auch auf eine fundierte Grundlage zurückgreifen können. Soweit sie im Gespräch mit dem Antragsteller weitere oder möglicherweise auch andere Kriterien als das Lebensalter in den Vordergrund ihrer Überlegungen gestellt habe, ließe dies nicht auf ihre Voreingenommenheit schließen. Dabei sei auch zu beachten, dass die Entscheidung über die Ernennung letztlich dem Staatsminister der Justiz obliege. Auch inhaltlich sei die zugunsten des Beigeladenen getroffene Auswahlentscheidung nicht angreifbar. So sei es insbesondere nicht zu beanstanden, dass der Antragsgegner eine breitere Bewährung des Beigeladenen in verschiedenen Sachgebieten zu dessen Gunsten hervorhebe, da es sich auch hierbei um ein Kriterium des Anforderungsprofils der streitgegenständlichen Stelle handle.

2. Hiergegen wendet der Antragsteller in seiner Beschwerdebegründung ein, dass das Verwaltungsgericht irrtümlich davon ausgegangen sei, dass im vorliegenden Verfahren ein Auswahlvermerk vom 12.1.2009 existiere. Es sei also von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen. Der Antragsgegner habe unzulässigerweise den weiteren Bewerber angesprochen, der dann auch ausgesucht worden sei. Jedoch hätte das Verfahren nach Rücknahme des Antrags des früheren (Mit)Bewerbers R. mit der Besetzung der Stelle durch den Antragsteller beendet werden müssen. Das Verfahren sei bereits so weit fortgeschritten gewesen, dass sich jede weitere Verzögerung verbieten hätte. Außerdem habe der Antragsgegner sich bereits frühzeitig im Verfahren festgelegt; dies spreche gegen das Vorliegen eines zu fordernden ergebnisoffenen Auswahlverfahrens. Der Antragsteller habe in Kenntnis der rechtlichen Bedeutung zwei Erklärungen an Eides statt abgegeben, in denen er erkläre, dass ihm die damalige Staatssekretärin, die den Termin wegen Verhinderung des Ministers wahrgenommen habe, in einem Gespräch am 16.3.2009 mitgeteilt habe, dass dem Beigeladenen die ausgeschriebene Stelle übertragen werden solle. Der Staatsminister habe sich insoweit bereits festgelegt, Grund sei, dass sich der Freistaat mit der Stellenbesetzung durch den Beigeladenen für einen kürzeren Zeitraum binde als mit dem Antragsteller. Diesen Auswahlgrund und

die Existenz einer faktischen Vorabentscheidung am 16.3.2009 habe der Antragsteller lediglich einfach bestritten und keine Richtigstellungen geboten. Der Antragsgegner genüge damit schon nicht den Anforderungen des § 138 Abs. 2 ZPO. Die Offenheit des Auswahlverfahrens sei nicht gegeben gewesen. Das Verwaltungsgericht habe zusätzlich die Bedeutung des Anforderungsprofils für die Stellenausschreibung und Auswahlentscheidung fehlerhaft bewertet. Die Gleichwertigkeit zwischen richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit nach dem Profil der ausgeschriebenen Stelle werde zwar in Bezug genommen, aber nicht beachtet. Der Antragsgegner habe nicht zulässigerweise auf das Lebensalter des Beigeladenen abstellen dürfen. Auch die vom Antragsgegner in Bezug genommene richterliche Erfahrung des Beigeladenen könne nach den Kriterien im Anforderungsprofil der Ausschreibung nicht herangezogen werden.

3. Die vom Antragsteller dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO grundsätzlich beschränkt ist, führen zu einer Änderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO ergeht eine einstweilige Anordnung, wenn das Bestehen eines zu sichernden Anspruchs, des sog. Anordnungsanspruchs, und die Dringlichkeit einer vorläufigen Entscheidung, der sog. Anordnungsgrund, überwiegend wahrscheinlich sind. Der Antragsteller hat sowohl einen Anordnungsgrund als auch einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

a) Der Senat lässt offen, ob das Verwaltungsgericht von einem falschen Sachverhalt ausgegangen ist oder die Entscheidungsgründe nur missverständlich sind. Denn - das Vorliegen eines Fehlers unterstellt - der Antrag des Antragstellers hätte aus diesem Grund nicht in der Sache Erfolg, sondern es käme allenfalls eine Zurückverweisung nach § 130 Abs. 2 VwGO in Betracht (SächsOVG, Beschl. v. 19.2.2010 - 2 B 576/09 -; vgl. OVG Bbg, Beschl. v. 23.7.2003 - 2 B 333/02 -, juris). Eine solche Zurückverweisung scheidet für den Senat jedoch schon deshalb aus, weil es in dem vorliegenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes aus

Gründen der Prozessökonomie und der Verfahrensbeschleunigung nicht sinnvoll ist, erneut die erste Instanz mit der Sache zu befassen. Der Senat kann sogleich eine Entscheidung treffen.

b) Die Auswahlentscheidung des Antragsgegners ist verfahrensfehlerhaft, da bereits frühzeitig im Verfahren eine Vorentscheidung zugunsten des Beigeladenen erfolgt ist.

Die Feststellungen des Dienstherrn zu den Zugangskriterien für ein Beförderungsamts, nämlich Leistung, Eignung und Befähigung, sind als persönlichkeitsbedingte Werturteile einer gerichtlichen Richtigkeitsprüfung weitgehend entzogen. Dieser weite Beurteilungsspielraum verlangt eine kompensatorische Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens. Eine der Anforderungen an ein die Auswahlentscheidung vorbereitendes Verfahren der Entscheidungsfindung ist notwendigerweise, dass dieses ergebnisoffen ist, d. h., keine Vorabentscheidungen zugunsten eines Bewerbers stattfinden. Nur in diesem Fall kann davon ausgegangen werden, dass eine zutreffende, vom Beurteilungsspielraum gedeckte Bewertung der nach Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 91 Abs. 2 SächsVerf gewährleisteten Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung erfolgt wird (SächsOVG, Beschl. v. 11.4.2001, SächsVBl. 2001, 196 ff.).

In dem Streitgegenständlichen Auswahlverfahren war indes spätestens am 16.3.2009 eine Entscheidung zugunsten des Beigeladenen erfolgt. Der Antragsteller hat mit seiner eidesstattlichen Versicherung vom 27.7.2009 glaubhaft gemacht, dass am 16.3.2009 ein Gespräch mit der damaligen Staatssekretärin stattgefunden hat. Diesem Gespräch vorangegangen war eine Bitte des Antragstellers um einen Gesprächstermin mit dem damaligen Staatsminister der Justiz, in dessen Vertretung die damalige Staatssekretärin mit dem Antragsteller ein Personalgespräch durchführte. Die damalige Staatssekretärin habe das Gespräch mit der Erklärung begonnen, dass man den Beigeladenen aufgefordert habe, sich für die Streitgegenständliche Stelle zu bewerben. Außerdem habe sie ausgeführt, dass bei einer Berücksichtigung des Antragstellers man die Stelle zwölf Jahre blockieren werde, mit dem Beigeladenen allerdings nur für „drei (vier) Jahre“. Die

Staatssekretärin habe ihm mitgeteilt, dass dem Beigeladenen das Amt übertragen werden solle.

Der Antragsgegner hat weder im erstinstanzlichen Verfahren noch im Beschwerdeverfahren bestritten, dass das Gespräch vom 16.3.2009 stattgefunden hat; darüber hinaus hat der Antragsgegner nicht bestritten, dass das Gespräch den vom Antragsteller geschilderten Inhalt gehabt hat. Vielmehr hat er im erstinstanzlichen Verfahren ausschließlich vorgebracht, dass die Auswahlentscheidung nicht bereits am 16.3.2009 getroffen gewesen wäre (Schriftsatz vom 12.10.2009, Akten des Verwaltungsgerichts S. 94 RS; Schriftsatz vom 11.12.2009, AS 136 RS). Im Beschwerdeverfahren wird darauf abgestellt, dass eine Vorfestlegung durch den Antragsgegner nicht erfolgt sei, sondern die Auswahlentscheidung allein im Auswahlvermerk vom 12.5.2009 mit den dort aufgeführten Gründen getroffen worden sei; im Übrigen führe der Vortrag allenfalls dazu, dass die Staatssekretärin als befangen sein könnte, was allerdings vom Antragsteller nicht geltend gemacht worden sei (AS 213 f.). Eine etwaige eidesstattliche Versicherung der übrigen Gesprächsteilnehmer wurde nicht vorgelegt (vgl. Thomas/Putzo, ZPO, 29. Aufl., § 294 Rn. 3 a. E.). Der Senat hat daher davon auszugehen, dass die Angaben des Antragstellers zu diesem Gespräch zutreffen.

Damit lag aber für die Streitgegenständliche Stelle spätestens am 16.3.2009 kein offenes Verfahren vor. Denn zu diesem Zeitpunkt hatte der Beigeladene sich zwar schon beworben (Bewerbung vom 10.3.2009). Allerdings lag weder eine dienstliche Beurteilung (diese wurde am 19.3.2009 erstellt) noch ein Besetzungsvorschlag des Präsidenten des Oberlandesgerichts (dieser wurde am 6.5.2009 erstellt) vor. Eine Beurteilung der Befähigung des Beigeladenen für die Streitgegenständliche Stelle war damit am 16.3.2009 dem Antragsgegner (noch) nicht möglich. Ein Abstellen auf die in anderen Verfahren vorliegenden Beurteilungen und Auswahlvermerke kann schon deshalb nicht zu einer anderen Beurteilung führen, weil die Streitgegenständliche Stelle sich von den vom Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Stellen in weiteren Besetzungsvorgängen unterscheidet.

Eine Vorwegbindung des Antragsgegners lag am 16.3.2009 auch vor. Denn wie sonst sollte man die Aussage einer in Vertretung des zuständigen Staatsministers der Justiz handelnden Staatssekretärin verstehen, dass die Entscheidung für den Beigeladenen bereits gefallen sei. Insoweit führt auch die Argumentation des Antragsgegners nicht weiter, dass erst mit dem Auswahlvermerk und den darin dargelegten Gründen die Auswahlentscheidung erfolgt sei. Zwar trifft es zu, dass maßgeblich für die Beurteilung der Auswahlentscheidung auf die im Auswahlvermerk niedergelegten Gründe abzustellen ist. Indes kann der Auswahlvermerk keine Auskunft darüber geben, ob sich der Antragsgegner etwa im vorangegangenen Verfahren schon frühzeitig auf eine bestimmte Entscheidung festgelegt hat.

Der Senat kann nicht ausschließen, dass der Antragsgegner bei Durchführung eines offenen Auswahlverfahrens zu einem für den Antragsteller günstigen Ergebnis gelangt wäre. Denn zum einen befindet sich der Antragsteller im höheren Statusamt. Zum anderen geht sowohl aus den für das Verfahren erstellten Anlassbeurteilungen als auch aus dem Besetzungsvorschlag des Präsidenten des Oberlandesgerichts vom 6.5.2009, aus der Stellungnahme des Präsidentsrats und schließlich aus dem Auswahlvermerk des Antragsgegners vom 12.5.2009 die grundsätzliche Eignung des Antragstellers für die ausgeschriebene Stelle hervor.

c) Der Anordnungsgrund ergibt sich aus dem für das Konkurrentenstreitverfahren typischen Eilbedürfnis.

Richterrecht (Besoldung)

(Vorlage-) Beschluss des OVG Rheinland-Pfalz vom 4. Dezember 2009,
Az.: 10 A 10507/09.OVG

Leitsätze:

1. Die in § 6d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz des Landesbesoldungsgesetzes Rheinland-Pfalz getroffene Regelung, derzufolge Richter, denen ein Amt ab Besoldungsgruppe R 3 verliehen wird, 2 Jahre lang das Grundgehalt der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe erhalten, ist mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbar, soweit sich die Bestimmung auf die Verleihung eines Richteramtes ab Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe bezieht.

2. Die Einführung der sich in diesen Fällen ergebenden „Wartefrist“ bis zum Bezug der dem höheren Amt entsprechenden Besoldung verstößt gegen das als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums und Richteramtsrechts verfassungsrechtlich gewährleistete Prinzip der amtsangemessenen Alimentation.

3. Eine solche „Wartefrist“ kannte das Besoldungsrecht im traditionsbildenden Zeitraum nicht. Es gehört vielmehr zu den überkommenen Grundlagen des Berufsbeamtentums und Richteramtsrechts, dass mit einem höheren Amt in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden sind.

Zum Sachverhalt:

Der Kläger klagt auf eine der Wertigkeit des ihm verliehenen Richteramtes angemessene Besoldung. Er wurde im März 2008 als nach der Besoldungsgruppe R 3 besoldeter Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht zum Vizepräsidenten des Oberlandesgerichts befördert. Das Amt des Vizepräsidenten des Oberlandesgerichts ist der – höheren – Besoldungsgruppe R 4 zugeordnet. Ungeachtet seiner zwischenzeitlichen Beförderung erhält der Kläger zurzeit immer noch das Gehalt der Besoldungsgruppe R 3. Dem liegt eine zum Jahresanfang 2008 in das Landesbesoldungsgesetz aufgenommene Bestimmung zugrunde. Danach erhalten Richter, denen ein Amt der Besoldungsgruppe R 4 verliehen ist, für die Dauer von zwei Jahren nach Verleihung dieses Amtes das Grund-

gehalt der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe. Der Kläger ist der Auffassung, dass diese Vorschrift verfassungswidrig und daher nichtig ist, weil sie gegen den auch für das Richteramtsrecht geltenden hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums verstößt, nach dem den Beamten nach ihrem Dienstrang und der mit ihm verbundenen Verantwortung eine amtsangemessene Besoldung zu gewährt ist. Das Verwaltungsgericht hat die gesetzliche Bestimmung für verfassungsgemäß erachtet und die Klage abgewiesen. Auf die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverwaltungsgericht die von ihm verneinte Frage vorgelegt, ob die „Wartefrist“ mit dem als hergebrachten Grundsatz des Richteramtsrechts verfassungsrechtlich gewährleisteten Prinzip der amtsangemessenen Alimentation in Einklang steht.

Aus den Gründen:

Der Erfolg der Berufung hängt davon ab, ob § 6 d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz LBesG RP, insoweit als sich diese Vorschrift auf die Verleihung eines Richteramtes ab Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe bezieht, mit dem Grundgesetz vereinbar und gültig oder mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist. Die Frage ist entscheidungserheblich. Ist die genannte Norm, ein Gesetz im Sinne des Art. 100 Abs. 1 GG, gültig, kann die Berufung keinen Erfolg haben; andernfalls ist ihr stattzugeben.

...

Die Berufung erweist sich... nicht schon wegen Unzulässigkeit der Klage als unbegründet.

Schon mit seinem im erstinstanzlichen Verfahren wie sodann in der Berufungsbegründungsschrift formulierten Klageantrag ist es dem Kläger – entsprechend dem nunmehr auch in der Berufungsverhandlung gestellten Antrag – ... darum gegangen, nach Maßgabe der erstmals mit Wirkung vom 1. Juli 2007 dem Landesbesoldungsgesetz angefügten Anlage

II Nr. 4 und der dem ihm am 17. März 2008 verliehenen Amt zugeordneten Besoldungsgruppe – R 4 – besoldet zu werden. ...

Ungeachtet der auf die Erhebung einer Verpflichtungsklage hindeutenden Antragsformulierung erster Instanz, mit der die Verpflichtung des Beklagten zu der beanspruchten Besoldung gefordert worden ist, ist mangels ausdrücklicher dahingehender Erklärungen des Klägers und „Einforderung“ eines Verwaltungsakts von der Erhebung einer allgemeinen Leistungsklage auszugehen, da sie die in Fällen des Einklages einer höheren als der gewährten Besoldung allein statthafte Klageart ist. Entsprechendes gilt für den in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat gestellten Berufungsantrag. Für eine Verpflichtungsklage ist kein Raum (gewesen), da eine rechtliche Grundlage für einen gesetzlich vorgesehene Besoldungsleistungen zuzurechnenden Verwaltungsakt nicht gegeben ist. Besoldung wird vielmehr unmittelbar aufgrund der gesetzlichen Regelung des betreffenden Besoldungsanspruchs geleistet (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2008 - 2 C 30.08 -, Juris); der Erlass eines Bewilligungsbescheids ist nicht vorgesehen.

Das auch für allgemeine Leistungsklagen geforderte Widerspruchsverfahren ... ist hier durchgeführt worden. Des im vorliegenden Verfahren dem vorgeschalteten Erlasses eines „rechtsmittelfähigen Bescheids“ bedurfte es nicht (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2001, BVerwGE 114, 350).

Die erhobene Leistungsklage ist schließlich nicht deshalb unzulässig, weil dem Kläger der geltend gemachte Besoldungsanspruch offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise nicht zustehen kann (fehlende Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO).

Im Falle der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit des § 6 d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz LBesG RP, soweit sich diese Vorschrift auf die Verleihung eines Richteramtes ab Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstnied-

rigeren Besoldungsgruppe bezieht, scheidet ein Anspruch auf Besoldung nach Maßgabe der Anlage II Nr. 4 – Besoldungsgruppe R 4 – zum Landesbesoldungsgesetz zwar zweifelsfrei aus, da dem die besagte Vorschrift entgegensteht. Sie ist klar und bestimmt gefasst und keiner vom Gesetzeswortlaut abweichenden Auslegung zugänglich. Dem Gesetzeswortlaut kommt gerade im Besoldungsrecht besondere Bedeutung zu. Es entspricht nämlich einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, dass Besoldungsleistungen dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1958, BVerfGE 8, 28) und so nur zugesprochen werden dürfen, wenn und soweit sie gesetzlich vorgesehen sind (vgl. hierzu auch § 2 Abs. 1 BBesG). Von daher kann der Anwendungsbereich besoldungsrechtlicher Regelungen nicht durch allgemeine Rechtsgrundsätze erweitert oder ergänzt werden und ist insbesondere eine analoge Anwendung solcher Regelungen ausgeschlossen; zudem kann der Wille des Gesetzgebers nur berücksichtigt werden, wenn er im Gesetzeswortlaut deutlich Ausdruck gefunden hat (vgl. zum Vorstehenden z.B. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2006, BVerwGE 125, 79). Vorliegend entspricht aber auch der Gesetzeswortlaut dem in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/1400 S. 36 ff.) niedergelegten gesetzgeberischen Willen.

Im Falle der Verfassungswidrigkeit von § 6 d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz LBesG RP in Bezug auf die Regelung zur Verleihung eines Richteramtes ab Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe ist dagegen der vom Kläger geltend gemachte Besoldungsanspruch keineswegs offensichtlich und eindeutig nicht gegeben. Ihm steht insbesondere nicht etwa der oben angesprochene Gesetzesvorbehalt für Besoldungsleistungen entgegen, der nur die Erhebung einer Feststellungsklage zulässt, wenn es für die erstrebte Besoldung aus welchen Gründen auch immer an einer – gültigen – anspruchsbegründenden Norm fehlt und unzureichende Alimentierung geltend gemacht wird (vgl. hierzu z.B. BVerwG, Urteil vom 20. März 2008, BVerwGE 131, 20). Ein solcher Sachverhalt liegt hier indessen nicht vor. Vielmehr ist eine gesetzliche

Grundlage für das Besoldungsbegehren des Klägers auch dann gegeben, wenn sich die in § 6 d LBesG RP getroffene Regelung, um die es hier geht, als nichtig darstellt. Die bereits zum 1. Juli 2007 in das Landesbesoldungsgesetz aufgenommene Vorschrift des § 2 a bestimmt nämlich, dass sich die Höhe der Besoldung aus den – dem Gesetz mit Wirkung vom selben Tage angefügten – Anlagen II bis VII für die dort genannten Besoldungsbestandteile ergibt. Schon in der ab dem 1. Juli 2007 geltenden Anlage II Nr. 4 (Besoldungsordnung R) ist jedoch für die Besoldungsgruppe R 4 das vom Kläger beanspruchte feste Gehalt ausgewiesen; und hieran hat sich auch bei den zum 1. Juli 2008, 1. März 2009 und 1. März 2010 in Kraft getretenen bzw. tretenden Änderungen der Anlage II Nr. 4 nichts geändert.

Da andere Umstände, aufgrund derer die Berufung auch im Falle der Nichtigkeit der in § 6 d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz LBesG RP zur Beförderung eines Richters aus dem nächstniedrigeren Richteramt in ein Richteramt ab Besoldungsgruppe R 4 getroffenen Regelung in der Sache keinen Erfolg haben kann, fehlen, kommt es für die Begründetheit oder Unbegründetheit der Berufung allein auf die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der besagten Regelung mit dem Grundgesetz an: Ist sie gültiges Recht, scheidet der geltend gemachte Leistungsanspruch auf Besoldung an dieser Bestimmung; ist sie verfassungswidrig, steht dem Kläger der geltend gemachte Anspruch gemäß §§ 1, 2 a LBesG RP i.V.m. Anlage II Nr. 4 zu diesem Gesetz zu.

V.

§ 6 d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz LBesG RP, soweit sich diese Vorschrift auf die Verleihung eines Richteramtes der Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe bezieht, ist nach Überzeugung des Senats mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar. Die Regelung verstößt gegen das als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums und des Richteramtsrechts durch Art. 33 Abs. 5 GG besonders geschützte Prinzip der amtsangemessenen Alimentation.

Art. 33 Abs. 5 GG, der die Berücksichtigung der hergebrachten Grund-

sätze des Berufsbeamtentums bei der Regelung des öffentlichen Dienstrechts vorschreibt, schließt auch die hergebrachten Grundsätze des richterlichen Amtsrechts ein. Dazu gehört insbesondere der Grundsatz der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit des Richters, die neben anderen Garantien auch durch die amtsangemessene Besoldung des Richters gewährleistet sein muss (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 7. Januar 1981, BVerfGE 55, 372).

Die mit dem 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) der bis dahin geltenden Fassung des Art. 33 Abs. 5 GG angefügte sogenannte „Fortentwicklungsklausel“ hat nichts daran geändert, dass der Gesetzgeber bei der Regelung des öffentlichen Dienstrechts weiterhin die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums – dieser Begriff schließt im Folgenden, soweit keine ausdrückliche Einschränkung erfolgt, das Richteramtsrecht mit ein – zu berücksichtigen hat. Änderungen, die mit den Grundstrukturen des von Art. 33 Abs. 5 GG geschützten Leitbildes des deutschen Berufsbeamtentums nicht in Einklang gebracht werden können, verstoßen auch weiterhin gegen die Vorgaben des Grundgesetzes (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007, BVerfGE 119, 247).

Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Darüber hinaus begründet die Norm ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten – dieser Begriff umfasst im Folgenden ohne anderweitige Klarstellung auch die Berufsrichter –, soweit ein hergebrachter Grundsatz deren persönliche Rechtsstellung betrifft (vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 6. März 2007, BVerfGE 117, 330).

Gegenstand der Einrichtungsgarantie ist der Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 28. Mai 2008, BVerfGE 121, 205).

Jeder einzelne – zu „berücksichtigende“ – hergebrachte Grundsatz

des Berufsbeamtentums ist in seiner Bedeutung für die Institution des Berufsbeamtentums zu würdigen. Von dieser Würdigung hängt es ab, in welcher Weise und in welchem Ausmaß der Gesetzgeber dem einzelnen Grundsatz bei seiner Regelung Rechnung tragen, insbesondere inwieweit er ihn „beachten“ muss (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1981, BVerfGE 56, 146).

Zu „beachten“ sind die den Kerngehalt der hergebrachten Grundsätze ausmachenden Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, so dass ihre Beseitigung auch das Wesen des Berufsbeamtentums antasten würde. Diese Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde, sind dem gestaltenden Gesetzgeber verbindlich als Rahmen vorgegeben. Die Beachtenspflicht insoweit versperrt den Weg zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen durch den einfachen Gesetzgeber (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 20. März 2007, BVerfGE 117, 372; Beschluss vom 27. September 2005, BVerfGE 114, 258; Beschluss vom 19. September 2007, a.a.O.).

Zu dem zu „beachtenden“ Kernbestand von Strukturprinzipien gehört das Alimentationsprinzip. Es verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Unterhalt zu gewähren. Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht. Die Besoldung ist eine Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt (vgl. z.B. BVerfG, Be-

schluss vom 27. September 2005, a.a.O.).

Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber einen verhältnismäßig weiten Gestaltungsspielraum; das gilt namentlich bei einer grundlegenden Neuregelung der Besoldung. Es ist ihm grundsätzlich unbenommen, ein Amt – auch bei unverändertem Amtsinhalt – neu und niedriger zu bewerten, die Struktur der Besoldungsordnung oder die der einzelnen Besoldungsgruppe jederzeit für die Zukunft zu ändern, insbesondere auch die Gehaltsbeträge, solange sie nicht an der unteren Grenze einer amtsangemessenen Alimentation liegen, zu kürzen (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1981, a.a.O.; Beschluss vom 5. Juli 1983, BVerfGE 64, 367; Beschluss vom 15. Januar 1985, NVwZ 1985, 333). Der Besoldungsgesetzgeber ist auch nicht gehindert, den Leistungsgedanken im Besoldungsrecht stärker als bisher zu berücksichtigen (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2004, BVerfGE 110, 353).

Allerdings hat der Gesetzgeber auch bei der Entscheidung über die Angemessenheit der Dienstbezüge das Alimentationsprinzip zu „beachten“, das nicht nur Grundlage, sondern auch Grenze der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist. Zu „beachten“ hat er hierbei die überkommenen, tragenden Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums, die für die Bemessung der Bezüge seit jeher mitbestimmend waren; sein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Angemessenheit der Dienstbezüge wird insoweit eingengt (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 1982, BVerfGE 61, 43; Beschluss vom 27. September 2005, a.a.O.).

Zu diesen Strukturprinzipien gehört unter dem zum Wesensgehalt des Alimentationsgrundsatzes gehörenden Gesichtspunkt der Amtsangemessenheit (Standesgemäßheit) der Alimentation als unmittelbare Folge einer Beförderung, der Übertragung eines herausgehobenen, höherwertigen Amtes, die höhere besoldungsrechtliche Einstufung und Zahlung der betreffenden höheren Dienstbezüge; nur dies entspricht auch dem Leistungsgrundsatz, der ebenfalls zu den die Institution des Berufsbeamtentums seit jeher prägenden Grundsätzen gehört und von daher zu

„beachten“ ist (vgl. hierzu über die oben bereits zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den sich für den Dienstherrn aus dem Alimentationsprinzip ergebenden Verpflichtungen hinaus insbesondere noch BVerfG, Beschluss vom 14. Juni 1960, BVerfGE 11, 203; Beschluss vom 4. Februar 1981, a.a.O.; Beschluss vom 7. Juli 1982, a.a.O.; Urteil vom 5. Juli 1983, BVerfGE 64, 367; Urteil vom 6. März 2007, a.a.O.; Beschluss vom 20. März 2007, a.a.O.; Beschluss vom 28. Mai 2008, a.a.O.; Beschluss vom 16. März 2009, ZBR, 2009, 381).

Gegen diese die Besonderheiten der vom Dienstherrn geschuldeten Unterhaltung des Beamten im Falle dessen Beförderung in den Blick nehmende „Ausprägung“ des Alimentationsprinzips verstößt die dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung ihrer Verfassungsgemäßheit vorgelegte Regelung, mit der der Landesbesoldungsgesetzgeber letztlich „schlicht“ eine zweijährige „Wartefrist“ für die Leistung der auch seiner eigenen Auffassung nach der Wertigkeit des dem Beamten verliehenen Amtes angemessenen Besoldung eingeführt hat.

Das genannte nicht zur Disposition des Besoldungsgesetzgebers gestellte, von diesem vielmehr strikt zu „beachtende“ Strukturprinzip und die Bedeutsamkeit des Leistungsgrundsatzes in diesem Zusammenhang erschließen sich nach Auffassung des Senats zweifelsfrei bereits aus der hierzu angeführten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die nachfolgend noch im Einzelnen eingegangen werden soll.

Dass dem Beamten unter anderem „nach seinem Dienstrang“ und „nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung“ ein angemessener Lebensunterhalt zu gewähren ist, und dass dabei auch unter anderem „das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft“ zu berücksichtigen ist, folgt schon aus der vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung verwandten und eingangs bereits wiedergegebenen Beschreibung der sich aus dem Alimentationsprinzip ergebenden Verpflichtungen.

Was die Bewertung der Ämter und damit auch ihre besoldungsrechtliche Einstufung angeht – für die, wie weiter oben bereits hervorgehoben wurde, dem Gesetzgeber ein verhältnis-

mäßig weiter Gestaltungsspielraum zukommt – hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 5. Juli 1983 (a.a.O.) auf den Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung – wie er in § 18 BBesG verankert ist – verwiesen, nach dem die Funktionen der Beamten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen und diese wiederum nach ihrer Wertigkeit den Besoldungsgruppen zuzuordnen seien. Es versteht sich von selbst, dass ein solchermaßen strukturiertes Besoldungsgefüge die Amtsangemessenheit der Besoldung widerspiegelt oder – anders gewendet – dass hiernach, wie schon im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juni 1960 (a.a.O.) als „überkommene Grundlage des Berufsbeamtentums“ festgestellt wird, „mit einem höheren Amt in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden sind“. So wird denn auch in der besagten Entscheidung aus dem Jahre 1983 an späterer Stelle, unter Berufung auf den – auch – bei Beförderungen eine maßgebliche Rolle spielenden Leistungsgrundsatz, ausgeführt:

„Der Beförderte wird mit der Übertragung des neuen Amtes aus der Gruppe derjenigen herausgehoben, die vorher mit ihm das gleiche, geringer eingestufte Amt inne hatten. Die damit verbundene höhere besoldungsrechtliche Einstufung bringt wie die Beförderung selbst die förmliche besondere Anerkennung der Befähigung und Leistung des Beförderten zum Ausdruck“.

Dabei kann es – zumal vor dem Hintergrund der bereits mit Beschluss vom 14. Juni 1960 getroffenen Feststellung – nicht zweifelhaft sein, dass mit der „höheren besoldungsrechtlichen Einstufung“ nicht die bloße – gegebenenfalls sogar „gehaltsneutrale“ – Zugehörigkeit des verliehenen Amtes zu einer höheren Besoldungsgruppe, sondern die hieraus folgende Erhöhung der Bezüge gemeint ist. Die höhere besoldungsrechtliche Einstufung als solche stellt denn ja auch neben der Beförderung selbst keinen zusätzlichen Anerkennungstatbestand bzw. keine zusätzliche Heraushebung dar. Nach Maßgabe des Grundsatzes der funktionsgerechten Besoldung bedingen sich die Höherwertigkeit eines Amtes und seine Zugehörigkeit zu der höheren Besoldungsgruppe vielmehr wech-

selseitig.

Dass der Begriff der „höheren besoldungsrechtlichen Einstufung“ so wie hier dargelegt zu verstehen ist, ergibt sich mit aller Klarheit aber auch aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Februar 1981 (a.a.O.), auf den in der Entscheidung vom 5. Juli 1983 hinsichtlich der Einzelheiten verwiesen wird. In diesem Beschluss befasste sich das Bundesverfassungsgericht mit dem Besoldungsrecht gerade der Richter und in dem Zusammenhang ebenfalls unter anderem mit den sich aus dem Leistungsgrundsatz für die amtsangemessene Alimentation ergebenden Rechtsfolgen. Es führt dort aus:

„Zu den die Institution des Berufsbeamtentums seit jeher prägenden Grundsätzen gehört allerdings der Leistungsgrundsatz ... Er spielt insbesondere bei der Einstellung des Beamten ... sowie bei Beförderungen eine maßgebliche Rolle Jede Beförderung ist auf der Grundlage der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung des Beamten vorzunehmen; mit einer solchen ordnungsgemäßen Beförderung – der in der Regel eine Stellenausschreibung mit anschließender Bewerbung einer Mehrzahl von Beamten vorausgeht, die zu diesem Zweck besonders beurteilt werden und von denen schließlich „der Beste“ auszuwählen ist – werden seine Eignung, Befähigung und fachliche Leistung förmlich anerkannt ...; er wird mit seiner Beförderung Inhaber eines Amtes mit größerem Verantwortungsbereich und damit zugleich auch aus der Gruppe derjenigen Beamten herausgehoben, die vorher mit ihm das gleiche, geringer eingestufte Amt inne hatten. Darüber hinaus gehört es zu den überkommenen Grundlagen des Berufsbeamtentums, dass mit einem höheren Amt in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden sind ..., weil sich die dem Beamten zustehende (amts-)angemessene Alimentation ... nach dem Inhalt des ihm übertragenen statusrechtlichen Amtes und der damit verbundenen Verantwortung richtet ... Die höhere besoldungsrechtliche Einstufung ist also die unmittelbare Folge der Übertragung eines herausgehobenen, höherwertigen Amtes.“

Der letzte Satz, in dem erstmals von der „höheren besoldungsrechtlichen Einstufung“ die Rede ist, bezieht sich dabei auf das zuvor Ausgeführte („also“). In dem vorausgehenden Satz wird jedoch die bereits in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juni 1960 (a.a.O.) getroffene Feststellung wiederholt, dass es zu den überkommenen Grundlagen des Berufsbeamtentums gehört, dass mit einem höheren Amt in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden sind – was im nachgestellten Nebensatz mit der Amtsangemessenheit der Alimentation erklärt wird. In den im letzten Satz als unmittelbare Folge der Beförderung herausgestellten rechtlichen Befund ist so jedenfalls die regelmäßige Erhöhung der Dienstbezüge mit aufgenommen.

Im Übrigen wird in der Entscheidung vom 4. Februar 1981 klargestellt, dass ungeachtet des sich aus dem besonderen Schutz der richterlichen Unabhängigkeit ergebenden Fehlens von dem Beamtenrecht entsprechenden Laufbahnen auch das Richteramtsrecht „Beförderungen“ im rechtstechnischen Sinne, die eine wesentliche statusrechtliche Veränderung bewirkende Übertragung eines herausgehobenen Richteramtes, kenne; diese Ämter ergäben sich aus der Gerichtsorganisation mit mehreren Instanzen, der Besetzung der Spruchkörper mit Vorsitzenden und beisitzenden Richtern sowie der zusätzlichen Übernahme von Aufgaben der Gerichtsverwaltung. Das Bundesverfassungsgericht weist sodann hierzu darauf hin, dass die Berufungen zu solchen herausgehobenen Richterämtern jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des auch hier im Auswahlverfahren zu beachtenden Leistungsgrundsatzes mit den Beförderungen der Beamten vergleichbar seien. Hieraus ergibt sich zum einen, dass die sich aus dem Leistungsgrundsatz in Bezug auf die Besoldung nach einer Beförderung ergebenden Rechtsfolgen für Richter und Beamte gleich sind. Zum anderen folgt daraus, dass in Bezug auf diese Rechtsfolgen im Falle der „Beförderung“ eines Richters durch Übertragung eines Richteramtes, das neben den eigentlich richterlichen Funktionen auch Aufgaben der Gerichtsverwaltung umfasst, nicht zwischen diesen beiden Aufgabenbereichen differenziert werden kann.

In seinem Urteil vom 6. März 2007 (a.a.O.) stellt das Bundesverfassungsgericht zunächst fest, dass zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört, dass die Bezüge der Beamten – dem Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG folgend – entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Im Folgenden kommt es dann auf die Angemessenheit der Alimentation zu sprechen und führt hierzu aus, dass die amtsangemessene Besoldung notwendig eine abgestufte Besoldung sei, da sich die Angemessenheit der Alimentation maßgeblich nach innerdienstlichen, unmittelbar auf das Amt bezogenen Kriterien wie dem Dienstrang und der mit dem Amt verbundenen Verantwortung bestimme; die Organisation der öffentlichen Verwaltung stelle darauf ab, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht würden, weswegen im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit der organisationsrechtlichen Ämtergliederung eine Staffelung der Gehälter einhergehen müsse. Amtsangemessene Gehälter seien daher so zu bemessen, dass sie dem Beamten eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung seines jeweiligen Amtes entspreche. Schließlich hebt das Bundesverfassungsgericht hervor:

„Da die Bezüge so zu bemessen sind, dass sie dem Beamten eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung seines jeweiligen Amtes entspricht, muss sich die Stufung der Ämter auch in der Realität wiederfinden“.

Hieran fehlt es aber ohne Zweifel, wenn nach einer Beförderung in ein besoldungsrechtlich höher eingestuftes Amt auf zwei Jahre hin dasselbe Gehalt wie vor der Beförderung gezahlt wird.

Auch in seiner Entscheidung vom 28. Mai 2008 (a.a.O.) beschäftigt sich das Bundesverfassungsgericht unter anderem mit dem Leistungsprinzip als hergebrachtem Grundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG und führt dazu aus, dass es in seinem Kern vor allem das Prinzip der Bestenauslese, wie es in Art. 33 Abs. 2 GG verankert sei, bezeichne und Art. 33 Abs. 5 GG dabei die für die Auswahlentscheidung geltende Regelung insbesondere durch eine bewahrende, auf den Schutz der „erdienten

Statusrechte“ ausgerichtete Komponente ergänze. Hieran schließt es sodann die Folgerung an:

„Ein wesentlicher Inhalt des Leistungsprinzips ist also die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolges, den der Beamte bei der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und Leistung erlangt hat“.

Von einer „rechtlichen Absicherung des Beförderungserfolges“ kann jedoch nicht die Rede sein, wenn ungeachtet der Beförderung das Grundgehalt der nächstniedrigeren – nämlich der zuvor inne gehabten Besoldungsgruppe – geleistet wird.

Vor allem aber erschließt sich die Unzulässigkeit einer „Wartefrist“ für die Zahlung der mit dem höheren Amt verbundenen Dienstbezüge aus Gründen der notwendigen Einarbeitung – und damit mit Blick auf den Leistungsgrundsatz – gerade aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit einer „Wartefrist“ für eine Versorgung aus dem letzten Amt, auf die in der Gesetzesbegründung (a.a.O.) ausdrücklich Bezug genommen wird (Beschlüsse vom 7. Juli 1982, a.a.O., und 20. März 2007, a.a.O.).

Dazu ist zunächst herauszustellen, dass für die Versorgung des in den Ruhestand getretenen Beamten und die Dienstbezüge des aktiven Beamten unter den Gesichtspunkten der amtsangemessenen Alimentation und des Leistungsgrundsatzes als zu „beachtenden“ Strukturprinzipien nach einer Beförderung grundsätzlich dasselbe gilt.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 7. Juli 1982 (a.a.O.) zunächst nochmals hervorgehoben, dass mit einer dem Leistungsgrundsatz entsprechenden Beförderung Eignung, Befähigung und fachliche Leistung des Beamten förmlich anerkannt würden, und er damit aus der Gruppe der Beamten herausgehoben werde, die vorher mit ihm das gleiche, geringer eingestufte Amt inne gehabt hätten. Hieran angeschlossen hat es dann wiederum die bereits in der – übrigens ebenfalls die Beamtenversorgung betreffenden – Entscheidung vom 14. Juni 1960 (a.a.O.) getroffene Feststellung, dass aus Gründen der Amtsangemessenheit der Alimentation nach den überkommenen Grundlagen des Berufsbeamtentums mit

der Übertragung eines höheren Amtes in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden seien. Sodann hat es unter Bezugnahme auf die – das Richteramtsrecht betreffende – Entscheidung vom 4. Februar 1981 (a.a.O.) erneut hervorgehoben, dass die mit der beamtenrechtlichen Berufung in ein höheres Amt verbundene statusrechtliche Position, mit der die fachliche Leistung des Bediensteten sowie seine Eignung und Befähigung für dieses Amt förmlich anerkannt worden seien, später grundsätzlich nicht unberücksichtigt bleiben dürfe, um dann schließlich fortzuführen:

„Aus dem engen Zusammenhang von Besoldung und Versorgung, die dem – in der Regel auf Lebenszeit angelegten – Beamtenverhältnis und der daraus sich ergebenden umfassenden Pflicht zur Dienstleistung entsprechen, folgt darüber hinaus, dass sich diese in einer Beförderung liegende Anerkennung nicht auf die Zeit beschränkt, in der sich der Beamte im Dienst befindet, sondern sich auch auf sein Ruhegehalt auswirkt. Seit jeher wurden daher die Versorgungsbezüge des Beamten auf der Grundlage der Dienstbezüge seines letzten Amtes festgesetzt Bei dieser überkommenen Bemessungsgrundlage der Beamtenversorgung, nach der unter Wahrung des Leistungsprinzips und in Anerkennung aller Beförderungen das Ruhegehalt und die Hinterbliebenenbezüge aus dem letzten Amt zu berechnen sind, handelt es sich um einen jener Grundsätze, auf denen die Einrichtung des Berufsbeamtentums ruht“.

In seinem Beschluss vom 20. März 2007 (a.a.O.) hat das Bundesverfassungsgericht zunächst herausgestellt, dass die Alimentation grundsätzlich amtsbezogen sei und so Maßstab für die Überprüfung der Angemessenheit der Bezüge das vom Beamten ausgeübte oder – im Falle des Ruhestandsbeamten – zuletzt bekleidete Amt sei. Es folgt sodann die Feststellung, dass die mit der Berufung in ein höheres Amt verliehene statusrechtliche Position, mit der die fachliche Leistung des Bediensteten sowie seine Eignung und Befähigung für dieses Amt förmlich anerkannt worden seien, später grundsätzlich nicht unberücksichtigt bleiben dürfe. Hieran schließt sich wiederum der Hin-

weis an auf den engen Zusammenhang von Besoldung und Versorgung mit der Folge, „dass sich die in einer Beförderung liegende Anerkennung nicht auf die Zeit beschränkt, während der sich der Beamte im Dienst befindet, sondern sich auch auf sein Ruhegehalt auswirken muss“. Seit jeher seien daher die Versorgungsbezüge des Beamten auf der Grundlage der Dienstbezüge seines letzten Amtes festgesetzt worden. Dies sei zugleich Ausdruck des in Art. 33 Abs. 2 GG verankerten Leistungsgrundsatzes, was sodann nochmals, wie hier bereits mehrfach dargestellt, erläutert wird. Abschließend heißt es dann:

„Die Abstufung des angemessenen Lebensunterhalts nach Amt und Verantwortung wirkt in die Zeit des Ruhestands hinüber. Der Leistungsgrundsatz verlangt die Anerkennung ordnungsgemäßer Beförderungen auch im Versorgungsrecht. Es widerspricht diesem Prinzip, wenn der Beamte, der unter Beachtung der beamtenrechtlichen Vorschriften befördert wurde, bei seiner Versorgung Einbußen erleidet, weil seine Beförderungen nicht berücksichtigt werden dürfen Darüber hinaus gehört es zu den überkommenen Grundlagen des Berufsbeamten-tums, dass mit einem höheren Amt in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden sind, weil sich die dem Beamten zustehende amtsangemessene Alimentation – und mit ihr auch die Versorgung – nach dem Inhalt des ihm übertragenen statusrechtlichen Amtes und der damit verbundenen Verantwortung richtet“.

Schließlich wird die grundsätzliche „Parallelität“ zwischen amtsangemessener Besoldung und amtsangemessener Versorgung mit Blick auf eine Beförderung zusammenfassend beispielsweise noch einmal im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. März 2009 (ZBR 2009, 381) wie folgt dargelegt:

„Aus dem engen Zusammenhang von Besoldung und Versorgung folgt zudem, dass die im Hinblick auf das Leistungsprinzip in einer Beförderung liegende Anerkennung einer Leistung im System der Beamtenversorgung nicht auf die Zeit beschränkt bleibt, in der sich der Beamte im aktiven Dienst befindet. Die Abstufung

des angemessenen Lebensunterhalts nach Amt und Verantwortung wirkt in die Zeit des Ruhestands hinein und gilt auch für das Ruhegehalt. Da jedes Beförderungsamts durch erhöhte Amtsverantwortung gekennzeichnet ist und jede Beförderung nur nach Leistung erfolgen darf, wird dem Leistungsprinzip dadurch Rechnung getragen, dass der Entgeltfaktor hinsichtlich der Altersversorgung auf das vom Versorgungsempfänger zuletzt inne gehabte Amt bezogen ist und sich die Qualität der Dienstleistung auf diese Weise günstig auf die Höhe der Versorgung auswirkt. Zur Wahrung des Leistungsgrundsatzes bedeutet amtsgemäße Versorgung demzufolge im System der Beamtenversorgung, dass Beförderungen sich in der Höhe der Altersversorgung niederschlagen müssen und die Versorgung grundsätzlich nach dem zuletzt inne gehaltenen Amt zu bemessen ist“.

Wenn das Bundesverfassungsgericht es dann in den Beschlüssen vom 7. Juli 1982 (a.a.O.) und 20. März 2007 (a.a.O.) vor diesem rechtlichen Hintergrund für verfassungsrechtlich zulässig erachtet hat, für die Versorgung aus dem letzten Amt – grundsätzlich – vorauszusetzen, dass der Beamte die Dienstbezüge aus dem bei Eintritt in den Ruhestand inne gehaltenen Beförderungsamts mindestens zwei Jahre erhalten hat – was von 1977 bis zum Inkrafttreten des die „Wartefrist“ auf drei Jahre erstreckenden Versorgungsreformgesetzes vom 29. Juni 1998 (BGBl. I S. 1666) in § 5 des Beamtenversorgungsgesetzes (BeamtVG) vorgesehen war -, so ist dies, wie sich den genannten Entscheidungen klar entnehmen lässt, allein dem Umstand geschuldet, dass „gleichartige, wenn auch zeitlich geringere Einengungen ... schon das überkommene Versorgungsrecht gekannt (hat)“ (Beschluss vom 7. Juli 1982, a.a.O.) bzw. dass „Einengungen bereits das Versorgungsrecht im traditionsbildenden Zeitraum (kannte)“ (Beschluss vom 20. März 2007, a.a.O.).

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 7. Juli 1982 (a.a.O.) im Anschluss an die Nachweisung entsprechender – einjähriger – Einschränkungen in den einschlägigen Gesetzen aus diesem

Zeitraum klargelegt:

„Der Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt hat somit bereits früher nicht uneingeschränkt gegolten, sondern war ... an die Bedingung geknüpft, dass der Beamte die Dienstbezüge seines letzten Amtes mindestens ein Jahr erhalten hatte. Diese überkommenen, den Grundsatz einschränkenden Regelungen sind daher ... als modifizierender Bestandteil dieses Bemessungsprinzips der Beamtenversorgung anzusehen.

Hieraus können allerdings Schlüsse auf die Zulässigkeit weiterer, den Grundsatz der amtsgemäßen Versorgung einschränkender Vorschriften nicht gezogen werden Derartige Einschränkungen werden vielmehr regelmäßig ihre Grenze an diesem Grundsatz finden. Bei der hier in Frage stehenden Erstreckung der Jahresfrist, wie sie § 5 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 BeamtVG anordnet, handelt es sich indessen nicht um eine neuartige Durchbrechung des Grundsatzes, sondern um eine bloße Modifizierung, um eine bloße Erweiterung des überlieferten und deshalb verfassungsrechtlich unbedenklichen Teils des Grundsatzes, eines Teils, der lediglich als Abgrenzung verstanden wurde und auch nur als solche wirken sollte“.

Insbesondere diese letzteren Ausführungen zeigen mit aller Deutlichkeit, dass die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der zweijährigen „Wartefrist“ ausschließlich auf der hergebrachten Modifikation des grundsätzlichen Bemessungsprinzips der Beamtenversorgung beruht. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht damit, dass es sich nachfolgend mit den Zielen der überkommenen Einschränkung befasst und sodann festgestellt hat, dass die damaligen Überlegungen „auch heute noch Gültigkeit (haben)“, keineswegs zum Ausdruck gebracht, dass aus den besagten Erwägungen heraus auch ohne die überkommene Einschränkung des Versorgungsbemessungsgrundsatzes eine zweijährige „Wartefrist“ für die Versorgung aus dem letzten Amt eingeführt werden könnte. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zwingen vielmehr zu dem Schluss, dass dies gegen Art. 33

Abs. 5 GG verstieße – ebenso wie eine von der überkommenen Modifikation nicht mehr gedeckte Ausdehnung der „Wartefrist“ über zwei Jahre hinaus. Zum letzteren hat das Bundesverfassungsgericht schon in der Entscheidung vom 7. Juli 1982 (a.a.O.) ausgeführt, dies ließe sich „im Blick darauf, dass dem Beamten aufgrund hergebrachter Strukturprinzipien – insbesondere aufgrund des in diesem Bereich zu beachtenden Leistungsgrundsatzes – Versorgung aus dem letzten Amt verfassungsrechtlich gewährleistet ist, nicht mehr rechtfertigen“.

Mit dem Beschluss vom 20. März 2007 (a.a.O.), auf den sich vornehmlich die Gesetzesbegründung (a.a.O.) zu § 6 d LBesG RP bezieht, hat das Bundesverfassungsgericht die mit dem Versorgungsreformgesetz vom 29. Juni 1998 eingeführte „Wartefrist“ für die Versorgung aus dem letzten Amt von drei Jahren für verfassungswidrig erklärt. Es hat dazu keine von den Ausführungen in seinem Beschluss vom 7. Juli 1982 (a.a.O.) abweichenden Feststellungen getroffen. So hat es zunächst herausgestellt, dass der Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Beamten prägt und deshalb zu den Grundlagen gehört, auf denen die Einrichtung des Berufsbeamten­tums beruht; er sei mithin zu „beachten“. Es hat sodann unter Bezugnahme auf die Entscheidung vom 7. Juli 1982 festgestellt, dass der Grundsatz allerdings nicht uneingeschränkt gelte, Einengungen vielmehr bereits das Versorgungsrecht im traditionsbildenden Zeitraum gekannt habe. Im Anschluss hieran hat es dargelegt, worin die Rechtfertigung dieser Modifikation gelegen habe. Sodann hat es klargestellt, dass hieraus aber nicht folge, dass die „Wartefrist“ beliebig verlängerbar wäre; vielmehr sei die im traditionsbildenden Zeitraum entwickelte Karenzzeit gerade von einem Jahr modifizierender Bestandteil des hergebrachten Grundsatzes amtsgemäßer Versorgung selbst; weitere Einschränkungen seien daher an den im traditionsbildenden Zeitraum entwickelten Strukturprinzipien zu messen; sie hätten insbesondere den Kern des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt unangetastet zu lassen. Wenn auch der in den vor 1945 erlassenen Vorschriften enthaltene „Einhresschnitt“ nicht als feste,

äußerste Grenze für eine verfassungsrechtlich zulässige Einschränkung des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt angesehen werden könne, so seien dem Gesetzgeber damit doch durch Art. 33 Abs. 5 GG enge Grenzen für weitere Einschränkungen gesetzt. Im Folgenden hat es schließlich festgestellt, dass die nunmehr vorgeschriebene Dreijahresfrist dem nach Art. 33 Abs. 5 GG zu beachtenden Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt widerspreche; sie sei durch den Zweck der hergebrachten Modifizierung des besagten Grundsatzes nicht gedeckt; die im Gesetzgebungsverfahren angeführten Gesichtspunkte rechtfertigten die Verlängerung der Karenzzeit nicht. All dies wird sodann ausführlich begründet. Ersteres hat es damit begründet, dass die Verlängerung der „Wartefrist“ auf drei Jahre und damit die Verdreifachung des überkommenen Zeitraumes den Grundsatz der amtsangemessenen Versorgung nicht mehr lediglich modifiziere, sondern ihn grundlegend ändere. Zu der zweiten Feststellung hat es ausgeführt, dass die Erstreckung der „Wartefrist“ auf drei Jahre nicht auf die mit der Modifizierung des Grundsatzes amtsgemäßer Versorgung verfolgte Absicht der Gewährleistung einer effektiven Wahrnehmung des Beförderungsamtes gestützt werden könne. Hierzu hat es abschließend hervorgehoben, dass die Versorgungsbezüge die Gegenleistung des Dienstherrn dafür seien, dass der Beamte sich ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stelle und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflichten erfülle; insoweit handele es sich um ein erdientes Ruhegehalt, welches durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert sei wie das Eigentum durch Art. 14 GG. Es sei nicht gerechtfertigt, dass sich eine ordnungsgemäße, dem Leistungsgrundsatz entsprechende und durch die Laufbahnvorschriften anerkannte Ernennung bei den Versorgungsbezügen nicht auswirke. Die dritte Feststellung hat es dann schließlich darauf gestützt, dass die im Gesetzgebungsverfahren angeführten Gesichtspunkte der allgemeinen Haushaltslage, der Symmetrie von Dienst- und Versorgungszeiten sowie der Änderungen im System der gesetzlichen Rentenversicherung in dem für die Auslegung des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt einschließlichen seiner

Modifizierung maßgeblichen traditionsbildenden Zeitraum kein Vorbild fänden; sie seien auch inhaltlich nicht geeignet, die Verlängerung der „Wartefrist“ auf drei Jahre zu rechtfertigen.

Beruhet nach alledem die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der zweijährigen „Wartefrist“ für die Versorgung aus dem letzten Amt aus Gründen unter anderem der Gewährleistung einer effektiven Wahrnehmung des Beförderungsamtes – als Ausnahme von der grundsätzlichen Verpflichtung zur Versorgung aus dem letzten Amt – allein darauf, dass eine gleichartige Einengung schon das überkommene Versorgungsrecht gekannt hat, bedeutet dies nichts anderes, als dass ohne diese hergebrachte Modifikation der zu „beachtende“ Grundsatz uneingeschränkt gelten würde, dass das Ruhegehalt unter Wahrung des Leistungsprinzips und Anerkennung aller Beförderungen aus dem letzten Amt zu berechnen ist. Die Einführung einer „Wartefrist“ für die amtsangemessene Versorgung aus dem besagten Grunde bedeutete dann einen Verstoß gegen die überkommenen, tragenden Strukturprinzipien des Berufsbeamten­tums, die für die Bemessung der Versorgung seit jeher mitbestimmend waren. Mit Rücksicht auf die oben bereits herausgestellte grundsätzliche „Parallelität“ zwischen amtsangemessener Versorgung und amtsangemessener Besoldung, namentlich auch was die insoweit aus dem Leistungsgrundsatz sich ergebenden Rechtsfolgen einer Beförderung angeht, kann nun aber nichts anderes gelten für die nach einer Beförderung zu zahlenden Dienstbezüge. Die Einführung einer „Wartefrist“ für die Gewährung der dem durch die Beförderung übertragenen höheren Amt angemessenen Besoldung wegen der Notwendigkeit einer Einarbeitung verstößt mithin gegen Art. 33 Abs. 5 GG, wenn eine derartige Einengung nicht schon das überkommene Besoldungsrecht gekannt hat.

Daran fehlt es jedoch. Dies ist zwischen den Beteiligten unstrittig, ergibt sich aber auch aus den einschlägigen Reichsgesetzen und Gesetzen Preußens. Der Senat hat sich, was die Gesetzgebung in den Ländern angeht, auf die Sichtung der Rechtslage in Preußen beschränkt, weil sich infolge seiner politischen und damit auch rechtlichen Bedeu-

tung für das Reich kein beamtenrechtlicher Grundsatz entwickeln konnte, der der preußischen Rechtsordnung widersprach. Eine Einengung, wie sie hier in Rede steht, ergibt sich weder aus den Reichsbesoldungsgesetzen vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 573), 30. April 1920 (RGBl. S. 805) und 16. Dezember 1927 (RGBl. S. 349) noch aus den preußischen Beamten-Dienstinkommensgesetzen vom 7. Mai 1920 (GS S. 191) und 17. Dezember 1920 (GS 1921, S. 135), 1. April 1923 – Neubekanntmachung – (GS S. 167) sowie 1. April 1924 – Neubekanntmachung – (GS S. 487) und dem Preußischen Besoldungsgesetz vom 17. Dezember 1927 (GS S. 223) bzw. dem preußischen Gesetz betreffend die Regelung der Richtergehälter vom 31. Mai 1897 (GS S. 157) und dem preußischen Richterbesoldungsgesetz vom 29. Mai 1907 (GS S. 111). Eine entsprechende Regelung wurde im Übrigen auch nicht beispielsweise in den die Beamtenbesoldung betreffenden Notverordnungen des Reichspräsidenten (vgl. z.B. Verordnung vom 1. Dezember 1930, RGBl. I S. 512, und 5. Juni 1931, RGBl. I S. 279) getroffen, die ohne Abänderung des Besoldungsgefüges nur allgemeine Absenkungen der Gehälter vorsahen.

Abschließend ist mit Rücksicht auf die sich aus dem zuvor Gesagten, namentlich der grundsätzlichen „Parallelität“ zwischen Besoldung und Versorgung, was die Amtsausgemessenheit der Alimentation nach einer Beförderung anlangt, ergebende verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Einführung einer „Wartefrist“ für die Zahlung der einem verliehenen höheren Amt angemessenen Besoldung noch klarzustellen, dass die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 14. Juni 1960 (a.a.O.) getroffene und sodann bis in die jüngste Zeit hinein wiederholte Feststellung, es gehöre zu den überkommenen Grundlagen des Berufsbeamtenstandes, dass mit einem höheren Amt in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden seien, nicht etwa dahin verstanden werden kann, dass es dem Besoldungsgesetzgeber doch unter bestimmten Voraussetzungen freigestellt sein könnte, das dem höheren Amt entsprechende Gehalt nicht vom Tage dessen Übertragung an, sondern erst ab einem späteren Zeitpunkt zu zahlen. Die Formulierung „in aller Regel“

kann danach nur Besonderheiten, die sich aus bestimmten Fallkonstellationen ergeben, im Blick haben. So können beispielsweise durch die Übertragung des höheren Amtes zuvor gezahlte Zulagen – die zu den Dienstbezügen zählen (§ 1 BBesG) – entfallen mit der Folge, dass sich ungeachtet des ab der Verleihung des neuen Amtes geleisteten höheren Grundgehalts insgesamt geringere Dienstbezüge ergeben.

Hervorzuheben ist schließlich auch noch, dass sich aus der vom Beklagten im vorliegenden Verfahren angesprochenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Absenkung der Besoldung in den Eingangssämtern der Laufbahnen des gehobenen und des höheren Dienstes (Beschluss vom 15. Januar 1985, a.a.O.) nichts herleiten lässt, was entgegen den obigen Ausführungen für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit einer „Wartefrist“, wie sie hier in Rede steht, sprechen könnte. Die genannte Entscheidung betrifft einen Sachverhalt, der sich grundlegend von dem hier rechtlich zu würdigenden unterscheidet. Aus den dort getroffenen Feststellungen können so schon vom Ansatz her für das vorliegende Verfahren keine wesentlichen Erkenntnisse gewonnen werden. In dem dortigen Verfahren geht es darum, wie der beruflichen Situation eines Beamten auf Probe besoldungsrechtlich Rechnung getragen werden kann, dem das Eingangssamt der Laufbahn des gehobenen oder höheren Dienstes verliehen worden ist und der sich so erstmals – als Laufbahnanfänger – den besonderen diesem Amt zugeordneten Pflichten und den damit verbundenen Anforderungen gewachsen zeigen muss. Demgegenüber geht es hier um die seine Eignung, Befähigung und fachliche Leistung förmlich anerkennende Beförderung eines Lebenszeitbeamten in ein – nicht auf Probe übertragenes – Spitzenamt.

Die in § 6 d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz LBesG RP zur Verleihung eines Richteramtes ab Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe getroffene Regelung verstößt als „Wartefrist“ für die dem Beförderungssamt angemessene Besoldung gemäß den obigen Ausführungen gegen Art. 33 Abs. 5 GG.

Der Landesbesoldungsgesetzgeber hat weder die vorhandenen Richter-

ämter besoldungsrechtlich neu und anders als bisher bewertet noch ihr Verhältnis zueinander, das sogenannte Besoldungsgefüge, neu bestimmt. Er hat vielmehr die in Anwendung des Grundsatzes der funktionsgerechten Besoldung (vgl. hierzu auch § 18 BBesG) getroffene Bewertung der Funktionen nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen und ihre Zuordnung hiernach zu Ämtern sowie deren Zuordnung nach ihrer Wertigkeit zu den R-Besoldungsgruppen, wie sie in der Anlage III des Bundesbesoldungsgesetzes (in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung, vgl. die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Vorschrift des § 86 BBesG) niedergelegt ist, unangetastet gelassen. Er hat des Weiteren auch den „Grundsatz, für diese herausgehobenen Funktionen Festgehälter vorzusehen, beibehalten“ (vgl. die Gesetzesbegründung, a.a.O.). Dementsprechend weist die Anlage II Nr. 4 zum Landesbesoldungsgesetz, auf die § 2 a LBesG RP zur Höhe der Besoldung verweist, ab der Besoldungsgruppe R 3 Festgehälter aus. Diese stellen so das aus der Sicht des Besoldungsgesetzgebers dem Dienststrang, der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und dem Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft angemessene Dienst-einkommen dar.

Jedenfalls soweit diesen Gehältern durch § 6 d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz LBesG RP für die Dauer von zwei Jahren das Grundgehalt der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe, aus der heraus die Beförderung erfolgte, vorgeschaltet worden ist, stellt sich – wovon offenbar auch der Gesetzgeber mit seiner Verweisung auf die „Wartefrist“ vor der Gewährung von Versorgungsbezügen aus dem letzten Amt“ (vgl. die Gesetzesbegründung, a.a.O.) ausgegangen ist – die Regelung als reine „Wartefrist“ im zuvor beschriebenen Sinne für die Zahlung der amtsausgemessenen Dienstbezüge dar. Dabei ist allerdings ungeachtet des Gesetzeswortlauts – „Grundgehalt der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe“ – davon auszugehen, dass die Grundgehaltssätze der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe durch Verweisung Bestandteil der Besoldungsgruppe, zu der das verliehene höhere Amt gehört, geworden sind (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985, a.a.O.). Anderenfalls erfolgte allein deshalb bereits in den

ersten zwei Jahren nach der Beförderung in ein Richteramt ab der Besoldungsgruppe R 4 keine amtsangemessene Alimentation. Da der vorgeschaltete Grundgehaltssatz nun aber mit dem Grundgehaltssatz der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe identisch ist mit der Folge, dass der Beförderte dasselbe Grundgehalt bezieht wie vordem, wirkt sich die in § 6 d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz LBesG RP getroffene Regelung insoweit in der Tat als reine „Wartefrist“ aus. Hierzu sei an dieser Stelle ergänzend ausdrücklich klargestellt, dass sich der zu „beachtende“ hergebrachte Grundsatz, dass mit einem höheren Amt – in aller Regel – auch höhere Dienstbezüge verbunden sind, selbstverständlich auch auf Beförderungen innerhalb einer Besoldungsordnung mit aufsteigenden Gehältern bezieht. Das heißt, dass auch dann, wenn aus einer Besoldungsgruppe heraus, in der das Grundgehalt mit Rücksicht auf die steigende Berufserfahrung und damit Erbringung qualifizierter Leistungen gestuft ist, in ein Amt befördert wird, das der nächsthöheren ebenso strukturierten Besoldungsgruppe zugehört, die Verleihung des höheren Amtes – in aller Regel – auch zu höheren Dienstbezügen führen muss.

Nach alledem verstößt die den Gegenstand der Vorlage an das Bundesverfassungsgericht bildende Regelung gegen Art. 33 Abs. 5 GG. Sie kann unter keinem der in der Gesetzesbegründung (a.a.O.) angeführten Gesichtspunkte vor Art. 33 Abs. 5 GG Bestand haben.

Soweit die getroffene Regelung in der Gesetzesbegründung auf den Leistungsgedanken, d.h. darauf gestützt ist, dass während der Phase der Einarbeitung in das neue Amt den Anforderungen dieses Amtes noch nicht in vollem Umfang genügt wird, verstößt die zweijährige völlige Ignorierung des Beförderungserfolgs, was die ausgezahlten Dienstbezüge anlangt, ihrerseits zufolge des oben Ausgeführten gegen die sich gerade aus dem Leistungsgrundsatz für die amtsangemessene Alimentation nach einer Beförderung ergebenden rechtlichen Konsequenzen.

Dass darüber hinaus aber auch nicht – für sich alleine – der in der Gesetzesbegründung (a.a.O.) des Weiteren angeführte Gesichtspunkt der Personalkosteneinsparung diese Außer-

achtlassung mit Blick auf den hergebrachten Grundsatz des standesgemäßen Unterhalts zu rechtfertigen vermag, folgt daraus, dass die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung keine dem Umfang nach beliebig variable Größe ist, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. September 2005, a.a.O.). Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in der genannten – zum Versorgungsrecht ergangenen – Entscheidung weiter ausgeführt, Alimentation des Beamten und seiner Familie sei etwas anderes und eindeutigeres als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung und eines sozialen Standards für alle und finde seinen Rechtsgrund nicht im Sozialstaatsprinzip, sondern in Art. 33 Abs. 5 GG. Von daher müssten zu den finanziellen Erwägungen grundsätzlich weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung lägen und die Kürzung von Versorgungsbezügen als sachlich gerechtfertigt erscheinen ließen. Im Bereich des Systems der Besoldung liegende Gründe, die ein Verharren der Besoldung nach einer Beförderung auf der zuvor bezogenen Besoldung sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen könnten, sind aber, wie dargestellt, hier nicht gegeben.

Über die nach Maßgabe des zuvor Gesagten festzustellende Verfassungswidrigkeit der in § 6 d Abs. 3 1. Halbsatz i.V.m. Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz LBesG RP für die Verleihung eines Richteramtes ab Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe getroffenen Regelung hinaus verstößt dieselbe nach Überzeugung des Senats aber auch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Er verbietet auch im Bereich des Besoldungsrechts, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln. Dieses Verbot ist verletzt, wenn die (un-) gleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte mit Gesetzmäßigkeiten, die in der Natur der Sache selbst liegen, und mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist, also bezogen auf

den jeweils in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart ein vernünftiger, einleuchtender Grund für die gesetzliche Regelung fehlt (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987, BVerfGE 76, 256).

Aufgrund der verhältnismäßig weiten Gestaltungsfreiheit, die Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber bei Regelungen des Besoldungsrechts belässt, ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht jedoch nicht zu überprüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Regelung getroffen hat. Es kann, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstandet werden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen. Der Gesetzgeber ist insbesondere frei, darüber zu befinden, was konkret als im Wesentlichen gleich und was also so verschieden anzusehen ist, dass die Verschiedenheit eine Ungleichbehandlung rechtfertigt. Er ist befugt, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen. Jede Regelung des Besoldungsrechts muss zwangsläufig generalisieren und typisieren und wird in der Abgrenzung unvermeidbare Härten mit sich bringen. Sie wird insoweit vielfach unter irgendeinem Gesichtspunkt für die unmittelbar Betroffenen fragwürdig erscheinen. Die vielfältigen zu berücksichtigenden Gesichtspunkte werden nicht immer miteinander in Einklang zu bringen sein. Die sich daraus ergebenden Unebenheiten, Friktionen und Mängel sowie gewisse Benachteiligungen in besonders gelagerten Einzelfällen müssen hingenommen werden, sofern sich für die Gesamtregelung ein vernünftiger Grund anführen lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2004, a.a.O.).

Nach der Überzeugung des Senats erweist sich die in § 6 d Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 LBesG RP getroffene Regelung in Bezug auf die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Gruppen von Richtern an den vorbezeichneten Grundsätzen gemessen als willkürlich.

Alle von dieser Regelung betroffenen Richterämter – die den Besoldungsgruppen R 3 bis R 9 zugeordneten

Ämter – werden vom Gesetzgeber zufolge der Gesetzesbegründung (a.a.O.) – gleichermaßen – als „herausgehobene Ämter“ – bzw. „Spitzenämter“ – angesehen. In Bezug auf alle diese Ämter ist der Gesetzgeber des Weiteren – gleichermaßen – von einer zweijährigen Einarbeitungsphase, während der noch nicht die den Anforderungen des betreffenden Amtes entsprechende volle Leistung erbracht wird, ausgegangen. In Bezug auf die Besoldung über diese zwei Jahre hin werden dann jedoch zwei Gruppen gebildet: Eine Gruppe – zu der der Kläger gehört – bei der

ungeachtet der Verleihung des höheren Amtes keine höheren Dienstbezüge gezahlt werden (ab Besoldungsgruppe R 4, sofern die Beförderung aus der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe heraus erfolgt) und eine Gruppe, bei der die Verleihung des höheren Amtes zu einer gewissen Erhöhung der Dienstbezüge führt (Besoldungsgruppe R 3 und – gestuft – ab Besoldungsgruppe R 4, sofern die Beförderung nicht aus der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe heraus erfolgt). Worauf der Gesetzgeber insofern abgestellt hat, lässt sich der Gesetzesbegründung (a.a.O.)

nicht entnehmen. Dazu hat sich auch der Beklagte im vorliegenden Verfahren nicht weiter geäußert. Vor dem Hintergrund der oben dargestellten aus der Sicht des Gesetzgebers gegebenen Einheitlichkeit der betreffenden Richterämter in Bezug auf ihren „Rang“ im Ämtergefüge und die Notwendigkeit einer Einarbeitung, vom Sinn und Zweck der Regelung her, erschließt sich so denn auch dem Senat kein vernünftiger, einleuchtender Grund für die unterschiedliche Behandlung der beiden Gruppen. Sie erweist sich damit vielmehr als willkürlich.

Der europäische Super-Jurist

Andreas Voßkuhle hält ein Plädoyer für eine viel bessere, aber eigentlich unveränderte Juristenausbildung

Badische Zeitung, 06.05.2010

Da wird sich mancher Richter im Publikum gefragt haben, ob er diesen Anforderungen genügen kann. Andreas Voßkuhle, der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, stellte gestern seine Wünsche an den „europäischen Juristen des 21. Jahrhunderts“ vor. Neues Leitbild der Juristenausbildung soll ein kosmopolitischer Super-Jurist sein, der sich auf allen Ebenen unseres immer komplexer werdenden Rechtssystems scheinbar mühelos zurechtfindet.

Voßkuhle hielt gestern den Festvortrag beim Verwaltungsgerichtstag, der sich damit erstmals intensiv mit Ausbildungsfragen beschäftigte. Änderungen am Ablauf der Ausbildung schlägt Voßkuhle aber nicht vor, ja er hält sie eher für schädlich. Der jetzige Verfassungsrichter, der von 1999 an als Professor an der Freiburger Uni lehrte, scheint ein zufriedener Hochschullehrer gewesen zu sein.

Früher, so Voßkuhle, war das Leitbild der Juristenausbildung der „Staatsdiener“, ein auf die Anwendung des nationalen Rechts fixierter Jurist. Künftig müsse sich die Ausbildung viel mehr auf europäische und globale Anforderungen ausrichten. Da sei Sprachkompetenz gefordert, Englisch und mindestens eine weitere Fremdsprache. Auslandsaufenthalte sollen das interkulturelle Verständnis fördern. Der in Deutschland ausgebildete europäische Jurist soll auch kein Technokrat sein, so Voßkuhle, sondern Träger europäischer Werte,

einschließlich Verteilungsgerechtigkeit und Umweltbewusstsein.

Doch auch jenseits der internationalen Anforderungen hat Voßkuhle hohe Ansprüche. Statt Spezialwissen zu pauken, soll sein Leitbild-Jurist sich schnell auf allen juristischen Gebieten orientieren können. Er soll das Recht nicht nur anwenden, sondern auch – bei Verträgen und in der Gesetzgebung – gestalten können. Und weil Juristen nicht alle Probleme allein lösen, sollen sie auch mit anderen Berufsgruppen, etwa Ökonomen, zusammenarbeiten können. „Erforderlich ist Neugier und die Bereitschaft, sich inspirieren zu lassen“, betonte der Freiburger Verfassungsrichter.

So modern Voßkuhle seinen Vortrag auch formulierte (der Jurist als „Wissensexperte“ im juristischen „Mehrebenensystem“), so vehement verteidigte er dabei doch die Struktur der konventionellen deutschen Juristenausbildung. Weiterhin soll es einen umfassend ausgebildeten Einheitsjuristen geben, der in allen juristischen Berufen einsetzbar ist. Die Trennung in wissenschaftlich-theoretische Ausbildung an der Uni und praktisches Lernen im Referendariat soll beibehalten bleiben. Auch weiterhin soll der Staat die Befähigung für alle juristischen Berufe per Staatsexamen prüfen, auch bei angehenden Anwälten und Unternehmensjuristen, die gar nicht beim Staat arbeiten werden.

Den so genannten Bologna-Prozess sah Voßkuhle sehr kritisch. Ein kurzes Bachelor-Studium mit Vertiefung zum Master-Abschluss, das passe nicht zur deutschen Juristenausbildung. Die Ausbildung des europäischen Juristen könne „keine bloße Fortsetzung der Schule nur mit anderen Inhalten“ sein. Auch einer weiteren Verkürzung der Studienzeiten erteilte der Verfassungsrichter eine Absage: „Wer während des Studiums ins Ausland gehen soll, benötigt vor allem eines: Zeit.“ Umsetzen will er seine Idee vom juristischen Kosmopoliten vor allem durch das stetige gute Vorbild der Hochschullehrer selbst. Verwaltungsrichter Christoph Heydemann hatte in seiner Begrüßungsrede freilich ein weniger positives Bild der aktuellen Juristenausbildung gemalt: „Ein Großteil der Studierenden zieht sich heute aus der Uni zurück, geht zu privaten Repetitorien und bekommt dort allenfalls eine solide Fachhochschul-Ausbildung.“

Unvergleichliche Ausbildung

Voßkuhle gegen Merkel: Der Deutsche Jurist als Errungenschaft des Sozialstaats

FAZ, 06.05.2010

Braucht die deutsche Juristenausbildung Bologna? Nachdem sich jüngst der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft für einen dreijährigen berufsqualifizierenden Regelstudiengang zum „Bachelor of Laws“ (LL.B.) ausgesprochen hatte, weist der Juristen-Fakultätentag darauf hin, dass Bedarf für weitreichende Veränderungen zwar „vielfach behauptet, aber selten plausibel begründet“ werde. Jetzt hat der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, der Staatsrechtslehrer Andreas Voßkuhle, sich kritisch zu einer Übernahme von Bachelor- und Masterabschlüssen in die Juristenausbildung geäußert. Angesichts der Bedeutung des Staatsexamens für die Qualität der juristischen Ausbildung sei die grundsätzliche Vereinbarkeit „sehr zweifelhaft“, sagte Voßkuhle am Mittwoch zum Auftakt des Verwaltungsrichtertages in Freiburg. Zudem solle die juristische Ausbildung mehr sein als die „Fortsetzung der Schule mit anderen Mitteln“. Doch würde die mit Bologna verbundene „Modularisierung“ des Studiums „letztlich auf ständige studienbegleitende Prüfungen hinauslaufen“. Voßkuhle fügt hinzu: „Das halte ich nicht für empfehlenswert.“

Nachdem sich kürzlich auch Bundeskanzlerin Merkel gegen eine Sonderrolle der Juristen im Bologna-Prozess ausgesprochen hatte, erinnerte Voßkuhle in seinem Vortrag zum „Leitbild des europäischen Juristen“ daran, dass die deutschen Juristen keinen internationalen Vergleich scheuen müssten. Und: Der Weg zum Spitzenjuristen sei nicht wie in den Vereinigten Staaten an den Zugang zu teuren Elite-Universitäten gebunden. Er stehe vielmehr jedem offen, der sich der Herausforderung des Staatsexamens stelle. „Wir sollten stolz auf diese Errungenschaft des deutschen Sozialstaats sein.“

Auch der Deutsche Juristen-Fakultätentag warnt weiter vor grundlegenden Veränderungen der rechtswissenschaftlichen Ausbildung. Schließlich habe sich auch die Bundesfachschafftenkonferenz, die Versammlung der Studentenvertreter an

den juristischen Fakultäten, einstimmig für den Erhalt des bisherigen Studiengangs ausgesprochen. Die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen trägt als Argument für einen juristischen Bachelor als Regelstudiengang kaum, sagte der Vorsitzende des Juristen-Fakultätentags, der in Hannover lehrende Henning Radtke, jetzt dieser Zeitung. Bisher strebten mindestens 70 Prozent der Absolventen in die regulierten juristischen Berufe, zu denen der Bachelor aber gerade keinen Zugang verschaffe. Das kann sich freilich noch ändern. Geradezu bedenklich sei bei einer grundlegenden Umstellung auf das Bachelor- und Mastersystem aber eine einheitliche staatliche Prüfung als Eingangsprüfung für den juristischen Vorbereitungsdienst. Denn die setze gleiche Zugangschancen für alle Bewerber voraus. Im föderalen Staat müssten in allen Bundesländern einander entsprechende Zugangsmöglichkeiten gewährleistet werden. „Wer aber bildet die Bewerber für die Eingangsprüfung aus, wer bereitet sie vor?“ Der Zugang zu den reglementierten Berufen wie Richter, Staatsanwalt oder Rechtsanwalt würde von der juristischen Ausbildung entkoppelt werden. Radtke spricht von der „bisher einzigartige Verzahnung der Vermittlung theoretischen Wissens über das Recht und der Methode seiner praktischen Anwendung, die sich auch in der starken Beteiligung von Justizpraktikern in den bisherigen juristischen Prüfungen ausdrückt“. Der Deutsche Juristen-Fakultätentag, in dem alle 43 juristischen Fakultäten in Deutschland zusammengeschlossen sind,

sieht durchaus eine mögliche Nachfrage nach qualifiziert ausgebildeten Juristen ohne eine staatliche Prüfung.

Deswegen sprechen sich die Juristenfakultäten seit 2007 für das Modell einer „Pluralistischen Juristenausbildung“ aus, bei der die Studiengänge klassischen Zuschnitts neben den neuen ergänzenden juristischen – auch interdisziplinär angelegten – Studiengängen nach dem Bachelor-/Master-Modell stehen. Damit könne am besten dem Bedarf der Wirtschaft nach juristisch qualifizierten Fachkräften und dem Bedürfnis des Staates, für die regulierten juristischen Berufe einheitliche Standards und vergleichbare Abschlüsse zu schaffen, nachgekommen werden. In das bestehende System dürfen lediglich „behutsam“ Elemente des Bologna-Prozesses eingefügt werden.

Eine flächendeckende Einführung konsekutiver Studiengänge sei schließlich auch nicht notwendig, um die internationale Ausrichtung des Jurastudiums zu gewährleisten. Wer Jura mit dem Ziel studiert, die (staatliche) Erste Prüfung zu absolvieren, könne schon jetzt problemlos ein oder zwei Semester an einer ausländischen Universität verbringen und dort ausländische akademische Grade erwerben. Dass eine Internationale Kooperation deutscher Juristenfakultäten mit ausländischen Fakultäten durchaus funktioniert, zeigen Studienprogramme an zahlreichen Fakultäten, die einen ein- oder zweiseimstrigen Studienaufenthalt an ausländischen Partneruniversitäten in das hiesige Studium integrieren.

Tiefsitzendes Misstrauen

Juristen diskutieren über die Konkurrenz zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht

Süddeutsche Zeitung, 06.05.2010

Es begann, wie es immer beginnt, wenn Richter des Bundesverfassungsgerichts oder des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg über angebliche Spannungen zwischen ihren Häusern sprechen sollen. Das persönliche Verhältnis sei gut, man sehe sich dauernd, beteuerte Sir Konrad Schiemann, britischer Richter am EuGH. Den Teilnehmern des 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstags in Freiburg, die am Mittwoch zur Podiumsdiskussion Schiemanns mit dem deutschen Verfassungsrichter Michael Gerhardt gekommen waren, beschied er: „Wenn jemand hofft, einen Riesenstreit zwischen uns beiden zu sehen, dann soll er den Raum verlassen.“ Sprach's und holte zur Grundsatzkritik am Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus.

Selten trat der tiefsitzende Dissens über eine höchst grundsätzliche Frage – wer hat das letzte Wort in Europa? – deutlicher zu Tage. Und dies, obwohl sich die Gerichte im Alltag keineswegs beharken: Die Divergenz über die Deutungshoheit stehe in einem seltsamen Kontrast zum reibungslosen Miteinander der Gerichtshöfe, lautete der Befund des Moderators Stefan Kadelbach.

Worüber europaorientierte Juristen mit konservativen Staatsrechtlern seit dem Lissabon-Urteil vom Juni 2009 erbittert streiten, sind zwei Vorbehalte, mit denen Karlsruhe die EU und vor allem den EuGH nicht vollends vom Zügel lassen wollte. Zum einen behalten sich die obersten deutschen Richter eine Letztkontrolle über die Einhaltung der EU-Zuständigkeiten vor, zweitens wollen sie darüber wachen, dass Europa den Kern des Grundgesetzes – die „Verfassungsidentität“ – nicht antastet.

Schiemanns Kritik am Karlsruher Spruch lässt sich als „Wo-kämen-wir-denn-hin“-Argumentation zusammenfassen: Wo kämen wir denn hin, wenn die obersten Gerichtshöfe in 27 Mitgliedsstaaten eine EU-Vorschrift hier als gültig, dort aber als unwirksam ansehen würden? Anders ausgedrückt: Damit die ohnehin komplizierte EU nicht in die komplette Rechtsverwirrung abdriftet, muss

einer verbindlich entscheiden. Der EuGH beanspruche das „Verwerfungsmonopol“ für alle Maßnahmen der EU, betonte Schiemann.

Gerhardt, der weder Ideologe noch Europafeind ist, kam Schiemann in vielen Punkten entgegen. „Es ist unbestritten, dass der EuGH das Interpretationsmonopol für EU-Recht hat.“ Das Bundesverfassungsgericht werde auch nicht zögern, das Luxemburger Gericht zur „Vorabentscheidung“ anzurufen, wenn es Zweifel über die Auslegung von EU-Recht gebe – was Karlsruhe freilich bisher vermieden hat. Außerdem sei der Vorbehalt aus dem Lissabon-Urteil nur ein „Notfall-Mechanismus“, gedacht für einen unwahrscheinlichen Fall. „Überprüft wird lediglich, ob ausnahmsweise eine manifeste und gravierende Kompetenzüberschreitung vorliegt.“

Andererseits ließ Gerhardt, der als Mitglied des Zweiten Senats am Lissabon-Urteil mitgewirkt hat, keinen Zweifel daran, dass Karlsruhe die EU-Kollegen im besagten Notfall auch bremsen würde. Der Lissabon-Vertrag sei im weitesten Sinne ein „Ermächtigungsgesetz“ gewesen, „da mussten die Alarmglocken schrillen“, sagte Gerhardt. Die EU ist aber – nicht nur in Karlsruher Lesart – eben kein Staat, der sich selbst neue Zuständigkeiten verleihen darf, sondern ein Gebilde, das seine Macht als „begrenzte Einzelermächtigung“ von

den Mitgliedern verliehen bekommt. So etwas wie ein Gespann, das sich nicht selbst den eigenen Weg suchen darf, sondern am Zügel der 27 Staaten geht.

Es ist also nicht nur ein Konflikt zwischen strenger deutscher Dogmatik und dem mitunter überschäumenden Integrationseifer der EU-Organe. Es geht um eine Grundsatzfrage, die nicht nur theoretisch ist: In Karlsruhe steht für dieses Jahr der „Honeywell“-Fall auf der Agenda, der den Richtern Gelegenheit gibt, sich zu einer fragwürdigen Luxemburger Rechtsprechung zu äußern: Im „Mangold“-Urteil von 2005 hatte der EuGH es als Altersdiskriminierung eingestuft, dass in Deutschland eine Befristung von Arbeitsverträgen für Arbeitnehmer ab dem 62. Lebensjahr erlaubt war. Nur: Woher der EuGH dafür seine Zuständigkeit genommen hat, ist hochgradig umstritten. „Es verwundert nicht“, dass Kritiker darin einen Übergriff in das Kompetenzgefüge der EU gesehen hätten, sagte Gerhardt. Ist also „Honeywell“ der Notfall? Oder vielleicht – wie Gerhardt anmerkte – das Strafrecht? Dort weite die EU ihre Befugnisse aus – ohne Rücksicht auf den deutschen Verfassungsgrundsatz, dass ohne Schuld keine Strafe verhängt werden dürfe. „An dieser Stelle kann es möglicherweise zum Schwur kommen“, sagte der Richter.

Jeder beansprucht das letzte Wort

Ein deutscher Verfassungsrichter und ein Kollege vom Europäischen Gerichtshof sprechen über den Kompetenzstreit ihrer Gerichte

Badische Zeitung, 06.05.2010

Noch hat es nicht gekracht, aber es könnte jederzeit dazu kommen. Seit fast zwei Jahrzehnten streiten das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof (EuGH), wer im Konfliktfall das letzte Wort hat. Dass dieser Streit sehr zivilisiert ausgetragen werden kann, bewiesen gestern im Freiburger Konzerthaus der englische EuGH-Richter Konrad Schiemann und der deutsche Verfassungsrichter Michael Gerhardt. Der von vielen Teilnehmern des Verwaltungsgerichtstags erwartete Showdown unter den höchsten Gerichten fand nicht statt.

Anlass des Streits ist das sehr selbstbewusste – manche sagen auch „selbstherrliche“ – Auftreten der Karlsruher Richter gegenüber dem in Luxemburg ansässigen EU-Gerichtshof. Seit dem Maastricht-Urteil von 1993 behält sich das Bundesverfassungsgericht das Recht vor, einem EuGH-Urteil die Wirksamkeit in Deutschland abzuspochen, wenn es die EU-Kompetenzen über die EU-Verträge hinaus erweitert. Seit dem Lissabon-Urteil von 2009 will Karlsruhe zudem EU-Maßnahmen beanstanden, die die Identität der deutschen Verfassungsordnung gefährden. Praktische Fälle gab es noch nicht, aber die beiden Urteile lösten europaweit viel Aufregung aus.

Sir Konrad Schiemann, ein gebürtiger Berliner, der als Kind mit seinen Eltern nach England zog und dort Karriere als Richter machte, vertrat die Position des EuGH. Er billigte zunächst nationalen Verfassungsgerichten zu, dass sie die Übertragung von Kompetenz auf die EU jeweils überprüfen dürfen. Das Bundesverfassungsgericht habe also zu Recht das deutsche Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag am Grundgesetz gemessen. Ein Problem sah Schiemann dabei nur, weil Karlsruhe für die Zukunft allerlei Vorgaben und Vorbehalte geltend machte. So etwas erzeuge Unsicherheit, „vor allem, wenn 27 nationale Verfassungsgerichte auf diese Weise ihre Meinung abgäben.“

Das Hauptproblem besteht für Schiemann jedoch darin, dass Karlsruhe nicht nur die Vertragsänderungen, sondern auch einzelne EU-Rechtsakte und EuGH-Urteile überprüfen will. Das sei von den EU-Verträgen nicht vorgesehen, die Prüfung von EU-Rechtsakten sei allein Sache des EU-Gerichtshofs, so Schiemann. Die EU könne nicht funktionieren, wenn jedes Verfassungsgericht die Möglichkeit habe, EU-Rechtsakte zu beanstanden.

Verfassungsrichter Gerhardt bestand dagegen auf einer „Reservfunktion“ des deutschen Verfassungsgerichts. Wenn der EuGH unter Verletzung seiner Kompetenzen der EU neue Befugnisse zubillige, müsse Karlsruhe im Interesse der deutschen Bürger einschreiten können. Dass es dazu komme, sei jedoch „äußerst unwahrscheinlich“, so Gerhardt. Schließlich habe das Verfassungsgericht erklärt, dass es das Grundgesetz europafreundlich auslegen wolle.

Auch habe es dem EuGH die Kompetenz zur üblichen gerichtlichen Rechtsfortbildung zugebilligt. Wenn

es Unklarheiten über den Inhalt umstrittener EU-Rechtssetzungen gebe, soll der EuGH künftig vom Bundesverfassungsgericht vorab gefragt werden. Außerdem – und das ist die wichtigste Einschränkung – werde Karlsruhe nur bei offenkundigen Kompetenzüberschreitungen der EU intervenieren.

Ein derzeit in Karlsruhe anhängiger Fall („Honeywell“), in dem es um Altersdiskriminierung geht und auf dessen Entscheidung EU-skeptische Juristen schon lange warten, dürfte für einen Rüffel an den EuGH wohl nicht geeignet sein. „Offensichtlich ist dort nur, dass es an der Offensichtlichkeit mangelt“, orakelte Gerhardt deshalb über diesen speziellen Fall. Am Ende ihrer Diskussion betonten beide Richter übereinstimmend; „Für Alarmismus gibt es keinen Grund.“ Und Schiemann verwies zur Illustration auf seine 40-jährige Ehe: „Bei uns ist auch noch nicht geklärt, wer das letzte Wort hat. Aber da wir miteinander leben wollen, lassen wir das Problem einfach ungelöst.“

Die Justiz: Fusionieren und Laufen

FAZ, 22.04.2010

Berlin und Brandenburg haben, als Vorschuss auf die angestrebte Fusion der Länder, 2005 ihre Obergerichte fusioniert. Von einer Länderfusion ist freilich nicht mehr die Rede. Jürgen Kipp, Präsident des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg, ist gleichwohl mit der Entwicklung zufrieden. Das Verwaltungsgericht Berlin, das größte in Deutschland, hat die durchschnittliche Verfahrensdauer auf 12,6 Monate gedrückt. Bis zum Jahr 2014

sollen an den drei Brandenburger Verwaltungsgerichten 20 von heute 91 Richterstellen entfallen. Bei allen Bedenken sei aber eine andere Fusion zu erwägen: die Zusammenlegung der Justiz mit anderen Ressorts, etwa dem Innenministerium, um die praktische Arbeitsfähigkeit der Justiz zu verbessern: In einer Demokratie müsse „Justiz laufen“.

Pension erst mit 67 Jahren

Kritik an geplanter Reform des Dienstrechts in Hessen

FAZ, 20.05.2010

Hessens Beamte sollen nach dem Willen der Regierungskoalition künftig erst mit 67 Jahren in den Ruhestand gehen. CDU und FDP brachten gestern einen Gesetzentwurf in den Landtag ein, der eine schrittweise Anhebung des Pensionsalters von 65 auf 67 vorsieht, so wie es für die gesetzlich versicherten Rentner bereits beschlossen ist. Das Gesetz ist nach den Worten von Innenminister Volker Bouffier (CDU) nur der erste Schritt zu einer umfassenden Dienstrechtsreform. Die SPD warf den Regierungsfractionen vor, sie muteten den hessischen Beamten nach der Verlängerung der Wochenarbeitszeit nun ein zweites „Sonderopfer“ zu. Die Grünen sprachen von „Stückwerk“, und die Linkspartei lehnt das Gesetz ab, weil sie die Erhöhung des Renteneintrittsalters grundsätzlich für falsch hält.

Dem geplanten Gesetz zufolge gehen künftig nur noch Beamte mit 65 Jahren in den Ruhestand, wenn sie vor 1947 geboren sind. Für die Jahrgänge 1947 bis einschließlich 1963 wird der Beginn der Pension hinausgeschoben. So muss ein 1950 Geborener vier Monate länger arbeiten, ein 1960 Geborener hingegen schon 16 Monate länger. Für jene, die nach 1963 zur Welt gekommen sind, gilt die neue Grenze 67 Jahre.

Ausnahmen sind für Polizisten und Schwerbehinderte geplant. Sie gingen bisher mit 60 Jahren in Pension, künftig sollen es 62 Jahre werden. Polizeibeamte und Berufsfeuerwehrlente, die mindestens 20 Jahre Schichtdienst geleistet haben, dürfen auch weiterhin mit 60 Jahren in den Ruhestand gehen. Hessen ist seit der Föderalismusreform II selbst für das

Dienstrecht zuständig. Ein Expertengremium hatte der Landesregierung Ende vergangenen Jahres Vorschläge für eine umfassende Reform des Beamtenrechts gemacht. Der Entwurf regelt aber nur die Heraufsetzung des Pensionsalters, nicht die Vereinfachung der verschiedenen Beamtenlaufbahnen.

CDU und FDP rechtfertigen die Gesetzesreform mit dem Hinweis auf die demographische Entwicklung, die zu einem stetigen Anwachsen der Versorgungskosten führe. Mit der stufenweisen Anhebung der Altersgrenzen von 2012 an werde eine Dämpfung des Anstiegs erreicht. Von 2029 an komme die Wirkung vollständig zum Tragen, da dann der Eintritt in den Ruhestand um volle zwei Jahre verschoben werde.

Schnellerer Aufstieg und leichter Ausstieg

Dienstrechtsreform für die Beamten in Baden-Württemberg nimmt Gestalt an

FAZ, 15.03.2010

Seit vergangener Woche liegt der Entwurf des „Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“ (Dienstrechtsreformgesetz: DRG) für Baden-Württemberg den Gewerkschaften zur Stellungnahme vor. Parallel dazu stimmen sich das Innen- und das Finanzministerium, die den Entwurf erarbeiteten, mit den anderen Ressorts ab. In Baden-Württemberg wird es keinen schnelleren Einstieg in die Pension mit 67 Jahren geben, die – wenn es nach der Landesregierung gegangen wäre – schon bis 2020 eingeführt worden wäre. Weil der Bund und einige andere Bundesländer analog zur Rentenversicherung die schrittweise Hebung der Altersgrenze auf 67 bis 2029 anstreben, hatte der Baden-Württembergische Beamtenbund (BBW) ein „Beamten-Sonderopfer“ abgelehnt. Jetzt wird es einerseits den „Gleichklang zwischen Arbeitnehmerbereich und Beamten“ geben, andererseits die Möglichkeit einer freiwilligen Verlängerung der

Lebensarbeitszeit bis 68 geboten bei Anreizen wie Steigerung des Ruhegehaltsatzes oder monatlicher Zuschlags von zehn Prozent auf die Bezüge für diejenigen, die den Höchstruhegehaltsatz von 71,75 Prozent bereits erreicht haben.

Nach Berechnungen des BBW würde für das Land Baden-Württemberg bei einer „freiwilligen Lösung“ die Ersparnis für einen Beamten des einfachen und mittleren Dienstes pro Jahr 20 000 Euro, für einen Beamten des gehobenen und höheren Dienstes 25 000 Euro betragen. Bei einem „attraktiven Modell“ müssten laut BBW etwa 10 000 Euro an den „Betroffenen“ zurückfließen, und zwar in Form eines Besoldungszuschlags oder einer Arbeitszeitreduktion. Aus diesem Grund hält der BBW den Zuschlag von zehn Prozent für „unbefriedigend“ und fordert stattdessen 15 Prozent, und zwar „kumulativ“ zusätzlich zur Steigerung des Ruhegehaltsatzes.

Am Prinzip der Laufbahngruppen, das Bayern und Rheinland-Pfalz aufgeben werden, hält Baden-Württemberg – wie übrigens auch der Bund – fest. Allerdings wird es nur drei Laufbahngruppen geben, weil der „einfache Dienst“ (A 1 bis A 4) wegfällt: den mittleren (ab A 5), den gehobenen Dienst (ab A 9) und den höheren Dienst (ab A 13). Gleichzeitig wird der Landespersonalausschuss abgeschafft, der bisher für den Aufstieg von Beamten in die nächsthöhere Laufbahngruppe sowie für den Einstieg „von anderen Bewerbern“ in das Beamtenverhältnis zuständig war. In Zukunft können die Ministerien weitgehend selbst bestimmen: „Die Entscheidung über die Zuerkennung der Laufbahnbefähigung trifft die oberste Dienstbehörde.“

Ziel ist es, „die Eigenverantwortung der Dienstherren zu stärken“ und das „dem Laufbahnprinzip immanente Leistungsprinzip zu unterstützen und zu fördern“. Daher will Baden-

Württemberg künftig auch auf Mindestdienstzeiten und Altersgrenzen bei Beförderungen „so weit wie möglich“ verzichten. So wird auf bisherigen vierjährigen Mindestdienstzeiten für Beförderungen von A 11 nach A 12 und von A 14 nach A 15 verzichtet. In der Regel soll ein Jahr zwischen Beförderungen liegen, wenn auch die Möglichkeit vorgesehen ist, „in besonders gelagerten Ausnahmefällen bis zu zwei Beförderungssämtern innerhalb der Laufbahngruppe zu überspringen“. Die Altersstufen bei der Besoldung werden – wie im Bund und in einigen Ländern – zu „Erfahrungsstufen“ umgewandelt, wobei ein Vorrücken davon abhängig ist, dass „Mindestanforderungen“ erfüllt werden. Während es beim Bund nur acht Erfahrungsstufen gibt,

verfügt Baden-Württemberg demnächst über elf Stufen (die niedrigste Stufe fällt weg).

Insgesamt fällt das Beharrende am DRG auf. Allerdings wird Baden-Württemberg mit der jetzt erstmals gesetzlich geregelten Trennung der Alterssicherungssysteme doch eine Vorreiterfunktion sowohl für den Bund wie auch für die übrigen Länder einnehmen. Der frühere Ministerpräsident Oettinger (CDU) hatte Ende 2005 angekündigt, den beruflichen Wechsel eines Beamten in die freie Wirtschaft und zurück zu erleichtern. Daher führt Baden-Württemberg jetzt ein „Altersgeld“ ein, um „dem ehemaligen Beamten, der auf Antrag aus dem Beamtenverhältnis zum Land Baden-Württemberg ausscheidet,

seine im Rahmen eines bestehenden Beamtenverhältnisses erdienten Ansprüche auf Alterssicherung zu erhalten“.

Das Altersgeld tritt an die Stelle der bisherigen und für den Aussteiger nachteiligen Nachversicherung. Voraussetzung ist eine Mindestdienstzeit von fünf Jahren. Das Altersgeld berechnet sich aus der tatsächlichen Dienstzeit, multipliziert mit dem Steigerungsfaktor von 1,79375 Prozent. Mit dem Gesetzentwurf ist der BBW-Vorsitzende Stich jedenfalls „nach dem langen Anlauf und den vielen Ideen“, die seit der Föderalismusreform von 2005 diskutiert worden sind, „sehr zufrieden“.

Die Justiz soll weniger kosten

Bundesländer bringen Gesetze auf den Weg

FAZ, 17.02.2010

Die Bundesländer mischen sich in die Rechtspolitik ein. So haben sie jetzt im Bundesrat einen Gesetzentwurf beschlossen, um den stetigen Anstieg der Ausgaben für Prozesskostenhilfe zu begrenzen. Diese gibt der Staat für Menschen aus, die einen Rechtsstreit führen wollen, sich aber die Anwalts- und Gerichtskosten nicht leisten können; früher nannte sich das „Armenhilfe“. Die Länderkammer will nun erreichen, dass die Justiz die sogenannte PKH leichter verweigern kann, wenn jemand „mutwillig“ einen Prozess führen will. Auch soll der Eigenanteil bedürftiger Klageparteien angehoben werden, den Personen mit einem – wenn auch geringen – Einkommen leisten müssen. Und ferner will die Länderkammer Missbräuchen begegnen, indem die Gerichte mehr Möglichkeiten erhalten, die Angaben der Antragsteller zu ihren Vermögensverhältnissen ernsthaft zu überprüfen.

Auch im Kostenrecht wollen die Länder, die die Justiz größtenteils finanzieren müssen, strengere Regeln einführen. So soll künftig in Zivilprozessen die Einzahlung eines Gebührevorschusses Pflicht sein, wenn jemand Berufung einlegt. Bisher gilt dies nur in der ersten Instanz. Mit dieser Ausweitung soll verhindert werden, dass Rechtsmittel nur eingelegt werden, um eine berechnete

Vollstreckung zu verzögern. Für finanziell Bedürftige sind Ausnahmen vorgesehen. Wieder abschaffen will der Bundesrat außerdem die erst vor vier Jahren eingeführte Möglichkeit von Prozessparteien, ein unbegrenzt hohes Zusatzhonorar an Dolmetscher und Sachverständige zu zahlen. Denn mangels ausreichender Kontrollmechanismen bestehe hier eine Missbrauchsgefahr, befürchten die Bundesländer.

Beschleunigen und verbilligen will die Länderkammer Gerichtsverfahren außerdem durch Videokonferenzen. Mit Live-Übertragungen von Bild und Ton sollen Abwesende häufiger an einer Hauptverhandlung teilnehmen können. Bislang ist dies vor allem für Opfer vorgesehen, die als Zeuge aussagen müssen und denen dabei keine neuerliche Begegnung mit dem Straftäter zugemutet werden soll. Künftig sollen auch Kläger und Beklagte, Anwälte, Dolmetscher und Sachverständige durch eine Konferenzschaltung eingebunden werden können.

Gerichtsvollzieher sollen zudem nicht mehr Beamte sein müssen. Als Privatunternehmer könnten sie dann vollständig auf eigene Rechnung arbeiten, meinen die Länder. Gläubiger sollen dadurch schneller an ihr Geld kommen. Sie könnten dann auch zwischen konkurrierenden Ge-

richtsvollziehern auswählen. Kritiker rechnen allerdings damit, dass die Verfahren für die Gläubiger teurer würden.

Die Justizminister von Nordrhein-Westfalen und Hamburg, Roswitha Müller-Piepenkötter (CDU) und Till Steffen (Grüne), brachten in die Länderkammer ihre Initiative für Englisch als Gerichtssprache ein. Wenn Unternehmen sich gegenseitig in dieser Fremdsprache verklagen wollen, sollten sie dies vor speziellen „Kammern für internationale Handelssachen“ tun können (FAZ, 09.01.). Auf Initiative des Ressortchefs von Baden-Württemberg, Ulrich Goll (FDP), forderte der Bundesrat schließlich die Bundesregierung auf, beim elektronischen Meldeverfahren für Arbeitnehmerdaten („Elena“) den Datenschutz zu überprüfen und den Bürokratieaufwand der Unternehmen zu verringern.

Werbung