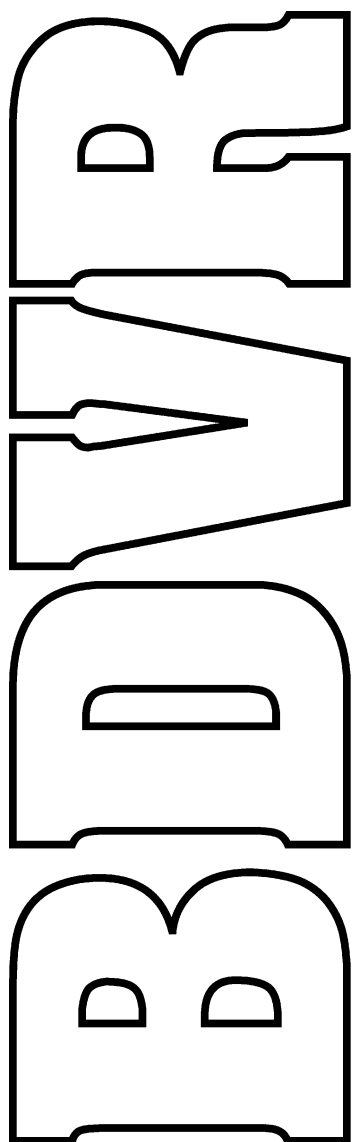


# BDVR

# Rundschreiben

---



## Inhalt

## Seite

Impressum	118
<b>Aus dem BDVR</b>	
Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung	119
<b>Aus dem Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag</b>	
Brief an Herrn Vizepräsidenten Dr. h. c. Thierse, MdB	121
Vorankündigung: Kleiner Verwaltungsgerichtstag Köln 2011	121
<b>Aus den Landesverbänden</b>	
Rheinland-Pfalz: Gemeinsames Positionspapier zur Besoldung und Versorgung der Richter und Staatsanwälte	122
Hessen: Vom Sparrwang in der hessischen Justiz und seinen Folgen für die Richterinnen und Richter in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit	124
Hessen: Zielvereinbarung	126
Niedersachsen: R-Besoldung für Richter und Staatsanwälte beibehalten	127
Berlin: Besuch in Riga	128
<b>Personalia</b>	
Staatsminister und Präsident des OVG a. D. Prof. Dr. Bickel verstorben	131
Neuer Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof	131
Neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Chemnitz	132
<b>Gastbeitrag</b>	
Entwicklungen auf dem Weg zu einer „virtuellen Verwaltungsgerichtsbarkeit“ in Hessen	132
<b>Europa</b>	
GTZ-Projekt: Rechts- und Justizreformberatung im Südkaukasus	135
<b>Justiz</b>	
Abordnung von Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten an die Bundesverwaltung	145
<b>Rechtsprechung</b>	
Verfassungsbeschwerde gegen die Dauer eines sozialgerichtlichen Verfahrens	146
Richterdienstgericht	148
Stellenbesetzung	158
<b>Aus der Presse</b>	
Mit Recht gegen Bologna	161
Juristen weiterhin gegen Bologna	162

---

Herausgeber:

Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterrinnen

Deutscher  
Verwaltungsgerichtstag e. V.  
Berlin

# Heft 3

# 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 15. Dezember 2010 statt.

## Internet und E-Mail

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

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

Webmaster: Thomas Michel

## Verantwortliche Redakteure

Rainer P. Eckert, 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](mailto: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](mailto: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](mailto:Adelheid.Rabas-Bamberger@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de)

## Satz, Layout und Druck

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

Das BDVR-Rundschreiben wird auf chlorfrei gebleichtem  
Papier gedruckt.

**Die Auslieferung dieses Hefts erfolgte  
in der 47. Kalenderwoche**

## Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen hält eine gesetzliche Regelung der Mediation im Zusammenhang mit Verwaltungsstreitverfahren für sinnvoll. Die Richtlinie 2008/52/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen betrifft zwar nur grenzüberschreitende Streitigkeiten und nimmt auch davon verwaltungsrechtliche Angelegenheiten aus (vgl. deren Artikel 1 Absatz 2), doch ist das mit dem Referentenentwurf verfolgte Ziel zu begrüßen, für Rechtsstreitigkeiten soweit wie möglich eine einheitliche Normierung zu schaffen. Die deutsche Judikative im Allgemeinen und die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Besonderen können aufgrund von umfangreichen Modellversuchen und langjährig praktizierter Mediation in der Mehrzahl der Bundesländer auf eine eigenständige Tradition und hinreichende Erfahrungen verweisen. Die Mediation während eines Gerichtsverfahrens hat sich als vorteilhafte Ergänzung der Verwaltungsrechtsprechung herausgestellt. Die ausdrückliche Anerkennung dieser neuen Rechtsprechungsaufgabe im Gesetzentwurf trägt dem Rechnung. Der Gesetzentwurf geht allerdings nicht weit genug. Er macht die richterliche Mediation trotz ihrer unbestreitbaren Erfolge vom Willen der jeweiligen Landesregierung abhängig (A.). Und er berücksichtigt nur unzulänglich die vorhandenen Vorschriften insbesondere über den Prozessvergleich und dessen Vollstreckbarkeit (B.).

A. 1.) Der Gesetzentwurf unterscheidet die außergerichtliche Mediation (ohne gerichtlichen Rechtsstreit) und (nach Anhängigkeit eines Rechtsstreits) die gerichtsnahen Mediation, die ein externer Mediator vornimmt, sowie die richterliche Mediation, die ein nicht zur Streitentscheidung berufener Richter durchführt. Während die ersten beiden Erscheinungsformen der Mediation ohne weiteres möglich sein sollen, wird die richterliche Mediation nur dann erlaubt,

wenn die jeweilige Landesregierung durch Rechtsverordnung ihre Zustimmung zu dieser Mediationsform gegeben hat (vgl. § 15 VVG [z.B. in Verbindung mit § 173 VwGO]). Eine Ausnahme macht der Entwurf offenbar nur für das Patentgericht (des Bundes), an dem die richterliche Mediation ohne weiteres möglich sein soll.

Der Gesetzentwurf ist mit seiner Zustimmungslösung inkonsequent. Er ordnet die richterliche Mediation – insoweit einen Meinungsstreit in der Rechtswissenschaft aufgreifend – nicht der Justizverwaltung zu, sondern versteht sie als neue Aufgabe der Rechtsprechung. Das wird verdeutlicht durch die vorgesehenen Prozessrechtsbestimmungen, aber auch in der amtlichen Begründung des Entwurfes bestätigt („nicht der Justizverwaltung zuzurechnen, sondern als richterliche Tätigkeit anzusehen“). Wünschenswert wäre eine Präzisierung der Begründung („als rechtsprechende Tätigkeit anzusehen“, denn Richter können auch in der Justizverwaltung tätig werden). Jedenfalls macht sich der Gesetzentwurf nicht die fehlgehende Ansicht zu Eigen, es handele sich um eine weder die Rechtsprechung noch die Justizverwaltung betreffende Tätigkeit sui generis. Was zur Rechtsprechung gehört, unterliegt der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Wenn dieser die Akzente von der autoritativen Streitentscheidung zu modernen Formen konsensualer Lösung von Rechtsfällen verschiebt, steht ihm das frei. Den Gesetzgeber bindet allerdings Art. 92 GG, wonach die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut ist. Sollen nach dem Willen des Gesetzgebers die bereits bei Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten zukünftig in geeigneten Fällen durch eine Mediation gelöst werden können, muss demzufolge eine richterliche Mediation zulässig sein. Die Entscheidung zwischen der richterlichen und der gerichtsnahen Mediation darf nur nach dem Kriterium der Zweckmäßigkeit im Einzelfall getroffen werden. Eine

Abhängigkeit von der generellen Zustimmung der Landesexekutive verstieße gegen das Grundgesetz. Der Einführungsvorbehalt verstößt zudem bei grenzüberschreitenden Zivil- und Handelssachen gegen die EU-Richtlinie (vgl. deren Artikel 3 Buchstabe a Absatz 2 Satz 1).

Für die bundeseinheitliche Einführung der richterlichen Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen auch die vorhandenen praktischen Erfahrungen und die Besonderheiten dieses Rechtsweges. Im Verwaltungsrechtsstreit stehen sich typischerweise ein Bürger und der Staat gegenüber. Die für den Staat handelnden Behörden sind einerseits auf die Gesetzesbefolgung ausgerichtet, unterliegen andererseits zunehmend Sparzwängen. Das dämpft deren Neigung, sich einer gerichtsnahen Mediation zu öffnen. Die Behörden meinen vielfach, das Gesetz richtig angewendet zu haben, und halten ihr Obsiegen im Rechtsstreit für sehr wahrscheinlich. Nicht selten befürchten sie eine Aufweichung ihrer vermeintlich klaren Rechtsposition in einer Mediation und lehnen diese schon wegen der Auswirkung auf Parallelfälle und des sie dann mutmaßlich fesselnden Gebots der Gleichbehandlung ab. Die meisten Behörden sind aus Gründen der Kostenersparnis grundsätzlich gehalten, vor den Verwaltungsgerichten selbst aufzutreten und sich nicht durch Rechtsanwälte vertreten zu lassen. Sie werden erst recht die Übernahme der Kosten eines freiberuflichen, gerichtsnah agierenden Mediators ablehnen und Ausnahmen wohl nur bei gewissen prestigeträchtigen Einzelfällen machen oder eine vorherige Kostenzusage des Bürgers verlangen. Für die Masse der alltäglichen Verwaltungsstreitfälle besteht somit praktisch nicht die Chance, in einer gerichtsnahen Mediation gelöst zu werden. Eine richterliche Mediation, die für die Beteiligten nicht zu erheblichen Mehrkosten führt, ist in solchen Fällen das Mittel der Wahl.

2.) Sollte die für die Verwaltungsgerichtsbarkeit hier abgelehnte Zustimmungslösung weiterhin angestrebt werden, müsste die technisch ungereimte Gesetzesformulierung verbessert werden. § 15 GVG dient als Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung der Landesregierung „in Zivilsachen“. Unter diese Vorschrift fallen durch die Verweisungen in §§ 173 VwGO, 155 FGO, 202 SGG auch die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialrechtsfälle. Zu bedenken ist insoweit aber, dass § 173 VwGO nur hinsichtlich von fehlenden „Bestimmungen über das Verfahren“ auf das Gerichtsverfassungsgesetz verweist. Die Bezugnahme auf § 15 GVG ist deshalb in dieser Verweisungsvorschrift schlecht platziert; vorzugswürdig erschiene eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage in der Verwaltungsgerichtsordnung. Für die Arbeitsgerichtsbarkeit wird die Möglichkeit der Einführung der richterlichen Mediation durch das Landesrecht nur vorausgesetzt (vgl. § 54a Abs. 2 Satz 1 ArbGG), hingegen nicht geregelt (auch § 9 Abs. 2 ArbGG ist keine Ermächtigungsgrundlage). Der Arbeitsrechtsstreit ist heute kein Unterfall des Zivilrechtsstreits mehr; jedenfalls wird er von § 15 GVG nicht erfasst. Dem Landesgesetzgeber fehlt die Kompetenz, für den Arbeitsrechtsstreit die Lücke im Prozessrecht von sich aus zu schließen. Die Geltung der Ermächtigungsgrundlage ist auch im Geltungsbereich des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zweifelhaft. Dort wird ebenfalls die Einführung der richterlichen Mediation dem Landesvorbehalt ausgesetzt (§ 36a Abs. 2 Satz 1 FamFG). Nach der Neufassung von § 23a GVG sind die dortigen Zuständigkeiten im Unterschied zu denen aus § 23 GVG nicht mehr „in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten“ begründet; die Anwendbarkeit des ausdrücklich auf Zivilsachen beschränkten § 15 GVG ist deshalb fraglich.

Weiter bereitet die Einführung der richterlichen Mediation an länderübergreifenden Obergerichten Schwierigkeiten, die es in der Arbeits-, Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit gibt.

Schließlich ist die richterliche Mediation an den obersten Bundesgerichten überhaupt nicht geregelt und nach dem gegenwärtigen Stand des

Gesetzentwurfs ausgeschlossen. Das lässt den hier ebenfalls bestehenden, wenn auch geringeren Bedarf nach richterlicher Mediation unberücksichtigt. Zu bedenken ist, dass etwa das Bundesverwaltungsgericht nicht nur über Revisionen entscheidet, sondern zum Teil als Tatsacheninstanz erstinstanzlich tätig wird.

B. Der Gesetzentwurf verkennt ausweislich seiner amtlichen Begründung (siehe dort: zu Art. 7), dass gerichtliche Vergleiche beispielsweise nach der Zivilprozessordnung (§ 794 Abs. 1 Nr. 1) und der Verwaltungsgerichtsordnung (§ 168 Abs. 1 Nr. 3) ohne weiteres vollstreckbar sind. Der Prozessvergleich wirkt nach herrschender Meinung sowohl materiellrechtlich wie auch prozessrechtlich (sogenannte Doppelnatur des Prozessvergleichs). Zulässig ist aber auch die richterliche Protokollierung eines lediglich materiellrechtlichen Vergleichs, der den Prozess nicht unmittelbar beendet. Der Verfahrensabschluss durch einen vom richterlichen Mediator aufgenommenen Prozessvergleich sollte unbedingt gesetzlich geregelt werden. Bislang behilft sich die Verwaltungsgerichtspraxis entweder mit der Annahme, der richterliche Mediator entspreche einem ersuchten Richter (vgl. § 106 Satz 1 VwGO), oder mit der Hinzuziehung des für den Streitfall zuständigen Richters (Berichterstatters) zur Protokollierung eines Vergleichs in einem am Ende der Mediation anschließenden Erörterungstermin (vgl. § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO), ein umständliches Verfahren.

Der Gesetzentwurf sieht immerhin die Protokollierung eines Vergleiches durch den richterlichen Mediator vor (§ 278a Abs. 2 Satz 5 ZPO [in Verbindung mit § 173 VwGO]). Es ist auch anzunehmen, dass damit nicht nur ein materiellrechtlicher Vergleich gemeint ist, sondern der richterliche Mediator sogar einen Prozessvergleich aufnehmen darf; andernfalls brächte die ebenfalls vorgesehene Zuständigkeit des richterlichen Mediators für die Streitwertfestsetzung keine Verfahrenserleichterung mit sich. Der Gesetzentwurf macht allerdings nicht deutlich, ob der vom richterlichen Mediator aufgenommene Vergleich, sei es ein Prozessvergleich oder ein nur materiellrechtlicher Vergleich, gleichbedeutend ist mit der sogenannten Mediationsvereinbarung, für die spezielle Vollstreckungs-

regelungen gelten sollen (vgl. § 796d ZPO). Eine solche Gleichsetzung sollte vom Gesetzgeber klar ausgeschlossen werden. Es empfiehlt sich, die Mediationsvereinbarung ausdrücklich nur als Mittel der außergerichtlichen und gerichtsnahen Mediation vorzusehen und den vom richterlichen Mediator aufgenommenen Vergleich als Abschluss der richterlichen Mediation anzubieten. § 796d Absatz 1 Satz 1 ZPO sollte deshalb lauten: „Eine in einer außergerichtlichen oder gerichtsnahen Mediation geschlossene Vereinbarung ...“ Das Prozessrecht bietet mit den Regeln über den Vergleich das notwendige Instrumentarium auch für die Vollstreckung. Einer umständlichen Vollstreckbarkeitserklärung durch das Amtsgericht samt Inhaltsprüfung bedarf es nicht, wenn bereits ein Richter als Mediator den Vergleich aufgenommen hat.

Abschließend wird auf die Stellungnahme des BDVR zur gerichtlichen Mediation vom April 2006 Bezug genommen ([www.bdvr.de](http://www.bdvr.de)).

## Brief an den Vizepräsidenten Dr. h. c. Thierse, MdB, vom 19. August 2010

Sehr geehrter Herr  
Bundestagsabgeordneter Thierse,  
in Spiegel-Online werden Ihnen die folgenden Äußerungen zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Hannover vom 12. August 2010 wegen der Demonstrationen in Bad Nenndorf zugeschrieben:

"Auf beunruhigende Weise parteiisch" und "Eine solche juristische Parteinahme gegen eine DGB-Versammlung zugunsten einer Neonazi-Versammlung ist angesichts der deutschen Geschichte erschütternd".

Sollte das zutreffen, haben wir Anlass zur Beunruhigung, weil dann ein führender Repräsentant Deutschlands anscheinend Grundprinzipien des Rechtsstaates verkennt. Die Judikative freut sich über konstruktive Kritik und kann auch mit einem gewissen Populismus von Politikern leben. Wir verwahren uns allerdings gegen Schmähungen und Ehrabschneidungen. So wäre der Vorwurf der Kumpanei von Richtern mit Neonazis zu

bezeichnen. Ich empfehle Ihnen, zunächst den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hannover zu lesen. Sie werden dort Ausführungen zur Personalausstattung der Polizei („polizeilicher Notstand“) finden und über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts belehrt („Erstanmelderprivileg“), der laut Gesetz des Deutschen Bundestags alle Gerichte zwingend zu folgen haben (§ 31 Abs. 1 BVerfGG). Sollten ausgerechnet Gerichte gegen Gesetze verstoßen? Die "unbegrenzte Auslegung" von Gesetzen (Rüthers) war doch gerade der Sündenfall deutscher Gerichte im NS-Staat, den wir nicht wiederholen werden. Was bleibt, ist das im Detail schwierige, unter großem Zeitdruck zu bewältigende Geschäft der Gefahrenprognose bei unzureichenden Polizeikräften. Wie man sich da irren kann, zeigt der anders gelagerte Fall der Love-Parade in Duisburg. Das Oberverwaltungsgericht hat die Gefahren für Leib und Leben für geringer als das Verwaltungsgericht ein-

geschätzt. Darüber ließe sich diskutieren. Derart detaillierte, feinsinnige Erwägungen sind Ihre Sache offenbar nicht.

Wenn die demokratischen Parteien ihre Aufklärung intensivierten, wenn der Deutsche Bundestag für ein erneutes Verbotverfahren gegen die NPD einträte, wenn Sie sich für eine bessere Personalausstattung der Polizei stark machten, wäre der Bekämpfung des politischen Extremismus gedient. Eine öffentliche Schmähung der Rechtsprechung im demokratischen Rechtsstaat arbeitet den Extremisten zu.

Ich lade Sie ein, mich zu einem vertieften Austausch über die von mir angerissenen Fragen aufzusuchen.

Hochachtungsvoll  
(gez. Heydemann)  
Vorsitzender des BDVR

## Vorankündigung: Kleiner Verwaltungsgerichtstag Köln 2011

Am 19. und 20. Mai 2011 (Donnerstag ab Mittag und Freitag) findet der nächste Kleine Verwaltungsgerichtstag in Köln statt. Zur Teilnahme berechtigt sind die Mitglieder der Verwaltungsrichtervereine und die fördernden Mitglieder des Vereins Deutscher Verwaltungsgerichtstag. Die Fachthemen werden sein: Brauchen wir ein neues Verwaltungsver-

fahrensgesetz? Dazu referieren einerseits Prof. Dr. Martin Burgi (Ruhr-Universität Bochum) und andererseits Prof. Dr. Ulrich Ramsauer (Universität Hamburg / OVG Hamburg). Prof. Dr. Jan Bergmann (VGH Baden-Württemberg) wird über Neuerungen beim EU-Grundrechtsschutz informieren. Ein drittes, rechts- oder justizpolitisches Thema sowie ein

Besuch des Westdeutschen Rundfunks (Besichtigung und Austausch mit dem Justizariat) und ein touristisches Rahmenprogramm sind in Vorbereitung. Genaueres und die Modalitäten der Anmeldung werden später bekanntgegeben.

Rheinland-Pfalz

## Gemeinsames Positionspapier zur Besoldung und Versorgung der Richter und Staatsanwälte in Rheinland-Pfalz vom 25. Juni 2010

**Richterbund und Vereinigung der Verwaltungsrichter fordern eigenständige Regelung und deutliche Verbesserung der Besoldung und Versorgung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in Rheinland-Pfalz**

von Hartmut Müller-Rentschler, Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz (VVR) und Thomas Edinger, Deutscher Richterbund – Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte – Landesverband Rheinland-Pfalz

Die mit dem **Eckpunktepapier** des Ministerrates eingeleitete **Dienstrechtsreform in Rheinland-Pfalz** soll in einem zweiten Schritt auch das **Besoldungs- und Versorgungsrecht** mit dem Ziel aktualisieren, dass bei der Besoldung nicht mehr das Lebensalter, sondern die Erfahrung im Beruf zählt. Auch wenn wir davon ausgehen, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens noch angehört zu werden, möchten wir bereits jetzt einige **Positionen zur Richterbesoldung und -versorgung** deutlich machen, die für uns **unverzichtbar** sind.

### **1. Eigenständige Regelung der Besoldung und Versorgung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in einem Landesrichterbesoldungs- und -versorgungsgesetz**

Aus Anlass der im Rahmen der Dienstrechtsreform beabsichtigten Neuregelung der Besoldung im öffentlichen Dienst halten wir es für geboten, zu einer gesetzlich völlig eigenständigen Regelung der Besoldung und Versorgung für Richter und Staatsanwälte zu gelangen. Dies entspräche der eigenständigen Stellung der rechtsprechenden Gewalt, die nach der verfassungsrechtlichen Konzeption von der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt deutlich getrennt und zu einer echten, die beiden anderen Staatsgewalten im System freiheitsverbürgender "checks and balances" kontrollierenden Macht ausgestaltet ist, sowie der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Richter. Das Grundgesetz hat einen sich vom "Justizbeamten" der Weimarer Republik grundlegend unterscheidenden Richtertyp vor Augen, was in der Herausnahme der Richterschaft aus dem Beamtenverhältnis zum Ausdruck kommt. Dies schließt zwar die Anwendung

von aus dem Beamtenverhältnis entlehnten oder für entsprechend anwendbar erklärten Vorschriften auf das Richterverhältnis nicht aus. Doch muss stets der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Richterschaft Rechnung getragen werden, die in ihrer durch Art. 97 Abs. 1 GG garantierten Unabhängigkeit zum Ausdruck kommt, die Einmischungsfreiheit gegenüber der Exekutive sowie Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit garantiert.

Dieser grundsätzlich unterschiedlichen Rechtsstellung von Beamten und Richtern dienen auch die unterschiedlichen Besoldungsregelungen (A- bzw. B-Besoldung einerseits, R-Besoldung andererseits). Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb in seiner grundlegenden Entscheidung zur Richterbesoldung eine klare Abgrenzung zur Beamtenbesoldung vorgenommen und betont, es sei der Sinn der besonderen Richterbesoldungsgesetze, die Richterbesoldung vom allgemeinen Beamtenbesoldungsrecht zu lösen und sie der besonderen Stellung der Richter entsprechend selbständig zu ordnen (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.1971, BVerfGE 32, 199).

War bisher der besonderen Rechtsstellung der Richter durch die Regelung der R-Besoldung in einer Anlage zum Bundes- bzw. Landesbesoldungsgesetz grundsätzlich Rechnung getragen und die Frage eines eigenständigen Richterbesoldungsgesetzes eher justizpolitischer Natur, so stellt sich die Rechtslage mit der Übertragung der Gesetzeskompetenz für die Besoldung der Richter und Staatsanwälte im Landesdienst auf die Länder insbesondere im Hinblick auf dortige Bestrebungen, die Beamtenbezüge durch leistungsbezogene Elemente variieren zu können, nunmehr anders dar. Der verfassungsrechtliche Unterschied zwischen

Exekutive und Judikative sollte sich in der Regelung der Besoldung deutlicher widerspiegeln. Die bisher gegebene Nähe der Richterbesoldung zur Beamtenbesoldung in einem Besoldungsgesetz sollte durch Schaffung eines eigenen Richterbesoldungsgesetzes aufgegeben werden. Hierdurch würde die unterschiedliche Rechtstellung der Beamten und Richter hervorgehoben. Es würde deutlich, dass es sich bei der rechtsprechenden Gewalt um eine von den übrigen Staatsgewalten unabhängige Instanz handelt. Dies würde zu einer Stärkung der Dritten Gewalt führen und ihrer Akzeptanz zugutekommen.

Bei ihrer strafverfolgenden Tätigkeit erfüllen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gemeinsam mit den Richterinnen und Richtern die Aufgabe der Justizgewährung auf dem Gebiet des Strafrechts. Staatsanwälte sind "notwendige Organe der Strafrechtspflege" (BVerfGE 32, 199, 216) und organisatorisch in die Justiz eingegliedert, von der sie "ein wesentlicher Bestandteil gerade auch im Rechtsstaat" sind (BVerfGE 9, 223, 228). Diese Zuordnung zur Dritten Gewalt gebietet es, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte auch besoldungsrechtlich den Richterinnen und Richtern gleich zu stellen.

### **2. Beibehaltung der Lebensaltersstufen anstelle von Erfahrungsstufen in der richterlichen und staatsanwaltlichen Besoldung**

Dem Eckpunktepapier zufolge soll das Besoldungsrecht mit dem Ziel der Orientierung der Besoldung nicht mehr am Lebensalter, sondern an der Erfahrung im Beruf aktualisiert werden. Mangels konkreter Anhaltspunkte gehen wir derzeit davon aus, dass dieser Systemwechsel auf die richterliche und staatsanwaltliche Besoldung nicht übertragen werden soll; etwas anderes wäre für uns auch

nicht akzeptabel. Eine Abkehr vom Lebensaltersprinzip und die Schaffung von Erfahrungsstufen beginnend mit dem Eintritt in den öffentlichen Dienst würde Richter und Staatsanwälte bewusst an die Seite der Beamten stellen und deren Rechtsverhältnisse denen der Beamten weitestgehend annähern. Dies wäre mit der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Justiz nicht vereinbar. Die Besoldung der Richter und Staatsanwälte ist aus verfassungsrechtlichen Gründen etwas anderes als die Besoldung der Beamten. Wenn das Bundesverfassungsgericht betont, dass das Grundgesetz die Stellung der Richter, denen die rechtsprechende Gewalt anvertraut ist, hervorhebt, so genügt es nicht, eine lediglich formal eigenständige R-Besoldung aufrechtzuerhalten, während man bei deren Ausgestaltung im Übrigen einen geradezu echohaften Gleichklang mit der Beamtenbesoldung anstrebt. Gerade wegen der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Justiz hat der Bundesgesetzgeber im Rahmen des Dienstrechtsreformgesetzes 1996 von einer leistungsbezogenen Bemessung des Grundgehaltes in der Richterbesoldung abgesehen (vgl. BT-Drs. 13/3994, S. 41). Die Schaffung von Erfahrungs- anstelle von Lebensaltersstufen würde faktisch einen Einstieg in die Leistungsbezogenheit der Besoldung auch bei Richtern und Staatsanwälten bedeuten, obwohl eine leistungsorientierte Richterbesoldung anerkanntermaßen verfassungsrechtlich unzulässig ist (siehe dazu unter 3.).

Darüber hinaus würde eine Abkehr vom Lebensaltersprinzip im Fall der Richter die speziellen Anforderungen des richterlichen Amtes verkennen. Richtern ist die rechtsprechende Gewalt von dem Zeitpunkt ihrer Ernennung an anvertraut. Sie haben deshalb die verfassungsrechtliche Pflicht, den hohen Anforderungen an ihr Amt vom ersten Tag an uneingeschränkt zu genügen. Anders als bei Beamten – auch im höheren Dienst – gibt es keine Phase, in der Entscheidungen von Richtern durch Vorgesetzte gegengezeichnet werden müssten oder auch nur dürften. Dieser besonderen Stellung des nicht an Weisungen gebundenen, sachlich unabhängigen Richters haben auch die Besoldungsregelungen Rechnung zu tragen, denen die Aufgabe zukommt, dazu beizutragen, dass die

persönliche Unabhängigkeit des Richters gesichert wird. Es ist deshalb nicht statthaft, bei der Gestaltung der Besoldung von Richtern nur auf die im konkreten Dienstverhältnis erworbene Erfahrung abzustellen. Eine Abkehr vom Lebensaltersprinzip bei Richtern und Staatsanwälten kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass europarechtliche Vorgaben dies erforderten. Die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 (ABl. L 303 vom 02.12.2000, S. 16) lässt eine nach dem Lebensalter unterschiedliche Besoldung ausdrücklich zu, wenn dies einem legitimen Ziel dient und nicht zu einer altersbezogenen Diskriminierung führt, sondern – wie im Falle der Richter aus verfassungsrechtlichen Gründen – sachlich geboten ist.

### **3. Absage an die Einführung leistungsbezogener Elemente in die richterlichen und staatsanwaltlichen Bezüge**

Allen Bestrebungen, auch die richterlichen und staatsanwaltlichen Bezüge durch Einführung sogenannter leistungsbezogener Elemente variieren zu können, erteilen wir eine Absage. Eine höhere Besoldung eines Richters oder einer Richterin darf nur an ein mit höherer Verantwortlichkeit verbundenes richterliches Amt geknüpft werden; entsprechendes gilt für den staatsanwaltlichen Dienst. Jede andere Form der Zusatzalimentation öffnet die Türen zu einer möglichen exekutiven Beeinflussung der richterlichen und staatsanwaltlichen Tätigkeit durch finanzielle Belohnung oder deren Unterbleiben. In das Ermessen gestellte Sonderleistungen an Richter oder Staatsanwälte sind mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren.

Andererseits ist darauf zu achten, dass das Niveau der Besoldung im richterlichen und staatsanwaltlichen Dienst gegenüber der vergleichbaren Beamtenbesoldung im höheren Dienst durch Einführung von Leistungselementen bei Beamtinnen und Beamten nicht ins Hintertreffen gerät. Deshalb ist der ggf. in der Beamtenbesoldung für Leistungselemente zur Verfügung stehende Besoldungsanteil im Rahmen der richterlichen Besoldung systemkonform und unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit für eine Verbesserung des Besoldungsniveaus zu nutzen, und

zwar durch eine entsprechende, pauschale Einarbeitung in die Grundgehaltstabelle der R-Besoldung und eine Vermehrung von Stellen mit Zulagen (siehe dazu unter 4.).

### **4. Funktionszulagen im richterlichen und staatsanwaltlichen Dienst nur unter engen Voraussetzungen**

Soweit Funktionszulagen an die Übertragung eines bestimmten richterlichen Amtes in einem transparenten Verfahren aufgrund einer Stellenausschreibung geknüpft sind (z.B. Vizepräsident/in eines Verwaltungsgerichts, weitere/r dienstaufsichtsführende/r Richter/in beim AG), sollte deren Anzahl erhöht werden. Hier sollte Rheinland-Pfalz dem Beispiel Bayerns folgen, wo mit dem neuen Dienstrecht eine Ausweitung der Beförderungsmöglichkeiten eingeführt wird, etwa durch die Einführung des stellvertretenden Direktors bei den Amtsgerichten (R 1 mit Zulage), unabhängig von der Zahl der Planstellen, und des weiteren aufsichtsführenden Richters beim Landgericht (R 2 mit Zulage).

Hingegen sind Zulagen im richterlichen Dienst, die an die Übertragung sonstiger Aufgaben und Tätigkeiten, insbesondere in der Justizverwaltung, gekoppelt sind – z. B. für Präsidialrichter, Medienreferenten oder verschiedene andere Beauftragte (Datenschutz, Gleichstellung, Bibliothek) –, abzulehnen. Nach derzeitiger Praxis erfolgt die Besetzung dieser Positionen nicht transparent, sondern wird in der Regel einseitig bestimmt und steht nicht jedem geeigneten Bewerber offen; im Rahmen der dienstlichen Beurteilung finden derartige Tätigkeiten ohnehin Berücksichtigung.

### **5. Anhebung der Besoldung und Versorgung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte auf ein verfassungskonformes Niveau**

Die Höhe der derzeitigen Alimentation der Richter und Staatsanwälte in Deutschland entspricht nicht mehr den grundgesetzlichen Anforderungen und ist daher verfassungswidrig.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss die Unabhängigkeit des Richters auch durch seine Besoldung gewährleistet werden.

Seine Alimentation hat der besonderen Bedeutung des richterlichen Amtes Rechnung zu tragen. Dies verlangt verfassungsrechtlich zwingend, dass dem Richter nach der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und entsprechend der Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse und des Lebensstandards ein angemessener Lebensunterhalt zu gewähren ist. Die Angemessenheit der Besoldung und Versorgung ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung von ganz erheblicher Bedeutung für die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit. Außerdem schafft eine adäquate Richterbesoldung die Voraussetzungen dafür, dass die für den Richterstand erforderlichen besonders qualifizierten Juristen gewonnen werden können. Gleiches gilt ohne Einschränkungen für die Alimentation der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als notwendige Organe der Strafrechtspflege.

Gemessen an den verfassungsrechtlichen Vorgaben ist die Alimentation der deutschen Richter und Staatsanwälte seit langem nicht mehr ausreichend. Die gegenwärtige Situation ist einerseits durch massive gesetzgeberische Eingriffe in das bisherige Besoldungs- und Versorgungsgefüge zu Lasten der Richter und Staatsanwälte, andererseits durch sie benachteiligende tatsächliche Entwicklungen gekennzeichnet (vgl. im Einzelnen das Positionspapier des BDVR und des DRB vom Juli 2008). Als Folge dieser Einschnitte und Belastungen ist die Einkommensentwicklung der Richter und Staatsanwälte hinter derjenigen in vergleichbaren Positionen in der freien Wirtschaft weit zurückgeblieben (vgl. dazu im Einzelnen die "Hahn-Studie"). Auch im europäischen Vergleich bewegen sich die deutschen Richtergehälter am unteren Rand. Die Besoldung und Versorgung der Richter und Staatsanwälte in Deutschland war in besonderem Maße von Einschränkungen betroffen und wurde von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung sowohl im nationalen wie im europäischen Maßstab abgekoppelt. Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte erbringen derzeit ein unzulässiges Sonderopfer.

Wir verkennen nicht, dass die derzeitige schwierige Wirtschafts- und Haushaltssituation nur geringe finanzielle Spielräume lässt. Indessen darf die Ausgestaltung der Richteralimentati-

on schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht von der Kassenlage abhängig gemacht werden. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentation ist keine dem Umfang nach variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand oder nach politischen Dringlichkeitsbewertungen bemessen lässt. Besoldung und Versorgung der Richter sind kein Sparpotential von Bund und Ländern. Vielmehr ist Maßstab für die amtsangemessene Bezahlung die Entwicklung der generellen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und der allgemeine Lebensstandard. Daran gemessen ist die Richterbesoldung und -versorgung nicht mehr mit der Verfassung vereinbar. Dieser Verfassungsverstoß muss dringend beseitigt werden. Der 1. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen hat in den Verfahren 1 A 1416/08, 1 A 373/08, 1 A 1695/08 und 1 A 1525/08 mit Beschlüssen vom 9. Juli 2009 die Verfahren ausgesetzt und beschlossen, die Entscheidung des Bundesverfas-

sungsgerichts zu der Frage einzuholen, ob die Nettoalimentation des jeweiligen Klägers mit Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz vereinbar gewesen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat vor einigen Wochen angekündigt, im laufenden Jahr in zwei Verfahren (2 BvL 17/09 und 2 BvL 18/09) über die Verfassungsmäßigkeit der Richterbesoldung aufgrund der Vorlagen des OVG Nordrhein-Westfalen zu entscheiden.

Eine unveränderte Besoldungslage führt auch zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der Judikative, wenn es um die Gewinnung hoch qualifizierter Juristen für den richterlichen und staatsanwaltlichen Dienst geht. Die Gesellschaft braucht heute mehr denn je eigenverantwortliche, leistungsbereite, fachlich und sozial kompetente Richterpersönlichkeiten. Es ist Sache des rheinland-pfälzischen Besoldungsgesetzgebers, den dafür nötigen Rahmen in Gestalt einer adäquaten Besoldung zu schaffen.

## Hessen

### Vom Sparzwang in der hessischen Justiz und seinen Folgen für die Richterinnen und Richter in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

von VRVG Johanna Domann-Hessenauer, Vorsitzende der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter, stellvertretende Vorsitzende des Bezirksrichterrats bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof

Dem aufmerksamen Beobachter der nach dem Personalbedarfsberechnungssystem (PEBB§Y) ermittelten Eingangszahlen in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte kaum entgangen sein, dass der Rückgang der Asylverfahren und die Verlagerung der Sozialhilfeverfahren auf die Sozialgerichtsbarkeit zu einem dramatischen Einbruch der Eingangszahlen geführt hat. Die daraus resultierende PEBB§Y-Belastungsquote der erstinstanzlichen Richterinnen und Richter an den Verwaltungsgerichten in Hessen liegt bei ca. 75%. Diese Belastungsquote, die Verschuldung des Landes Hessen und die mangels politischer Mehrheiten im Bund fehlende Realisierbarkeit der von CDU und FDP in Hessen im Koalitionsvertrag vereinbarten Zusammenlegung von Verwaltungs- und

Sozialgerichten veranlasste das Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa, neue Wege für einen „flexiblen Richtereinsatz“ zu erfinden.

Der Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Justiz, für Integration und für Europa (HMDJIE) rief die Beteiligungsgremien der Gerichtsbarkeiten in Hessen in das Ministerium zu einer „Beteiligungsrunde“ am 26.11.2009. Dort präsentierte er einen Überblick über die Gesamtverschuldung des Landes Hessen sowie des Justizhaushaltes und wies darauf hin, dass der Hessische Finanzminister den einzelnen Ressorts mit Erlass vom 19.03.2009 ein Einsparvolumen von 10% des derzeitigen Haushaltsansatzes aufgegeben habe. Die Staatsverschuldung im Lande Hessen steige stetig an; die Zinsbelastung



beschränke die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Landes und stelle eine Gefahr der Belastung zukünftiger Generationen dar. Dieser Entwicklung müsse gegengesteuert werden. Die Landesregierung habe daraufhin eine Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ berufen, die strukturelle Ausgabenüberhänge gegenüber vergleichbaren Ländern ermitteln sollte. Das Projekt „Konsolidierung und Kompensation“ solle Einsparpotentiale analysieren und umsetzen.

Die Struktur dieses Projekts ist hierarchisch organisiert: der Projektleitung (HMdJIE) arbeitet ein Projektteam (HMdJIE) zu, darunter ist ein Lenkungskreis unter dem Vorsitz des Staatssekretärs angesiedelt, auf derselben Ebene des Lenkungskreises findet sich die „Beteiligungsrunde“ u. a. mit den Bezirksrichterräten, dem Staatsanwaltsrat, der Besonderen Frauenbeauftragten und der Schwerbehindertenvertretung. Dem Lenkungskreis arbeiten verschiedene Arbeitsgruppen zu, die für die jeweilige Gerichtsbarkeit, den Vollzug und das Ministerium selbst Umsetzungsprojekte entwickeln. Einsparpotentiale sah man, da Verfahrensausgaben kaum steuerbar sind, in den Bereichen Sachausgaben, insbes. Arbeitsplatzkosten, Übertragungsausgaben, Personalkosten und Bauausgaben. Den Arbeitsgruppen kam nun die Aufgabe zu, „intelligentes Sparen“ bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des hohen Leistungs- und Qualitätsniveaus der Hessischen Justiz zu entwickeln. Zur Vorgehensweise hieß die Vorgabe: Analyse der Einnahmen- und Ausgabenseite primär im Sachmittelbereich, Fehlbeträge seien im Personalbereich einzusparen, Konsolidierungsmaßnahmen seien durch geeignete Kompensationsmaßnahmen zu flankieren. Diesen inhaltlichen Vorgaben folgte ein Zeitplan: Im Mai 2010 sollten alle Maßnahmen beschlossen werden, ihre sukzessive Umsetzung bis zum 31.12.2012 erfolgt sein. Unklar blieb, in welcher Form die Beteiligungsgremien tatsächlich beteiligt werden sollten; eine Beteiligungsrunde, wie hier vom Staatssekretär vorgestellt, ist jedenfalls weder im Hessischen Richtergesetz noch in den anzuwendenden Vorschriften des Hessischen Personalvertretungsgesetzes vorgesehen.

Eine willkommene Gelegenheit für die Vereinigung hessischer Verwal-

tungsrichterinnen und Verwaltungsrichter, zu dem Projekt Genaueres zu erfahren, bot sich auf der Mitgliederversammlung am 05.02.2010. Staatssekretär Dr. Kriszeleit erklärte dort, dass in der Justiz viele Stellen zur Disposition stünden. Auf Befragen, ob ein einzelner Gerichtsstandort in Gefahr sei, erwiderte er, es würden keine Überlegungen von vornherein mit einem Tabu belegt, letztlich hänge eine Antwort auf diese Frage von der Entscheidung über die Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit ab. Hier hoffe man, bis zum Jahresende Klarheit zu haben. Allerdings würden die haushaltsrechtlichen Probleme zwingend den alsbaldigen Abbau von zwischen 33 bis 44 Richterstellen erfordern. Zwischenzeitlich kursierten indes schon Gerüchte, wonach der hessische Justizminister Hahn auf einer Veranstaltung im Dezember 2009 den versammelten Gerichtsleitungen angedeutet habe, allein im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit müssten jährlich ca. 5,6 Mio. Euro eingespart werden. Eine überschlägige Rechnung habe ergeben, dass diese Einsparung (Personal- und Sachkosten) durch Schließung des Verwaltungsgerichts Frankfurt erreicht werden könnte. Hat sich der Staatssekretär auf der Mitgliederversammlung der VhV zur Frage der Aufrechterhaltung der Gerichtsstandorte noch bedeckt gehalten, wurde er in der schriftlichen Ausarbeitung seines Vortrags (vgl. BDVR-Rundschreiben 2/2010, S. 81 ff.) merklich konkreter, indem er ausführte, angesichts einer PEBB§Y-Belastungsquote von lediglich ca. 73% bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten dränge sich die Überlegung auf, ob alle Verwaltungsgerichte in Hessen erhalten werden müssen.

Die Diskrepanz zwischen gesprochenem Wort und schriftlicher Ausarbeitung des Vortrags zog eine bemerkenswerte Eigendynamik nach sich:

Ein Teil der – folgt man den ursprünglichen Überlegungen des Ministeriums – zuvörderst betroffenen Richterinnen und Richter des VG Frankfurt hielten dieses Vorhaben auch unter Berücksichtigung der Schuldenbremse des Art. 109 GG nicht mit Art. 97 GG vereinbar. Sie waren entschlossen, „die Möglichkeiten des Rechtsstaates konsequent auszunutzen, um verfassungswidrigen Ansinnen des Ministeriums entgegenzutreten“

(s. Burkholz, Selbstverantwortung oder Selbstaufgabe?, NRV-Info 2010 Einleger, S. III).

Am 22.02.2010 fand am VG Frankfurt eine Personalversammlung unter Beteiligung des Präsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Leiters der Abteilung Z (Personal, Haushalt, Justizariat) des HMdJIE statt. Wer allerdings geglaubt hatte, hier werde „Klartext“ geredet, sah sich getäuscht: Man denke über alles nach, die Schließung eines Verwaltungsgerichts sei kein Tabu, das müsse aber nicht das VG Frankfurt sein. Aus der Richterschaft kam der Vorschlag, anstatt ein Verwaltungsgericht zu schließen, Richterinnen und Richter in andere Gerichtsbarkeiten abzuordnen, um die Haushaltslücken bis zum Jahre 2015 zu schließen. An der Flexibilität der Verwaltungsrichter solle es nicht fehlen: Das Abordnungs- und Versetzungsmodell war aus der Taufe gehoben.

In der Folgezeit wurde im Hessischen Verwaltungsgerichtshof gerechnet, wie viele Richterinnen und Richter sich für welchen Zeitraum in andere Gerichtsbarkeiten oder an andere Stellen abordnen lassen müssten, um das geforderte Einsparpotential zu erbringen. Gleichzeitig fanden mehrere Gesprächstermine mit den Gerichtsleitungen und dem Staatssekretär im HMdJIE statt, bei denen (wie den Richterinnen und Richtern in Richterversammlungen durch die Präsidentin/Präsidenten berichtet wurde) – zuletzt im März 2010 – der Staatssekretär unmissverständlich formuliert haben soll, Justizminister Hahn wolle sich nicht auf ein Abordnungs- und Versetzungsmodell einlassen, er bestehe auf einer Gerichtsschließung.

In seiner Sitzung am 19.03.2010 beschloss der Vorstand der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter einstimmig, Gespräche mit den rechtspolitischen und den für Finanzen und Haushalt zuständigen Sprechern aller Fraktionen des Hessischen Landtages zu führen. Ziel sollte sein, für das Abordnungsmodell zu werben und somit die Schließung eines oder gar mehrerer Verwaltungsgerichte abzuwenden (zwischenzeitlich standen außer dem VG Kassel neben dem VG Frankfurt auch die übrigen Verwaltungsgerichte in Darmstadt, Wiesbaden und Gießen auf der Schließungs-

agenda). Unzählige Briefe wurden geschrieben, Gesprächstermine fanden statt mit den zuständigen Abgeordneten der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN sowie der LINKEN. Die Abgeordneten der FDP vertrösteten uns auf einen Gesprächstermin nach der Entscheidung des Ministers und bei den Abgeordneten der CDU war man sich nicht sicher, ob nun der rechtspolitische oder finanzpolitische Sprecher mit uns reden wollte. Gleichzeitig habe ich als Vorsitzende der Vereinigung keine Gelegenheit ausgelassen, mit Landtagsabgeordneten sowie sonstigen wichtigen Akteuren wie z. B. Vertretern der kommunalen Spitzenverbände zu sprechen und für unser Modell zu werben.

Während der Präsident und der Vizepräsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs eine Reise durch die Verwaltungsgerichte unternahmen, um die Richterinnen und Richter auf das Modell einzustimmen und gleichzeitig Abordnungsbereitschaft einzufordern, stellte sich für die Mitglieder des Bezirksrichterrats, dessen amtierende Vorsitzende ich in der entscheidenden Phase war, die Frage, ob das Abordnungsmodell eine mitwirkungspflichtige Maßnahme darstellt, weil es organisatorische wie personelle Angelegenheiten, nämlich eine Personalfuktuation zur Vermeidung von Gerichtsschließungen, regelt (§§ 63, 81 Abs. 2, 36 Abs. 2 Nr. 1 HPVG), für die wegen des überörtlichen Charakters nach § 37 Nr. 2 HRiG die Zuständigkeit des Bezirksrichterrats gegeben ist. Dagegen vertrat der Präsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs die Auffassung, ein Beteiligungsrecht bestehe nicht und bat die Richtervertretungen eindringlich, den Erfolg der Anstrengungen nicht durch die Berufung auf mögliche Beteiligungsrechte zu gefährden. Zu einer Prüfung dieser Frage kam es indes nicht mehr, weil sich nun die Ereignisse überschlugen: Justizminister Hahn signalisierte seine Zustimmung zu dem Modell; nach seinem Zeitplan (im Hinblick auf die Haushaltsberatungen im Hessischen Landtag) sollte Anfang Juni ein „Kontrakt“ unter Dach und Fach sein. Der Bezirksrichterrat hat sich in einer Risikoabschätzung entschieden, keine Beteiligungsrechte geltend zu machen, um nicht durch die damit zwangsläufig verbundene zeitliche Verzögerung doch noch einen Grund für die Schließung eines Verwaltungsgerichts zu liefern.

Am 07.06.2010 wurde im Hessischen Ministerium der Justiz die nachfolgende Zielvereinbarung von Staatssekretär Dr. Kriszeleit, dem Präsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, Wolfgang Reimers, der amtierenden Vorsitzenden des Bezirksrichterrats, den Vorsitzenden der Richterräte der Verwaltungsgerichte und des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs sowie der Besonderen Frauenbeauftragten und der Hauptvertrauensperson des schwerbehinderten Richterinnen und Richter unterzeichnet. Bereits zum 01.07.2010 wurde ein Kollege abgeordnet, ein anderer Kollege versetzt. Z. Zt. haben bereits 19 Richterinnen und Richter durch Abordnungen oder Versetzungen die hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit verlassen (Stand: 01.10.2010).

PS: Am 01.10.2010 erklärte Justizminister Hahn auf einer Veranstaltung des Deutschen Richterbundes, er habe nie ernsthaft in Erwägung gezogen, ein Verwaltungsgericht zu schließen.

Fazit: Die Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter in Hessen haben gezeigt, dass sie außerordentlich flexibel sein können und sich nicht davor scheuen, für mehrere Jahre in anderen Gerichtsbarkeiten, in Ministerien oder an anderer Stelle Dienst zu tun, um die Gerichtsstandorte aufrecht zu erhalten und eine bürgernahe Verwaltungsgerichtsbarkeit zu garantieren. Sie haben auch

einen beispiellosen Akt der Solidarität gezeigt, denn die Abordnungsbereitschaft beschränkt sich nicht nur auf die Verwaltungsgerichte in Südhessen, auch Richterinnen und Richter des VG Kassel und des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs haben ihre Bereitschaft zur Abordnung bzw. Versetzung erklärt. Dennoch, das Abordnungs- und Versetzungsmodell bewirkt keine Veränderung der durch zahlreiche Neueinstellungen zu Beginn der 90-er des vorigen Jahrhunderts begründeten Altersstruktur, da Einstellungen von jungen Assessorinnen und Assessoren ausbleiben. Trotz aller Offenheit des HMdJIE im Hinblick auf dieses Modell darf nicht übersehen werden, dass dort das Ziel, durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen auf der Ebene der Länder Rahmenbedingungen zu schaffen, die einen flexiblen, an aktuelle Bedarfssituationen angepassten Einsatz des richterlichen Personals im Bereich der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten ermöglichen, weiter verfolgt wird. Es geht um einen effizienteren Mitteleinsatz im Justizressort, vordringlicher Ansatzpunkt hierbei ist die Steuerung des Personaleinsatzes. Letztlich soll die Anzahl der Richterstellen reduziert werden. Wir werden aufmerksam beobachten, dass nicht das hohe Niveau und die Güte unserer Rechtsprechung diesen Bestrebungen einer Ökonomisierung der Justiz zum Opfer fallen!

## Hessen

# Zielvereinbarung

## zur Reduzierung des richterlichen Personals der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bei gleichzeitiger Beibehaltung aller Standorte der hessischen Verwaltungsgerichte

### Präambel

Die hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit verfügt am Maßstab ihrer Auslastung derzeit über zu viele Richterstellen. Das Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa beabsichtigt, die überzähligen Stellen einzusparen. Es hat deswegen die Schließung eines Gerichtsstandortes und die Versetzung der dort beschäftigten Richterinnen und Richter in andere Gerichtsbarkeiten in Betracht gezogen. Seitens der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird demgegenüber vorgeschlagen, auch wegen der mit einer Gerichtsschließung

verbundenen verfassungsrechtlichen Fragen den Versuch zu unternehmen, das Einsparziel durch freiwillige Abordnungen bzw. Versetzungen zu erreichen. Die nachfolgende Vereinbarung soll die Grundlage dafür sein, das Einsparziel gemeinsam und einvernehmlich zu erreichen.

1. Durch das nachstehende Abordnungs- und Versetzungsmodell sollen der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit Arbeitskraft in Höhe von 40 Richtervollzeit-äquivalenten entzogen und Personalkosten im gleichen Umfang dauerhaft erspart werden. So soll

eine gemessen am Personalbedarfssystem Pebbßy angemessene Personalausstattung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erzielt werden, die einer Pebbßy-Belastung von nicht unter 100% entspricht.

Da die durch eine natürliche Fluktuation frei werdenden Stellen nicht ausreichen, diesen Effekt zu erzielen, soll in zwei hintereinander liegenden Phasen durch einvernehmliche Personalmaßnahmen (Abordnung/Versetzung) Arbeitskraft solange und in einem solchen Umfang verlagert werden, bis die vorstehenden Ziele erreicht sind.

- 1.1 In der ersten Phase werden ab 1. Juli 2010 bis 31. Dezember 2012 hessische Verwaltungsrichterinnen und -richter mit Arbeitskraftanteilen, die 31 Vollzeitäquivalenten entsprechen, für (in aller Regel) mindestens zwei Jahre mit ihrer jeweiligen vollen Arbeitskraft an Gerichte oder andere Dienststellen innerhalb des Geschäftsbereiches des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa abgeordnet oder versetzt. Abordnungen an Dienststellen außerhalb des Geschäftsbereichs des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa stehen diesen Abordnungen gleich, sofern die Personalkosten erstattet werden. Abgeordnete Verwaltungsrichterinnen und -richter werden während der Abordnung weiter auf Stellen ihres Geschäftsbereichs geführt.

Die 9 bis 31. Dezember 2010 voraussichtlich durch Ruhestandseintritte frei werdenden Planstellen werden (hinsichtlich ihrer Wertigkeit in Absprache mit dem Präsidenten des Hess. VGH) in der Verwaltungsgerichtsbarkeit abgebaut.

- 1.2 Durch Versetzung oder Ruhestandseintritte frei werdende Stellen fallen – unter Anrechnung auf noch vorhandene kw-Vermerke und hinsichtlich ihrer Wertigkeit in Absprache mit dem Präsidenten des Hess. VGH – weg.

Während einer Phase führt das Freiwerden von Planstellen nicht zu einer Reduzierung des Abordnungskontingentes. Das Ausscheiden von nach diesem Modell abgeordneten oder versetzten Richterinnen und Richtern führt

während der Phase nicht zu einer Nachbenennungspflicht.

- 1.3 Rechtzeitig vor Ende der ersten Phase werden der erneute Bedarf nach Maßgabe der unter 1. genannten Ziele aufgrund der dann aktuellen Pebbßy-Belastung und der zwischenzeitlich weggefallenen Stellen errechnet und wiederum Verwaltungsrichterinnen und -richter für die Dauer von 2 Jahren bis zum 31. Dezember 2014 abgeordnet bzw. versetzt (2. Phase).
- 1.4 Das Personalreferat des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa informiert den Präsidenten des Hess. VGH fortlaufend und mit größtmöglichem Vorlauf über frei werdende Stellen in anderen Geschäftsbereichen. Die Zuordnung einer abordnungs- oder versetzungswilligen Person zu einer freien Stelle erfolgt auf Vorschlag des Präsidenten des Hess. VGH in Absprache mit dem Personalreferat des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa.
2. Das Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa

begrüßt das oben beschriebene Abordnungs- und Versetzungsmodell und erklärt:

In der laufenden Legislaturperiode wird keine Entscheidung über die Schließung eines hessischen Verwaltungsgerichts getroffen oder vorbereitet, solange das Abordnungsmodell nach Maßgabe dieser Vereinbarung umgesetzt wird.

3. Zur Begleitung der Durchführung dieser Vereinbarung wird ein Beirat gebildet, der aus dem Präsidenten/der Präsidentin des Hess. VGH, dem/der Vorsitzenden des Bezirksrichterrates bei dem Hess. VGH, der besonderen Frauenbeauftragten für den richterlichen Dienst in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, einem Vertreter/einer Vertreterin der örtlichen Richterräte, sowie zwei Vertretern/Vertreterinnen des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa besteht.
4. Diese Vereinbarung hat eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2014.

## Niedersachsen

# R-Besoldung für Richter und Staatsanwälte beibehalten

**Beschluss des Landtages vom 18.02.2010 - Drs. 16/2244**

Der Landtag hat in seiner 63. Sitzung am 18.02.2010 folgende Entschließung angenommen:

### **R-Besoldung für Richter und Staatsanwälte beibehalten**

Durch die Föderalismusreform wurde die gesetzliche Kompetenz für die Regelung der Besoldung der Richter (R-Besoldung) auf die Länder übertragen. In diesem Zusammenhang gab es eine Diskussion über die zukünftige Besoldungsstruktur für Richter und Staatsanwälte.

Der Landtag vertritt die Ansicht, dass sich die in Artikel 97 Grundgesetz garantierte richterliche Unabhängigkeit auch auf das Recht der Richterbesoldung auswirkt. Das Grundgesetz stellt die rechtsprechende Ge-

walt mit einer eigenen Ordnung neben die Exekutive. Es unterscheidet dementsprechend zwischen Beamten und Richtern und hält deshalb eine jeweils eigene Ordnung ihrer Rechtsverhältnisse für geboten. Dem allgemeinen Beamten- und Beamtenbesoldungsrecht steht das besondere Amts- und Besoldungsrecht für Richter gegenüber.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts soll die garantierte richterliche Unabhängigkeit die Rechtsprechung vor jeglicher Einflussnahme durch Exekutive und Legislative schützen. Nach der Verfassungsgarantie der richterlichen Unabhängigkeit soll zudem jede Einflussnahme auf die Rechtsstellung der Richter unterbleiben, soweit sie nicht aus Gründen der Funktionsfä-

higkeit der Justiz erforderlich ist. Nach Ansicht des Landtages wird die R-Besoldung diesem hohen Schutzbedürfnis gerecht.

Der Landtag ist der Auffassung, dass von einer Einführung leistungsbezogener Elemente in der R-Besoldung abzusehen ist. Eine höhere Besoldung eines Richters darf nur daran geknüpft werden, ob mit der Ausübung eines richterlichen Amtes eine höhere Verantwortung verbunden ist. In das Ermessen gestellte Zusatzleistungen an Richter sind mit der richterlichen Unabhängigkeit dagegen nicht vereinbar.

Zudem vertritt der Landtag die Ansicht, dass die Aufgabenstellung und die Bedeutung der Staatsanwaltschaft innerhalb der Judikative mit der Stellung des Richteramtes vergleichbar sind. So üben Staatsanwälte beispielsweise im Vorverfahren und in der Strafvollstreckung weitgehend Funktionen aus, die im Hauptverfahren ausschließlich den Richtern zustehen. Mit einer gleichartigen Besoldungsstruktur wird zudem die im Deutschen Richtergesetz vorgegebene Durchlässigkeit der richterlichen und staatsanwaltlichen Ämter gewährleistet.

Daher bitten wir die Landesregierung, eine eigenständige R-Besoldung der Richter und Staatsanwälte beizubehalten. Zudem bitten wir sie, von einer Einführung leistungsbezogener Elemente in der R-Besoldung abzusehen.

## Antwort der Landesregierung vom 10.08.2010

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034 - Föderalismusreform I) wurde die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Besoldung der Richter auf die Länder übertragen. Im Zuge dieser Kompetenzverschiebung ist eine Diskussion um die Einführung leistungsbezogener Komponenten in die Besoldung von Richtern und Staatsanwälten entstanden. Vor diesem Hintergrund hat sich der Landtag mit seiner Entschließung für die Beibehaltung der R-Besoldung für Richter und Staatsanwälte sowie gegen die Möglichkeit einer Gewährung von Leistungszulagen an diesen Personenkreis ausgesprochen.

Die Landesregierung begrüßt die Landtagsentschließung und teilt deren Argumentation.

Die in Artikel 97 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) normierte richterliche Unabhängigkeit verbietet eine Einflussnahme der Exekutive auf die Rechtsstellung des Richters. Diese Garantie der Unabhängigkeit des Richters muss auch durch dessen Besoldung gewährleistet sein. Die Regelung der besoldungsrechtlichen Einstufung der Richter muss vermeidbare Einwirkungen der Justizverwaltung darauf, welche Besoldung der einzelne Richter erhält, ausschließen.

Eine nach – auch nur faktischem – Ermessen der Exekutive zu gewährende Leistungszulage für Richter könnte zu einem Abhängigkeitsverhältnis führen, welches mit der Verfassung unvereinbar wäre. Folglich wird hier eine Einführung von Leistungsprämien oder -zulagen weder für zulässig gehalten noch angestrebt.

Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung des Artikels 98 Abs. 1 und 3 GG für eine gesonderte gesetzliche Regelung der Rechtsstellung von Richtern ist Ausfluss der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und rechtsprechender Gewalt. Einfachgesetzlich wird dies durch eine Trennung der Regelungen für Beamte und für Richter verdeutlicht. Nichts anderes kann demzufolge für das Besoldungsrecht gelten. Diesem Grundgedanken trägt die besondere, mittler-

weile seit mehreren Jahrzehnten bestehende R-Besoldung Rechnung.

Dabei gilt das Leistungsprinzip durchaus auch im richterlichen Dienstrecht. So erfolgt eine Beförderung aufgrund entsprechender Beurteilungen. Die Besoldung richtet sich jedoch allein nach der mit der Planstelle verbundenen Richterfunktion. Wie vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 26, 79 ff.) verdeutlicht, ist eine höhere Besoldung nur mit der Zuweisung einer anderen, mit mehr Verantwortung verbundenen Dienstaufgabe zulässig.

Ebenso sprechen sachliche Gründe für die bewährte besoldungsrechtliche Gleichstellung der Staatsanwälte mit Richtern. Die Staatsanwaltschaft ist notwendiges Organ der Strafrechtspflege und wird der Dritten Gewalt zugeordnet. Im Vorverfahren und in der Strafvollstreckung übt die Staatsanwaltschaft Funktionen aus, die dem Richteramt ähnlich sind. Die gleiche Besoldung von Richtern und Staatsanwälten ermöglicht zudem einen flexiblen Wechsel zwischen richterlichen und staatsanwaltlichen Ämtern.

An der R-Besoldung für Richter und Staatsanwälte wird somit uneingeschränkt festgehalten. Von einer Einführung leistungsbezogener Elemente in die R-Besoldung wird abgesehen.

## Berlin

### Besuch in Riga

von ROVG Dirk Maresch, Berlin-Brandenburg

Riga mag manchem Leser durch einen Limerick bekannt sein: "There was a young lady of Riga / Who smiled as she rode on a tiger / They returned from the ride / With the lady inside / And the smile on the face of the tiger". Was ausgerechnet eine Lettin auf dem Tiger zu suchen hatte, ist nur auf den ersten Blick unklar und stellt sich heraus, wenn man das Gedicht mithilfe einer bekannten Internet-Suchmaschine auf seine Urfassung aus dem 19. Jahrhundert zurückführt.

Vom 4. bis 7. September 2010 besuchten 19 Berliner Richterinnen und Richter im Rahmen einer vom Verein der Verwaltungsrichterinnen und

Verwaltungsrichter in Berlin e.V. organisierten juristischen Informationsreise Riga, um dort die lettische Verwaltungsverfahrensbarkeit und überhaupt das Land kennenzulernen. Die Zahl der Mitreisenden war sicher auch mit dem Interesse an Lettland zu erklären, das jenseits der üblichen Reisewege liegt, jedoch von Berlin mit dem Flugzeug mehrfach täglich zuverlässig und schnell in 1 ½ Stunden zu erreichen ist. Die guten Flugverbindungen dürften darauf zurückgehen, dass Riga auch als Umsteige-Flughafen für Estland und Litauen dient. Dies erklärt die größere Zahl schottischer Fußballfans, die bei unserer Ankunft durch klischeege-

rechte Bekleidung leicht zu erkennen waren und nach Hause fliegen wollten, nachdem sie am Vortag Zeugen des 0:0 ihrer Fußballnationalmannschaft bei der Europameisterschaftsqualifikation gegen Litauen geworden waren. Die Initiative für unsere Reise hatte der noch recht lebensjunge Richter Jānis Neimanis vom höchsten lettischen Gericht (Senat) ergriffen, das in Verwaltungsstreitsachen überwiegend als Kassationsgericht tätig wird. Die verwaltungsgerichtliche Abteilung des Senats hat sieben Senatoren ([www.at.gov.lv](http://www.at.gov.lv)). Jānis Neimanis spricht sehr gut deutsch, auch was jegliche Art juristischer Fachausdrücke angeht, führt die lettische Verwaltungsrichtervereinigung (Latvijas Administratīvo tiesnešu biedrība), in der die Mehrzahl der lettischen Verwaltungsrichter organisiert ist, und wendet eine bemerkenswerte Energie auf, um Kontakte zu Richtern in anderen Ländern der Europäischen Union aufzubauen. Dafür hat er jede Unterstützung verdient. Jānis Neimanis holte uns nicht nur am Samstagmittag vom Flughafen ab, sondern betreute uns bis zum Einstieg in den Bus zurück zum Flughafen am Dienstagnachmittag rund um die Uhr mit großer Freude, viel Interesse und einer nicht endenden Geduld, die wir auch an anderen Menschen in Lettland bemerkten. Sie aus der Ruhe zu bringen, ist ein recht aussichtsloses Unterfangen. Diese Einsicht reifte schon bei der Vorbereitung der Reise. Sowohl das Hotel als auch die Dolmetscherinnen und die mit der Bereitstellung von Simultandolmetschertechnik betraute Firma hielten regen, immer freundlichen und an unseren Wünschen interessierten Kontakt per E-Mail und Telefon. Alles klappte schließlich so wie verabredet.

Nachdem wir am Ankunftstag unser Gepäck in dem ruhig am Rande der Altstadt gelegenen, vor einem Jahr neu gebauten, dafür mit einer bemerkenswerten Vielzahl unterschiedlicher Zimmergrundrisse ausgestatteten Hotel abgestellt hatten, gingen wir mit Jānis Neimanis und einer Kollegin des Verwaltungsgerichts Riga zum Mittagessen. Auch dort wieder das gleiche Bild: Obwohl es sich eher um ein Café handelte, unsere große Gruppe nicht angemeldet war und nur eine Bedienung Dienst tat, kam das Essen zügig und mit bemerkenswerter Freundlichkeit auf den Tisch. Am Nachmittag unter-

nahmen wir einen Rundgang durch die Altstadt und weiter zum Jugendstilviertel, in dem – wenig überraschend – zahllose Jugendstilbauten zu finden waren, die sich teilweise in hervorragend saniertem Zustand, teilweise auch baufällig präsentierten. Am Schluss des Rundgangs gab es für den „harten Kern“ eine Führung durch das Jugendstilmuseum einschließlich deutschsprachiger Führung, da uns eine deutsch sprechende Mitarbeiterin des Museums spontan anbot, uns noch nach ihrem Dienstschluss durch die Räumlichkeiten zu führen. Der Abend endete mit einem langen gemeinsamen Abendessen in der Neustadt. Während die Altstadt von Riga kompakt ist, braucht man zu Fuß in die Neustadt ein wenig Zeit, anstrengend ist der Weg aber nicht. Auf dem Rückweg besuchten wir ein Hotel, das im 26. Stockwerk eine Bar eingerichtet hat, von der sich ein sehr schöner Panoramablick auf Riga eröffnet. Auf den Straßen waren bis Mitternacht zahllose Menschen unterwegs, die an der „Weißen Nacht“ teilnahmen, einer Nacht mit Aktionen, Ausstellungen und Darbietungen von Künstlern in ganz Riga.

Am Sonntagvormittag trafen wir uns nach dem Hotelfrühstück, das für Hartgesottene neben den üblichen Angeboten auch guten Zwiebelkuchen bereithielt, mit zwölf lettischen Richterinnen und Richtern zum verwaltungsrechtlichen Gespräch. Sie alle waren Mitglieder der lettischen Verwaltungsrichtervereinigung und Richter innerhalb des dreistufigen verwaltungsgerichtlichen Instanzenzuges. Unter ihnen war auch die - von den Richtern ihres Gerichts gewählte - Vorsitzende der verwaltungsrechtlichen Abteilung des Senats, Veronika Krūmiņa. Das Treffen fand in der lettischen Richterakademie statt, die in der Altstadt einen Steinwurf vom Hotel entfernt im dritten Stock eines Altbaus untergebracht ist. Ermöglicht wurde die Begegnung durch die Unterstützung der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. in Bonn, die im Auftrag der Bundesregierung mit Partnerstaaten bei der Reform ihres Rechtssystems und Justizwesens zusammenarbeitet. Zu diesen Partnerstaaten zählt auch Lettland. Die Stiftung war auf Anfrage spontan bereit, die Kosten der Simultandolmetschung unseres Treffens mit den lettischen Richtern zu übernehmen.

Dafür wurden zwei lettische Simultandolmetscherinnen sowie eine örtliche Firma gewonnen, die eine mobile Dolmetschanlage installierte. Die lettischen Richter hatten zu Beginn eine Reihe von Fragen an uns, überwiegend zu konkreten Fällen, die ihnen gerade vorlagen. So kamen wir in ein interessantes Gespräch, dessen Themen aus dem Leben gegriffen waren und das uns auch umgekehrt die Möglichkeit bot, Fragen zum lettischen Verwaltungsrecht und der richterlichen Arbeit zu stellen. Es erwies sich einmal mehr, dass die uns deutschen Verwaltungsrichtern so vertraute und liebgewonnene aktive richterliche Verfahrensbegleitung mit schriftlichen rechtlichen Hinweisen und einem Rechtsgespräch in der mündlichen Verhandlung sowie dem immerwährenden Versuch einer gütlichen Einigung nicht viele Nachahmer in Europa gefunden hat. Natürlich spielt dabei in Bezug auf Lettland eine entscheidende Rolle, dass es dort erst seit 2004 Verwaltungsgerichte gibt – viele Kolleginnen und Kollegen sind jünger, als es unserem Durchschnitt entspricht – und in der gesamten Nachkriegszeit eine in keiner Weise mit den heute geltenden Standards konforme Justiz tätig war. Seitens der lettischen Kollegen besteht eine gewisse Besorgnis, dass sie von den Beteiligten für voreingenommen gehalten werden, wenn sie in der mündlichen Verhandlung ihre Rechtsauffassung äußern. Auch in Deutschland fiel die heute so selbstverständlich erscheinende kooperative verwaltungsgerichtliche Verfahrensführung nach der Staatsgründung nicht vom Himmel. In den Pausen zwischen den einzelnen Tagungsabschnitten des gemeinsamen Seminars warben wir jedenfalls bei den lettischen Richtern für offene Kommunikation mit den Beteiligten. Mit den Richtern selbst war diese Kommunikation ohne weiteres möglich, da sie teilweise fließend deutsch und ansonsten gut deutsch oder englisch sprachen. Am Ende des langen Seminartages blieb die eine Hälfte unserer Gruppe in Riga, die andere fuhr bei schönstem Sonnenschein mit einem Vorortzug an die Ostseeküste nach Jūrmala. Da die Bahnhöfe keine Stationsschilder trugen und die Durchsage der Stationsnamen im Zug mehr oder weniger unverständlich war, half ein Vergleich des Küsten- und Kurvenverlaufs mit der mitgenommenen Landkarte von

# Aus den Landesverbänden

Riga und Umgebung. Letzte Gewissheit vermittelte der freundliche Schaffner auf Englisch. In Jūrmala gelangten wir nach kurzem Fußweg an den schönen und endlosen Ostseestrand, auf dem wir bis zur Dämmerung einige Kilometer zurücklegten.

Am Montagvormittag besuchten wir das für Riga zuständige Oberverwaltungsgericht, ein mit viel Glas gebauter, sorgfältig eingerichteter Neubau. Die Richterinnen saßen im Saal nicht höher als die Beteiligten, die ihrerseits an einem halbrunden Tisch Platz nahmen. Wer zum Gericht sprach, erhob sich, wobei dies bei kurzen Äußerungen teilweise auch nur angedeutet wurde. Breiten Raum nahm – wie auch bei den späteren Besuchen anderer Gerichte – zu Beginn der Verhandlung die Feststellung der Identität der erschienenen Verfahrensbeteiligten einschließlich der Vertreter des Beklagten ein. Hierzu hatten sie dem Gericht ihren Reisepass zu übergeben, das ihn anhand seiner Unterlagen eingehend überprüfte und zurückreichte. Auch wenn unsere Stichprobe nicht repräsentativ sein konnte, fiel doch auf, dass jeweils nur ein Beteiligter zur mündlichen Verhandlung erschien, während der andere bzw. der Beigeladene mit dieser oder jener Begründung ausblieb. Dies wurde so hingenommen und die mündliche Verhandlung vertagt. Selbst in einer bedeutsam erscheinenden Sache, in der für die Klägerseite drei Rechtsanwälte erschienen, darunter ein im Land offenbar sehr bekannter Rechtsanwalt mit einer markant tiefen Stimme (es ging um die Vergabe einer Rundfunkfrequenz), erfolgte Vertagung, und zwar mit ausdrücklicher Zustimmung der Klägeranwälte. Wie uns erläutert wurde, eröffnet das lettische Verwaltungsprozessrecht je nach Instanz unterschiedliche Möglichkeiten, der mündlichen Verhandlung fernzubleiben – und das Verfahren auf diese Weise zu verzögern. Uns schien dieser Umstand zu einer gewissen Bugwelle von Verfahren zu führen, die die Verwaltungsgerichte vor sich her schieben. Das Gerichtskostenrecht unterscheidet sich grundlegend von demjenigen in Deutschland. Kostet das Verfahren erster Instanz 20 LVL (knapp 30 Euro), fällt in der Berufungsinstanz noch die Hälfte dieses Betrages an, das Verfahren vor dem Senat ist dann gerichtsbührenfrei. Die dem deutschen Ge-

richtskostenrecht eigene erhebliche Förderung unstreitiger Erledigungen ist dem lettischen Recht fremd. Nach dem Besuch im Oberverwaltungsgericht und dem sich anschließenden Mittagessen trafen wir in der Kanzlei des Staatspräsidenten ein, wo wir von seiner fließend deutsch sprechenden juristischen Beraterin begrüßt und über die Aufgaben und Befugnisse des Staatspräsidenten informiert wurden. Es schloss sich ein Rundgang durch das Gebäude an. Danach sprachen wir nahe dem Parlament mit Professor Artis Pabriks, dem 1966 geborenen Gründungsmitglied der lettischen Volkspartei und Außenminister von 2004 bis 2007, sowie seiner deutschen Ehefrau, die Politologin ist. Beide berichteten uns offen und mit vielen interessanten Details über die politische und wirtschaftliche Situation in Lettland. Wir teilten – soweit wir das bei unserem Kurzbesuch beurteilen konnten – ihre Einschätzung, dass die lettische Bevölkerung unter der gegenwärtigen Wirtschaftskrise leidet, jedoch ausdauernd ist und alle Anstrengungen unternimmt, um eine bessere Zukunft zu gestalten. Bewusst wurde uns bei dem Gespräch, dass der Bundesrepublik Deutschland aus lettischer Sicht eine große Bedeutung zukommt. Der Blick über die Grenzen geht durchaus in unsere Richtung, politisch, sprachlich und historisch, was sich auch im Stadtbild in der Denkmalpflege niederschlägt, an Orten, an denen deutschsprachige Inschriften die Zeitläufte überdauert haben. Zum Abschluss des offiziellen Tagesprogramms besichtigten wir im Rahmen einer Führung das Parlamentsgebäude.

Am Dienstagmorgen waren wir kurz vor 9 Uhr mit Jānis Neimanis von unserem Hotel auf dem Weg zum erstinstanzlichen Verwaltungsgericht, als sich am Freiheitsdenkmal der „hochrangige Besuch“ ankündigte, dessentwegen die Deutsche Botschaft in Riga ganz diplomatisch unser dort eigentlich für die Mittagszeit vorgesehenes Gespräch abgesagt hatte. Dass es sich um die Bundeskanzlerin handeln würde, kursierte in Riga allenthalben, und es wurde auch wohlwollend vermerkt, dass es sich um einen offiziellen Besuch handelte. Drei Minuten vor 9 erschien zunächst der lettische Ministerpräsident vor Ort, die Musikkapelle marschierte zu ihrem Platz, bis um 9 Uhr Frau Merkel mit dem Auto vorgefahren wurde.

Nach der Kranzniederlegung und Abspielen der Nationalhymnen unterhielt sie sich länger mit den wartenden Schaulustigen, vor allem mit Schülern der Deutschen Schule. Nach dieser uns in den Schoß gefallenen Begegnung setzten wir unseren Fußweg zum Verwaltungsgericht mit einiger Verspätung fort. Auf das Gebäude des lettischen Verfassungsgerichts konnten wir aus Zeitgründen nur von Ferne einen flüchtigen Blick werfen. Die schon lange wartende Dolmetscherin hatte zum Glück die Hoffnung auf unser Eintreffen nicht aufgegeben und war im Verwaltungsgericht geblieben. Das Gebäude erschien sanierungsbedürftig, hatte jedoch einigen Altbaucharme. Der von uns für eine mündliche Verhandlung aufgesuchte Sitzungssaal einer jungen Einzelrichterin, deren Deutschkenntnisse wir bei dem Seminar am Sonntag bewundert hatten, wies eine hohe Decke und hinter dem Richtertisch eine große Flügeltür auf. Der Richtertisch war auch hier nicht erhöht, die Beteiligten saßen quer dazu, also einander gegenüber. Allerdings nur theoretisch, denn der Kläger war nicht erschienen. In dem Verfahren ging die beklagte Behörde recht vehement gegen einen Grundstückseigentümer vor, der seinen Rasen nicht gemäht hatte, was der Behörde Anfang November aufgefallen war. Die Einzelrichterin gab den Sachbericht wieder und verlas die einschlägigen Rechtsvorschriften. Die Behördenvertreterin erhielt Gelegenheit zur Darstellung ihres Rechtsstandpunkts. Ein Austausch von Rechtsansichten erfolgte nicht. Bei der sich anschließenden Besichtigung des Gerichtsgebäudes mit einem deutsch sprechenden Richter, den wir ebenfalls von dem sonntäglichen Seminar kannten, zeigte sich sein Zimmer mit einem schön verschnörkelten Kamin samt Brennholz. Er erläuterte uns die Grundsätze der computergestützten Verteilung neu eingehender Streitsachen auf die Richter, in die mehrere Parameter eingehen, die in dem Computerprogramm jeweils vorzugeben sind. Vom Verwaltungsgericht zogen wir weiter zum Senat, ebenfalls in einem Altbau untergebracht, der sich in der Vergangenheit wechselnder Nutzung erfreute. Die Richterbüros waren modern ausgestattet, Jānis Neimanis verfügte über eine ansehnliche Sammlung deutschsprachiger Verwaltungsrechtsliteratur. Der Sit-

zungssaal, in dem wir eine mündliche Verhandlung anhörten, war von einiger Größe und Höhe, über der Tür zum Beratungsraum war ein großer Flachbildschirm angebracht. Die Beteiligten saßen auch hier quer zu der (diesmal erhöhten) Richterbank. Die mit roten Roben und goldener Amtskette gekleideten drei Richterinnen verhandelten eine Revision in Sachen Air Baltic ./. Verbraucher-schutzministerium. Eine Kundin hatte ein Flugticket am Schalter erworben und nicht genutzt. Die Fluggesellschaft weigerte sich, den Flugpreis zurückzuzahlen, da dies in der gewählten Ticketkategorie ausgeschlossen sei. Gegenstand des Verfahrens war, ob Air Baltic beim Flugscheinkauf seine Aufklärungspflicht erfüllt hatte. In dem Verfahren wurde die Kundin zum Hergang des Geschehens gehört, wie sich auch das Gespräch zwischen dem Gericht und den – diesmal vollständig erschienenen – Beteiligten maßgeblich um die Umstände des Ticketkaufs drehte, obwohl uns mitgeteilt worden war, dass der Senat nur Rechtsfragen kläre. Schön war, dass die Richterinnen nach der mündlichen Verhandlung zu einem Gespräch zu uns kamen. Im Anschluss gingen wir in die Gerichtskantine und erhielten dort für einen geringen Obulus ein großzügig bemessenes dreigängiges Menü. Damit war das Ende des offiziellen Programms gekommen. Die verbleibende kurze Zeit bis zur Abreise ließ sich bei schönstem Wetter in der Altstadt genießen, wobei lettische Kuchen und erst recht Torten nicht ohne sind. Wer noch das sehenswerte Okkupationsmuseum oder den Dom besuchen wollte, musste sich beeilen, da der hochrangige Besuch nach erfolgreich beendeten politischen Gesprächen auch dorthin einen Blick werfen wollte und die Örtlichkeiten rechtzeitig geräumt wurden.

Bleibt übrig, dass es eine rundum interessante juristische Begegnung war. Eine Bitte nahmen wir mit: Die lettische Verwaltungsrichtervereinigung wünscht sich für die dortigen Verwaltungsgerichte dringend deutschsprachige Fachliteratur aller Art, was neben Altaufgaben von Kommentaren auch Schemata oder Lehrbücher einschließt. Können Sie unsere lettischen Kollegen unterstützen, vielleicht mit aussortierten Büchern aus Ihren Gerichtsbibliotheken? Dann bin ich für Ihre Mail an berlin@bdvr.de dankbar.

## Staatsminister und Präsident des OVG a. D. Prof. Dr. Bickel verstorben

Am 3. August 2010 verstarb der frühere rheinland-pfälzische Justizminister, Vorsitzende des Verfassungsgerichtshofs und Präsident des Obergerichtshofs Rheinland-Pfalz Prof. Dr. Heribert Bickel im Alter von 83 Jahren.

Heribert Bickel wurde 1927 in Aachen geboren. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Mainz und Ablegung beider juristischer Staatsprüfungen trat er im Jahre 1955 in die Finanzverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz ein. Im Jahre 1959 wechselte er in die rheinland-pfälzische Verwaltungsgerichtsbarkeit und war zunächst am Verwaltungsgericht Koblenz, ab 1962 am Obergericht Koblenz tätig. Ab 1967 war er zugleich gewähltes Mitglied des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs. Im Jahre 1969 wurde er erster Landrat des neu gebildeten Landkreises Mainz-Bingen. Ab 1973 amtierte er zugleich als Vorsitzender des Landkreistages Rheinland-Pfalz und Präsidiumsmitglied des Deutschen Landkreistages. Im Jahre 1976 kehrte Heribert Bickel in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zurück und übernahm das Amt des Präsidenten des Obergerichtshofs und

des Vorsitzenden des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz. Von 1983 bis 1987 gehörte er als Justizminister der Landesregierung an. Nach seinem Eintritt in den Ruhestand widmete er sich verstärkt der juristischen Ausbildung und führte seine Tätigkeit als Honorarprofessor der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften sowie als Leiter der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Rheinland-Pfalz noch viele Jahre fort.

Auch das verbandspolitische Engagement Heribert Bickels bleibt unvergessen. Von 1966 bis 1969 war er Vorsitzender der Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz – VVR –; gleichzeitig amtierte er als stellvertretender Vorsitzender des BDVR. Bis zuletzt blieb Heribert Bickel dem Verbandsleben verbunden, nahm regelmäßig an Veranstaltungen der VVR teil und beteiligte sich – stets auf der Höhe aktueller Entwicklungen – an den rechts- und verbandspolitischen Erörterungen. Die Gespräche mit ihm und seine Ratschläge, die auf einer außergewöhnlichen Lebens- und Berufserfahrung gründeten, werden fehlen. Die VVR und der BDVR gedenken seiner mit Dankbarkeit und Hochachtung.

## Neuer Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof

von RVG Johann Oswald, München

Alexander Graf zu Pappenheim, der Vorsitzende des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter, ist mit Wirkung zum 30. Juni 2010 zum Vorsitzenden Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ernannt worden. Ihm wurde der Vorsitz des 9. Senats übertragen, dessen wesentliche Zuständigkeiten im Bau-, Lebensmittel-, Arzneimittel- und Tierschutzrecht liegen.

Herzlichen Glückwunsch zu dieser Beförderung!

Alexander Graf zu Pappenheim führt den bayerischen Landesverband seit dem Jahr 2004. Hohes persönliches Engagement und enorme rechtspoli-

tische Kompetenz kennzeichnen seinen Einsatz für die Belange der bayerischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter. Wie wertvoll Alexander Graf zu Pappenheim für den bayerischen Landesverband ist, zeigte sich zuletzt wieder in seinem erfolgreichen Eintreten für eine nunmehr beschlossene Besoldungsregelung im Rahmen der Neuordnung des bayerischen Dienstrechts, die Benachteiligungen der Richter gegenüber den Beamten verhindert, ohne mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbare Besoldungselemente hinnehmen zu müssen. Besonderer Dank gebührt Alexander Graf zu Pappenheim auch für seine Tätigkeit auf

Bundesebene, insbesondere innerhalb des BDVR, die stets zeigt, wie sehr dem bayerischen Landesvorsitzenden auch die Belange der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt am Herzen liegen.

Wesentlich gefördert hat Alexander Graf zu Pappenheim den im Zuge des europäischen Einigungsprozesses immer bedeutsamer werdenden Erfahrungsaustausch auf europäischer Ebene. Insbesondere ist die Aufnahme und Intensivierung von Kontakten des bayerischen Landesverbands zu Kolleginnen und Kollegen aus Österreich und Ungarn maßgeblich sein Verdienst. Schließlich darf auch nicht unerwähnt bleiben, dass der bayerische Landesverband im Juni 2008 sein 50jähriges Gründungsjubiläum im Rahmen eines rundum gelungenen und unvergessen bleibenden Festaktes feiern konnte. Auch das hat der bayerische Landesverband in erster Linie seinem Vorsitzenden zu verdanken.

Es bleibt deshalb nur zu hoffen, dass uns Alexander Graf zu Pappenheim noch lange erhalten bleibt!

## Neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Chemnitz

Mit Wirkung vom 01.08.2010 hat Justizminister Dr. Jürgen Martens Ministerialrat Dr. Bert Schaffarik zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Chemnitz ernannt.

Dr. Bert Schaffarik zeichne sich durch hohe fachliche Kompetenz aus. Er verfüge über vielseitige Erfahrungen in unterschiedlichen Funktionen, in denen er sich bewährt und seine Führungsqualitäten unter Beweis gestellt habe. Er werde sich engagiert den neuen Herausforderungen stellen.

Dr. Bert Schaffarik stammt aus Delmenhorst. Nach Absolvierung beider juristischer Staatsexamen und der Tätigkeit als wissenschaftlicher Assistent von Professor Schmidt-Jortzig (Universität Kiel) erfolgte 1995 die Ernennung zum Richter auf Probe. In den Jahren 1995 bis 1998 arbeitete er am Verwaltungsgericht

Dresden. Von August 1996 bis Juli 1997 schloss sich zugleich eine Abordnung als wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen an. Im August 1998 folgte die Ernennung zum Richter am Verwaltungsgericht beim Verwaltungsgericht Dresden. Von 1999 bis 2006 nahm er neben seiner richterlichen Tätigkeit teilhauptamtlich Aufgaben als Arbeitsgemeinschaftsleiter für Rechtsreferendare wahr. Im März 2003 bekam er die Ernennungsurkunde zum Richter am Oberverwaltungsgericht beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht ausgehändigt. Seit Oktober 2006 leitet Dr. Schaffarik im Staatsministerium der Justiz und für Europa das Referat Normprüfung, Verwaltungsrecht und Rechtsbereinigung und bekleidet das Amt des Vorsitzenden des Normprüfungsausschusses.

## Entwicklungen auf dem Weg zu einer „virtuellen Verwaltungsgerichtsbarkeit“ in Hessen

von RVGH Monika Thürmer, Präsidialreferentin EDV und Organisation beim HessVGH und Dipl. Ing. Helge Diehl, EDV Referent, Kassel

### Ausgangslage:

In Hessen sind wegen der ab 2020 wirksam werdenden „Schuldenbremse“ im Grundgesetz umfangreiche Sparmaßnahmen beschlossen worden, die im Bereich der Justiz zu einem Sparprogramm zur „Kompensation und Konsolidierung“ geführt haben. In der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte die drohende Schließung eines Verwaltungsgerichts – oder gar mehrerer – mit einem einvernehmlich unter Mitwirkung des Bezirksrichterrats erstellten Abordnungs- und Versetzungsmodell abgewendet werden. Das allerdings wird zum kurzfristigen Weggang von 20 Richtern – überwiegend von einem Verwaltungsgericht – führen, der mittlerweile sogar schon weitgehend realisiert ist.

Da nicht alle diese Kolleginnen und Kollegen zurückkehren werden, da der Ruhestandseintritt in den nächsten Jahren zum Stellenabbau führen soll, ergibt sich in diesem Zusammenhang nahezu zwangsläufig die Notwendigkeit der Einführung elektronischer Arbeitsabläufe, auch zur weiteren Realisierung der damit einhergehenden Sparbemühungen.

Mittelfristiges Ziel dabei ist die Einrichtung von Telearbeitsplätzen für Richterinnen und Richter, langfristiges Ziel sollen Telearbeitsmöglichkeiten für alle Mitarbeiter sein. Daraus wird sich neben neuen Raumkonzepten auch das Erfordernis neuer Arbeitszeit- und Organisationskonzepte ergeben.

Neue Formen der tatsächlichen und virtuellen Zusammenarbeit mit

schließlich vollständig digitalem Workflow einschließlich einer elektronischen Akte können zur Umsetzung dieser Zielvorstellungen führen.

Eine erste räumliche Umsetzung ist mittelfristig vorstellbar in Form der Zusammenfassung von Rechtsantragstelle, Wachtmeisterei und Poststelle zu einem Front-Office-Bereich, in dem der Publikumsverkehr abgewickelt und eine zentrale Scan-Stelle betrieben wird. In einem Back-Office wird dann neben den Geschäftsstellenarbeiten im Wege der Richterassistenz die Pflege der elektronischen Akte erfolgen.

### Zentrale Voraussetzung: Die elektronische Akte

Voraussetzung dafür ist die (voll-)elektronische Verteilung aller Vorgän-



ge, die in digitalisierter Form vorhanden sein müssen, in den Geschäftsablauf. Dies muss über die vorhandene Fachanwendung (in Hessen: Eureka-Fach), etwa durch Verbindung mit einem Dokumentenmanagementsystem über eine entsprechende Schnittstelle erfolgen und Richter, Serviceteams, und die Verwaltung umfassen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Workflow von und nach außen sowohl „digital“ als auch „konservativ“ möglich sein muss. Zwar nimmt der Eingang über das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach stetig zu, jedoch hat dieser noch lange keinen Umfang erreicht, der erkennen ließe, dass in absehbarer Zeit der sogenannte „Medienbruch“ zwischen von außen kommenden Schriftsätzen in Papierform ebenso wie die Notwendigkeit nach außen gehender Schriftstücke entfallen könnte. Auch dieser Medienbruch muss daher verwaltet und organisiert werden. Denn schon wegen der privaten Beteiligten wird noch auf längere Sicht einzuplanen sein, dass aus der digitalen Akte konservativ mit Papier geantwortet, geladen und die Entscheidung gefertigt werden muss. Abgesehen davon wird es auch bei den Behörden noch einige Zeit brauchen, bis wirklich nur noch ein elektronischer Austausch praktiziert werden kann. Möglicherweise kann dabei die auch jetzt schon bei der HZD in Betrieb befindliche Druckstraße eingesetzt werden.

Auf jeden Fall wird auch die Entgegennahme von Schriftsätzen und Anträgen oder Klageschriften weiterhin in Papierform notwendig sein; aus denselben Gründen wie auch weiterhin ein Papierausgang nötig sein wird. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit eines Front-Office-Bereichs mit leistungsfähigen Scannern und Multifunktionsdruckern. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen ist der erste Schritt hierzu mit einem Druckerkonzept, das zentrale Drucker für alle Mitarbeiter in das Netz einbindet, schon vor einiger Zeit gegangen worden.

Daraus ergibt sich als Voraussetzung für eine elektronische Akte die problemlose Umwandlung von Papier- in Dateiform und der Transfer über die in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bestehende Fachanwendung Eureka-Fach. Genauso muss der umgekehrte Transfer ablauf-

fen können, damit Ausgabe und Zustellung auch weiterhin in Papierform möglich sind.

### Rechtliche Voraussetzungen

Den Rahmen gibt § 55b VwGO vor, wonach unter den folgenden Voraussetzungen die Prozessakten elektronisch geführt werden können:

- In einer Rechtsverordnung müssen die organisatorisch-technischen Rahmenbedingungen für Bildung, Führung und Verwahrung der elektronischen Akten festgelegt sein
- Die Originaldokumente sind mindestens bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens aufzubewahren

Die Zulassung der elektronischen Akte kann auf einzelne Gerichte oder Verfahren beschränkt werden, so dass der Beginn und die Erprobung eines Konzepts für die eAkte beschränkt auf einzelne Kammern und Senate unproblematisch möglich ist. Diese Vorgehensweise ist auch deshalb sinnvoll, weil bekanntermaßen viele Probleme erst in der praktischen Arbeit auftauchen, an die am „grünen Tisch“ des Entwicklerteams niemand gedacht hat.

### Anforderungen an die elektronische Akte aus der Sicht richterlicher Anwender

Diese ergeben sich primär aus der Sicht der PC-ungeübten Anwender und verlangen deshalb:

- einfache Bedienungselemente – Stichwort: „mit einem Klick in die eAkte“
- Standardtexte (insbesondere Verfügungen) sollten in Bausteinform abrufbar sein
- aufgerufene und fertiggestellte Elemente wie Verfügungen oder auch Entscheidungen sollten ebenso problemlos auch in die visualisierte eAkte eingefügt werden können, sei es vom Service-Team oder vom Richter/der Richterin selbst
- Die Visualisierung sollte in vertrautem Aktenformat, z.B. als pdf-Sammeldatei, erfolgen
- Es muss eine einfache Verbindung zu Textbearbeitungs- und Strukturierungssoftware (z. B. Normfallmanager) bestehen – ein Anwender/eine Anwenderin soll-

te nicht mehrere Programme gesondert aufrufen müssen

- Ebenso sollte eine einfache Möglichkeit zum Anbringen eigener Markierungen und Kommentare bestehen, und deren Speicherung außerhalb der eAkte sollte ohne zusätzlichen Aufwand möglich sein

### Die eAkte aus Sicht des Geschäftsbetriebs

Für eine problemlose Arbeit der Service-Teams muss die Einbindung von Dateien via Schnittstelle möglichst automatisiert erfolgen, vor allem zum elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach, dem Normfallmanager und zu einer Plattform für die Akteneinsicht. Ähnlich sollte die Konvertierung von „Fremdateien“ wie z. B. Schriftsätzen von Behörden oder der Behördenakten möglich sein, soweit deren Dateiformate nicht unmittelbar verarbeitet werden können. Eine Ausgangsschnittstelle zur Übermittlung der Gerichtspost, die Benachrichtigung der Service-Teams über richterliche Verfügungen über einen Postkorb müssen ebenso bedacht werden wie die Einbindung der Posteingangsstelle mit einem Übergang zwischen Front-Office und Back-Office, jeweils mit Benachrichtigungsfunktion. Schließlich darf eine einfach zu bedienende Möglichkeit des Ausdrucks der eAkte für Richter und Beteiligte (beispielsweise für die Akteneinsicht) nicht vergessen werden.

### Vorteile der eAkte für den Anwender/die Anwenderin

Der größte Vorteil besteht wohl in der ständigen Verfügbarkeit der eAkte für alle Bearbeiter. Da die eAkte von jedem Arbeitsplatz und für jeden Bearbeiter einsehbar ist, entfällt die Notwendigkeit von Aktentransporten und der Organisation von Aktenläufen und -standorten. Dies ist vor allem für die spruchkörper- und damit teamorientierte Arbeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit von großem Wert. Ganz besonders für „Telearbeiter“, die auch von zuhause aus vollen Zugriff auf alle Akten haben werden, bringt die eAkte einen großen Gewinn. Auch die Suche nach Akten dürfte damit der Vergangenheit angehören, ebenso das – wenn auch selten vorkommende – „Verschwinden“ von Akten (die manches Mal

nur falsch weggehängt wurden, gleichwohl unauffindbar sein können, bis sie der Zufall wieder ans Licht bringt.

Schließlich ist ein einfaches (und schnelles) Durchsuchen von Akteninhalten möglich, sowohl bei der Strukturierung als auch im Volltext der gesamten Akte, auch in eingescannten Inhalten.

## Was ist schon möglich?

In der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bietet die Fachanwendung schon jetzt die Möglichkeit der Verwaltung der selbst erstellten elektronischen Dokumente mit der Eureka-Fach Dokumentenliste. Des Weiteren steht – derzeit noch in den Pilotsenaten am Hessischen Verwaltungsgerichtshof, demnächst aber in der gesamten Verwaltungsgerichtsbarkeit – mit dem Programm Normfallmanager ein Tool für das Visualisieren und Strukturieren der eAkte, zurzeit noch als elektronische Doppelakte (eDuploakte), zur Verfügung. Damit können schon jetzt Akteninhalte erschlossen und strukturiert werden, nachdem sie eingescannt wurden oder – bei geringem Aktenumfang – auch ohne einscannen traditionell anhand der Papierakte. Der Normfallmanager kann dabei als komfortables Texterstellungsprogramm Verwendung finden, mit dem Aktenauszüge erstellt und mit beliebigen, in Dateiform vorhandenen Dokumenten (Entscheidungen, Gutachten, Gesetzesmaterialien) etc. verknüpft und auf diese Art für Beratung, mündliche Verhandlung und Entscheidung vorbereitet werden können.

Das Einscannen wird mit Multifunktionsgeräten und einer OCR-Software („Autostore“) vorgenommen, sodass in den Texten eine Volltextsuche möglich ist. Schon jetzt bietet Eureka-Fach die Möglichkeit, auch eingescannte Aktenteile in die Dokumentenliste einzufügen und vermag die so erstellte elektronische Akte mit einem Viewer als pdf-Sammeldatei darzustellen.

Das Einlesen und Verschicken von elektronischen Eingängen ist auch heute schon über das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach EGVP via Schnittstelle zur Fachanwendung Eureka-Fach möglich, und

zwar einschließlich der gesetzlich vorgeschriebenen elektronischen Signatur (als elektronischer Unterschrift, wo diese auch in Papierform erforderlich ist, im Einzelnen §§ 55a, b VwGO).

Auch verfügt die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen schon über einige Telearbeitsplätze, die derzeit überwiegend mit ThinClients, teilweise mit Notebooks ausgestattet sind und künftig auch mit Boot-CD oder entsprechendem USB-Stick über den eigenen Computer zuhause möglich sein werden. Dabei erfolgt eine VPN-Einwahl getunnelt und daher mit hohem Sicherheitslevel über das Internet in das Justiznetz der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

## Vorbereitungen für die zukünftige eAkte

In Vorbereitung sind Tests mit dem Dokumentenmanagementsystem (DMS) DOMEA (in Hessen als „HeDok“ Landesstandard), um eine revisionssichere Ablage der eAkte zu ermöglichen. Damit wird ein vereinfachtes Betrachten der eAkte, beispielsweise mit dem Aktenviewer von Eureka-Fach, möglich, und zwar als Sammel-PDF-Datei beispielsweise mit „HeDok“. Auch das mobile Lesen (und Bearbeiten) der eAkte mit eBook-Reader, iPad oder Notebook wird damit erleichtert, da die Akte in der dem Anwender vertrauten Form abgebildet wird.

Voraussetzung dafür ist das Zusammenführen der vorhandenen Systeme, möglichst durch eine Verknüpfung von Eureka-Fach und HeDok über eine funktionierende Schnittstelle (z.B. CMIS). Ganz sicher werden wir unsere Arbeitsabläufe überdenken und umstrukturieren müssen. Die Ausstattung von Sitzungs-, Beratungs- und Besprechungsräumen wird sich an elektronischen Abläufen orientieren und darauf ausgerichtet werden müssen. Zur Veranschaulichung der gesetzlich bestimmten Herausforderungen, die damit zu bewältigen sind, soll das Beispiel der Umwandlung von Papier in Dateiform und wieder in Papier dienen (§§ 55b Abs. 4, 5 und 55a VwGO):

- Ein in Papierform eingereichtes Dokument muss bei Übertragung in ein elektronisches Dokument den Vermerk enthalten,

wann und durch wen die Übertragung vorgenommen worden ist.

Bei Überführung eines elektronischen Dokuments in die Papierform:

- Der Ausdruck muss einen Vermerk enthalten über
- - das Ergebnis der Integritätsprüfung des Dokuments
- - den Inhaber der Signatur nach Signaturprüfung
- und den Zeitpunkt der Anbringung der Signatur nach Signaturprüfung

## Langfristiges Ziel bei Einbindung in Justizzentren

Im Fall der Einbindung einzelner Gerichte in Justizzentren sind Shared-Services für alle vorstellbar, mit zentralen Sitzungs-, Besprechungs- und Schulungsräumen in Form eines einheitlichen „Courtmanagements“, das auch als Ressourcenmanagement zu verstehen ist. Gemeinsame Dienste wie der traditionelle Posteingang, Telefonanlage, Pforten- und Sicherheitsdienst und auch der Front-Office-Bereich müssten dafür umstrukturiert und zentralisiert werden.

Konkret und mittelfristig ist die Umsetzung bei dem Verwaltungsgericht Frankfurt/Main und korrespondierend am Hessischen Verwaltungsgerichtshof geplant, und zwar durch

- konsequente Umstellung auf elektronische Aktenführung mit Schnittstellen zwischen EGVP, Fachanwendung, Verwaltungsgeschäftsstelle (Generalaktendatenbank), Outlook, Normfallmanager und Dokumentenmanagementsystem durch einscannen, soweit technisch möglich
- Eröffnung eines praktikablen und sicheren Datenverkehrs mit Behörden
- Konsequente Ausstattung der Richter mit Telearbeitsplätzen

als Projekt der Gemeinsamen IT-Stelle der hessischen Justiz und der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

## GTZ-Projekt: Rechts- und Justizreformberatung im Südkaukasus

Bericht über die Teilnahme am Runden Tisch zum Thema „Richterliche Berufsverbände“ in Tiflis am 28. Juni 2010

von Dr. Werner Heermann, Vizepräsident der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (VEV) und Europabeauftragter des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)

### 1. Vorbemerkung

Am 28. Juni 2010 hat die GTZ in den Räumen des Obersten Gerichts in Tiflis einen Runden Tisch zum Thema „Richterliche Berufsverbände“ veranstaltet, zu dem Richter aus allen drei südkaukasischen Ländern (Georgien, Armenien, Aserbaidschan) sowie aus der Ukraine, Moldawien, Estland, Polen, der Türkei und Deutschland gekommen waren und zwar als Vertreter des (bzw. eines) nationalen Richterverbands.

Die Grundidee des Runden Tisches bestand darin, zu einer konstruktiv-kritischen Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Situation richterlicher Berufsverbände in der Region anzuregen und auch anhand von Erfahrungen aus Deutschland den Teilnehmern Impulse zu weiteren Reformschritten zu geben. Unter anderem sollten Chancen juristischer Berufsverbände verdeutlicht werden, etwa als Interessenvertretung, Forum für Information und Fortbildung sowie Plattform für (inter-)nationalen Fach- und Austausch. Behandelt werden sollte auch die Organisation von Berufsverbänden: Gründung und Aufbau, Bereitstellung der Verbandsangebote (Interessenvertretung, Mitgliederbetreuung, Fortbildung etc.), Personal, Finanzen, Infrastruktur. Nach Möglichkeit sollte der Runde Tisch münden in eine Absichtserklärung, mit der die Teilnehmer ihre Bereitschaft bekunden, an konkreten Maßnahmen zur weiteren Optimierung des richterlichen Berufsverbandswesens mitzuwirken.

Die vorbereitete Abschlusserklärung wurde mit geringfügigen Änderungen angenommen. Außerdem wurde über ein im Entwurf vorliegendes „Memorandum of Understanding“ (siehe Anhang 1) debattiert, das die internationale Zusammenarbeit der Richterverbände der Region betrifft und dessen Ziel man mit „Gründung einer Arbeitsgemeinschaft der Richterverbände“ (Framework of Cooperation) bezeichnen kann. Dieses Memorandum wurde im Grundsatz begrüßt und es wurde vereinbart, die Unterzeichnung (d.h. den Beitritt zu der Arbeitsgemeinschaft), bzw. Än-

derungsvorschläge in den nationalen Richterverbänden zu beraten.

### 2. Aufgabenstellung

Der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes, Herr Christoph Frank, hat in seinen beiden Referaten seinen Verband sowie die Internationale Richtervereinigung (zu der die Europäische Richtervereinigung gehört) vorgestellt.

Ich habe Referate zu den Themen „Fachrichterverbände am Beispiel des Bundes deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen – BDVR- und des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter – VBV –“ (Anhang 3) sowie „Internationale richterliche Berufsverbände am Beispiel der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter – VEV –“ (Anhang 4) gehalten.

### 3. Erfahrungen und Bewertungen

Ich konnte feststellen, dass in den vertretenen Ländern Richterverbände bestehen, die hinsichtlich der Festigung der richterlichen Unabhängigkeit recht ambitioniert sind. Das geht insbesondere aus der Satzung der Georgischen Richtervereinigung (Anhang 2) hervor. Der türkische Kollege berichtete von dem Versuch, in seinem Land die Bildung privatrechtlich organisierter Richtervereinigungen zu untersagen. Dieser Versuch sei aber gescheitert. Das Beispiel zeigt die Schwierigkeiten, die in der Region noch auftreten können. Ich habe die besondere Bedeutung einer privatrechtlichen Organisationsform vor dem Hintergrund der richterlichen Unabhängigkeit angesprochen. Außerdem wurde von deutscher Seite auf die unbedingte finanzielle Unabhängigkeit (sowohl gegenüber dem „Arbeitgeber“ als auch „Sponsoren“) hingewiesen. Welche Konfliktfelder es gibt, ließ auch die längere Diskussion erahnen, ob Staatsanwälte den Richterverbänden angehören dürfen, wogegen Vorbehalte geäußert wurden, weil die „Strukturen noch nicht so gefestigt“ seien, wie in Deutschland.

Eine längere Debatte gab es zu der Frage, ob es sinnvoll sei, Fachrichterverbände zu gründen. Die Aserbaidschaner sind diesen Weg gegangen. Sie haben neben dem allgemeinen Richterverband einen Fachrichterverband gegründet, in dem unter anderem die mit Verwaltungssachen befassten Richter organisiert sind. Beide aserbaidchanische Verbände waren vertreten und die Vertreter wurden von anderen wegen „Separatismus“ angegriffen. Ich habe den Aserbaidschanern natürlich Beistand geleistet.

Bei der Vorstellung der einzelnen nationalen Richterverbände ging es teilweise nur um die Darstellung der Organisationsstruktur ohne dass substantielle Fragen angeschnitten wurden. Eine Ausnahme hiervon machte z.B. der estnische Vertreter, welcher u.a. von den Erfahrungen mit einem Richter-Verhaltenskodex (Code of Conduct) berichtete.

Obwohl ein maßgebliches Thema die internationale Zusammenarbeit war, gab es zu meinem zweiten Referat keine Fragen, was vielleicht auch der langen Tagesordnung geschuldet war. Von den geplanten Aktivitäten der „Arbeitsgemeinschaft“ (siehe Artikel 2 des Memorandums) sind viele auch in der VEV-Satzung zu finden. Die VEV kann also als Muster dienen, wie die praktische Arbeit aussieht. Ich habe natürlich die Gelegenheit wahrgenommen, bei den Vertretern der nationalen Verbände, von denen gegenwärtig nur Estland in der VEV Mitglied ist, für unsere Vereinigung zu werben. Hierbei hat der Fachverband aus Aserbaidschan großes Interesse gezeigt. Ich bleibe mit diesem Verband in Kontakt.

Ein internationaler Verband sieht sich regelmäßig mit folgenden Problemen konfrontiert:

- Sprachbarriere,
- hohe Reisekosten,
- Zeitaufwand.

Ich war überrascht, wie gut die Richter aus ehemaligen Sowjetrepubliken Russisch gesprochen haben. Langfristig wird man aber wohl auf Englisch übergehen. Denn die junge

Generation wird diese Sprache bevorzugen. Zu Recht wurde im Memorandum (Artikel 5) deshalb auch Englisch als Arbeitssprache aufgenommen. Gegenwärtig wird aber in den Beziehungen zu Westeuropa ein Sprachproblem auftreten. Bei dem Runden Tisch benutzten die Vertreter aus Estland, Polen und der Türkei ausschließlich und der Vertreter des georgischen Verbands teilweise Englisch. Mit einem Kollegen (aus Moldawien) sprach ich Französisch. Mit den anderen konnte ich mich leider nur über Dolmetscher verständigen.

Zu meiner Verwunderung wurde über die Finanzen gar nicht gesprochen. Nach der Satzung der Georgier (Ziffer 8.2) beträgt der Beitrag 1 % des Bruttogehalts. In meinem Fall beträgt

der Beitrag für den VBV dagegen nur rund 0,05 % des Bruttogehalts! Auch wenn, relativ gesehen, ein bedeutend höherer Beitrag erhoben wird, stellt sich wahrscheinlich bald das Problem, ob für einige wenige die Kosten für Auslandsreisen übernommen werden sollen oder können. Hier wird man wohl überlegen müssen, ob wenigstens für eine Übergangsphase die GTZ oder eine andere Institution finanzielle Hilfe gewähren kann.

Was den Zeitaufwand, d.h. die Ablenkung von der täglichen Richterarbeit angeht, wird es darauf ankommen, wie engagiert die Kollegen in der Sache sind. Ich erlebe es in der VEV, dass der Kreis der Kollegen, welche zu aktiver Mitarbeit und entsprechendem Zeitaufwand bereit

sind, beschränkt ist. Meines Erachtens darf man durchaus auch damit werben, dass bei den Tagungen das soziale Element nicht vernachlässigt werden soll. Das wurde mit dem Beiprogramm des Runden Tisches vorgeführt.

#### 4. Schlussbemerkung

Auch wegen der sorgsamsten Vorbereitung und der einwandfreien Organisation vor Ort wurde nach meiner Einschätzung der Runde Tisch zu einem Erfolg. Ich bin an der weiteren Entwicklung sehr interessiert und hoffe, dass der spürbare Elan nicht nachlässt. Für mich persönlich hat sich die Tür in eine neue Sphäre aufgetan.

## Anhang 1 (Draft)

### Memorandum of Understanding on Multilateral Co-operation

The duly authorized representatives of the national independent associations of Judges, hereinafter referred to as the Parties, have affixed their signatures in Annex «B» to the present Memorandum,

reaffirming the commitment to implement the principles, objectives and obligations arising from «Basic Principles on the Independence of the Judiciary» (UN Doc A/Conf.121/22/Rev.1 at 59 (1985) and «Universal Charter of the Judge» (approved by the International Association of Judges and published in 1999),

adhering to the provisions of Article 3 of the Constitution of the International Association of Judges (approved in November 2003),

stating the progress, achieved in their states in implementation of the international standards on the independence of judiciary as an integral part of the judicial power and guarantee of the human rights and freedoms,

noting the important role of national independent associations of judges in the formation of civil society, ensuring the rule of law, democracy and strengthening the independence of the judiciary,

recognizing the existence of reasonable grounds for cooperation between the Parties,

seeking to initiate programs of bilateral cooperation related to the scope

of their professional interests, share knowledge and experiences and strengthen institutional capabilities,

considering that the present Memorandum provides an adequate framework for further deepening cooperation

agreed as follows:

#### Article 1. PURPOSE

The Parties shall deepen cooperation by implementation and development of programs aimed at strengthening friendly relations, institutional capabilities and conducting studies of problems of common interest to the justice process in their countries on a comparative basis.

#### Article 2. ACTIVITIES WITHIN THE FRAMEWORK OF COOPERATION

For this purpose and within the framework of cooperation the Parties shall realize the following activities:

1. In the field of knowledge and experience exchange:
  - 1.1. The Parties may exchange knowledge and experience on agreed themes by mutually concerted means;
  - 1.2. The Parties may exchange documentation containing regulatory legal acts in the field of justice administration;
  - 1.3. The Parties may exchange documentation containing deci-

sions, rulings and decrees, adopted by the courts in their states;

- 1.4. The Parties shall facilitate the exchange of information and experience at the level of their Secretariats;
- 1.5. The Parties may organize mutual visits of their representatives, exchange delegations of judges and employees of their Secretariats to share knowledge and experience on the operation of the court systems in their countries.
2. In the field of training:
  - 2.1. The Parties may conduct joint training programs related to their professional sphere and other mutually agreed themes aimed at training and raising of qualification level of judges;
  - 2.2. The Parties may be invited to the training programs convened by one of their Secretariats;
  - 2.3. The Parties may foster exchange visits of trainers, training and information materials, such as training kits, books, audiovisual materials, etc., worked out by their Secretariats responsible for trainings.
3. In the field of conducting studies:
  - 3.1. The Parties may agree to conduct joint study examining issues within their competence;
  - 3.2. The Parties may foster exchange visits of their experts on

the mutually agreed themes of study;

- 3.3. The Parties may exchange documentation of legal nature, scientific and expert studies.
4. In the field of holding seminars:  
The Parties may organize joint seminars on the mutually agreed themes.
5. In the field of carrying out other activities:  
By mutual written consent the Parties may carry out other activities within the framework of cooperation.

### **Article 3. WRITTEN COMMUNICATIONS**

The methods for implementation of the cooperation activities as defined in Article 2 of the present Memorandum, duration of cooperation programs and other details not specifically addressed in the present Memorandum shall be determined by the Parties by written coordination.

### **Article 4. HOLDING MEETINGS**

With the purpose of planning cooperation activities, as defined in Article 2 of the present Memorandum, discussing issues of judicial independence and constitutional and moral standing of the judicial authority in their countries as well as current issues of mutual professional interest, the Parties shall hold at least one annual Meeting of their representatives in rotation among the Parties. The Parties shall appoint 3 – 7 representatives of their national independent associations of judges to participate in the Meeting. Any Party may authorize a representative of another Party to participate in the Meeting on its behalf. Representatives of other organizations may participate in the Meeting as advisers and observers by mutual consent of the Parties. All decisions shall be taken only with the consent of all representatives of the Parties present in the Meeting, except for cases envisioned under the Articles 8 and 11 of the present Memorandum when unanimous approval among all Parties to the present Memorandum is required.

### **Article 5. DIRECT COMMUNICATION AND STATUTORY LANGUAGE**

Unless otherwise determined by the Parties, they may communicate directly. The Parties shall adopt English and Russian as working languages within the framework of their cooperation activities.

### **Article 6. EXPENSES**

The cooperation activities carried out under this Memorandum will be subject to the availability of funds and resources of the Parties.

Except as otherwise provided, when carrying out activities listed in the Article 2 of the present Memorandum, the international and local transportation costs as well as accommodation expenses shall be covered by the sending Parties.

Except as otherwise provided, when holding their Meeting envisaged by the Article 4 of the present Memorandum, the sending Parties shall bear costs of international travel and the receiving Party shall cover local transportation costs and accommodation expenses.

### **Article 7. SECRETARIAT OF THE PARTIES TO THE PRESENT MEMORANDUM**

The Secretariat of the Parties to the present Memorandum will be rotated annually by mutual consent of the Parties and, unless otherwise determined, its functions shall be performed by the Secretariat of the Party agreed to be the receiving Party of the next annual Meeting. The Parties may appoint one or more representatives of their Secretariats as the contact persons responsible for maintaining correspondence and implementation of the necessary preparatory measures for the fulfilment of the present Memorandum. The Secretariat will act as a contact point for national independent association of judges intending to join the present Memorandum and coordinate the process of bringing the Parties to the present Memorandum into accord concerning the application on the intention of a national independent association of judges to become a Party to the present Memorandum and to inform the Parties when a new

Party joins. As soon as the duly authorized representative of the new Party affixes the signature in Annex «C» to the present Memorandum, the Secretariat will provide the Parties with its contact information. Contact details for the Secretariat, approved for the period up to the next Meeting of the Parties to the present Memorandum as well as description of its functions are defined in Annex «A».

### **Article 8. JOINING OF NEW PARTIES TO THE PRESENT MEMORANDUM**

Participation in the present Memorandum is voluntary and open to the relevant national independent association of judges admitted to the International Association of Judges as its ordinary or extraordinary members. All Parties to the present Memorandum have equal status.

To join the present Memorandum a national independent association of judges shall submit the application of its intention to become a Party to the present Memorandum for the approval of the Parties. Upon receipt of approvals with the original signature, affixed by the duly authorized representative of each of the Parties to the present Memorandum by post, the Secretariat will agree upon the date when signature of the duly authorized representative of the national independent association of judges is affixed in Annex «C» to the present Memorandum.

### **Article 9. THE LEGAL STATUS OF THE MEMORANDUM**

Nothing in the present Memorandum shall be interpreted as the basis for an international treaty or agreement, which provide for the legal commitments in the field of public international law. Nothing in the present Memorandum shall provide any monetary commitment. The present Memorandum does not accord any rights under the national legislation of the Parties. The present Memorandum does not imply the establishment of the regional group within the framework of the International Association of Judges with respect to the Article 8 of its Constitution approved in November 2003.

## Article 10. EFFECTIVENESS

The present Memorandum comes into force for any of the Parties from the date of the affixation of signature by its duly authorized representative in Annex «B» or «C» and shall remain in effect for the period of five years. It shall thereafter remain in force for successive periods of five years unless it is renounced by either of the Parties with a prior written notice to the other Parties of at least 6 months before the expiration of the current period.

## Article 11. CHANGES AND AMENDMENTS

The present Memorandum may be changed or amended by the Parties. Changes or amendments to the present Memorandum shall be made by the Secretariat of the Parties to the present Memorandum upon receipt of approvals with the original signature, affixed by the duly authorized representative of each of the Parties to the present Memorandum by post.

## Article 12. FINAL PROVISIONS

Any disputes between the Parties arising from the interpretation of the present Memorandum shall be settled through consultations or by any other mutually concerted means. The present Memorandum is made in English language in a number of counterpart originals, one for each Party, all texts being equally authentic.

## Anhang 2

Eingetragene nichtgewerbliche juristische Person  
„Richterassoziation Georgiens“

### SATZUNG

(Neue Redaktion mit Änderungen und Ergänzungen)  
Georgien  
Tbilissi 2007

### Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen

- 1.1. Eingetragene nichtgewerbliche juristische Person „Richterassoziation Georgiens“ ist eine im Zivilgesetzbuch Georgiens definierte nichtgewerbliche (nicht-kommerzielle) juristische Person (im Weiteren „Assoziation“).
- 1.2. Die tragenden Grundsätze der Assoziation sind: Freiwilligkeit, Demokratie, Selbstverwaltung, Gesetzmäßigkeit und Öffentlichkeit.
- 1.3. Zur Verwirklichung ihrer Ziele ist die Assoziation sowohl im Inland als auch außerhalb des georgischen Territoriums tätig.
- 1.4. Gründer der eingetragenen nichtgewerblichen (nichtkommerziellen) juristischen Person sind: M. Nozadze, D. Sulaqvelidze, N. Vashakmadze, N. Kalandadze, B. Vatiashvili.
- 1.5. Die Firma der Assoziation lautet auf georgisch: Eingetragene nichtgewerbliche juristische Person „Richterassoziation Georgiens“ und auf englisch: Registered Juridical Person „Judges Association of Georgia“.

- 1.6. Die juristische Anschrift der Assoziation lautet: Chanturiastr. 6, Tbilissi.
- 1.7. Die Assoziation wird nicht für eine bestimmte Dauer gebildet.
- 1.8. Das Rechnungsjahr der Assoziation fällt mit dem Kalenderjahr zusammen und umfasst 12 Monate. Es fängt ab dem 1. Januar an und endet am 3. Dezember.
- 1.9. Die Assoziation hat eigene Bilanz und kann über eigene Bankkonten sowohl im Inland als auch im Ausland verfügen.
- 1.10. Die Assoziation besitzt ein Amtssiegel, Blankett, eine Firma, sowie alle für eine juristische Person notwendigen Requisiten.
- 1.11. Die Assoziation übernimmt keine Verantwortung für Verpflichtungen ihrer Mitglieder, die Mitglieder übernehmen ihrerseits keine Haftung für Verpflichtungen der Assoziation.

### Kapitel 2 Hauptziele und Aufgaben der Assoziation

- 2.1. Ziele und Aufgaben der Assoziation  
Ziele der Assoziation sind:
  - Schutz der richterlichen Unabhängigkeit, Unversehrtheit, Unparteilichkeit, sowie der beruflichen, materiellen und sozialen Interessen;
  - Erhöhung des Ansehens und der gesellschaftlichen Rolle der Richterschaft und der Judikative;

- Konsequenter Schutz des Grundsatzes der Unzulässigkeit der Entlassung oder Abberufung des Richters ohne eine entsprechende gesetzliche Grundlage;
  - Unterstützung bei der Auswahl der Richter;
  - Schutz der Rechte eines jeden Richters;
  - Weiterentwicklung des juristischen Berufs, Etablierung von Normen der Berufsethik;
  - Durchführung von Seminaren, Trainings und sonstigen Veranstaltungen mit Hilfe lokaler und ausländischer Experten;
- 2.2. Das wichtigste Ziel der Assoziation ist die Unterstützung des Gerichtssystems und der Rechtsprechung.
  - 2.3. Zur Verwirklichung der oben genannten Ziele führt die Assoziation folgende Maßnahmen aus:
    - Organisation der Kommunikations- sowie Informationssysteme;
    - Einrichtung der elektronischen Datenbank für die Richterbibliothek;
    - Organisierung von Seminaren, Konferenzen, Symposien und sonstigen Lehr- und Forschungsveranstaltungen; Veröffentlichung von wissenschaftlich-praktischen Arbeiten;
    - Zusammenarbeit mit Staatsorganen zum Zwecke der Vervollständigung der Gesetzgebung;
    - Unterstützung der Aus- und Fortbildung von Richtern;

- Schutz der Rechte der Richter; Vorstellung der Richter für Konferenzen oder Foren;
- Zusammenarbeit mit ausländischen Organisationen gleicher Art;
- Durchführung unterschiedlicher Projekte zur Vervollständigung des Gerichtssystems;
- Vorbereitung der mit der Tätigkeit der Rechtsprechung zusammenhängenden Gesetzesentwürfe;
- Zusammenarbeit mit Bildungsinstituten;
- Andere durch das Gesetz erlaubte Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele und Aufgaben der Assoziation.

### Kapitel 3 Die Mitgliedschaft in der Assoziation

- 3.1. Die Mitgliedschaft in der Assoziation können amtierende Richter Georgiens innehaben.
- 3.2. Die Mitgliedschaft ist somit unmittelbar mit dem Beruf verbunden. Eine Übergabe/Abtretung der Mitgliedschaft an Dritte ist unzulässig.
- 3.3. Die Erlangung der Mitgliedschaft erfolgt auf Antrag des von einem Mitglied der Assoziation empfohlenen Interessenten durch die Entscheidung des Vorstands. Die Entscheidung ergeht innerhalb eines Monats. Eine Ablehnung ist schriftlich zu begründen. Erhält der Antragsteller innerhalb eines Monats keine schriftliche Ablehnung, so gilt er automatisch als Mitglied der Assoziation.
- 3.4. Die Mitgliedschaft endet mit dem Tod, freiwilligen Austritt, Ausschluss oder Einstellung des Richteramtes.
- 3.5. Der Ausschluss eines Mitglieds erfolgt auf Entscheidung des Vorstands. Die Ausschlussgründe sind:
  - a) grobe Verletzung der Satzung;
  - b) unentschuldigtes Ausbleiben des Mitgliedsbeitrags für die Dauer von 3 Monaten;
  - c) eine für das Richteramt unangemessene Tätigkeit.

- 3.6. Die Verpflichtung zur Zahlung der Mitgliedschaftsbeiträge entsteht monatlich. Leistet ein Mitglied drei Monate hintereinander unentschuldig keinen Mitgliedschaftsbeitrag, so wird es auf Entscheidung des Vorstands ausgeschlossen. Diese Entscheidung kann der Betroffene vor Gericht anfechten.

### Kapitel 4 Rechte und Pflichten der Mitglieder der Assoziation

- 4.1. Ein Assoziationsmitglied ist berechtigt:
  - Sich gemäß den Bestimmungen der Satzung an der Führung der Assoziation zu beteiligen;
  - Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die die Tätigkeit der Assoziation betreffen;
  - Jederzeit Informationen über die Tätigkeit der Assoziation zu erhalten;
  - Vollständige Information zu den durch die Assoziation geplanten Projekten zu erhalten;
  - Im Verkehr mit Staatsorganen und Führungsorganen sowie mit Dritten die Unterstützung der Assoziation zu genießen;
  - Finanzielle Unterstützung aus den Fondss der Assoziation gemäß entsprechenden Vorschriften zu erlangen;
  - Sich an Programmen oder Projekten der Assoziation zu beteiligen;
  - Die Assoziation zu verlassen.
- 4.2. Ein Assoziationsmitglied ist verpflichtet:
  - Vorschriften der vorliegenden Satzung sowie die durch die Assoziation angenommenen Entscheidungen zu befolgen;
  - Fristgemäß die Mitgliedschaftsbeiträge in festgelegter Höhe und nach festgelegten Vorschriften zu leisten;
  - Die Assoziation über die Gründe der Nichtleistung der Mitgliedschaftsbeitrags schriftlich zu informieren;
  - Die Assoziation innerhalb eines Monats über die Änderung der juristischen oder tatsächlichen Anschrift zu informieren;
  - Sich an der Tätigkeit der Assoziation zu beteiligen.

### Kapitel 5 Führungsorgane

- 5.1. Das höchste Organ der Assoziation ist die Vollversammlung.
- 5.2. Zur Ausführung der laufenden Tätigkeit wird von der Vollversammlung der Vorstand gewählt, der aus mindestens neun Assoziationsmitgliedern zusammengesetzt ist. Der Vorstand vertritt die Assoziation gegenüber allen Organisationen, Institutionen und Organen. Er koordiniert ferner die Befolgung der durch die Vollversammlung angenommenen Entscheidungen und entscheidet über alle die Tätigkeit der Assoziation betreffenden Fragen, für die die Vollversammlung nicht zuständig ist.

### Kapitel 6 Vollversammlung. Kompetenzen

- 6.1. Die Vollversammlung ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Die Vollversammlung wird durch den Vorstand mindestens einmal jährlich einberufen. Es ist möglich, die Vollversammlung jederzeit einzuberufen, soweit dies wegen der Interessen der Assoziation erforderlich ist.
- 6.2. Beantragt ein Zehntel der Mitglieder schriftlich die Einberufung der Vollversammlung, so hat der Vorstand sie unverzüglich einzuberufen.
- 6.3. Außer des in 6.2. vorgesehenen Falles, ist ein Zehntel der Mitglieder der Assoziation ermächtigt selbst die Vollversammlung einzuberufen, soweit der Vorstand die Versammlung nicht anberaumt oder anberaumen kann. In diesem Fall wird die Vollversammlung nach 6.4. einberufen.
- 6.4. Über die Einberufung der Vollversammlung ist jedes Mitglied schriftlich oder durch Veröffentlichung in einem Druckorgan mindestens 2 Wochen vor dem Termin zu informieren. In der Mitteilung ist auf die Tagesordnung einzugehen.
- 6.5. Die Vollversammlung ist nicht berechtigt, über Fragen zu entscheiden, die nicht vorher angekündigt wurden bzw. nicht in der Tagesordnung angegeben

waren. Jedes Mitglied der Assoziation kann eine Woche vor dem Termin eigene Vorschläge in die Tagesordnung einbringen, worüber es den Vorstand zu informieren hat.

- 6.6. In der Vollversammlung hat jedes Mitglied eine Stimme.
- 6.7. Entscheidungen über die Annahme und Änderung der Satzung, sowie über die Reorganisation, Änderung des Ziels oder Liquidation ergehen mit Mehrheit der gesamten Mitglieder und in anderen Fragen – mit Mehrheit der anwesenden Mitglieder.
- 6.8. Die Vollversammlung ist zuständig für:
  - Änderung und Ergänzung der Satzung;
  - Festlegung der Leitlinien für die Tätigkeit der Assoziation;
  - Wahl und Abwahl der Vorstandsmitglieder;
  - Festlegung jährlicher Ergebnisse der Assoziationstätigkeit;
  - Bildung von Filialen und Vertretungen, Reorganisation und Liquidation, Festlegung ihrer Reglements;
  - Entscheidung über die Beendigung der Tätigkeit der Assoziation (Liquidation oder Reorganisation).

## Kapitel 7

### Leitung und Vertretung der Assoziation (Vorstand)

- 7.1. Leitung und Vertretung der Assoziation erfolgt durch den Vorstand, der von der Vollversammlung für drei Jahre gewählt wird. Der Vorstand ist beschlussfähig, wenn der Sitzung mehr als die Hälfte seiner Mitglieder beiwohnen.
  - 7.2. Der Vorstand ist rechenschaftspflichtig gegenüber der Vollversammlung. Der Vorstand leitet und koordiniert alle Richtungen der Aktivitäten der Assoziation.
  - 7.3. Vorstandsmitglieder sind Assoziationsmitglieder. Zum Vorstandsmitglied kann auch eine Person gewählt werden, die der Vollversammlung nicht beiwohnt, aber deren schriftliche Zustimmung über die Wahl vorliegt.
  - 7.4. Der Vorstand tagt in der Regel alle zwei Monate. Eine außerordentliche Sitzung kann aus Initiative des Vorstandsvorsitzenden oder auf einen schriftlichen Antrag mindestens drei Mitglieder und nach einer Mitteilung an alle Mitglieder (drei Tage im Voraus) einberufen werden. Die Sitzungen werden vom Vorstandsvorsitzenden geleitet. Entscheidungen in Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich des Vorstands ergehen mit Mehrheit der anwesenden Mitglieder. Bei Stimmengleichheit hat die Stimme der Vorsitzenden Vorrang.
  - 7.5. Der Vorstand der Assoziation hat einen Vorsitzenden – Zaza Meishvili. Vorstandsmitglieder sind: Vakhtang Tordia, Paata Katamadze, Davit Dvali, Paata Silagadze, Marina Partsvania, Nino Sandodze, Diana Berekashvili, Mevlud Khatashvili.
  - 7.6. Der Vorstandsvorsitzende:
    - Vertritt die Assoziation gegenüber Dritten, wobei seine Vertretungsmacht in diesem Verhältnis nicht eingeschränkt ist;
    - Nimmt die Einberufung und Leitung der Sitzungen vor;
    - Legt Berichte gemäß der Satzung vor;
    - Führt andere Führungsaufgabe außer den Aufgaben der Vollversammlung aus;
    - Entscheidungen des Vorstandsvorsitzenden ergehen als Erlasse;
    - Ist der Vorstandsvorsitzende nicht anwesend, so führt seine Aufgaben auf seine Anweisung ein Mitglied des Vorstands aus.
  - 7.7. Die Befugnisse der Vorstandsmitglieder könne vorzeitig auf Entscheidung der Vollversammlung beendet werden.
  - 7.8. Der Vorstand ist für die Entscheidung folgender Fragen zuständig:
    - Erarbeitung eines Programms zur Tätigkeit der Assoziation;
    - Aufnahme neuer Mitglieder;
    - Ausschluss der Assoziationsmitglieder;
    - Erarbeitung des Haushaltsentwurfs der Assoziation;
    - Aufsicht über den Haushalt;
  - Entscheidungen über die Beteiligung an anderen Organisationen;
  - Vorbereitung von Vorschlägen bezüglich der Änderung und Ergänzung der Satzung;
  - Beschluss des Reglements, der Organisationsstruktur und des Stellenplans;
  - Vorlage von Bilanz, Plänen und Berichten zum Beschluss in der Vollversammlung;
  - Ernennung und Entlassung anderer Ämter, des technischen Personals, sowie der Leiter von Filialen und Vertretungen;
  - Vorlage der jährlichen Ergebnisse der Assoziationstätigkeit zum Beschluss.
- 7.9. Der Vorstandsvorsitzende wird im Wege der geheimen Abstimmung von den Vorstandsmitgliedern für drei Jahre gewählt.
  - 7.10. Die Assoziation hat einen ausführenden Direktor, der zugleich Mitglied der Assoziation ist.
  - 7.11. Der ausführende Direktor wird vom Vorstand nach dem in Ziff. 7.9. vorgesehenen Verfahren gewählt.
  - 7.12. Der ausführende Direktor:
    - a) Verwaltet im Einvernehmen mit dem Vorstandsvorsitzenden das Vermögen der Assoziation;
    - b) Legt dem Vorstand das Budget, die Struktur und den Stellenplan der Verwaltung zum Beschluss vor;
    - c) Leitet die Verwaltung;
    - d) Legt dem Vorstand sowie dem Vorstandsvorsitzenden Tätigkeitsberichte in den von ihnen bestimmten Zeitschnitten vor;
    - e) Erlässt im Rahmen seiner Befugnisse Anordnungen, die für Mitarbeiter der Verwaltung verbindlich sind.
  - 7.13. Die Verwaltung der Assoziation setzt sich aus den durch die Assoziation bestellten Personen.
  - 7.14. Die Struktur und der Stellenplan der Verwaltung werden vom Direktor erarbeitet und vom Vorstand beschlossen. Die Dienstverhältnisse mit Mitgliedern der Verwaltung werden durch Arbeitsgesetzbuch Georgiens ge-



regelt. Die entsprechenden Arbeitsverträge mit Mitarbeitern (Mitgliedern) der Verwaltung schließt der Vorstandsvorsitzende.

- 7.15. Die Assoziation kann einen Beirat haben.
- 7.16. Der Beirat ist ein Beratungsgremium der Assoziation und wird auf Entscheidung des Vorstands gebildet.
- 7.17. Die Mitglieder des Beirats werden vom Vorstand gewählt.
- 7.18. Der Beirat unterbreitet Vorschläge und Empfehlungen sowohl zur Strategie der Assoziation als auch zu einzelnen Fragen.
- 7.19. Die Anzahl der Beiratsmitglieder ist nicht eingeschränkt. Die Dienstverhältnisse der Beiratsmitglieder sind ebenfalls durch Arbeitsgesetzbuch Georgiens geregelt.

## **Kapitel 8 Eigentum und Vermögen der Assoziation**

- 8.1. Die Assoziation kann Eigentumsrechte am beweglichen und unbeweglichen Vermögen haben.
- 8.2. Eigentum und Vermögen der Assoziation bestehen aus:
  - Ersten und folgenden Mitgliedschaftsbeiträgen (der 1% des Bruttogehalts des Richters beträgt);
  - Zweckgebundenen Beiträgen;
  - Anderen Mittel und Einträgen, die nach Gesetzgebung Georgiens nicht verboten sind.
- 8.3. Einkommen der Assoziation ist für die Verwirklichung ihrer Ziele und Aufgaben zu verwenden und darf nicht unter den Mitgliedern verteilt werden.
- 8.4. Beim Ausschluss oder Ausscheiden eines Mitglieds aus der Assoziation werden die von ihm geleisteten Mitgliedschaftsbeiträge nicht rückerstattet und seine Vermögensforderungen nicht befriedigt.
- 8.5. Im Fall der Liquidation der Assoziation ist das nach der Befriedigung der Gläubiger übriggebliebene Restvermögen für die in der vorliegenden Satzung bestimmten Ziele verwendet.

- 8.6. Die Assoziation ist berechtigt, Unterstützungsfonds für die Assoziationsmitglieder, Fonds für wissenschaftliche Forschung, Rentenfonds und andere Fonds einzurichten. Vorschriften der Formierung und Verwendung der Fonds werden gemäß dem durch die Vollversammlung beschlossenen Haushalt festgelegt.

## **Kapitel 9 Die wirtschaftlich-unternehmerische Tätigkeit der Assoziation**

- 9.1. Die Assoziation ist berechtigt Unternehmen gemäß dem Unternehmensgesetz Georgiens sowie Medien nach einschlägigen Vorschriften Georgiens einzurichten.
- 9.2. Es ist unzulässig, den durch die wirtschaftlich-unternehmerische Tätigkeit der Assoziation erlangten Gewinn unter den Mitgliedern der Assoziation zu verteilen.

## **Kapitel 10 Reorganisation und Liquidation der Assoziation**

- 10.1. Die Reorganisation oder/und Liquidation der Assoziation erfolgt nach den durch die Gesetzgebung Georgiens festgelegten Vorschriften.  
Die Liquidation erfolgt in der Regel in folgenden Fällen:
  - a) Nach Erreichung der Assoziationsziele;
  - b) Nach Aufhebung der Eintragung (Löschung);
  - c) Beim Übergang auf gewerbliche Tätigkeit;
  - d) Auf Entscheidung der Vollversammlung.
- 10.2. Über die Reorganisation oder Liquidation der Assoziation entscheidet die Vollversammlung.
- 10.3. Beim Eintritt entsprechender Voraussetzungen hat der Vorstand die Vollversammlung einzuberufen, in der die Frage der Reorganisation oder Liquidation aufgeworfen wird.
- 10.4. Die Entscheidung über die Reorganisation oder Liquidation der Assoziation wird vom Vorstand vollzogen. Dabei hat er alle in Art. 38 ZGB vorgesehenen Vorkehrungen zu treffen.

- 10.5. Kommt der Vorstand dieser Verpflichtung nicht nach, so ist eine Initiativegruppe (die aus 10 Mitgliedern der Assoziation besteht) ermächtigt einen entsprechenden Antrag bei der entsprechend befugten Registerbehörde des georgischen Finanzministeriums zu stellen.
- 10.6. Im Falle der Liquidation sind die laufenden Geschäfte abzuschließen, Forderungen aufzustellen, das Vermögen in Ziffern zu substantiieren, die Gläubiger zu befriedigen. Zum Erhalt des übrig gebliebenen Restvermögens sind berechtigt:
  - a) Nichtgewerbliche (nicht-kommerzielle) Gesellschaften (Vereinigungen) mit gleichen Zielen;
  - b) Wohlfahrtsorganisationen;
  - c) Der Staat.
- 10.7. Die Information über die Liquidation der Assoziation ist zu veröffentlichen. Das Vermögen ist innerhalb eines Jahres nach der Veröffentlichung zu verteilen.

## **Kapitel 11 Änderung und Ergänzung der Satzung**

- 11.1. Änderung oder Ergänzung der Satzung erfolgt auf Entscheidung der Vollversammlung und nach ihrer nachträglichen Eintragung gemäß den einschlägigen Vorschriften.

## **Kapitel 12 Schlussbestimmungen**

- 12.1. Wird eine der Bestimmungen der vorliegenden Satzung unwirksam, so führt dies nicht automatisch zur Unwirksamkeit der ganzen Satzung. Ferner ist anstatt der Unwirksamen Regelung eine Bestimmung anzuwenden, die wirksam ist und die Ziele der Assoziation am besten verwirklichen lässt.

## Anhang 3

### Impulsreferat 2:

Fachrichterverbände am Beispiel des Bundes deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR) und des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter (VBV)

#### I. Allgemeines zu den Richterverbänden in Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland bestehen 5 Gerichtszweige (die ordentlichen Gerichte – die Zivil- und Strafgerichte – sowie die Arbeits-, Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichte). Die Bundesrepublik besteht aus dem Bund und den Ländern. Die Richter der obersten Gerichte stehen im Bundesdienst, alle anderen Richter stehen mit wenigen Ausnahmen im Landesdienst. Es gibt Richterverbände auf Landesebene, Richterverbände auf Bundesebene und „Dachverbände“, in denen diese Verbände Mitglieder sind. Der Deutsche Richterbund ist der größte Dachverband. Neben ihm gibt es als Dachverband den Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR) <sup>1)</sup>, dem die Verwaltungsrichterverbände der 16 Bundesländer und der Verband der Bundesrichter am Bundesverwaltungsgericht angehören. Die Verwaltungsrichter haben also eigene Berufsverbände. Sie sind zahlenmäßig so stark, dass sie sich eine eigene Ständevertretung leisten können. Außerdem weist die Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber der traditionellen Justiz Strukturunterschiede auf und es soll auch nicht verschwiegen werden, dass es Interessengegensätze gegeben hat.

Die Richterverbände unterliegen dem bürgerlichen (zivilen) Recht. Sie sind von ihren Dienstherrn (Bund und Länder) sachlich und finanziell völlig unabhängig und sind nicht zu verwechseln mit richterlichen Selbstverwaltungsgremien, die dem öffentlichen Recht unterliegen, wie z.B. Justizverwaltungsräte (Judiciary Councils). In Deutschland werden die Richterverbände (anders als etwa in Frankreich, „syndicats“) nicht als Gewerkschaften (Trade Unions) bezeichnet. Es geht ihnen nämlich nicht nur um die Arbeitsbedingungen der Richter.

#### 2. Die Verwaltungsrichterverbände in den Bundesländern

Als Beispiel soll hier der Verband der Bayerischen Verwaltungsrichter (VBV) <sup>2)</sup> vorgestellt werden, weil ich aus Bayern komme. Dieser Verband konnte vor zwei Jahren sein 50-jähriges Bestehen feiern. Der Verband hat gegenwärtig 649 Mitglieder; das sind weit mehr als die Zahl der bayerischen Verwaltungsrichter. Das hängt damit zusammen, dass die Pensionisten dem Verband treu bleiben. Außerdem können dem Verband auch Finanzrichter und ehemalige Richter, die in die Verwaltung gewechselt sind, angehören. Der VBV ist ein eingetragener Verein.

§ 2 der VBV-Satzung lautet:

*„. Zweck des Verbandes ist die Pflege einer rechtsstaatlichen, unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Förderung der rechtlichen und berufsständischen Belange seiner Mitglieder. Der Verband ist unabhängig. Er verfolgt keine parteipolitischen, weltanschaulichen oder konfessionellen Ziele.“*

Alle deutschen Verwaltungsrichterverbände sind überparteilich und überkonfessionell. Das scheint nicht in allen europäischen Staaten tatsächlich der Fall zu sein. Ich halte eine parteipolitische Orientierung von Richterverbänden für schädlich.

Der Vorstand des VBV ist **ehrenamtlich** tätig.

Der VBV finanziert sich aus Beiträgen seiner Mitglieder, deren Höhe von der Gehaltsstufe abhängt. Ich habe für das letzte Jahr 33 Euro gezahlt. Der VBV ist Mitglied des BDVR und des Vereins Deutscher Verwaltungsgerichtstag.

Der VBV ist der Ansprechpartner bei Gesetzgebungsvorhaben auf Landesebene. Da die bayerischen Verwaltungsrichter im Landesdienst stehen, obliegt idem VBV die Vertretung der beruflichen Interessen der Verwaltungsrichter gegenüber den Bayerischen Staatsorganen. Bei Gesetzgebungsvorhaben auf Bundesebene gibt der VBV in der Regel keine eigene Stellungnahme nach außen ab, sondern wirkt bei der Willensbildung im BDVR mit.

Der VBV veranstaltet regelmäßig landesweite Treffen, bei denen man

die Kollegen von den anderen Verwaltungsgerichten kennenlernen kann. In jüngster Zeit wurden Informationsfahrten zu Zielen außerhalb Bayerns unternommen (Bundesverfassungsgericht, Wien, Budapest).

Bei den einzelnen Verwaltungsgerichten und dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof bestehen Untergruppen des VBV, deren eigene Aktivitäten sich in der Regel auf den sozialen Bereich (z.B. Besuch von Ausstellungen, Ausflugsfahrten) beschränken.

#### 3. Der BDVR

Der BDVR ist der Dachverband für die Landesverbände und den Bundesverwaltungsrichter-Verband. Er hat den Rechtsstatus eines nicht eingetragenen Vereins und besteht seit 58 Jahren. Seine Satzung nennt lapidar als Zweck „die Förderung der Verwaltungsrechtspflege und die Förderung der beruflichen Belange der deutschen Verwaltungsrichter“. Diese Bereiche fallen größtenteils in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Auf der Ebene des BDVR erfolgen zumeist die Konsultationen zu Gesetzgebungsvorhaben. Hier findet die meiste „Lobbyarbeit“ statt, die aber zumeist nicht dem Eigennutz, sondern dem Wohl der Allgemeinheit dient. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach deutschem Verständnis ein Richterverband auch mit politischen Entscheidungsträgern in Kontakt treten darf und soll.

Bei einem demokratisch geführten Richterverband kann es nicht ausbleiben, dass manche Themen kontrovers diskutiert werden. Nach außen sollte aber stets „mit einer Stimme“ gesprochen werden.

Der Vorstand des BDVR ist auch ehrenamtlich tätig.

Die Fortbildung der Richter gehört nicht zu den ausdrücklichen Zielen der Verwaltungsrichterverbände. Gleichwohl haben sich „kleine Verwaltungsrichtertage“ des BDVR eingebürgert, die Fachthemen gewidmet sind.

Ein „Vorzeigeprojekt“ des BDVR ist der „Deutsche Verwaltungsgerichtstag“, welcher alle drei Jahre stattfindet. Es handelt sich um eine Groß-

veranstaltung. Der Verwaltungsgerichtstag im Mai 2010 in Freiburg hatte 13 Arbeitskreise, deren Ergebnisse in einem Tagungsband veröffentlicht werden. Die Zahl der Teilnehmer lag bei 1 200. Für die Veranstaltung der Verwaltungsgerichtstage wurde ein gesonderter Verein gegründet, denn die Umsätze bei einem Verwaltungsgerichtstag erreichen eine sechsstelligen Eurosumme.

#### 4. Schlussbemerkung

Nach meiner Meinung haben Richterverbände im demokratischen Rechtsstaat eine wichtige Funktion, denn der Gesetzgeber ist auf Erfahrungen aus dem praktischen Rechtsleben angewiesen. Da die Richter im Grunde auch Arbeitnehmer wie andere und keine höheren Wesen sind, besteht kein Grund, weshalb sie sich nicht zur Vertretung ihrer Berufsinteressen zusammenschließen sollten. Deshalb kann ich an dieser Stelle nur dazu ermuntern.

## Anhang 4

### Impulsreferat 3:

Internationale richterliche Berufsverbände am Beispiel des Verbands der Europäischen Verwaltungsrichter (VEV)

#### 1. Gründung, Rechtsform und Organisationsstruktur

Die Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (VEV) <sup>3)</sup> ist ein relativ junger Verband. Er wurde im Jahr 2000 gegründet. Die Idee zu seiner Gründung kam aus Deutschland und dort ist die Vereinigung auch in das Vereinsregister eingetragen worden. Jeder internationale Verband muss sich entscheiden, welchem nationalen Vereinsrecht er sich unterstellt.

Die VEV ist also ein Verein nach dem deutschen bürgerlichen (zivilen) Recht, sozusagen eine „nichtstaatliche Organisation“ (nongovernmental association – NGO –).

Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland bringt es mit sich, dass es Richterverbände auf Bundesebene und Länderebene gibt. Nach diesem Vorbild sollte auf europäischer Ebene ein „Dachverband“, also ein Verband, dessen Mitglieder wiederum aus Verbänden bestehen,

gebildet werden. Nach der VEV-Satzung sind Mitglieder der Vereinigung grundsätzlich nur die nationalen Richterverbände. Das kann ein allgemeiner Richterverband oder ein Verwaltungsrichterverband sein. In manchen Ländern existieren mehrere Richterverbände, was auf einer Spezialisierung (nach Instanzen oder Zuständigkeiten) oder auch einer unterschiedlichen Orientierung beruhen kann.

So gehören der VEV zwei französische Verwaltungsrichterverbände an. Aus Österreich haben wir sogar vier Mitglieder: Die Richter des Verwaltungsgerichtshofs, die erstinstanzlichen Verwaltungsrichter, die erstinstanzlichen Finanzrichter und die Richter des Asylgerichtshofs. Das Land hat aber in der VEV nur eine Stimme und ist dafür nur einmal beitragspflichtig.

Wenn in einem Land kein Richterverband existiert oder ein Richterverband zwar besteht, aber nicht beitreten will, können auch Einzelpersonen Mitglied werden.

Gegenwärtig gehören der Vereinigung Richterverbände aus 14 Staaten und Einzelmitglieder aus 9 Staaten an.

Die VEV steht nicht nur für die Verwaltungsrichter der EU-Staaten, sondern auch für Verwaltungsrichter aus allen Staaten, die dem Europarat angehören, offen. Der Südkaukasus gehört also auch zu unserem „Interessengebiet“. Gegenwärtig gehören der VEV Einzelpersonen nur aus zwei Nicht-EU-Staaten an: Kroatien, Ukraine.

Die Arbeitssprache der VEV ist ausschließlich **Englisch**.

Die Arbeit in der VEV erfolgt ausschließlich **ehrenamtlich**. Die Funktionäre erhalten lediglich die ihnen entstandenen Kosten (in erster Linie für Reisen) erstattet.

Eine Entlastung der Funktionäre von den Aufgaben im Hauptberuf wäre eine Angelegenheit der nationalen Justizverwaltung. Soweit ich das überblicken kann, findet eine solche Entlastung nirgends statt.

#### 2. Ziele der VEV

a) Die Ziele nach § 1 der Satzung

1) *Die Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (im Folgenden: Vereinigung) verfolgt die Ziele,*

- *in Europa den Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber der öffentlichen Gewalt sowie die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu fördern und auf diese Weise zu einem Zusammenwachsen Europas in Freiheit und Gerechtigkeit beizutragen,*
- *bei der Verwirklichung dieses Ziels die Rechtskulturen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europarates zu respektieren,*
- *zu einer Erweiterung der Kenntnisse der Europäischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen über den Verwaltungsrechtsschutz in Europa beizutragen und zu diesem Zwecke Informationen über die Gesetzgebung und Rechtsprechung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechtsschutzes auszutauschen,*
- *die Stellung der Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen in einem zusammenwachsenden Europa zu stärken und deren berufliche Belange auf nationaler und europäischer Ebene zu fördern.*

2) *Als Mittel zur Erreichung des Vereinszweckes sollen insbesondere dienen:*

- *Vertretung der Anliegen der europäischen Verwaltungsrichter gegenüber den Organen der Europäischen Union und des Europarates*
- *Abhaltung von Verwaltungsrichtertagen*
- *Herausgabe von Vereinsmitteilungen*

b) Die Verwirklichung der Ziele in der Praxis

Die Ziele können grob in folgende Gruppen unterteilt werden:

- *Vertretung beruflicher Interessen*
- *Beitrag zu einer europäischen Rechtskultur*

Die Vertretung der Interessen der Richter als Berufsstand gegenüber ihrem Arbeitgeber stand bei der bisherigen Tätigkeit der VEV nicht im Vordergrund. Die beruflichen Interessen werden in der Regel von den nationalen Richterverbänden wahrgenommen. Es gibt aber Themen, bei denen sich die nationalen Richter(verbände) Unterstützung bei ihren europäischen Partnern suchen („Hilferufe“).

Als Beispiel möchte ich hier Besonderheiten bei der Richterbesoldung nennen. Es gibt unterschiedliche Besoldungssysteme und Konflikte mit der richterlichen Unabhängigkeit. In der Kritik ist z. B. ein „Bonussystem“, wonach ein Teil des Richtergehalts – vergrößert formuliert – nicht von dem gesetzlichen Status (Rang, Alter usw.), sondern von einer individuellen Bewertung der Leistung abhängt. Die VEV hat sich an dem Deutschen Verwaltungsgeschichtstag in Freiburg im Mai 2010 mit einem Arbeitskreis (in englischer Sprache) zum Thema „Unabhängigkeit und Besoldung“ beteiligt. Hier wurde die Bedeutung einer angemessenen Besoldung für die richterliche Unabhängigkeit hervorgehoben. Auf Grund der internationalen Finanzkrise gibt es in vielen Ländern Gehaltskürzungen, von denen auch die Richter nicht verschont geblieben sind. Wichtig ist jedoch, dass die Kürzungen gleichmäßig erfolgen und nicht einseitig zu Lasten der Richter gehen.

Was die fachlichen Ziele betrifft, stehen der Erfahrungsaustausch und die Entdeckung anderer Rechtssysteme nach wie vor im Vordergrund. Diese Aktivitäten sollen im Idealfall zu Empfehlungen, was gute oder beste Praxis sei, führen.

Es wurden Tagungen zu bestimmten Themen abgehalten. Zur Vorbereitung dieser Tagungen wurden Fragebögen versandt. Die Antworten wurden ausgewertet und dann bei den Tagungen diskutiert. Als ein erfolgreiches Modell für den internationalen Erfahrungsaustausch hat sich die Lösung von Fällen in multinationalen Gruppen erwiesen. Hierbei werden Fälle vorgestellt, die bei einem nationalen Gericht aufgetreten sind. Es werden Gruppen gebildet, welche eine Lösung erarbeiten und anschließend dem Plenum präsentieren. Das funktioniert allerdings nur, wenn es nicht um Details des nationalen Rechts, sondern um Recht der Europäischen Union oder um allgemeine Rechtsgrundsätze geht, die im europäischen Bereich anerkannt sind.

Die Konsultation als Interessenverband (stakeholder) im Gesetzge-

bungsverfahren, wie sie sich in Deutschland eingebürgert hat, spielte im Verhältnis zur EU bisher keine herausragende Rolle.

Das hat zwei Gründe: Erstens sind die Gerichtsorganisation und das gerichtliche Verfahren – jedenfalls bislang – grundsätzlich Angelegenheit der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten (und nicht der EU). Zweitens ist die Gesetzgebung auf europäischer Ebene sehr kompliziert und detailliert; fundierte Stellungnahmen würden den Einsatz von hauptberuflich tätigen Funktionären erfordern. Es gehört auch nicht zu den Aufgaben der VEV, sich zu einzelnen Fachthemen zu äußern, wie z. B. zu der Frage, wo die Grenze für die Belastung durch Lärm oder Staub liegt.

In der VEV wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet und zwar zu folgenden Themen: Effizienz und Unabhängigkeit, Steuerrecht, Umweltrecht, Asyl und Immigration. Diese Arbeitsgruppen haben eigene Tagungen abgehalten und stehen in Kontakt mit den entsprechenden Generaldirektionen der Europäischen Kommission.

Eine wichtige Rolle hat die VEV mittlerweile als Ansprechpartner gegenüber den Organen der EU und Institutionen mit einem europaweiten Wirkungsfeld eingenommen. Vertreter der VEV wurden in Ausschüsse berufen, wirkten auf Tagungen anderer Organisationen mit und haben zahlreiche persönliche Kontakte knüpfen können, welche auch im internationalen Rahmen unerlässlich sind.

### 3. Andere europäische Richtervertretungen

Beim Europarat gibt es verschiedene Expertengremien, denen Richter angehören. Diese Gremien erarbeiten Empfehlungen für europäische Standards (z. B. bei der richterlichen Unabhängigkeit). Die VEV hat in diesen

Gremien den Status eines Beobachters.

Auf EU-Ebene gibt es drei weitere Richterverbände: Die Europäische Richtervereinigung, die Vereinigung der Staatsräte und Obersten Verwaltungsgerichte der EU<sup>4)</sup> und das EU Forum der Richter für die Umwelt<sup>5)</sup>. Mit den beiden letztgenannten Vereinigungen steht die VEV in losem Kontakt.

### 4. Die Finanzierung

Die VEV finanziert sich aus Beiträgen ihrer Mitglieder. Diese Beiträge sind nicht sehr hoch. Das jährliche Beitragsaufkommen beläuft sich auf etwa 12.000 Euro. Bei einem internationalen Verband fallen hohe Kosten für Reisen an. Die Erfahrung hat gezeigt, dass auch die Möglichkeiten moderner Telekommunikation den persönlichen Kontakt nicht ersetzen können. Die VEV hatte das Glück, dass ihre Fachtagungen in Förderprogramme der EU aufgenommen wurden. Die diesjährigen Tagungen werden im Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ (Fundamental Rights and Citizenship) gefördert. Eine sichere Finanzierungsquelle sind solche Programme aber nicht. Jahr für Jahr muss der Zuschuss neu beantragt werden. In diesem Zusammenhang darf ich darauf hinweisen, dass die EU auf die Bearbeitung der Themen keinen Einfluss nimmt.

### 5. Schlussbemerkung

Erlauben Sie mir am Ende noch eine persönliche Bemerkung. Die Zusammenarbeit mit Richterkollegen aus vielen europäischen Ländern war für mich nicht nur eine fachliche, sondern auch eine menschliche Bereicherung. Ich will nicht verschweigen, dass nach der Arbeit auf den Tagungen mitunter auch schön gefeiert wurde.

1) Siehe <http://www.bdvr.de/>

2) Siehe <http://bayern.bdvr.de/>

3) Siehe <http://www.aeaj.org/>

4) Siehe [http://193.191.217.21/en/home\\_en.html](http://193.191.217.21/en/home_en.html)

5) Siehe <http://www.eufje.org/>

## Abordnung von Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten an die Bundesverwaltung

Deutscher Bundestag Drucksache 17/2230

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jens Petermann, Wolfgang Neskovic, Petra Pau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 17/1920)

### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Verflechtung der Judikative mit der Exekutive wird in den Abordnungen von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten an die Ministerialverwaltung besonders deutlich.

Die dort gesammelte Verwaltungserfahrung ist ein wichtiger Baustein für eine Karriere in Beförderungssämtern an den Gerichten. Das gilt nicht nur bei Präsidentenstellen, sondern vielfach auch bei reinen richterlichen Beförderungssämtern.

Abordnungen werden von der Justizverwaltung ohne Kontrolle einer Richtervertretung vergeben. Gleichzeitig steuert die Justizverwaltung – kontrollfrei – mit der Verschaffung von „Verwaltungserfahrung“ langfristig die Beförderungsentwicklung der betreffenden Richterinnen und Richter.

Nach ständiger Praxis wird ein Richter bereits zum Zeitpunkt der Abordnung in ein Bundesministerium bzw. zum Zeitpunkt der Übernahme einer Verwaltungstätigkeit am Gericht mit hoher Wahrscheinlichkeit für eine Beförderung in „angemessenem“ Zeitabstand ausgewählt.

Die Berücksichtigung von „Verwaltungserfahrung“ bei Beförderungen eröffnet dem Bundesministerium der Justiz die Möglichkeit, bei der Besetzung von Spitzenposten in der Justiz Interessen der Exekutive zur Geltung zu bringen.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Bei den in die Bundesverwaltung abgeordneten Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten handelt es sich nahezu ausschließlich um Landesbedienstete. Die Länder regeln die Beförderungspraxis in der Landesjustiz in eigener Verantwortung. Welche Anforderungen die 16 Länder jeweils an Beförderungsbewerber und -bewerberinnen in der Landesjustiz stellen, ist der Bundesregierung nicht im Einzelnen

bekannt. Für die Beförderungen in den Gerichten des Bundes und in der Bundesanwaltschaft ist eine Tätigkeit in einer Verwaltungsbehörde nicht Voraussetzung.

Die Bundesverwaltung macht von der Möglichkeit, Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Wege der Abordnung zu beschäftigen, Gebrauch, um deren berufspraktische Erfahrungen in die tägliche Arbeit der Bundesverwaltung einzubringen, insbesondere bei der Erarbeitung von Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung. Das gilt insbesondere für das Bundesministerium der Justiz, das für das Zivilrecht, das Strafrecht und für die meisten Prozessordnungen federführend zuständig ist und damit für die Vorbereitung der Gesetzgebung auf denjenigen Rechtsgebieten, mit denen Gerichte und Staatsanwaltschaften vorwiegend befasst sind. Den aus der Landesjustiz abgeordneten Beschäftigten selbst ermöglicht die Tätigkeit in der Bundesverwaltung eine berufliche und persönliche Weiterentwicklung, die über eine Verbesserung etwaiger Beförderungschancen weit hinaus geht; viele Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte lassen sich daher unabhängig von

einer möglichen Erprobung für Beförderungsstellen in die Bundesverwaltung abordnen.

Angesichts der erheblichen Zahl an Beförderungsstellen in 16 Landesjustizverwaltungen und der – verglichen damit – geringen Zahl von abgeordneten Richterinnen/Richtern und Staatsanwältinnen/Staatsanwälten teilt die Bundesregierung die Bewertung der Abordnungspraxis durch die Fragesteller nicht.

1. Wie viele Berufsrichterinnen und Berufsrichter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (jeweils Personen, nicht Stellenanteile) aus dem Bundes- oder dem Landesdienst waren am 1. März 2010 an die Bundesverwaltung – Unterscheidung nach Geschäftsbereichen, obersten Bundesbehörden und übrigen Bundesbehörden (ohne Gerichte und Bundesanwaltschaft) – abgeordnet?

Am 1. März 2010 waren insgesamt 124 Richter, Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen aus dem Bundes- oder Landesdienst an die Bundesverwaltung abgeordnet. Sie teilten sich wie folgt auf die Ressorts auf:

Ressortbezeichnung	Personenzahl	
	Minist:	Gesch.ber.
Bundeskanzleramt	0	0
Auswärtiges Amt	3	0
BM des Innern	5	0
BM der Justiz	104	6 <sup>*)</sup>
BM der Finanzen	0	0
BM für Wirtschaft und Technologie	0	0
BM für Arbeit und Soziales	6	0
BM für Ernährung, Landwirtsch. und Verbrauchersch.	0	0
BM der Verteidigung	0	0
BM für Familien, Senioren, Frauen und Jugend	0	0
BM für Gesundheit	0	0
BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	0	0
BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	0	0
BM für Bildung und Forschung	0	0
BM für wirtschaftl. Zusammenarbeit und Entwicklung	0	0

<sup>\*)</sup> In der Zahl enthalten sind auch technische Richter des Bundespatentgerichts, die über keine juristische Ausbildung verfügen.

2. Wie viele Berufsrichterinnen und Berufsrichter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (jeweils Personen, nicht Stellenanteile) aus dem Bundes- oder dem Landesdienst waren ungeachtet der Dauer zu irgendeinem Zeitpunkt im Zeitraum vom 1. März 2000 bis zum 28. Februar 2010 an die Bundesverwaltung – Unterscheidung nach Geschäftsbereichen, obersten

Bundesbehörden, übrigen Bundesbehörden und nach Kalenderjahren (ohne Gerichte und ohne Bundesanwaltschaft) – abgeordnet?

Im Gesamtzeitraum 1. März 2000 bis 28. Februar 2010 waren insgesamt 480 Richter, Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen aus dem Bundes- oder Landesdienst an die Bundesverwaltung abgeordnet. Sie teilten sich wie folgt auf die Res-

3. Welche Beförderungsstellen sind auch ohne Erprobungsabordnung erreichbar und welche setzten eine Erprobungsabordnung unmittelbar voraus?

Beförderungen an den Bundesgerichten und bei der Bundesanwaltschaft setzen eine Tätigkeit in der Bundesverwaltung (für Beamtinnen und Beamte der Bundesanwaltschaft in der übrigen Bundesverwaltung) nicht voraus.

Für Beförderungsstellen in der Justiz der Länder bestimmen die Länder die Anforderungen selbst. Welche Beförderungsstellen in der Justiz der Länder eine Erprobung voraussetzen und in welcher Form die Erprobung erfolgt, ist der Bundesregierung nicht im Einzelnen bekannt.

4. Welche besonderen Qualifikationen erlangen die zur Erprobung abgeordneten Volljuristinnen und Volljuristen durch ihre Tätigkeit in der Bundesverwaltung?

Welche besonderen Qualifikationen die von den Landesjustizverwaltungen zur Erprobung an die Bundesverwaltung abgeordneten Volljuristinnen und Volljuristen aus Sicht des abordnenden Landes erlangen, ist der Bundesregierung nicht im Einzelnen bekannt. Von den Bundesgerichten und der Bundesanwaltschaft werden keine Volljuristinnen und Volljuristen zur Erprobung an die Bundesverwaltung abgeordnet.

Ressortbezeichnung	Personenzahl	
	Ministerium	Geschäftsbereich
Bundeskanzleramt	5	3
Auswärtiges Amt	12	0
BM des Innern	12	0
BM der Justiz	424	10 *)
BM der Finanzen	0	0
BM für Wirtschaft und Technologie	0	1
BM für Arbeit und Soziales **)	8	0
BM für Ernährung, Landwirtsch. und. Verbrauchersch.	0	0
BM der Verteidigung	0	0
BM für Familien, Senioren, Frauen und Jugend	1	0
BM für Gesundheit	6	0
BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	1	0
BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	1	0
BM für Bildung und Forschung	0	0
BM für wirtschaftl. Zusammenarbeit und Entwicklung	0	0

\*) Das Bundesamt für Justiz wurde erst zum 1. Januar 2007 errichtet. Die Angabe zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz bezieht sich daher insoweit auf den Zeitraum ab dem 1. Januar 2007.

In der Zahl enthalten sind auch technische Richter des Bundespatentgerichts, die über keine juristische Ausbildung verfügen.

\*\*) Da das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erst am 22. November 2005 gegründet wurde, beziehen sich die Angaben für dieses Ressort auf den Zeitraum 22. November 2005 bis 28. Februar 2010.

## Verfassungsbeschwerde gegen die Dauer eines sozialgerichtlichen Verfahrens

**Beschluss des BVerfG – 3. Kammer des Ersten Senats – vom 24. August 2010, Az.: 1 BvR 331/10**

Die überlange Verfahrensdauer in dem Klageverfahren vor dem Sozialgericht Osnabrück – S 13 KR 191/06 – verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 des Grundgesetzes.

### Aus den Gründen:

#### I.

Der 1958 geborene Beschwerdeführer war selbständig tätig und vertrieb Tierfutter. Seine finanzielle Situation war schwierig und er war nicht krankenversichert.

Am 3. Mai 2005 erlitt der Beschwerdeführer auf dem Gelände einer Hundeschule einen beidseitigen Hirninfarkt und ist seither pflegebedürftig. Der Krankenträger, in dessen Klinikum der Beschwerdeführer nach seinem Hirninfarkt mehrere Monate behandelt worden war, macht gegen diesen mit Mahnbescheiden vom Oktober 2005 und vom August 2006 Krankenhaus- und Pflegekosten plus Nebenforderungen und Zinsen in Höhe von über 86.000 € sowie weitere Zinsen geltend.

Der Beschwerdeführer steht unter Betreuung für die Vermögens- und Gesundheitsvorsorge, bezieht Sozialhilfe und wird seit 1. September 2008 von der AOK N... krankenversicherungsrechtlich betreut.

Nach seinem Hirninfarkt wurde der Beschwerdeführer von dem Betreiber der Hundeschule, der im April 2005 eine GmbH zum Vertrieb von Pferdefutter gegründet hatte, als Arbeitnehmer dieser GmbH ab 1. Mai 2005 zur Sozialversicherung angemeldet. Die AOK R... stellte mit Bescheid vom 31. März 2006 und Wi-

derspruchsbescheid vom 21. Juni 2006 fest, dass der Beschwerdeführer bei ihr nicht als Arbeitnehmer versicherungspflichtig sei. Eine Mitgliedschaft bei ihr bestehe nicht.

Hiergegen erhob der Beschwerdeführer am 24. Juni 2006 beim Sozialgericht Klage mit dem Ziel feststellen zu lassen, dass er seit dem 1. Mai 2005 Mitglied der beklagten Krankenkasse ist. Mit Schriftsatz vom 18. Juli 2006 begründete die Prozessbevollmächtigte die Klage. Nach Klageerwiderung, weiterem Schriftwechsel und Vorlage angeforderter Unterlagen durch die Prozessbevollmächtigte des Beschwerdeführers verfügte die Kammervorsitzende am 23. April 2007 das Verfahren ins Terminsach. Auf eine Sachstandsanfrage vom 16. Mai 2007 teilte sie mit Schreiben vom 23. Mai 2007 mit, dass das Verfahren zum Termin vorgesehen sei. Allerdings sei mit einer Verhandlung noch auf längere Sicht nicht zu rechnen. Es seien noch weitaus ältere Verfahren vorrangig zu entscheiden. Auf eine weitere Sachstandsanfrage der Prozessbevollmächtigten vom 18. September 2008 teilte die Vorsitzende mit Schreiben vom 25. September 2008 mit, es würden derzeit Klagen aus dem Jahrgang 2004 terminiert. Wann Klagen aus dem Jahrgang 2006 terminiert werden könnten, sei leider noch nicht abzuschätzen. Ein auf Verfügung vom 23. Februar 2010 anberaumter erster Verhandlungstermin beim Sozialgericht am 25. März 2010 wurde wegen Verhinderung des geladenen Zeugen aufgehoben. Ein zweiter Verhandlungstermin am 22. April 2010 wurde wegen Verhinderung der Prozessbevollmächtigten des Beschwerdeführers aufgehoben. Mit Urteil vom 27. Mai 2010 wurde die Klage durch das Sozialgericht abgewiesen.

Am 27. Januar 2010 hat der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde erhoben. Der Beschwerdeführer rügt eine überlange Verfahrensdauer. Er beruft sich auf den Beschluss des Bundessozialgerichts vom 13. Dezember 2005 (BSG, SozR 4-1500 § 160a Nr. 11), wonach eine generelle Grenze, bei deren Überschreiten in der deutschen Sozialgerichtsbarkeit im Klage- und Berufungsverfahren ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK zu vermuten sei, bei drei Jahren je Gerichtsinstanz liege. Der Sachverhalt sei nicht komplex, es seien weder ein Sachver-

ständigengutachten noch Befundberichte eingeholt worden und es lägen auch keine Verfahrensverzögerungen vor, die nicht durch das Gericht beeinflusst werden könnten. Das Gericht könne sich auch nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgericht vom 2. September 2009 - 1 BvR 3171/08 -, juris, Rn. 22 nicht auf solche Umstände berufen, die in seinem Verantwortungsbereich liegen. Das Sozialgericht berufe sich indirekt auf eine extrem hohe Arbeitsbelastung. Wenn regelmäßig eine Verfahrensdauer von mindestens vier Jahren vor dem Sozialgericht zu verzeichnen sei, sei dies durch die mangelnde Personalausstattung bedingt, die dem Verantwortungsbereich des Landes Niedersachsen zuzuordnen sei.

Das Niedersächsische Justizministerium hat sich zur allgemeinen Belastungssituation in der Sozialgerichtsbarkeit im Zeitraum 1999 bis 2009 und zur Personalentwicklung im richterlichen Bereich geäußert. Die Verfahrensdauer im vorliegenden Verfahren sei mit knapp vier Jahren zwar lang, aber im Hinblick auf den hohen Anstieg der Verfahren bei den Sozialgerichten gerade noch hinnehmbar.

## II.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung an, weil dies zur Durchsetzung der Grundrechte des Beschwerdeführers angezeigt ist (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Voraussetzungen des § 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG für eine stattgebende Kammerentscheidung sind gegeben. Die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgeblichen Grundsätze sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt. Danach ist die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet.

Die Dauer des sozialgerichtlichen Klageverfahrens von knapp vier Jahren genügt vorliegend den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 GG nicht.

Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet nicht nur das formelle Recht, die Gerichte gegen jede behauptete Verletzung subjektiver Rechte durch ein Verhalten der öffentlichen Gewalt anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes. Wirksam ist nur ein zeitgerechter Rechtsschutz. Im Interesse der Rechtssicherheit sind strittige Rechtsverhältnisse in angemessener Zeit zu klären (vgl. BVerfGE 60, 253 <269>; 88, 118 <124>; 93, 1

<13>). Dem Grundgesetz lassen sich allerdings keine allgemein gültigen Zeitvorgaben dafür entnehmen, wann von einer Überlangen, die Rechtsgewährung verhindernden und damit unangemessenen Verfahrensdauer auszugehen ist; dies ist vielmehr eine Frage der Abwägung im Einzelfall (vgl. BVerfGE 55, 349 <369>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. September 2007 - 1 BvR 775/07 -, NJW 2008, S. 503 <503>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. September 2009 - 1 BvR 1304/09 -, GesR 2009, S. 651).

Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Frage, ab wann ein Verfahren unverhältnismäßig lange dauert, sind sämtliche Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, insbesondere die Natur des Verfahrens und die Bedeutung der Sache für die Parteien, die Auswirkungen einer langen Verfahrensdauer für die Beteiligten, die Schwierigkeit der Sachmaterie, das den Beteiligten zuzurechnende Verhalten, insbesondere Verfahrensverzögerungen durch sie, sowie die gerichtlich nicht zu beeinflussende Tätigkeit Dritter, vor allem der Sachverständigen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 20. Juli 2000 - 1 BvR 352/00 -, NJW 2001, S. 214 <215>). Dagegen kann sich der Staat nicht auf solche Umstände berufen, die in seinem Verantwortungsbereich liegen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Oktober 2003 - 1 BvR 901/03 -, NVwZ 2004, S. 334 <335>).

Bei Würdigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls liegt hier eine verfassungswidrig lange Verfahrensdauer vor.

Das Verfahren betraf eine Statusfrage. Es ist für den pflegebedürftigen Beschwerdeführer von grundlegender Bedeutung, ob er ab 1. Mai 2005 gesetzlich krankenversichert war oder nicht. Daran ändert auch nichts, dass der Beschwerdeführer seit 1. September 2008 als Sozialhilfeempfänger von der AOK N... betreut wird. Die Ungewissheit, ob sich Forderungen der behandelnden Krankenträgergesellschaften von über 86.000 € gegen den Beschwerdeführer richten, ist für die Vermögenssorge des sozialhilfebedürftigen Beschwerdeführers von eminenter Bedeutung.

Das Verfahren war fast vier Jahre anhängig und war jedenfalls seit 23. April 2007, als die Vorsitzende die Sache ins Terminsachverfahren verfügte, sitzungsreif. Den Beteiligten oder Dritten zuzurechnende, nennenswerte Verfahrensverzögerungen sind nicht ersichtlich. Die Schwierigkeit der Sachmaterie verlangte keine weiteren Ermittlungen außer der Zeugenvernehmung, die in der mündlichen Verhandlung stattfand. Gerade wegen der Notwendigkeit der Beweiserhebung durch Zeugenvernehmung und der Gefahr eines Beweisverlusts infolge abnehmenden Erinnerungsvermögens des Zeugen war es geboten, die mündliche Verhandlung zügig anzuberaumen. Der Zeitablauf von fast drei Jahren von der Verfügung ins Terminsachverfahren bis zur ersten Ladung zum 25. März 2010 war offenbar allein dem Umstand geschuldet, dass vorrangig ältere Verfahren abgearbeitet wurden. Die hohe Verfahrensbelastung der Sozialgerichtsbarkeit erster Instanz, auf die das Niedersächsische Justizministerium in seiner Stellungnahme hinweist, ist für sich genommen jedoch kein Grund, der eine längere Verfahrensdauer rechtfertigt (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Oktober 2003 - 1 BvR 901/03 -, NVwZ 2004, S. 334 <335>). Es sind keine die erhebliche Verfahrensdauer rechtfertigenden Umstände erkennbar.

Erledigt sich im Verlauf des verfassungsgerichtlichen Verfahrens das eigentliche Rechtsschutzanliegen des Beschwerdeführers in der Hauptsache, besteht das Rechtsschutzbedürfnis fort, wenn der gerügte Grundrechtseingriff besonders schwer wiegt (vgl. BVerfGE 104, 220 <232 f.>; 105, 239 <246>), wenn die gegenstandslos gewordene Maßnahme den Beschwerdeführer weiter beeinträchtigt (vgl. BVerfGE 91, 125 <133>; 99, 129 <138>) oder wenn eine Gefahr der Wiederholung des Grundrechtseingriffs besteht (vgl. BVerfGE 91, 125 <133>; 103, 44 <58 ff.>). Besonders gewichtig ist eine Grundrechtsverletzung, die auf eine generelle Vernachlässigung von Grundrechten hindeutet oder wegen ihrer Wirkung geeignet ist, von der Ausübung von Grundrechten abzuhalten (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juli 2008 - 1 BvR 547/06 -, juris, Rn. 28). Eine geltend gemachte Verletzung hat ferner dann besonderes

Gewicht, wenn sie auf einer groben Verkenntung des durch ein Grundrecht gewährten Schutzes oder einem geradezu leichtfertigen Umgang mit grundrechtlich geschützten Positionen beruht oder rechtsstaatliche Grundsätze krass verletzt (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juli 2008 - 1 BvR 547/06 -, juris, Rn. 28).

Das mit der Verfassungsbeschwerde verfolgte Ziel des Beschwerdeführers, eine Entscheidung in dem fachgerichtlichen Klageverfahren zu beschleunigen, hat sich inzwischen erledigt, nachdem am 27. Mai 2010 ein die Klage abweisendes Urteil des Sozialgerichts ergangen ist. Damit ist insofern für das Verfassungsbeschwerdeverfahren auch das Rechtsschutzbedürfnis entfallen.

Es besteht jedoch die Gefahr der Wiederholung des Grundrechtseingriffs. Es ist zu befürchten, dass sich die erhebliche Verfahrensverzögerung in anderen beim Sozialgericht schon anhängigen oder in Zukunft anhängig werdenden Klageverfahren wiederholen wird. Denn die betroffene Kammer schiebt offenbar schon über Jahre hin einen Verfahrensberg vor sich her mit der Folge, dass ein Verfahren durchschnittlich nach etwa vier Jahren zur Verhandlung kommt, wie sich etwa der Sachstandsmitteilung des Gerichts vom 25. September 2008 entnehmen lässt, wonach im September 2008 Klagen aus dem Jahrgang 2004 verhandelt wurden.

Der Beschwerdeführer hatte im Februar 2010 zwei weitere Verfahren am Sozialgericht Osnabrück in anderen Kammern anhängig, eines aus dem Bereich der Krankenversicherung (S 3 KR 198/09) und eines aus dem Bereich der Sozialhilfe (S 5 SO 26/10). Auch kann aufgrund der gesundheitlichen und sozialen Situation des pflege- und sozialhilfebedürftigen Beschwerdeführers nicht ausgeschlossen werden, dass er in Zukunft weiter um sozialgerichtlichen Rechtsschutz nachsuchen wird, so dass eine Wiederholungsgefahr zu bejahen ist.

Durch die Handhabung der Verfahrenslast durch das Sozialgericht werden die Grundrechte der Rechtsuchenden allgemein vernachlässigt und die Bedeutung der Garantie effektiven Rechtsschutzes verkannt. Sowohl die Antworten der Kammervorsitzenden auf die Sachstandsfragen des Beschwerdeführers als auch die Stellungnahme des Niedersächsischen Justizministeriums deuten darauf hin, dass die Verfahrensverzögerung einer starken Belastung beziehungsweise Überlastung des Gerichts erster Instanz zuzuschreiben ist, die zu einem grundsätzlichen Versagen effektiven Rechtsschutzes durch generell überlange Dauer der Verfahren in der betroffenen Kammer führt.

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

## Richterdienstgericht

**Urteil des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main, Hessischer Dienstgerichtshof für Richter vom 20. April 2010, Az.: DGH 4/08**

Auf die Berufung wird das am 11. Juli 2008 verkündete Urteil des Hessischen Dienstgerichts für Richter bei dem Landgericht Frankfurt am Main abgeändert.

Es wird festgestellt, dass die Überlassung der Verwaltung des EDV-Netztes der Hessischen Justiz für den Rechtsprechungsbereich an die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) unzulässig ist solange nicht die Art der Behandlung von Dokumenten des richterlichen Entscheidungsprozesses durch die HZD für den Rechtspflegebereich durch Verwal-

tungsvorschriften seitens des Ministeriums der Justiz konkret festgelegt und deren Einhaltung durch den Minister der Justiz im gleichberechtigten Zusammenwirken mit gewählten Vertretern der Richter überprüft werden kann.

Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Die weitergehende Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

Die Revision wird zugelassen.



## Zum Sachverhalt:

Die Antragsteller wenden sich mit ihrem Feststellungsantrag dagegen, dass der Hessische Minister der Justiz die Administration des EDV-Netzes der Hessischen Justiz, welches vom EDV-Netz der allgemeinen Landesverwaltung technisch getrennt ist, der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung, einem dem Finanzministerium unterstehendem Landesbetrieb, überlässt, weil dies nach ihrer Auffassung mit einer Beeinträchtigung ihrer richterlichen Unabhängigkeit verbunden ist.

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) betreut den technischen Betrieb des EDV-Netzes für die Hessische Justiz. Dazu zählen unter anderem eine zentrale Benutzerunterstützung, eine zentrale Softwareverteilung, das zentrale E-Mailsystem sowie Firewall und Internetzugang. Die Fachverfahren und die Datenhaltung einschließlich der Dokumente der Rechtsprechung werden auf dezentralen Servern bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften gehalten. Die Systemadministratoren der HZD haben jedoch Zugriff auf alle Systemdateien des Gesamtnetzes und in den meisten Betriebssystemen auch systembedingt Zugriff auf alle Daten einschließlich Dokumentendateien.

Grundlage der Tätigkeit der im Jahre 1971 vom Land Hessen gegründeten HZD ist unter anderem das Datenverarbeitungsverbundgesetz vom 22.7.1988 (GVBl. I S. 287). Nach dessen früherer Fassung oblag die Dienst- und Fachaufsicht über die HZD dem Innenministerium. Seit dem Jahr 2003 obliegt sie dem Finanzministerium. Auf Vorschlag der Arbeitsgruppe „EDV-Netzbetrieb für die Dritte Gewalt“, welche auf den Widerspruch der Antragsteller im vorliegenden Verfahren hin gebildet worden war, wurde das Datenverarbeitungsverbundgesetz durch Gesetz vom 4.12.2006 (GVBl. I, 618) mit Inkrafttreten bei Verkündung am 4.4.2007 (GVBl. I, S. 258) dahin geändert, dass die Fachaufsicht über die HZD teilweise dem Minister der Justiz übertragen wurde. § 1 DV-VerbundG lautet auszugsweise nunmehr:

- 1) Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung ist zentraler Dienstleister für Informations- und Kommunikationstechnik für alle Behörden, Gerichte und sonsti-

gen öffentlichen Stellen des Landes Hessen. Sie arbeitet mit den Kommunalen Gebietsrechenzentren zusammen.

- 2) ...
- 3) Soweit die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung Aufgaben für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Justiz wahrnimmt, untersteht sie dessen Fachaufsicht. Hinsichtlich der Verfahrensdaten obliegt die Fachaufsicht dem zuständigen Gericht oder der zuständigen Staatsanwaltschaft als datenverarbeitender Stelle.

Die Aufgaben und die innere Verfassung der HZD sind in der Betriebsatzung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung vom 10.1.2000 geregelt (StAnz. 4/2000, 342, zuletzt geändert am 13.2.2002, StAnz. 9/2002, 918).

Die bei der HZD im Bereich der Netzbetreuung tätigen Personen (Administratoren) der obersten Rechteebene haben die technische Möglichkeit, insbesondere mit Hilfe des sogenannten Masterpassworts, sämtliche im EDV-Netz der Hessischen Justiz gespeicherten Dokumente einzusehen. Daneben besteht die Möglichkeit, protokollierte Vorgänge der Dateibearbeitung (Erstellungs-, Änderungs- und Zugriffsdaten) zur Kenntnis zu nehmen und diese Daten zu verarbeiten. Bei einer Prüfung der HZD durch den Hessischen Datenschutzbeauftragten wurde festgestellt, dass das Masterpasswort unzulässig und ohne Mitteilung an die Justiz sowohl an andere Mitarbeiter der HZD als auch an externe Dienstleister weiter gegeben worden war.

Zwischen den Parteien ist streitig, ob und inwieweit die Richter bei der Nutzung der ihnen zur Verfügung gestellten Computer die Möglichkeit haben, von ihnen erstellte Dateien durch Speicherung in der persönlichen Ablage „P“, durch eine Nutzung im „Offline-Betrieb“ oder durch Verschlüsselung der Dateien vor einer Einsicht durch Dritte zu schützen. Wegen des wechselseitigen Parteivortrages hierzu wird auf S. 5 der Antragschrift (Bl. 5 d.A.) und S. 2 f. des Schriftsatzes der Antragsteller vom 29.2.2008 (Bl. 36 f. d.A.) sowie die Schriftsätze des Antragsgegners vom 6.2.2008 (S. 4 f. = Bl. 28 f. d.A.; S. 7 f. = Bl. 31 f. d.A.) und vom 2.7.2008 (Bl. 107 f. d.A.) verwiesen.

Die Antragsteller haben mit gleichlautenden Schreiben vom 31.1.2005, 21.3.2005 und 13.4.2005 Widerspruch eingelegt, soweit die Verantwortung für den Betrieb und die Administration des Netzes für den Rechtspflegebereich außerhalb des Justizressorts und nicht ausschließlich bei den Gerichten angesiedelt ist und der Hessische Minister der Justiz dies billigt. Veranlasst durch diese Widersprüche hat das Hessische Ministerium der Justiz eine Arbeitsgruppe „EDV-Netzbetrieb für die Dritte Gewalt“ gegründet, an der unter anderem Vertreter der Bezirksrichterräte des Landes teilgenommen haben. Wegen der Erörterungen in dieser Arbeitsgruppe und ihrer abschließenden Bewertungen und Vorschläge wird auf den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe vom 1.11.2006 (Anlage zum Schriftsatz des Antragsgegners vom 6.2.2008) verwiesen. Mit Bescheiden vom 22.10.2007 hat der Antragsgegner die Widersprüche der Antragsgegner zurückgewiesen. Wegen der Begründung wird auf Bl. 7 – 9 der Akte verwiesen.

Die Antragsteller haben mit der am 21.12.2007 eingereichten Klage beantragt,

1. die Widerspruchsbescheide des Hessischen Ministers der Justiz vom 22.10.2007 aufzuheben.
2. festzustellen, dass es unzulässig ist, dass der Hessische Minister der Justiz die Administration des EDV-Netzes der Hessischen Justiz für den Rechtsprechungsbereich des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main durch die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung billigt und duldet.

Sie haben die Auffassung vertreten, die Billigung und Duldung der Administration des EDV-Netzes der Hessischen Justiz für den Rechtsprechungsbereich des Oberlandesgerichts durch den Minister der Justiz stelle eine Maßnahme der Dienstaufsicht dar, welche ihre richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt. Durch die bestehende Organisationsform der Administration außerhalb des Justizressorts in Verbindung mit der technischen Ausgestaltung des Netzes seien die Antragsteller der unzulässigen Beobachtung und Kontrolle durch die Exekutive ausgesetzt. Durch das Einsehen der im Netz oder auf Sicherungsbändern enthaltenen Dokumente sei nämlich eine Kontrol-

le der richterlichen Entscheidungsbildung möglich. Über die Protokollierung äußerer Vorgänge im Bezug auf Dateien könne vom Nutzer ein Bewegungs- und Handlungsprofil erstellt werden.

Der Minister der Justiz als Behörde der Dienstaufsicht über Richter dürfe keine technischen Einrichtungen betreiben oder betreiben lassen, die es ihm oder Dritten ermöglichen, sich ohne ausdrückliche Zustimmung der Richter Kenntnis über den Inhalt der zur Entscheidungsbildung gehörenden mündlichen oder schriftlichen Erwägungen zu verschaffen.

Der Minister der Justiz könne sich auch nicht auf die ihm in § 1 Abs. 3 DV-VerbundG übertragene Fachaufsicht über die HZD berufen. Den Gerichten obliege darin nur die Fachaufsicht als datenverarbeitender Stelle im Sinne von § 4 HDSG, welche keine weitergehenden Weisungsrechte betreffend etwa die technische und personelle Durchführung der Administration des EDV-Netzes umfasse. Ein verbesserter Schutz der Rechtsprechung vor unerlaubter Einsichtnahme und unerlaubtem Aufzeichnen durch die Exekutive könne dadurch erreicht werden, dass die Administration des Netzes für den Rechtsprechungsbereich den Gerichten übertragen und durch allein dem Gerichtspräsidium verantwortliche Personen ausgeübt werde.

Der Antragsgegner hat beantragt, den Antrag abzuweisen.

Er hat die Auffassung vertreten, die justizorganisatorische Grundentscheidung des Ministers der Justiz, den IT-technischen Betrieb des EDV-Netzes der Justiz der HZD zu übertragen, beeinträchtige die Unabhängigkeit der Antragsteller unter keinem denkbaren Gesichtspunkt. Die Dienstaufsicht habe keinen Zugriff auf die richterlichen Unabhängigkeit unterliegende Dokumente im Netzwerk. Die konkrete Furcht der Antragsteller, möglicherweise durch der Dienstaufsicht des Hessischen Finanzministers unterstehende Personen „ausgespäht“ zu werden, sei angesichts der Sicherheitsmechanismen im EDV-Netz der Justiz unbegründet. Dass Systemadministratoren der obersten Ebene die technische Möglichkeit haben, sich rechtswidrigen Zugriff auf Dokumente zu verschaffen, sei nach dem derzeitigen Stand der Technik systemimmanent und nur mit organisatorischen

und rechtlichen Mitteln zu bekämpfen, aber nicht völlig auszuschließen. Dem Anliegen der Antragsteller sei auch bereits durch die im Jahr 2007 neu gefasste Vorschrift des § 1 Abs. 3 DV-VerbundG Rechnung getragen, weil damit dem Hessischen Justizminister die von der HZD wahrgenommenen Aufgaben für seinen Zuständigkeitsbereich formal zugeordnet seien. Zudem werde den Gerichten die Fachaufsicht über ihre Verfahrensdaten übertragen.

Das Dienstgericht hat den Antrag zurückgewiesen und dies im Wesentlichen damit begründet, dass das EDV-Netz ein Arbeitsmittel sei, das nicht auch der Kontrolle der Richter diene. Denn das Speichern richterlicher Aufzeichnungen sei notwendiger Gegenstand der Datenverwaltung und ermögliche den schnellen und direkten Zugriff auf Entscheidungshilfen. Eine Kontrolle richterlicher Tätigkeit sei von vornherein nicht beabsichtigt. Gegen einen Missbrauch durch ein „Ausspähen“ der Daten bestehe ausreichender Schutz. Es sei nämlich nicht erkennbar, inwieweit die Dienstaufsicht eigenmächtig Zugriff auf Dokumente habe. Es bedürfe hierzu der Einbindung des Administrators.

Das Urteil wurde den Antragstellern am 18. und 19.7.2008 zugestellt; eine weitere Ausfertigung mit berechtigter Rechtsmittelbelehrung am 30.7.2008. Mit ihrer am 6.8.2008 beim Dienstgerichtshof eingegangenen Berufung verfolgen die Antragsteller ihr erstinstanzliches Begehren weiter.

Sie fassen zunächst ihre erstinstanzlich dargelegte Rechtsauffassung zusammen und präzisieren sie dahin, dass die angegriffene Maßnahme mit der sachlichen Eigenständigkeit der rechtsprechenden Gewalt und der verfassungsrechtlichen Garantie einer von Fremdbeeinflussung freien Rechtsprechung nicht vereinbar sei. Denn die Antragsteller hätten einen Anspruch darauf, dass der eigentliche Rechtsfindungsprozess von einer Beobachtung und Kontrolle durch die Dienstaufsicht oder durch Dritte frei ist. Diese Rechtsauffassung teile auch das Gutachten „Modernisierung der Justiz und Rechtsstellung der Richter“ durch das Hessische Ministerium der Justiz vom 16.10.2000, welches sie als Anlage B 1 (Bl. 192 ff. d.A.) vorlegen.

Das Dienstgericht verkenne bei seiner Beurteilung, das EDV-Netz diene

nicht auch der Kontrolle der Bediensteten, die Funktionsweise des EDV-Netzes. Es sei allein auf „die Verwaltung/Exekutive ausgerichtet“ und solle auch eine Kontrolle im Sinne der Neuen Verwaltungssteuerung ermöglichen. Die Arbeitsplätze der Richterinnen und Richter seien dabei „eingebunden“.

Die vom Dienstgericht vertretene Auffassung sehen die Antragsteller auch nicht als in Übereinstimmung mit der im Urteil zitierten Entscheidung des Dienstgerichts des Bundes (BGH NJW 1995, 731) stehend an. Die in jenem Fall zu beurteilende Telefonanlage habe allein eine Aufzeichnung äußerer Daten (Rufnummern, Datum, Uhrzeit) ermöglicht. Nur deshalb habe das Dienstgericht des Bundes dies im Interesse einer Missbrauchskontrolle der Arbeitsmittel für zulässig erachtet. Hier aber eignet sich das EDV-Netz auch zur inhaltlichen Kontrolle.

Bereits durch die bloße Eignung werde auf die richterliche Entscheidungsfindung im Sinne eines psychischen Druckes Einfluss genommen. Eine weitergehende Beobachtung und Kontrolle sei aber auch beabsichtigt. Das ergebe sich aus dem Runderlass des Hessischen Ministeriums der Justiz „Dienstanweisung für die Internetnutzung“ (JMBl. 2004, 623) und aus dem Bericht des Hessischen Ministers der Justiz vom 8.1.2007 (Ausschussvorlage, Drucksache 16/6646, Anlage B 2, Bl. 206 ff. d.A.).

Soweit das Dienstgericht nicht erkennen könne, dass die Dienstaufsicht einen eigenen Zugriff auf die Dokumente habe, sei allein entscheidend, dass die Dienstaufsicht sich die Handlungen Dritter zurechnen lassen müsse, die diese in ihrer Verantwortung oder mit ihrer Billigung vornehme. Die Beeinträchtigung durch „unzulässige Kontrollen“ liege entgegen der Meinung des Dienstgerichts angesichts von Art. 97 Abs. 1 GG und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierzu auch nicht stets im Risikobereich richterlicher Tätigkeit.

Die Antragsteller wenden sich schließlich gegen die Einschätzung des Dienstgerichts, Akten in Geschäftsstellen und Büros seien einfacher zu kontrollieren als verschlüsselte und gesicherte Dateien. Der Aufwand beim Aufruf von Daten sei geringer als die Einsicht in Räume.

Der Antragsgegner verteidigt die angefochtene Entscheidung.

Er vertritt die Auffassung, dass die Aufgabe des Justizministers, Organisationsbedingungen für die Rechtspflege zu schaffen, auch die Befugnis umfasse, ein sinnvolles IT-Netzwerk einzurichten und dies durch den zuständigen Landesdienstleister administrieren zu lassen. Einzelplatz-PCs bildeten auch bei Einbeziehung der Richter keine Alternative.

Das Dienstgericht habe zu Recht angenommen, dass eine Kontrolle richterlicher Tätigkeit im Netz von vornherein nicht beabsichtigt gewesen sei. Der Erlass zur Internetnutzung betreffe allein die Missbrauchskontrolle entsprechend der Rechtsprechung des Dienstgerichts des Bundes.

Durch die Differenzierung der Zugriffsrechte und die Möglichkeit zur Verschlüsselung von Texten sei ein Schutz des unbeobachteten Rechtsfindungsprozesses der Richter ausreichend gewährleistet. Auf die in den Dokumentenablagen für die Richterinnen und Richter abgelegten Daten stünde der Administration der HZD kein Zugriff „zu“ sondern allein den örtlichen Administratoren. Die sogenannten log-Dateien zeichneten nur äußere Systemereignisse auf (etwa Beginn und Ende der Benutzung) und ermöglichten kein wirklich aufschlussreiches Benutzerprofil. Die Meta-Informationen über die Dokumentdateien könnten zudem vom Benutzer gelöscht werden. Soweit die Antragsteller auf die Zugriffsmöglichkeit der obersten Administratoren hinwiesen, sei zu beachten, dass deren Zugriffe protokolliert würden und auch das Löschen eines solchen Protokolls seinerseits protokolliert werde.

Die Antragsteller verwahren sich in ihrer Replik gegen den Eindruck, ihnen komme es darauf an, ein zeitgemäßes EDV-Netz für die Justiz zu verhindern. Es gehe allein um größtmögliche Sicherheit für die Rechtsprechung.

Die vom Antragsgegner angesprochenen Protokoll-Dateien (log-Dateien) hätten im Übrigen weitergehende Funktionen und ermöglichten ein umfassendes Profil (arg. Umkehrschluss aus § 4 Abs. 2 Dienstanweisung Internet). Das sog. „Masterpasswort“, das alle Rechte umfasse, werde - anders als bei der Überprüfung der Internetnutzung - nicht nach

dem Mehr-Augen-Prinzip eingesetzt.

Die Parteien haben im Anschluss an die mündliche Verhandlung vom 30.6.2009 im schriftlichen Verfahren ergänzend vorgetragen:

Sie tragen übereinstimmend vor, dass das EDV-Netz der hessischen Justiz in dem Sinne technisch selbstständig ist als es eine eigene Domäne bildet (Aktive-Directory-Domäne mit dem Namen „justiz.hessen.de“) und durch eine sogenannte Firewall von anderen von der HZD betriebenen Netzen abgeschottet ist. Im Gegensatz zu den Netzen der Allgemeinen Landesverwaltung, der Justiz und der Polizei werden die selbständigen Netze des Hessischen Landtages und des Landesrechnungshofes nicht von der HZD verwaltet, sondern von unter der Aufsicht des jeweiligen Präsidenten stehenden Administratoren.

Die Antragsteller weisen auf einen Vorfall im August 2009 hin, bei dem durch die HZD versehentlich das Programm „Virtual Computing Network“ (VCN) auf zahlreichen Rechnern in Gerichten installiert und nach einem Tag wieder entfernt wurde. Es handelt sich um ein Programm, das eine Steuerung von Einzel-PC's durch Zugriff eines Netzwerkadministrators ermöglicht.

Sie tragen vor, dass entgegen den Angaben der Beklagtenvertreterin im Verhandlungstermin die Administratoren der HZD auch auf das für den jeweiligen Richter als Benutzer eingerichtete Laufwerk „P:“ zugreifen könnten. Das Bundesamt für die Sicherheit der Informationstechnik empfehle in einer Richtlinie deshalb eine Rollentrennung bei den Zugriffsrechten.

Die Antragsteller verweisen für ihre Rechtsauffassung ergänzend auf den Bericht der Arbeitsgruppe „Zukunft“ der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz (Anlage B 6, Bl. 306 ff. d.A.) sowie die Ausführungen von Bertrams in NWVBl. 2007, 205 ff.

Der Antragsgegner vertieft im Schriftsatz vom 11.3.2010 seine Rechtsauffassung, dass der Beachtung der richterlichen Unabhängigkeit als Dritter Gewalt mit den vorhandenen Technologien und Dienstleistungsstandards von der HZD hinreichend entsprochen werde. Die zuständigen HZD-Administratoren seien über die Dienstanweisungen „Be-

sitzübernahme persönlicher Verzeichnisse von Kundensystemen“ und „Fernwartung“ an Handlungsanweisungen gebunden, die sich besonders auf den Schutz der persönlichen Daten der Justizanwender richteten. Mit der Justiz bestünden „Benutzervereinbarungen“, die jährlich im Bezug zu den spezifischen Anforderungen der hessischen Justiz an Sicherheit und Datenschutz überprüft und gegebenenfalls angepasst würden.

Der Grund dafür, dass die EDV-Netze des Hessischen Landtages und des Landesrechnungshofes nicht von der HZD verwaltet würden, liege darin, dass diese über eine Selbstverwaltung verfügten, während bei der Justiz die organisatorischen Rahmenbedingungen durch das Justizministerium gewährleistet werden.

Der Antragsgegner regt abschließend an, eine gutachterliche Stellungnahme des Hessischen Datenschutzbeauftragten einzuholen, wenn eine Beweiserhebung zur Sicherheit des Justiznetzwerkes als notwendig erachtet werde.

## Aus den Gründen:

Die Berufung der Antragsteller ist zulässig, insbesondere ist sie form- und fristgerecht eingelegt und begründet worden. Das Rechtsmittel ist in der Sache jedoch nur teilweise begründet.

### I.

Der Antrag ist nach § 50 Nr. 4 f HRiG in Verbindung mit § 26 Abs. 3 DRiG zulässig, weil die Antragsteller sich gegen eine „Maßnahme der Dienstaufsicht“ wenden und geltend machen, diese beeinträchtige ihre richterliche Unabhängigkeit.

#### 1.

Die Überlassung der Administration des EDV-Netzes der hessischen Justiz durch den Hessischen Minister der Justiz an die HZD stellt eine „Maßnahme“ einer die Dienstaufsicht führenden Behörde dar.

Der Hessische Minister der Justiz übt auf der Grundlage von §§ 14 (1) Nr. 1, 15 der Verordnung über die einheitliche Regelung der Gerichtsverfassung vom 20.3.1935 (RGBl. I, S. 403, 489) die Dienstaufsicht über die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit aus.

Die Überlassung der Verwaltung des EDV-Netzes an die HZD ist, unabhän-

gig davon, ob dem eine Beauftragung zugrunde liegt, oder ob sich um eine bloße „Billigung“ der Tätigkeit der HZD handelt, als eine „Maßnahme“ der Dienstaufsicht einzustufen. Der Begriff der „Dienstaufsicht“ in § 26 Abs. 3 DRiG ist weit auszulegen und umfasst neben Weisungen alle Verhaltensweisen von dienstaufsichtführenden Stellen, die sich mittelbar oder unmittelbar auf die Tätigkeit des Richters auswirken, wenn ein konkreter Bezug zur Tätigkeit des Richters besteht (BGHZ 93, 238, 241; BGHZ 113, 16, 38 f.; BGH NJW 1995, 731, 732). Die Zurverfügungstellung eines Computers als Arbeitsmittel, der an ein Netz angeschlossen ist, hat, ohne dass dies näherer Begründung bedürfte, Auswirkungen auf die tägliche Arbeit des Richters. Mit ihr ist auch ein ausreichend konkreter Bezug zur richterlichen Diensttätigkeit verbunden. Dieses Merkmal soll sicherstellen, dass nicht jede Änderung der äußeren Bedingungen der dienstlichen Tätigkeit oder der Bedingungen der Gerichtsverwaltung allgemein Gegenstand eines Prüfungsverfahrens sein kann, sondern nur solche Maßnahmen, die ausreichend konkreten Bezug zum Kernbereich richterlicher Entscheidungstätigkeit haben. Aus diesem Grund ist etwa die „unzureichende finanzielle Ausstattung der Justiz“ kein zulässiger Gegenstand des Prüfverfahrens nach § 26 Abs. 3 DRiG (BGH NJW 2005, 905). Allerdings unterliegen der Prüfung auch Verhaltensweisen der Dienstaufsicht, die nach ihrem vorrangigen Zweck nicht auf eine Beeinflussung dienstlicher Tätigkeit abzielen, gleichwohl aber eine solche Wirkung haben können. Entgegen der vom Antragsgegner in erster Instanz vertretenen Auffassung kann aus der Entscheidung des Bundesgerichtshofs zur Zulässigkeit einer Gesprächserfassung bei Betrieb einer Telefonanlage (BGH NJW 1995, 731) nicht abgeleitet werden, ein Prüfungsantrag gegen organisatorische Maßnahmen sei nur dann zulässig, wenn diese „auch der Kontrolle der Bediensteten“ diene. Der Umstand, dass der Bundesgerichtshof in jener Entscheidung an die Zweckbestimmung als Kontrollmittel angeknüpft hat, bedeutet jedoch nicht, dass eine Maßnahme der Dienstaufsicht stets auch nur dann gegeben sein kann, wenn eine solche Zielrichtung besteht. Vielmehr kommt es allein auf die tatsächlich mögliche Wirkung auf

die Recht sprechende Tätigkeit des Richters an (BGH, Urteil vom 27.1.1995 – RiZ (R) 3/94 - unter II. 2.b). Eine solche Wirkung kann sich unter Umständen auch aus einer lediglich „psychologischen Einflussnahme“ ergeben (BGH NJW 1994, 732 I.Sp.; BGH NJW-RR 2002, 574, 575). Ein solcher faktischer Zusammenhang ist im vorliegenden Fall schon deshalb gegeben, weil nach der technischen Gestaltung des Netzes jedenfalls einige Administratoren bei der HZD und damit Dritte in die von einem Richter zur Vorbereitung seiner Entscheidungen angefertigten und in das EDV-Netz gestellte Notizen und Entwürfe Einsicht nehmen können. Schon das Bewusstsein von dieser Möglichkeit ist geeignet, einen Richter bei der Findung seiner Entscheidung sachwidrig zu beeinflussen. Insofern ist die Überlassung dieses Betriebes des EDV-Netzes an die HZD als eine Maßnahme der Dienstaufsicht einzustufen.

## 2.

Die Antragsteller behaupten, die angegriffene Maßnahme der Dienstaufsicht verletze ihre richterliche Unabhängigkeit. Für die Zulässigkeit des Prüfverfahrens ist die schlichte Geltendmachung einer solchen rechtlichen Beeinträchtigung ausreichend.

## II.

Der Antrag ist teilweise begründet, weil die Überlassung der technischen Verwaltung des EDV-Netzes für die Hessische Justiz an die HZD durch den Minister der Justiz für den Bereich der Rechtsprechung in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung die richterliche Unabhängigkeit der Antragsteller beeinträchtigt. Soweit die Antragsteller nach der Begründung ihres Antrages auch die Feststellung erstreben, dass schon die Übertragung des EDV-Netzbetriebs an eine der Dienstaufsicht eines anderen Fachministeriums unterstehende zentrale Dienstleistungsbehörde als solche mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar sei, ist ihr Begehren nicht begründet und war deshalb ihr Antrag zurückzuweisen.

## 1.

Das Feststellungsbegehren der Antragsteller ist dahin auszulegen, dass die angegriffene Maßnahme der Dienstaufsicht – Überlassung der

Administration des EDV-Netzes an die HZD – deshalb unzulässig sei, weil die technischen Verwalter des Arbeitsmittels die Möglichkeit zur Kenntnisnahme und Weitergabe von richterlichen Dokumenten haben und deshalb allein der Aufsicht und Leitung der Gerichte, Richter bzw. der Gerichtspräsidenten unterstehen dürfen. Die Antragsteller wenden sich nicht gegen die Ausstattung mit einem Arbeitsmittel, welches die Möglichkeit eröffnet, dass die technischen Verwalter dieses Arbeitsmittels (Administratoren) die Dokumente oder ihren Entstehungsprozess zur Kenntnis nehmen können.

Dieses Verständnis des Antragsziels ergibt sich vor dem Hintergrund folgender tatsächlicher Ausgangslage: Nach dem insoweit übereinstimmenden Vortrag der Parteien wie auch nach der Einschätzung im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „EDV-Netzbetrieb für die Dritte Gewalt“ (S. 9) ist davon auszugehen, dass jedenfalls die Administratoren eines Netzes, welche auf der obersten Ebene einer solchen Verwaltung stehen, die technische Möglichkeit haben, jede sich in diesem Netz befindliche Datei zu öffnen, diese einzusehen und sie anderweit abzuspeichern. Sie verfügen über ein sogenanntes „Masterpasswort“, das ihnen den Zugang zu jeder Datei ermöglicht. Bei den Administratoren der unteren Ebenen - etwa den bei einzelnen Gerichten tätigen Netzadministratoren - sind die Zugriffsmöglichkeiten auf bestimmte Bereiche eingeschränkt. Des Weiteren ist festzustellen, dass die beschriebene umfassende Zugriffsmöglichkeit für die obersten Administratoren eines EDV-Netzes „systemimmanent“ ist. Damit wird bezeichnet, dass die Beherrschung und damit die Verwaltung eines EDV-Netzes des für die hessische Justiz eingerichteten zentralen Systems (Active Directory-System) es erfordert, dass mindestens eine Person die Möglichkeit eines vollständigen Zugriffs auf sämtliche das Netz steuernde und in ihm gespeicherte Dateien haben muss. Dies ziehen auch die Antragsteller nicht in Zweifel, denn sie erstreben als verbesserten Schutz vor „unerlaubter Einsichtnahme“ nicht etwa die „Abschaltung“ der technischen Zugriffsmöglichkeit für die Administratoren, sondern wollen erreichen, dass die Verwaltung des EDV-Netzes für den Rechtsprechungsbereich auf die

Gerichte übertragen und bei diesen durch allein dem Gerichtspräsidium verantwortliche Personen ausgeübt wird. Das Ziel des Begehrens der Antragsteller kann vor diesem Hintergrund allein dahin verstanden werden, dass die zur Verwaltung eines EDV-Netzes benötigten nichtrichterlichen Personen mit entsprechender technischer Ausbildung oder Verwaltungsausbildung, die einen Zugriff auf richterliche Dokumente im EDV-Netz haben können, organisatorisch bei den Gerichten angesiedelt und zudem allein oder zumindest auch Richtern verantwortlich sind, also deren Aufsicht unterliegen.

## 2.

Für die Entscheidung über den Antrag kommt es deshalb darauf an, ob die Verantwortungsstrukturen für den Betrieb des EDV-Netzes der Hessischen Justiz und seine obersten Administratoren vom Antragsgegner nicht so ausgestaltet sind, dass sie der Unabhängigkeit der Richter, deren Dokumente in dieses Netz eingestellt werden, ausreichend Rechnung tragen und die richterliche Unabhängigkeit der Antragsteller insofern beeinträchtigen, sowie darauf, ob allein die von den Antragstellern für richtig erachtete Zuordnung der Administration des EDV-Netzes der richterlichen Unabhängigkeit hinreichend Rechnung trägt.

a) Eine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit durch das von der HZD administrierte EDV-Netz ist dann anzunehmen, wenn diese Maßnahme die Antragsteller in der Weise betrifft, dass nicht mehr allein die Ordnung oder die „Art der Ausführung eines Amtsgeschäfts“ (§ 26 Abs. 2 DRiG) tangiert ist, sondern der Kernbereich der richterlichen Tätigkeit (vgl. *Kissel / Mayer*, GVG, 5. Aufl., § 1 Rz. 53 f.; *Schmidt-Räntsch*, DRiG, 6. Aufl., § 26 Rz. 28 ff.). Ein Einblick der Dienstaufsicht oder anderer staatlicher Stellen in von einem Richter oder in seinem Auftrag von anderen Bediensteten im Rahmen seiner Recht sprechenden Tätigkeit bis zur abschließenden Entscheidung angefertigten Dokumente, wie Verfügungen, Beschlüsse, Notizen und Entwürfe (richterliche Dokumente), würde eine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit darstellen. Denn zum Kernbereich richterlicher Spruchtaetigkeit zählen auch die die Endentscheidung vorbereitenden

Handlungen und Entscheidungen (BGHZ 42, 163, 169; *Kissel / Mayer*, a.a.O., § 1 Rz. 54 f.). Die Dienstaufsicht darf folglich auf den sachlichen Inhalt dieser richterlichen Tätigkeit keinen Einfluss nehmen (vgl. *Schmidt-Räntsch*, a.a.O., § 26 Rz. 33). Wenn aber der Dienstaufsicht ein sachlicher Einfluss auf solche vorbereitenden Entwürfe und Entscheidungen untersagt ist, so darf sie auch von deren Inhalt nicht eigenmächtig Kenntnis nehmen. Eine Kenntnisnahme von noch nicht für die Öffentlichkeit bestimmten richterlichen Dokumenten würde die erste Stufe einer möglichen Einflussnahme bedeuten und ist – wenn sie dem Richter bekannt würde – schon als solche geeignet, Einfluss auf den Kernbereich richterlicher Tätigkeit zu nehmen.

Dasselbe gilt für die bloße Möglichkeit einer Kenntnisnahme richterlicher Dokumente durch Dritte, insbesondere durch andere staatliche Stellen. Den Minister der Justiz trifft deshalb sowohl als Träger der äußeren Gerichtsorganisation und Infrastruktur als auch als Dienstherr der Richter eine Schutzpflicht, dafür Sorge zu tragen, dass das den Richtern als Arbeitsmittel zugewiesene EDV-Netz nicht in der Weise missbraucht werden kann, dass Dritte in den richterlichen Arbeitsprozess Einblick nehmen können.

Dementsprechend muss das den Richtern für ihre Arbeit zur Verfügung gestellte EDV-Netz technisch und organisatorisch so ausgestaltet sein, dass eine inhaltliche Kenntnisnahme von richterlichen Dokumenten durch andere Personen als den das Dokument verfassenden Richtern (Urhebern) und den ihnen unmittelbar zugeordneten Bediensteten soweit wie möglich ausgeschlossen ist. Entsprechendes gilt für die Weitergabe an Dritte. „Dritte“, die von einem richterlichen Dokument inhaltlich keine Kenntnis nehmen sollen, sind mithin auch die Administratoren des Netzes. Soweit aus technischen Gründen ein inhaltlicher Zugriff im Einzelfall erforderlich ist, muss sichergestellt sein, dass erlangte Informationen nicht an die die Dienstaufsicht ausübende Behörde oder andere Dritte weitergegeben werden.

b) Die Ausgestaltung des EDV-Netzes durch den Antragsgegner verletzt nicht schon deshalb die richterliche Unabhängigkeit, weil die HZD, der

der Minister der Justiz den Betrieb des zentralen EDV-Netzes der hessischen Justiz überlässt, nicht der Dienstaufsicht des Hessischen Justizministers, sondern der des Hessischen Finanzministers untersteht.

aa) Zum Schutz vor der Gefahr einer Weitergabe von richterlichen Dokumenten an Behörden der allgemeinen Verwaltung oder sonstige Dritte ist es nicht geboten, dass sämtliche in der Gerichtsverwaltung tätigen Stellen unter der Dienstaufsicht des Justizministers stehen und in dessen Behörde organisatorisch eingebunden sind. Vielmehr ist ausreichend, wenn, wie dies hier durch die Änderung von § 1 Abs. 3 DV-VerbundG geschehen ist, die Fachaufsicht über die HZD, soweit diese im Rechtspflegebereich tätig wird, und damit über die das EDV-Netz der Justiz verwaltenden Administratoren dem Justizminister zusteht und von diesem – unter Beachtung der unter c) und d) näher zu entwickelnden Maßnahmen – ausgeübt wird. Denn damit ist gewährleistet, dass dem Minister der Justiz eine ausreichende Einwirkungs- und Gestaltungsmacht zukommt, um selbst die Schutz- und Kontrollstandards für den Datenschutz und die Datensicherheit zu bestimmen, die im Bezug auf richterliche Dokumente und sonstige Daten, die in den Bereich der richterlichen Unabhängigkeit fallen, geboten sind (vgl. Positionspapier der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz, in: CR 2009, Beilage Heft 8, S. 17 f.).

Der Begriff der Fachaufsicht umfasst sämtliche Mittel der Verwaltungssteuerung innerhalb einer hierarchischen Verwaltung. Zur Rechtsaufsicht steht die Fachaufsicht nicht in einem Gegensatz sondern geht über diese hinaus. Während sich die Rechtsaufsicht auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungseinheit beschränkt, umfasst die Fachaufsicht auch Weisungen zur Verwirklichung von Zweckmäßigkeitserwägungen, Strategien und Konzepten (vgl. etwa *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Vosskuhle*, Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, § 10 Rz. 23 und § 14 Rz. 60; Groß DVBl. 2002, 793). Die Fachaufsicht umfasst deshalb im Regelfall auch die Befugnis zur Rechtskontrolle. Die Fachaufsicht gegenüber Behörden steht allerdings im Gegensatz zur Dienstaufsicht gegenüber Perso-

nen (sog. Personalaufsicht, vgl. Groß DVBl. 2002, 793, 796 m.w.N.; Hoffmann-Riem u.a., a.a.O., § 14 Rz. 59.).

Aus diesen Zusammenhängen ergibt sich, dass die teilweise Übertragung der „Fachaufsicht“ über die HZD in § 1 Abs. 3 DV-VerbundG vom Hessischen Finanzminister auf den Hessischen Justizminister dahin zu verstehen ist, dass für den Bereich des EDV-Netzes der Justiz dem Minister der Justiz sowohl die Rechtmäßigkeitskontrolle als auch die fachliche Leitung (Zweckmäßigkeit der Ausgestaltung des Netzes und des Umgangs mit den Daten) übertragen ist. Eine solche Trennung von Fach- und Dienstaufsicht ist unbedenklich, weil etwaige von der Fachaufsichtsbehörde festgestellte Verstöße von ihr der die Dienstaufsicht führenden Behörde mitgeteilt und so zu disziplinarischen Konsequenzen führen können. Aus diesem Grund ist es auch unter Berücksichtigung der nicht unumstrittenen Rechtsauffassung, dass verfassungsrechtlich ausschließlich der Minister der Justiz für die Schaffung und das Vorhalten der organisatorischen Rahmenbedingungen der Dritten Gewalt zuständig sei, nicht erforderlich, das EDV-Netz für die Hessische Justiz technisch-organisatorisch und auch hinsichtlich des Administrationspersonals von der Datenverarbeitung für die übrige Landesverwaltung zu trennen und dem Minister der Justiz zu unterstellen.

Es kann entgegen der Meinung der Antragsteller auch nicht vom rechtlichen oder faktischen Fehlen einer entsprechenden Fachaufsicht ausgegangen werden. Für ihre Ausübung bestehen die rechtlichen Rahmenbedingungen. Dem Minister der Justiz steht nämlich nach § 5 Abs. 2 S. 2 der Betriebssatzung der HZD ein uneingeschränktes Recht zur Auskunft und auf Prüfung aller Geschäftsvorfälle im Rahmen seiner Zuständigkeit zu. Die Antragsteller stellen auch nicht in Abrede, dass die Fachaufsicht über die HZD, soweit diese Aufgaben für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Justiz wahrnimmt, durch § 1 Abs. 3 S. 1 des DV-VerbundG tatsächlich dem Hessischen Ministerium der Justiz übertragen wurde. Sie weisen lediglich – zutreffend – darauf hin, dass den Gerichten durch S. 2 der genannten Vorschrift lediglich Befugnisse hinsichtlich der Verfahrensdaten als datenverarbeitender Stelle im

Sinne von § 2 Abs. 3 des hessischen Datenschutzgesetzes zugewiesen wurden und ihr Wirkungsbereich deshalb nicht die technische und personelle Verwaltung des EDV-Netzes der Hessischen Justiz umfasse.

Soweit die Antragsteller die Vermutung aufstellen, dass die Fachaufsicht über die HZD durch das Hessische Ministerium der Justiz „nur auf dem Papier existiere“, beruht diese Annahme auf einem bekannt gewordenen Einzelfall. Danach sei das sogenannte Masterpasswort der obersten Administratoren an (andere) Mitarbeiter der HZD und an externe Dienstleister weitergegeben worden. Selbst wenn man darin ein Versagen der Fachaufsicht in einem einzelnen Fall sehen wollte, kann daraus nicht geschlossen werden, eine Fachaufsicht zur Sicherstellung der Beschränkung des Zugriffs auf Daten der Justiz auf betriebsnotwendige Erfordernisse finde nicht statt. Auch aus dem nunmehr bekannt gewordenen Vorfall einer irrtümlichen Installation eines zentralen Steuerungsprogramms (VNC) auf Rechnern der Justiz kann für sich nicht abgeleitet werden eine fachliche Aufsicht finde im Allgemeinen nicht statt.

bb) Die Überlassung der Administration der EDV-Netzes der Hessischen Justiz an eine der Dienstaufsicht eines anderen Ministeriums unterstehenden Behörde unter Beibehaltung der Fachaufsicht durch das Ministerium der Justiz verstößt auch nicht gegen das verfassungsrechtliche Gebot organisatorischer Selbständigkeit der Gerichte. Dieses Gebot wird aus den Art. 20 Abs. 2 S. 2 („besondere Organe“), 92 und 97 GG abgeleitet und zielt auf eine organisatorische Trennung von Gerichten einerseits und insbesondere Behörden der Exekutive andererseits (BVerfGE 27, 312, 321; Classen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl., Art. 92 Rz. 35). Ein Verstoß gegen dieses Gebot kann aber nicht schon dann angenommen werden, wenn „die Speicherung“ verfahrensbezogener Daten der Gerichte „in einer Untergliederung“ eines anderen Ministeriums erfolgt (so Bertrams NWVB. 2007, 205, 209). Bedienstete und Einrichtungen, mit denen ein EDV-Netz technisch verwaltet wird, sind nicht dem zentralen Bereich der Rechtspflege zuzuordnen, für den das Gebot organisatorischer Selbständigkeit allein gelten kann. Der

„Ort“ der Speicherung und die Betreuung der Anlagen dafür stellt insofern nur eine Frage gerichtlicher Hilfsverwaltung dar (vgl. zum Begriff: von Münch/Kunig/Meyer, GG, 4./5. Aufl., Art. 92 Rz. 8 und 12). In diesem Bereich der Hilfsverwaltung über sächliche Mittel ist eine hinreichende Selbständigkeit der Verwaltungseinheit schon dann gegeben, wenn der Verwaltungseinheit die Befugnis zusteht, hinsichtlich des Einsatzes der sächlichen Mittel bindende Anordnungen zu erteilen. Diese Befugnis hat sich das Justizministerium mit der Zuordnung der Fachaufsicht über die HZD, soweit diese Daten aus dem Rechtspflegebereich verwaltet, vorbehalten. Selbst wenn man im Übrigen das Gebot der organisatorischen Selbständigkeit der Gerichte als verletzt ansehen würde, würde daraus nicht ohne weiteres folgen, dass damit auch die persönliche Unabhängigkeit der an den Gerichten tätigen Richter beeinträchtigt ist. Dafür käme es nämlich weiter darauf an, ob die Übertragung bestimmter Organisationseinheiten der Gerichte auf andere Behörden zu Abläufen führt, die geeignet sind, den richterlichen Entscheidungsprozess zu beeinträchtigen.

c) Die Überlassung der Verwaltung des EDV-Netzes für die Hessische Justiz an die HZD beeinträchtigt jedoch deshalb die richterliche Unabhängigkeit der Antragsteller, weil die Leitung der HZD und die Aufsicht über ihre Tätigkeit, soweit ihrer Verwaltung richterliche Dokumente unterliegen, nicht in einer Weise ausgestaltet ist, dass die von Richtern und in ihrem Auftrag von Bediensteten erstellten Dokumente gegen unbefugte Einsicht und Weitergabe ausreichend geschützt sind. Mit der bloßen Übertragung der Befugnis zur Fachaufsicht ist noch keine Regelungsdichte erreicht, die der besonderen Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit durch das Arbeitsmittel „EDV-Netz“ Rechnung trägt. Vielmehr bedarf es hierzu konkreter inhaltlicher Regelungen, die Zugriffsrechte im Bezug auf richterliche Dokumente festlegen und Vorkehrungen zur Sicherung der Zweckbindung und zum Schutz vor unbefugter Einsichtnahme treffen (vgl. auch Positionspapier der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz, a.a.O., S. 18 f.).

aa) Allerdings ist es entgegen der Meinung der Antragsteller zur Gewährleistung des Schutzes vor einer Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit durch unbefugte Einsichtnahme oder Weitergabe richterlicher Dokumente nicht geboten, den Betrieb des EDV-Netzes „den Gerichten“ zu „übertragen“ und „durch allein dem Gerichtspräsidium verantwortliche Personen“ ausüben zu lassen. Dies gilt auch soweit die Antragsteller in der mündlichen Verhandlung ihr Begehren dahin erläutert haben, dass der Betrieb den Gerichten als Organen der Justizverwaltung zu übertragen sei. Vielmehr ist eine Verwaltung des EDV-Netzes unter der Verantwortung des Ministers der Justiz als Teil der Exekutive verfassungsrechtlich zulässig. Auch zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit ist es nicht geboten, die für den technischen Betrieb des EDV-Netzes und der dafür verantwortlichen Personen in die Organisationsgewalt der Gerichte, sei es auch als Organe der Gerichtsverwaltung, oder ihrer Präsidien zu verlagern.

(1) Es ist grundsätzlich mit der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit der Richter vereinbar, wenn – wie dies in den Ländern der Bundesrepublik weithin üblich ist – die äußere Verwaltung der Gerichte sowohl in personeller Hinsicht (etwa Anstellung und Aufsicht der mit den Richtern zusammen arbeitenden nicht-richterlichen Bediensteten) als auch in sachlicher Hinsicht (Bereitstellung der Arbeitsmittel für Richter; Infrastrukturverwaltung) nach dem Konzept der Ministerialverwaltung mit einem dem Parlament verantwortlichen Ressortminister an der hierarchischen Spitze geleitet wird. Dass nach Art. 92 GG die rechtsprechende Gewalt den Gerichten zugewiesen und nach Art. 97 Abs. 1 GG von unabhängigen Richtern ausgeübt wird bedeutet nicht, dass auch die äußere Gerichtsorganisation vollständig in den Händen der Richter liegen muss. Herkömmlich werden wesentliche Teile der für die rechtsprechende Tätigkeit erforderlichen Infrastruktur durch den Justizminister als Teil der Exekutive verwaltet. Eine vollständige Selbstverwaltung der Gerichtsorganisation durch die Richter wäre zwar möglicherweise verfassungsrechtlich zulässig und wird von einigen Seiten rechtspolitisch als wünschenswert angesehen, ist aber jedenfalls von der Verfassung nicht

geboten (vgl. etwa Classen, a.a.O., § 92 Rz. 35; Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hopfauf, GG, 11. Aufl., Vorb. v. Art. 92 Rz. 34 f.).

(2) Gegen den Grundsatz, dass richterliche Arbeitsmittel durch den Minister der Justiz oder unter dessen Fachaufsicht verwaltet werden, spricht auch nicht, dass der Minister der Justiz zugleich die Dienstaufsicht über die Gerichte ausübt. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass sich der Minister der Justiz durch eine (unzulässige) fachliche Weisung an die das EDV-Netz der Justiz verwaltenden Administratoren Kenntnisse über den Inhalt von Notizen oder Entwürfen oder das Nutzungsverhalten von Richtern im EDV-Netz verschaffen könnte. Auch das Hessische Ministerium der Justiz hat die Meinung geteilt, dass ein Zugriff auf richterliche Daten auf Anweisung der Behördenleitung zwar unzulässig, aber denkbar sei und dass hier ein „Einfallstor für Missbrauch“ bestehe (Protokoll über die Sitzung der Arbeitsgruppe Netzbetrieb vom 1.11.2006; Abschlussbericht S. 163). Diese Gefahr ist jedoch nicht spezifisch für die Betreuung eines EDV-Netzes, sondern allgemein mit der Wahrnehmung der Infrastrukturverwaltung durch die Justizministerien als Teil der Exekutive verbunden. In prinzipiell gleicher Weise könnte sich die Justizverwaltung über Hausmeister von Justizgebäuden Aufzeichnungen von Richtern im Vorfeld rechtssprechender Tätigkeit oder über Geschäftsstellenbeamte Informationen über Anwesenheitszeiten und Arbeitsverhalten verschaffen.

Daraus folgt für die EDV-Administration, dass die Freiheit der Richter vor Beobachtung im Entscheidungsfindungsprozess im Regelfall durch fachliche Aufsicht, also durch entsprechende Weisungen an die Administratoren des EDV-Netzes durch den Justizminister als Träger der Gerichtsorganisation gewährleistet werden könnte. Insoweit gilt für die Administration eines EDV-Netzes im Grundsatz nichts anderes als für die Fachaufsicht über andere Angehörige der Gerichtsorganisation, die Zugriff auf den richterlichen Arbeitsprozess haben könnten, wie Geschäftsstellenbeamte, Hausmeister von Gerichtsgebäuden und Reinigungspersonal.

(3) Eine Ausnahme von den unter (1) und (2) dargestellten Grundsätzen,

wonach Arbeitsmittel der Richter von der Exekutive verwaltet werden können und das dabei eingesetzte Personal der Aufsicht der Exekutive unterliegt, ist im Ergebnis auch nicht deshalb gerechtfertigt, weil mit der Verwaltung eines EDV-Netzes und seinen technischen Möglichkeiten strukturell oder systembedingt gegenüber anderen Arbeitsmitteln eine besondere und gesteigerte Gefahr einer missbräuchlichen Kenntnisnahme und Weitergabe von richterlichen Dokumenten verbunden ist. Insoweit weisen die Antragsteller zwar mit Recht darauf hin, dass der zentrale Betrieb eines EDV-Netzes die Möglichkeit eines unerlaubten Zugriffs auf richterliche Dokumente durch die Dienstaufsicht oder deren Weitergabe an Dritte in einem solchen Maße erleichtert, dass sie nicht in gleicher Weise wie andere Arbeitsmittel, welche von der Justizverwaltung für die richterliche Tätigkeit bereit gestellt werden, behandelt werden kann.

In einem zentralen EDV-Netz ist es den obersten Administratoren mit dem sogenannten Masterpasswort durch wenige Befehle und innerhalb kürzester Zeit möglich Dokumente einzusehen, Informationen über deren Entstehungsprozess aufzuzeichnen (Meta-Ebene) sowie Dokumente zu kopieren und an Dritte weiterzuleiten. Anders als bei von Richtern erstellten und in Diensträumen verwahrten Schriftstücken mit Vermerken, Entwürfen und Ähnlichem ist zudem bei in einem Netz abgelegten Dateien leicht eine systematische Suche möglich. Die zu bestimmten Verfahren von Richtern oder in ihrem Auftrag von Mitarbeitern angefertigten Dokumente werden nämlich, um wieder auffindbar zu sein, in aller Regel nach den betreffenden Aktenzeichen in den Netzen gespeichert. Die Sachbehandlung oder vorläufige Würdigung eines den Dienstherrn des Richters betreffenden Rechtsstreits – etwa auf den Gebieten der Staatshaftung oder der Finanzgerichtsbarkeit – oder eines Verfahrens, das Mitarbeiter der Exekutive privat betrifft, könnte deshalb von der Dienstaufsicht als Teil der Exekutive gezielt angesteuert werden. Hinzu kommt, dass anhand der sogenannten log-Dateien Informationen über die Benutzung des EDV-Netzes (Zeiten der An- und Abmeldung) sowie aufgrund der Meta-Informationen von Dokumentdateien (Person des Erstel-

lers und Bearbeitungsdaten) solche über die Zeiten der Bearbeitung eines bestimmten Verfahrens mit geringem Aufwand ermittelt werden können. Mag sich auf diesem Wege auch – wie der Antragsgegner einwendet – kein wirklich aufschlussreiches Bild über das Arbeitsverhalten des Richters ergeben, so können auf diesem Wege doch einfach Informationen über einen Richter gesammelt und weitergegeben werden, die über die für die allgemeine Dienstaufsicht nach § 26 Abs. 2 DRiG zulässigerweise zu erhebenden Umstände hinaus gehen.

Das Landgericht und der Antragsgegner weisen demgegenüber zwar mit Recht darauf hin, dass trotz der technischen Mittel ein Missbrauch in diesem Sinne nur über natürliche Personen möglich ist. Da nämlich die die Dienstaufsicht über die Richter wahrnehmenden konkreten Personen in der Regel selbst keinen Zugriff auf das EDV-Netz in der obersten Ebene haben, müssten sie Dritte – die Administratoren bei der HZD – zu einem erkennbar rechtswidrigen oder zumindest ungewöhnlichen Verhalten veranlassen. Die entscheidende Vermittlung fände also auch hier über Entscheidungen von Menschen statt. Gleichwohl wird dadurch aber die sich aus der technischen Leichtigkeit eines Missbrauchs ergebende qualitativ höhere Gefahr nicht beseitigt. Die Erfahrung menschlicher Fehlsamkeit lehrt, dass da, wo äußerliche Hürden gering sind, auch moralische Schranken leichter fallen. Diese nach Technik und Motivationslage hohe Gefahr einer unberechtigten Kenntnisnahme und Weitergabe von Dokumenten des richterlichen Entscheidungsprozesses ist ohne einen wirksamen verfahrensrechtlichen Schutz geeignet, den Richter bei seiner Entscheidungsfindung zu verunsichern und beeinträchtigt deshalb die richterliche Unabhängigkeit.

Diese Beeinträchtigung würde nicht grundsätzlich dadurch beseitigt, wenn es am Computerarbeitsplatz des Richters – so der von den Antragstellern allerdings teilweise bestrittene Vortrag des Antragsgegners an die Bundesverwaltung – die Möglichkeit gäbe, Dokumente „offline“ zu erstellen und sie in Ablagen zu speichern, die den Administratoren der HZD nicht zugänglich sind sowie Dokumente zu verschlüsseln. Es ist nämlich einem Richter im Interesse

einer effektiven Zusammenarbeit mit Geschäftsstellen und Schreibkräften nicht zumutbar, generell auf die Nutzung des Netzes als Mittel der Aufzeichnung von Arbeitsschritten und zur Kommunikation zu verzichten.

Er kann auch nicht darauf verwiesen werden, bei „in besonderer Weise“ geheimhaltungsbedürftigen Dokumenten, etwa bei einer Verfahrensbeteiligung von Bund und Ländern, die genannten Sicherungsmechanismen einzusetzen. Es kann nämlich nicht generell und nicht sicher von vornherein beurteilt werden, in welchen Verfahren Dokumente des richterlichen Rechtsfindungsprozesses für Dritte von Interesse sein könnten. Die richterliche Unabhängigkeit erfordert in ihrem Kernbereich deshalb, dass ein Richter darauf vertrauen können muss, dass alle von ihm zur Vorbereitung einer Entscheidung angefertigten Dokumente grundsätzlich vor einem Zugriff durch Dritte geschützt sind.

Den geschilderten besonderen Gefährdungen, die vom Betrieb eines zentralen EDV-Netzes für die richterliche Unabhängigkeit ausgehen, kann jedoch dadurch in ausreichender Weise begegnet werden, dass verbindliche konkrete Regeln über den Umgang mit richterlichen Dokumenten durch die Administratoren des EDV-Netzes aufgestellt werden und deren Einhaltung durch den Minister der Justiz im gleichberechtigten Zusammenwirken mit Richtern bzw. ihren gewählten Gremien überwacht werden kann (näher unter bb)). Es erscheint weder geboten noch zulässig, den besonderen Gefährdungen dadurch zu begegnen, dass die das Netz verwaltenden Administratoren der alleinigen Organisationsgewalt der Gerichte und Aufsicht von Richtern unterstellt werden.

Es ist zum einen ausreichend, wenn den Administratoren rechtliche Bindungen auferlegt werden, die den Schutz von richterlichen Daten gewährleisten. Menschliche Entscheidungen können prinzipiell durch rechtliche Vorgaben gesteuert werden. Einer in der Hand von Menschen liegende Missbrauchsmöglichkeit kann durch Weisungen und Normen begegnet werden. Selbst die von den Antragstellern erstrebte Unterstellung der Administratoren des Netzes unter Vertrauensrichter oder unter die Gerichtspräsidenten könnte keine vollkommene Sicherheit bieten. Es er-

scheint auch nicht unbedenklich, dass allein Kollegen eines Richters, darunter möglicherweise solche, die eine dienstliche Beurteilung abzugeben haben, über den Umgang mit richterlichen Dokumenten allein befinden.

Zum anderen wäre es nicht zulässig, die fachliche Aufsicht über die technischen Verwalter des zentralen EDV-Netzes der Justiz ausschließlich Richtern oder Richterergremien zu übertragen. Dies würde einer berechtigten Dienstaufsicht im Sinne von § 26 Abs. 1 und 2 DRiG durch den Minister der Justiz im Bezug auf die Benutzung des EDV-Netzes durch Richter entgegen stehen. Die Dienstaufsicht umfasst die Befugnis zur Überprüfung, ob ein Richter von den ihm überlassenen Arbeitsmitteln ausschließlich für dienstliche Zwecke Gebrauch macht, sofern die Kontrolle nicht eine Intensität erreicht, die den Richter veranlassen könnte, von dem Arbeitsmittel zur Erledigung seiner Aufgaben nicht in dem von ihm für notwendig erachteten Umfang Gebrauch zu machen (vgl. BGH NJW 1995, 731, 732). Der Antragsgegner muss deshalb grundsätzlich die Möglichkeit haben, den äußeren Gebrauch des EDV-Netzes insbesondere im Hinblick auf die Nutzung des Internet oder die Einstellung dienstfremder Dateien durch Anfragen bei den Administratoren zu überwachen. Hiervon hat der Antragsgegner für einen Teilbereich mit der Dienstabweisung Internet-Nutzung vom 11.11.2004 (JMBl. 2004, 623) Gebrauch gemacht. Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Minister der Justiz als wirtschaftlicher Träger des EDV-Netzes der Justiz die Befugnis behalten muss, den Administratoren Weisungen im Hinblick auf die wirtschaftlich zweckmäßige Ausgestaltung des Netzes, soweit diese nicht die richterliche Unabhängigkeit betreffen, zu erteilen. Es besteht kein schutzwürdiges Interesse der Richter, auch insoweit eine lenkende Aufsicht auszuüben. In die Organisationsbefugnis des Ministers der Justiz als Träger der Infrastrukturverwaltung fällt zugleich auch die Entscheidung, die Verwaltung des EDV-Netzes organisatorisch bei den Gerichten, soweit sie Teil der Justizverwaltung sind, auf ministerieller Ebene oder bei anderen Behörden unter seiner Aufsicht anzusiedeln.



bb) Den mit den technischen Möglichkeiten eines zentralen EDV-Netzes verbundenen gegenüber anderen Arbeitsmitteln höheren Gefahren eines unzulässigen Einblickes oder einer Weitergabe von richterlichen Dokumenten ist dadurch Rechnung zu tragen, dass der Minister der Justiz in Ausübung seiner Fachaufsicht über die HZD konkrete und überprüfbare Verhaltensregeln über den Umgang mit richterlichen Dokumenten bei der Administration des EDV-Netzes Rechnung aufstellt. Dabei ist den gegenläufigen Belangen, nämlich dem Recht der Richter auf einen effektiven Schutz dienstlich erstellter Dokumente vor fremdem Zugriff einerseits und der Weisungsbefugnis des Dienstherrn über die äußere Ordnung und die Zweckmäßigkeit des Netzes andererseits, in der Weise zu berücksichtigen, dass gewählte Vertreter der Richterschaft bei der Aufstellung dieser Regeln zu beteiligen sind; zudem ist die Überprüfung der Einhaltung dieser Regeln unter gleichberechtigter Mitwirkung von gewählten Vertretern der Richterschaft durchzuführen ist.

Eine ähnliche Regelung hat der Antragsgegner in Hinblick auf die Kontrolle der Internetnutzung teilweise in § 4 Abs. 1 der Dienstanweisung Internet-Nutzung vom 11.11.2004 (a.a.O.) getroffen. Ohne eine solche Mitwirkung der Richter bei der Aufsicht über die Internetadministration beeinträchtigt der Betrieb des EDV-Netzes der Hessischen Justiz durch die Exekutive die richterliche Unabhängigkeit der Antragsteller.

Die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit gebietet die Aufstellung abstrakt genereller Regeln in schriftlicher Form. Zwar ist mit der Übertragung der Fachaufsicht über die Administratoren des Netzes der Minister der Justiz ist kraft seiner innerorganisatorischen Gewalt befugt (*Groß DVBl.* 2002, 793, 799), im Bezug auf den Umgang mit richterlichen Daten erforderlichen Weisungen zu erteilen. Auch besteht eine Gestaltungsfreiheit staatlicher Stellen, ob sie die ihnen zustehenden Lenkungs- und Aufsichtsaufgaben gegenüber nachgeordneten Behörden durch Einzelweisungen oder mittels abstrakt-genereller Regelungen ausüben (vgl. *Hoffmann-Riem u.a.*, a.a.O., § 33 Rz. 34). Davon kennt jedoch das allgemeine Verwaltungsrecht Ausnahmen, wenn einem Aufgabenverwalter bestimmte Status- oder Mitwirkungs-

rechte zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesen sind (vgl. *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht III, 5. Aufl., § 81 Rz. 239). In solchen Fällen kann zum Zwecke der Konkretisierung und Transparenz die Handlungsform einer abstrakt-generellen Regelung geboten sein. Eine solche besondere Beziehung ist trotz Zugehörigkeit zum selben Rechtsträger kraft des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit auch im Verhältnis zwischen Richtern und Justizverwaltung gegeben.

Das Hessische Datenschutzgesetz (HDSG) enthält keine hinreichend konkreten Regelungen, die den Umgang mit richterlichen Dokumenten durch eine andere Behörde unter Berücksichtigung der richterlichen Unabhängigkeit betreffen. Die HZD unterliegt als Landesbehörde zwar dem Hessischen Datenschutzgesetz (§ 3 Abs. 1 HDSG) und damit dem Geheimnisschutz nach § 9 HDSG. Dieser bezieht sich jedoch nur auf „personenbezogene Daten“ (§ 1 Abs. 1 HDSG) und dient dem Schutz des einzelnen Staatsbürgers. Denn nach der Legaldefinition des § 2 HDSG sind darunter Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse von natürlichen Personen zu verstehen. Richterliche Dokumente enthalten zwar bisweilen auch solche Angaben und dürfen dann gegenüber Dritten nicht weitergegeben werden, sie enthalten solche Informationen aber nicht notwendig.

Es geht bei dem hier erstrebten Schutz auch um eine andere Zielrichtung, nämlich darum, wie unter Berücksichtigung des Gewaltenteilungsgrundsatzes staatliche Stellen mit ihnen anvertrauten Daten einer anderen staatlichen Gewalt umzugehen haben, und zwar auch dann, wenn es sich nicht um personenbezogene Daten handelt. Dementsprechend enthält das Hessische Datenschutzgesetz keine Bestimmungen und Instrumente bereit, die diesen Schutz betreffen. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 HDSG besteht die Aufgabe des Gesetzes zwar auch darin, das auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruhende verfassungsmäßige Gefüge des Staates zu bewahren. Konkrete Bestimmungen dazu enthält das HDSG jedoch allein im Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament in den §§ 24 Abs. 2, 38 und 39 HDSG (vgl. *Nungesser*, Hessisches Datenschutzgesetz, 2. Aufl., § 1 Rz. 17). Zudem bestimmt das HDSG allein,

dass eine Verarbeitung personenbezogener Daten zu einem anderen als der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung dienenden Zweck untersagt ist. Aufgabe eines verbindlichen Regelwerkes durch den Minister der Justiz als Behörde der Fachaufsicht ist es jedoch gerade, den Inhalt und die Grenzen dieser rechtmäßige Aufgabenerfüllung festzulegen. Insofern hat auch der Hessische Datenschutzbeauftragte eine Konkretisierung von § 9 HDSG gegenüber gerichtsinternen Administratoren durch Dienst-anweisung empfohlen (*von Zezschwitz*, *Betrifft Justiz* 2002, 240).

Weiterhin bedarf es einer Abgrenzung zwischen allgemeiner und besonderer Fachaufsicht über die HZD. In § 5 (1) S. 1 der Betriebsatzung der HZD ist bestimmt, dass die HZD dem zuständigen Ministerium (derzeit: Finanzministerium) als „Allgemeine Fachaufsichtsbehörde“ untersteht. Soweit sie Aufgaben der Gerichte wahrnimmt untersteht sie nach S. 2 der Fachaufsicht der zuständigen obersten Landesbehörde als „Besondere Fachaufsichtsbehörde“ sowie bei Rechtspflegeaufgaben „nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften“ den zuständigen Gerichten und Staatsanwaltschaften. Mit der Übertragung der Fachaufsicht auf den Hessischen Minister der Justiz sind mithin nicht alle sachbezogenen Weisungsbefugnisse auf diesen übergegangen, sondern nur diejenigen, die speziell die Betreuung von Daten der Justiz betreffen. Eine solche Teilung ist mit dem Schutz richterlicher Daten nicht unvereinbar, weil der Dienstherr der HZD zu Weisungen befugt bleiben muss, die allgemein die organisatorische Ausgestaltung und den betrieblichen Ablauf der HZD betreffen. Zwischen solchen Weisungen und speziell justizbezogenen Weisungen treten jedoch zwangsläufig Abgrenzungsfragen auf, deren Beantwortung in schriftlich niedergelegten Verwaltungsvorschriften mindestens zweckmäßig ist.

Schriftliche niedergelegte Regeln über den zulässigen Umgang der HZD mit richterlichen Daten erleichtern schließlich die Verhinderung von Missbräuchen. Sie geben den Mitarbeitern eindeutige Hinweise über den einzuhaltenden Standard beim Umgang mit Daten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf aus Unwissenheit fahrlässig begangene Zugriffe auf richterliche Dokumente oder für die Weitergabe des sogenannten Mas-

terpassworts an Dritte. Allgemeine Vorschriften erleichtern zudem eine Überprüfung der Standards bei einer Geschäftsprüfung durch das Justizministerium. Darüber hinaus sichern verbindliche Verwaltungsvorschriften von Seiten des Ministers der Justiz die Mitarbeiter der HZD gegenüber ihrem Dienstherrn ab, weil sie sich für die Art der Ausführung ihrer Tätigkeit auf dokumentierte Weisungen der zuständigen besonderen Fachaufsicht berufen können.

Die Lenkung der Tätigkeit der HZD im Rechtspflegebereich durch den Minister der Justiz mittels allgemeiner schriftlicher Verwaltungsvorschriften ist letztendlich auch zur Beteiligung der Richterschaft geboten. Allein die Aufstellung allgemeiner Regeln über den Umgang mit richterlichen Dokumenten ermöglicht eine Beteiligung von Vertretungskörperschaften der Richter und führt so zu einem Diskurs über die Grenzen des administrativen Umgangs mit richterlichen Dokumenten. Dies ist bei einem der ständigen technischen Fortentwicklung unterliegenden Arbeitsmittel auch im Hinblick auf eine künftige Fortschreibung der Standards von zentraler Bedeutung.

cc) Der Dienstgerichtshof erachtet bei vorläufiger Würdigung und ohne in die Organisationsbefugnis des Ministers der Justiz und dessen auch bei Berücksichtigung der richterlichen Unabhängigkeit bestehenden Gestaltungsspielraum eingreifen zu wollen zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit in der zu erlassenden Verwaltungsvorschrift folgende Regelungen als mindestens geboten:

(1) Auf richterliche Dokumente (Protokolle, Ladungen, Voten, Hinweise, Entwürfe usw.) dürfen Mitarbeiter der HZD inhaltlich nur Zugriff nehmen, wenn dies für das EDV-Netz betriebsnotwendig ist (sog. „unerlässliche Zugriffe“, etwa Reparaturen, Neuinstallationen usw.). Ein deswegen erfolgter Zugriff ist dem Ministerium der Justiz und von diesem dem betroffenen Richter mitzuteilen.

(2) Richterliche Dokumente dürfen von der HZD weder an das Ministerium der Justiz oder an das Finanzministerium als Dienstaufsichtsbehörde noch an sonstige Dritte weitergegeben werden (vgl. auch die Auffassung des HMDJ, Abschlussbericht S. 163).

(3) In gleicher Weise ist eine Speicherung oder Weitergabe von Metadaten über richterliche Dokumente (Zeit ihrer Erstellung, Autor usw.) nicht zulässig. Die Weitergabe von äußeren Daten über die Internetnutzung nach §§ 3, 4 Dienstanweisung Internet-Zugang bleibt davon unberührt.

(4) Ausnahmen von (2) und (3) können bei einem konkreten Verdacht des Missbrauchs des Netzes zu dienstfremden Zwecken zugelassen werden.

(5) Es sind berechnete Inhaber des Masterpassworts zu bestimmen und die Bedingungen einer etwaigen Weitergabe festzulegen. Im Fall einer unbefugten Weitergabe ist eine Information der Richterschaft oder der örtlichen Administratoren sowie ein Verfahren zur Änderung des Masterpassworts vorzusehen.

(6) Die Einhaltung der vorstehenden

Regelungen durch die Administratoren des EDV-Netzes ist durch eine regelmäßige Geschäftsprüfung durch den Minister der Justiz unter gleichberechtigter Mitwirkung von gewählten Vertretern der Richterschaft zu überwachen. Dieser Kommission ist uneingeschränktes Auskunfts- und Einsichtsrecht zu gewähren.

d) Nachdem der Dienstgerichtshof der Auffassung der Antragsteller, schon die Überlassung der Verwaltung des EDV-Netzes für den Rechtssprechungsbereich an eine nicht dem Justizministerium unterstehende Behörde beeinträchtigt die richterliche Unabhängigkeit und die Administratoren des Netzes seien der Aufsicht der Gerichte zu unterstellen, nicht zu folgen vermag (oben b) und c) aa)), ist eine eingeschränkte Feststellung der Unzulässigkeit der angegriffenen Maßnahme auszusprechen und der Antrag im Übrigen zurückzuweisen. Die Abweichung von der Rechtsauffassung der Antragsteller betrifft nicht allein den rechtlichen Grund für die Feststellung, sondern zugleich die Reichweite des Feststellungsausspruchs. Denn von der Frage, ob die Überlassung der Verwaltung des EDV-Netzes an die HZD als solche oder nur in ihrer konkreten Ausgestaltung die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt, hängt ab, in welcher Weise der Antragsgegner die Administration eines zentralen Netzes für die Justiz ohne eine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit ausgestalten kann.

## Stellenbesetzung

**VG München, Beschluss vom 7.7.2010, Az.: M 5 E 10.2428**

Die Entscheidung ist rechtskräftig.

### Sachverhalt:

Der Antragsteller steht als Vorsitzender Richter am Finanzgericht der Besoldungsgruppe R 3 im Dienst des Antragsgegners. Seine letzte, anlässlich seiner Bewerbung um ein Amt der Besoldungsgruppe R 3 erstellte dienstliche Beurteilung datiert vom 22. Dezember 2003. Neben dem Antragsteller war auch der Beigeladene, ebenfalls Vorsitzender Richter am Finanzgericht als geeigneter Kandidat um diese Nachfolge ausgewählt worden; dessen letzte dienstliche

Beurteilung vom 11. Mai 2004 wurde gleichfalls aus Anlass seiner Bewerbung um ein Amt der Besoldungsgruppe R 3 erstellt und schließt mit dem selben Gesamturteil wie die des Antragstellers ab. Mit am 27. April 2010 versandtem Schreiben teilte der Antragsgegner (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen - der Staatsminister) dem stellvertretend amtierenden Vorsitzenden des Präsidialrats der Finanzgerichtsbarkeit in das Finanzgericht X. betreffenden Angelegenheiten, dem Vizepräsidenten des Finanzgerichts X., mit, es sei beabsichtigt, die freigewordene Stelle des Präsidenten des Finanzge-

richts X. dem Beigeladenen zu übertragen. Nachdem der Präsidialrat mit Beschluss vom 4. Mai 2010 dessen Ernennung befürwortet hatte, schlug der Bayerische Staatsminister der Finanzen in einem als Ministerratssache bezeichneten Schreiben vom 7. Mai 2010 dem Bayerischen Ministerpräsidenten vor, die Stelle des Präsidenten des Finanzgerichts X. (Besoldungsgruppe R 6) mit dem Beigeladenen zu besetzen. In der Anlage zu diesem Schreiben ist neben einer Auflistung der tabellarischen Lebensläufe der Bewerber im einzelnen ausgeführt, warum sich der Beigeladene besser als u.a. der Antragsteller

bewährt habe. Mit Schreiben vom 18. Mai 2010 teilte der Antragsgegner dem Antragsteller mit, der Ministerrat habe am 18. Mai 2010 entschieden, die Stelle des Präsidenten des Finanzgerichts X. dem Beigeladenen zu übertragen.

Der vom Antragsteller gestellte Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, dem Antragsgegner bis zum bestandskräftigen Abschluss eines erneuten Auswahlverfahrens zu untersagen, die Stelle des Präsidenten des Finanzgerichts X. endgültig zu besetzen, hatte Erfolg.

### Aus den Gründen:

Der Antrag nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist zulässig und begründet.

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 Satz 2 des § 123 Abs. 1 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 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 einen Teilerfolg des geltend gemachten Begehrens in der Hauptsache.

Ein Anordnungsgrund ist zu bejahen, da der vom Antragsteller angestrebte Dienstposten des Präsidenten des Finanzgerichts mit dem Beigeladenen besetzt werden soll. Nach herrschender Auffassung in der Rechtsprechung (BVerwG vom 25.8.1988, BVerwGE 80,127; VG München vom 19.8.2008, Az.: M 5 E 08.2591 m.w.N.) ist mit der endgültigen anderweitigen Besetzung einer Stelle das Stellenbesetzungsverfahren abgeschlossen mit der Folge, dass dem Begehren des Antragstellers, ihm

den Dienstposten zu übertragen, nicht mehr entsprochen werden könnte, weil der Antragsgegner die Stellenbesetzung mit dem Beigeladenen nicht mehr rückgängig machen könnte.

Für den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung besteht auch ein Anordnungsanspruch. Nach geltendem Dienstrecht hat ein Richter an die Bundesverwaltung – ebenso wie ein Beamter – grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Übertragung eines Beförderungsamtes. Er kann vielmehr nur verlangen, in seinem beruflichen Fortkommen nicht aus gesetzes- oder sachwidrigen Erwägungen des Dienstherrn beeinträchtigt zu werden. Die Entscheidung über eine Beförderung obliegt nach Maßgabe des Personalbedarfs und des Vorhandenseins freier besetzbarer Planstellen dem pflichtgemäßen Ermessen des für den Dienstherrn handelnden zuständigen Organs, hier gemäß Art. 15 Abs. 1 BayRiG der Bayerischen Staatsregierung. Diese hat sich bei ihrer Ermessensausübung an dem durch Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 94 Abs. 2 Satz 2 BV verfassungsrechtlich verbürgten und durch Art. 2 Abs. 1 BayRiG, § 9 BeamtStG, § 8 Abs. 1 LbV einfachgesetzlich konkretisierten Grundsatz der Bestenauslese (Leistungsgrundsatz) zu orientieren. Danach ist die Bayerische Staatsregierung hier gehalten, das streitgegenständliche Beförderungsamt demjenigen von mehreren Bewerbern zu übertragen, der nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung für die Wahrnehmung der betreffenden Dienstaufgaben gemäß den vom Dienstherrn aufgestellten Anforderungen am besten qualifiziert erscheint. Im Übrigen ist die Auswahlentscheidung bei im Wesentlichen gleicher Qualifikation nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Dem einzelnen Bewerber steht insoweit ein Anspruch auf eine rechts- und ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung zu. Dieser sogenannte Bewerberverfahrensanspruch ist gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO durch eine einstweilige Anordnung in der Weise sicherungsfähig, dass dem Dienstherrn untersagt werden kann, die streitbefangene Beförderungsstelle vorläufig bis zu einer erneuten Auswahlentscheidung (endgültig) zu besetzen. Ein Anordnungsanspruch für eine derartige Sicherungsanordnung ist dann gegeben, wenn die angegriffene Aus-

wahlentscheidung nach dem im Anordnungsverfahren erkennbaren Sachverhalt wegen Verletzung des Bewerberverfahrensanspruchs des antragstellenden Richters bzw. Beamten mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtsfehlerhaft ist und nicht auszuschließen ist, dass eine fehlerfreie Auswahlentscheidung zu seinen Gunsten ausfallen würde (vgl. VG Köln vom 19.8.2009, Az.: 19 L 931.09; diese Entscheidung bestätigend: OVG NRW vom 30.10.2009, Az.: 1 B 1347.09).

Gemessen an diesen Grundsätzen hat der Antragsteller eine Verletzung seines Bewerberverfahrensanspruchs durch die angegriffene Auswahlentscheidung des Antragsgegners zu Gunsten des Beigeladenen glaubhaft gemacht, weil diese Entscheidung sich nach dem gegenwärtigen Sachstand aufgrund einer dem Anordnungsverfahren gemäßen Prüfung der Sach- und Rechtslage (vgl. zum Prüfungsmaßstab: BVerfG vom 24.9.2002, Az.: 2 BvR 857.02, DVBl 2002, 1633) als fehlerhaft erweist.

Der Antragsgegner hat über die Besetzung der zulässigerweise nicht ausgeschriebenen Stelle des Präsidenten des Finanzgerichts (vgl. Art. 15 Abs. 2 BayRiG) anhand eines Leistungs- und Eignungsvergleichs entschieden, der nicht auf der Grundlage aktueller und hinreichend aussagekräftiger dienstlicher Beurteilungen vorgenommen wurde. Sowohl die dienstliche Beurteilung des Antragstellers (vom Dezember 2003) als auch die des Beigeladenen (vom Mai 2004) sind annähernd sieben bzw. sechs Jahre alt und auf ein Amt der Besoldungsgruppe R 2 bezogen. Damit sind beide Beurteilungen weder hinreichend aktuell noch wird in ihnen eine verwertbare Aussage über die Verwendungseignung des jeweils Beurteilten für ein Amt der Besoldungsgruppe R 6 getroffen.

Soweit der Antragsgegner in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs verweist und der Auffassung ist, durch die mangelnde Erstellung einer weiteren dienstlichen Beurteilung werde zum Ausdruck gebracht, dass unterstellt werden könne, der Dienstherr sei im Zusammenhang mit der Dienstpostenbesetzung zutreffenderweise von einem Gleichbleiben des in der letzten Beurteilung dokumentierten Leistungsbildes ausgegangen, greift diese Argu-

mentation nicht durch. Zwar entscheidet der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung (BayVGH vom 8.3.2010, Az.: 3 CE 09.3208 mit zahlreichen weiteren Nachweisen), dass in zeitlicher Hinsicht - nämlich bezüglich der erforderlichen Aktualität einer dienstlichen Beurteilung - im Hinblick auf eine Zeitspanne zwischen dem Ende des Beurteilungszeitraums und der Auswahlentscheidung ein durchgreifender Mangel nur deswegen zu verneinen ist, weil wegen Fehlens anderer vorgetragener bzw. aus den Akten ersichtlicher Umstände davon ausgegangen werden kann, dass sich die Situation zwischenzeitlich nicht relevant verändert hat und der Dienstherr dies auch seiner Entscheidung zu Grunde gelegt hat. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof teilt insofern nicht die restriktivere Rechtsprechung, die eine starre zeitliche Grenze festlegt, wie sie etwa in der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (vom 19.12.2000, ZBR 2001, 413) zum Ausdruck kommt, wonach eine aktuelle Beurteilung für die Auswahlentscheidung nicht länger als zwölf Monate zurückliegen soll. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen stellt bei Regelbeurteilungen auf einen Zeitraum von drei Jahren bezogen auf den Beurteilungszeitraum ab, um auch aktuell noch ein hinreichend verlässliches Leistungs- und Befähigungsbild der Bewerber zu erhalten (OVG NRW vom 19.9.2001, NVwZ-RR 2002, 594; BayVGH a.a.O. m.w.N.). Keine hinreichende Aktualität wurde bei einer dienstlichen Beurteilung angenommen, die mehr als fünf Jahre zurücklag, sie ist jedoch für einen Zeitraum von zwei Jahren und vier Monaten bejaht worden (BayVGH vom 24.4.2009 a.a.O.), wobei bei der erstgenannten der Regelbeurteilungszeitraum abgelaufen, bei der letztgenannten nicht abgelaufen war.

Auch wenn sonach auf starre Grenzen nicht abgestellt werden kann, geben die Beurteilungszeiträume für Regelbeurteilungen Hinweise, wie lange von einer Aktualität einer dienstlichen Beurteilung auszugehen ist. Nach Art. 6 Abs. 1 BayRiG sind Richter auf Lebenszeit alle vier Jahre vom unmittelbaren Dienstvorgesetzten zu beurteilen. Ein Abstellen auf den Regelbeurteilungszeitraum rechtfertigt sich insbesondere daraus, dass größtmögliche Vergleichbarkeit

der Regelbeurteilungen dadurch gewährleistet ist, dass die Beurteilungsstichtage und Zeiträume formal gleich sind. Sonst würde das System der periodischen Beurteilungen, die eine möglichst weitgehende Objektivität sichern soll, ausgehöhlt (BayVGH vom 8.3.2010 a.a.O.). Nichts anderes ergibt sich aus der Tatsache, dass Finanzrichter ab ihrem 43. Lebensjahr grundsätzlich nicht mehr periodisch beurteilt werden (vgl. Abschnitt II Nr. 2.1 der Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 14.4.2000, FMBI 2000, S. 136). Denn mit dem gesetzlich festgelegten Beurteilungszeitraum von vier Jahren gibt bereits der Gesetzgeber zu erkennen, dass dienstliche Beurteilungen (auch solche aus besonderem Anlass) nach Ablauf einer längeren Zeitspanne nicht mehr ausreichend aktuell sind.

Eine zeitliche Grenze ist auch bereits dadurch definiert, dass sich die Situation nicht relevant verändert haben darf. Hierbei ist darauf abzustellen, ob die der Auswahlentscheidung zu Grunde zu legenden dienstlichen Beurteilungen ihre Aktualität verloren haben. In Ausnahmefällen kann eine Änderung bereits innerhalb des Beurteilungszeitraums einer Regelbeurteilung gegeben sein, spätestens ist jedoch mit Ablauf des Beurteilungszeitraums davon auszugehen, dass sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Mit dem Ablauf des Beurteilungszeitraums sind Tatsachen geschaffen, die es verbieten, die vorherige Beurteilung noch als eine aktuelle zu betrachten. Nach Ablauf des Regelbeurteilungszeitraums (hier im Jahr 2007 bzw. 2008) kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass sich die Situation zwischenzeitlich nicht relevant verändert hat (so BayVGH vom 8.3.2010 a.a.O.). Dies gilt nicht nur vor dem Hintergrund, dass die dienstlichen Beurteilungen mittlerweile sechs bzw. sieben Jahre zurückliegen, sondern auch deshalb, weil sowohl der Antragsteller als auch der Beigeladene mittlerweile befördert worden sind (vgl. dazu: VG München vom 10.5.2010, Az.: M 5 E 10.1068). Auch darin liegt eine relevante Änderung der Verhältnisse, da die Bewerber zum damaligen Zeitpunkt bezogen auf ein Amt der Besoldungsgruppe R 2 dienstlich beurteilt worden sind, nun aber eine Aussage über deren Eignung für ein Amt der Besoldungsgruppe R 6 zu treffen ist. Zutreffend

weist der Antragsgegner in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mit dem herausgehobenen Amt eines Präsidenten des Finanzgerichts besondere Anforderungen verknüpft sind, die sich nicht allein aus der fachlichen Eignung als Richter beurteilen lassen. Gerade deshalb aber wäre es erforderlich gewesen, anlässlich der bevorstehenden Besetzung der Stelle des Präsidenten des Finanzgerichts die hierfür benannten und in Betracht kommenden Bewerber bzw. Bewerberinnen aus aktuellem Anlass dienstlich zu beurteilen und damit eine hinreichend aussagekräftige Grundlage für die zu treffende Beförderungsentcheidung zu schaffen.

Demgegenüber sind die in der Ministerratsvorlage vom 17. Mai 2010 diesbezüglich angestellten Erwägungen des Antragsgegners nicht geeignet, eine dienstliche Beurteilung der Bewerber zu ersetzen. Denn zum einen lässt die Ministerratsvorlage nicht erkennen, worauf die dort getroffenen und gegenüber den dienstlichen Beurteilungen von 2003 und 2004 aktuelleren Einschätzungen des Antragsgegners - etwa zur Bewährung im Amt eines Vorsitzenden Richters am Finanzgericht - beruhen und inwieweit der zuständige Beurteiler an dieser Einschätzung beteiligt war. Zum anderen war diese Einschätzung den jeweiligen Bewerbern zum Zeitpunkt der Auswahlentscheidung nicht in der Weise bekannt, wie sie es durch eine ihnen eröffnete Anlassbeurteilung - die sich etwa zur speziellen Verwendungseignung als Präsident bzw. Präsidentin des Finanzgerichts zu verhalten hätte - gewesen wäre. Insoweit ist eine im Vorfeld der zu treffenden Auswahlentscheidung zu erstellende Anlassbeurteilung unter Umständen auch geeignet, einen Rechtsstreit wie den vorliegenden zu vermeiden.

Da nicht auszuschließen ist, dass eine insoweit fehlerfreie Auswahlentscheidung auch zu Gunsten des Antragstellers ausfallen könnte, war dem Antrag stattzugeben, ohne dass es auf die von den Parteien im Übrigen aufgeworfenen Fragen, insbesondere zu einem Heranziehen (älterer) Vorbeurteilungen und Hilfskriterien sowie der persönlichen Eignung und inhaltlichen Abwägung, noch ankommt.

## Mit Recht gegen Bologna

Die Juristenausbildung in Deutschland hält jedem Vergleich Stand.

FAZ, 28.07.2010

Wenn europäische Regierungen sich zusammensetzen, um letztlich Unverbindliches zu verabreden wie etwa in der Bologna-Vereinbarung über die Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulwesens, dann ist der Motor der großen Maschine oft schon angeworfen, die vom Nordkap bis nach Sizilien alle gewachsenen Unterschiede abschleift. In guter Absicht natürlich, das sollte niemand bestreiten. Wenn aber die Ziele eines Vorhabens nicht erreicht wurden, vielleicht gar nicht zu erreichen sind, wie im Fall des Bologna-Prozesses, dann muss der Prozess auch beendet werden können. Das sollte auch gelten wenn die Ziele zwar zum Teil erreicht werden können, der Preis dafür aber zu hoch ist.

Die Bologna-Reform sollte zu einer wechselseitigen Anerkennung von Studienabschlüssen führen und den Wechsel von Hochschulabsolventen zwischen den EU-Staaten erleichtern. Hat sich hier Wesentliches gebessert? Keineswegs. Gab es zuvor ein Manko, das diese Art von Reformen notwendig gemacht oder wenigstens gerechtfertigt hätte? Wohl kaum. Gleichwohl hat Deutschland für das Vorhaben einen hohen Preis entrichtet. Zwar ist es gut, wenn auch Studenten, die nicht den ganzen Weg bis zum Examen gehen, etwas Handfestes vorweisen können. Doch muss man deshalb alles über Bord werfen, um eine internationale Vergleichbarkeit der Abschlüsse zu erreichen?

Fest steht: Der deutsche Jura-Student hält jedem Vergleich stand, nicht nur mit ausländischen Kommilitonen, sondern auch mit Absolventen aus anderen Ländern. Und der gewiss etwas ältliche deutsche Rechtsreferendar muss erst recht keinen Vergleich mit ausländischen Junganwälten oder anderen Berufsträgern scheuen. Das liegt an der systematischen und breiten Ausbildung, die es ermöglicht, auch unbekannte juristische Probleme zu lösen. Demgegenüber erweisen sich Elite-Studenten aus dem anglo-amerikanischen Rechtskreis hier oftmals als überfordert – es gibt eben nicht immer einen Präzedenzfall.

Klar ist auch, dass die deutsche Anwaltschaft ein Interesse daran hat, den Markt zu regulieren oder sogar weitgehend zu schließen. Sie verweist auf die große Zahl von Rechtsanwältinnen in Deutschland: Mittlerweile sind es etwa 150.000. Doch ist ein beträchtlicher Anteil von ihnen gar nicht als Anwalt tätig. Viele Unternehmensjuristen und Politiker sind zwar als Anwälte zugelassen, verdienen mit diesem Beruf aber nicht ihr Geld.

Juristen sind, wie Bundeskanzlerin Merkel gesagt hat, zwar etwas Besonderes, aber doch nicht so besonders, dass sie sich dem Bologna-Prozess ganz entziehen könnten. Reformen ihrer Ausbildung sollten sie nicht aus einem Konservatismus heraus ablehnen, der in Wahrheit nur Bequemlichkeit ist; etwa nach dem Motto: Uns hat die Ausbildung damals nicht geschadet, warum sollte es heute für die jungen Leute anders sein. Es muss aber die Frage erlaubt sein, ob nicht manche juristischen Berufe auch mit einer soliden Fachhochschulausbildung gut ausgeübt werden könnten. Es gibt Volljuristen, die offen aussprechen, dass für ihre gut bezahlten Tätigkeiten zwei Staatsexamina samt Referendardienst eigentlich nicht notwendig gewesen wären.

Das ist aber noch kein Grund für die Umwälzung eines bewährten Systems. Gewiss will der Staat auch an der Juristenausbildung sparen. Doch auch hier gilt: Der Preis einer stärkeren Verschulung ist hoch. Das gilt übrigens nicht nur für das Fach Jura. Die Studierenden hätten heute überhaupt nicht mehr die Möglichkeit, „einfach mal kurz etwas ruhen zu lassen, um darüber nachzudenken“, klagte kürzlich der Frankfurter AstA-Vorsitzende. In einer Zeit, in der die Amerikaner sich darüber wundern, dass die deutschen Universitäten sich von Humboldt abwenden – und die Italiener sich vom Bologna-Prozess –, sollte weiterhin der Grundsatz gelten, dass Studenten nicht in erster Linie für die Wirtschaft ausgebildet werden – und auch nicht für den Staat.

Das Land braucht vielmehr Juristen, die mit beiden Beinen im Leben stehen; und das gilt übrigens auch für den Fall, dass die jungen Leute keinen Abschluss machen oder schaffen. Wir brauchen Juristen, die sich zügig in Gebiete oder Berufe einarbeiten können, und vor allem solche, die nicht gleich beim ersten Lüftchen umfallen. Das heißt aber nicht, dass Bundespräsidenten zwingend Juristen sein müssen.

Der Juristenausbildung darf nichts aufgezwungen werden, was generell gescheitert ist. Die Bologna-Reform hat eben nicht nur ein „Umsetzungsproblem“, wie inzwischen sogar ihre Protagonisten einsehen. Sie ist im Alltag gescheitert. Dennoch gibt es genügend Gründe für eine behutsame Reform der Juristenausbildung: Ein Ziel muss es sein, die hohe Abbrecherquote (die oft Folge eines aus Verlegenheit gewählten Studienfachs ist) zu verringern und die Qualität der Ausbildung beizubehalten.

Aber an eines muss auch erinnert werden: Nichts kommt nur aus Europa, alles kommt letztlich aus den Mitgliedstaaten. Jedenfalls wird es von ihnen verabschiedet, wenn auch oft leider nicht verantwortet. Deutsche Politiker haben den Bologna-Prozess beschlossen, deutsche Politiker können ihn auch aufhalten – und zum Besseren wenden.

## Juristen weiterhin gegen Bologna

Fakultätentag hält an „pluralistischer Ausbildung“ fest

FAZ, 10.06.2010

Die Dekane der juristischen Fakultäten stehen der Bologna-Reform weiterhin ablehnend gegenüber. Der Zugang zu den klassischen juristischen Berufen wie Richter, Verwaltungsbeamter oder Rechtsanwalt soll von einer staatlichen Prüfung abhängen. Das hat der Deutsche Juristen-Fakultätentag beschlossen, der kürzlich in Hannover zum insgesamt 90. Mal tagte. Er „erkennt an“, dass die Universitäten auch Bachelor- und Masterstudiengänge anbieten. Doch sehen sich die Dekane in ihrer Kritik durch die Defizite bestätigt, die in den Geistes- und Sozialwissenschaften durch den Bologna-Prozess beklagt werden. Der Fakultätentag hält an seinem Modell einer „pluralistischen Juristenausbildung“ fest, will aber zugleich konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Qualität des Studiums machen. Dazu gehörten eine „frühzeitige Studienorientierung“, die Arbeit in Kleingruppen, die praktische Anwendung des systematischen Stoffes sowie eine auch anwaltsorientierte Ausbildung.

Begrüßt werden alle Bemühungen, juristische Qualifikationen in Europa transparenter und die nationalen Ausbildungssysteme durchlässiger zu gestalten. Der „Deutsche Qualitätsrahmen“ jedoch, der jedes Individuum in eine von acht „Niveaustufen“ einordne, leiste dazu „keinen sinnvollen Beitrag“. Dem liege ein „verkürzter Bildungsbegriff“ zugrunde. Der Fakultätentag hebt hervor, dass auch andere europäische Staaten die Umstellung der juristischen Studiengänge ablehnten. Das gelte auch für die Studenten selbst. So habe sich die Bundesfachschafftenkonferenz 2009 einstimmig gegen die flächendeckende Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen ausgesprochen. Der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft hat dagegen unlängst gefordert, dass eine dreijährige Ausbildung zum Bachelor Regelstudiengang in der juristischen Ausbildung werden solle.

## Der Richterkommentar für die anwaltliche Praxis.

### Praxisnah und handlich

Dieses Werk ist in erster Linie für verwaltungsrechtlich orientierte Rechtsanwälte, Verwaltungsbeamte und Richter konzipiert. Besonderes Gewicht wird auf die Auswertung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der OVG/Verwaltungsgerichte der Länder sowie auf eine übersichtliche Gestaltung gelegt.

### Jetzt neu in 13. Auflage

- Gerichtsinterne Mediation
- Überarbeitung der Vorschriften über die Wahl der ehrenamtlichen Verwaltungsrichter, Verweigerung der Anwesenheit in multipolaren Rechtsverhältnissen
- Vertiefung und Aktualisierung der Erläuterungen zur Normenkontrolle
- Neukommunisierung der Vorschrift über die Prozessverteilung
- Rechtsweg bei Vergabe- und Regulatorentscheidungen
- Abgrenzung zum Sozialrechtsweg
- Gesundheitsrecht nach dem Vertrag von Lissabon, insbesondere Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH
- Beurteilung- und Prognosepflichten im Umweltrecht
- Neubearbeitung des Revisionsrechts.



### Autoren aus der Praxis

Harald Geiger, Präsident des VV München;  
Michael Happ, Vors. Richter am BayVGH;  
Prof. Dr. Ingo Krash, Richter am BVerwG;  
Prof. Dr. Klaus Reuber, Richter am BVerwG;  
Prof. Dr. Jörg Schmidt, Vizepräsident des VGH a. D.

### Fax-Coupons

Bestell-Nr. 978-3-406-03034-4  
Erscheinung: Verwaltungsgerichtsordnung  
13. Auflage, 2010, 800, 250 Seiten, 20,00 € e-p-

Name: \_\_\_\_\_  
 Straße: \_\_\_\_\_  
 PLZ: \_\_\_\_\_

Bestell-Nr. 978-3-406-03034-4  
 Erscheinung: Verwaltungsgerichtsordnung  
 13. Auflage, 2010, 800, 250 Seiten, 20,00 € e-p-



**NEU**

**Knack/Henneke**  
**Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)**  
 Kommentar

9. Auflage 2010, 1732 Seiten,  
 gebunden, € 178,-  
 ISBN 978-3-452-26655-2

Online im Shop bestellen:  
<http://shop.wolterskluwer.de>  
 Callcenterline Social hotline:  
 0800 888 5444

**Knack - Henneke**  
**VwVfG**  
 Verwaltungsverfahrensgesetz  
 Kommentar  
 9. Auflage

© Carl Heymanns Verlag

© Carl Heymanns Verlag

**Carl Heymanns Verlag**  
 eine Marke von Wolters Kluwer Deutschland

**Führt zuverlässig durch das Dickicht des VwVfG!**

Kontinuität und Wandel zeichnen die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts ebenso aus wie diesen bewährten Kommentar, der nun in der 9., vollständig überarbeiteten Auflage vorliegt.

Mit dem Vierten VwVfG-Änderungsgesetz vom 17.12.2008 und dem Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Governancebereich und in weiteren Rechtsvorschriften vom 17.7.2009 wurden zahlreiche Anpassungen vorgenommen, die sowohl für die Verwaltungspraxis als auch für die Wirtschaft höchst bedeutsam sind. So wird u.a. der neue Verfahrenstypus „Arbeitsliche Ansprechstelle“ in §§ 71a ff. VwVfG ebenso kommentiert wie die neuen Vorschriften über die „Europäische Verwaltungssammelstellen“ in §§ 8a ff. VwVfG.

Die übersichtliche und benutzerfreundliche Gestaltung gewährleistet einen schnellen Zugriff auf die einzelnen Themenbereiche des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Dies gilt für wissenschaftlich interessierte Gleichmaßern wie für diejenigen, die das Werk in ihrer täglichen Arbeit nutzen.

Zu beziehen über Ihre Buchhandlung oder direkt beim Verlag

Wolters Kluwer Deutschland GmbH | Postfach 2332 | 50129 Hannover  
 Tel. 05131 801 2222 | Fax 05131 801 2223  
[info@wolterskluwer.de](mailto:info@wolterskluwer.de) | [www.wolterskluwer.de](http://www.wolterskluwer.de)